

# Gênese das escolas do Legislativo no Brasil: apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG

**William Maximiliano Carvalho de Melo**

*Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho – Portugal*

**Fernando de Souza Coelho**

*Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP)*

Em 2018, enquanto a Constituição Federal de 1998 celebrava 30 anos no Brasil, a trajetória das escolas legislativas completava 25 anos, considerando a origem, em 1993, da sua primeira referência em um órgão do Parlamento no país, qual seja: a Escola do Legislativo (EL) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Atualmente, são em torno de 200 organizações (escolas, centros e institutos), pertencentes ao Poder Legislativo, nos três níveis de governo, que surgiram nesse período pós-redemocratização. Neste artigo, com o objetivo de descrever e analisar a gênese dessas instituições no Poder Legislativo nacional, realiza-se o estudo de caso da criação da EL-ALMG. Trata-se de uma contribuição sobre os antecedentes e para a memória desse conceito/estrutura de treinamento, capacitação e formação nas Casas Legislativas. Os apontamentos históricos, derivados da análise documental de arquivos e discursos parlamentares da ALMG, estão dispostos cronologicamente no trabalho e evidenciam que tal modelo resultou de processo(s) de modernização administrativa no Legislativo – assim como as escolas de governo, no Executivo, avolumaram-se com a reforma gerencial pós-1995.

**Palavras-chave:** escola do Legislativo, história, modernização administrativa, profissionalização, capacitação de servidores públicos

---

[Artigo recebido e aprovado em 15 de outubro de 2019. Autores convidados.]

## Genesis of the Legislative schools in Brazil: historical notes on the creation of the EL-ALMG

In 2018, while the Federal Constitution of 1998 celebrated 30 years in Brazil, the Legislative Schools' trajectory totalized 25 years old. In 1993 was created, in the country, the first organization for corporate education as a parliament's section, which would be called the 'Legislative School' (EL - acronym in Portuguese) at the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG - acronym in Portuguese). Currently, there are around 200 organizations (schools, centers, and institutes), belonging to the legislative branches, in the three levels of government, that have emerged in the post-redemocratization period. In this article, with the aim of describing and analyzing the genesis of these institutions in the national legislative branch, a case study of the creation of EL-ALMG is conducted. It is a contribution to the background and the memory of this concept/structure of training, qualification, and formation into the legislative bodies. The historical line, derived from the documental analysis from ALMG's archives and parliamentary speeches, is organized chronologically and shows that this new model emerged as an outcome from the process of administrative modernization in the legislative branch, likewise that the government schools have swollen in the executive branch, after the managerial reform from 1995's.

**Keywords:** Legislative school, history, administrative modernization, professionalization, training of civil servants

## Génesis de las escuelas Legislativas en Brasil: notas históricas sobre la creación de la EL-ALMG

En 2018, mientras la Constitución Federal de 1998 celebró su trigésimo aniversario en Brasil, la trayectoria de las escuelas legislativas completó 25 años, considerando el origen, en 1993, de su primera referencia en una dependencia del Parlamento en el país, a saber: la Escuela Legislativa (EL) de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Actualmente, hay alrededor de 200 organizaciones (escuelas, centros e institutos), pertenecientes al poder legislativo, en los tres niveles de gobierno, que surgieron en este período después de la redemocratización. En este artículo, con el fin de describir y analizar la génesis de estas instituciones en el poder legislativo brasileño, se lleva a cabo el estudio de caso de la creación de EL-ALMG. Se trata de una contribución a los antecedentes y a la memoria de este concepto/estructura de entrenamiento, capacitación y formación para el trabajo legislativo. Las notas históricas, derivadas del análisis documental de los archivos y discursos parlamentarios de la ALMG, se organizan cronológicamente en el texto y evidencian de que este modelo fue resultado del proceso de modernización administrativa en el Parlamento – así como las escuelas de gobierno, en el poder ejecutivo, se multiplicaron con la reforma gerencial posterior a 1995.

**Palabras clave:** escuelas Legislativas, historia, modernización administrativa, profesionalización, capacitación para el trabajo Legislativo

## 1 Introdução

O objetivo deste artigo é jogar luz no processo de criação da Escola do Legislativo (EL) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) – a EL-ALMG –, a primeira EL implantada no Brasil nos idos de 1993. Trata-se de uma contribuição sobre os antecedentes e para a memória dessas instituições no Poder Legislativo nacional, que descreve e analisa a gênese de tal conceito/estrutura, utilizando-se de um estudo de caso.

O propósito para o estabelecimento de escolas do Legislativo no país – que, na atualidade, totalizam mais de 200 organizações, incluindo as escolas dos Tribunais de Contas –, é treinar, capacitar e formar servidores públicos do Parlamento e cidadãos (neste caso, a educação política e para a democracia). Normativamente, tal iniciativa é avivada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que preconiza a manutenção de escolas de governo nos três níveis de governo e, por conjectura, pelos três Poderes. Todavia, anterior a tal previsão legal que propagou o modelo das EL pelas Casas Legislativas, observa-se o surgimento de algumas experiências, como a EL-ALMG, o Instituto do Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal e o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, que suscitam a questão: o que motivou a constituição dessas ocorrências pioneiras?

Recentemente, a literatura nacional sobre escolas do Legislativo, considerando a diversidade e amplitude das concepções e práticas em torno da relação entre Parlamento e educação corporativa, identifica um sistema brasileiro de educação Legislativa com a oferta de um rol de cursos – de treinamentos de curta duração aos programas de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* – regidos pelas lógicas da gestão pública e da gestão institucional (atinentes às funções constitucionais) que se imbricam em prol de uma diretriz/orientação de modernização do Poder Legislativo. Segundo Cosson e Barros (2019)

(...) [pela] lógica da gestão [pública], a modernização do Parlamento brasileiro é uma questão de gerenciamento, logo, resolver-se-á em termos de educação legislativa pela formação de pessoas capazes de administrar e gerir uma casa legislativa [pelo paradigma da *New Public Management*] como organização. [Por outro lado], seguindo a lógica da instituição, a modernização do Parlamento brasileiro é uma questão de institucionalização, de fortalecimento do papel do Legislativo enquanto Poder de Estado, logo, necessitando da formação de pessoas capazes de pensar e compreender o Legislativo enquanto tal (COSSON; BARROS, 2019, p. 149).

Outrossim, a produção científica mostra que as EL, além da missão precípua de capacitar – gerencial e institucionalmente – os profissionais que atuam no Parlamento, passaram a cumprir a função de letramento político, com o oferecimento de atividades formativas para o público externo voltadas para a promoção da democracia e cidadania. De acordo com Carvalho (2014), essa lógica política das EL provê diversas ações que fortalecem a relação das Casas Legislativas com a sociedade, melhorando a imagem do Poder Legislativo e contribuindo para a expansão/qualificação da participação popular no processo democrático.

Contudo, com uma trajetória de 25 anos das EL no Brasil, completada em 2018, e decorridos 15 anos da fundação da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel), os estudos históricos sobre as origens/primórdios de tal conceito/estrutura em nossos Parlamentos são exíguos. Eis, portanto, a lacuna nos trabalhos acadêmicos sobre as EL que justifica o presente artigo. Uma vez que o modelo de EL se difunde pelos nossos Poderes Legislativos desde os anos noventa, levanta-se, historicamente, o problema de pesquisa: como a idealização de uma EL emergiu na agenda política da ALMG, resultando na criação da EL-ALMG em 1993?

Como a primeira Casa Legislativa a adotar o conceito de EL e dispô-lo em uma estrutura organizacional, a ALMG foi, por conseguinte, o *locus* empírico da investigação, a qual foi realizada como uma etapa de um projeto de mestrado desenvolvido no biênio 2014-2015 no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (Each-USP). Além desta introdução, o artigo, derivado de um capítulo da dissertação de mestrado, tem cinco seções. A seção 2, a seguir, revisita o papel do Parlamento e referencia os estudos legislativos no Brasil para relacionar o objeto de estudo – as EL – com a abordagem organizacional do Parlamento. Na sequência, a seção 3, baseada em uma revisão da literatura, aborda a modernização administrativa no Poder Legislativo brasileiro como pressuposto para a instituição das EL. A seção 4, por sua vez, caracteriza a pesquisa e apresenta a metodologia e, ulteriormente, a seção 5 descreve e analisa os resultados sobre o advento da EL-ALMG. Enfim, a seção 6 tece as considerações finais com as conclusões e limitações do trabalho e uma agenda de pesquisa para se estudar a história das EL do país.

## **2 Notas sobre o papel do Parlamento e os estudos legislativos no Brasil**

Para Carvalho (2003, p. 267), o Legislativo “(...) sempre foi visto como uma alternativa para combater uma possível tendência arbitrária dos soberanos que detinham de fato o poder de coerção”. Pela teoria da separação dos Poderes de Montesquieu, pela qual se estruturam muitos dos Estados ocidentais contemporâneos, o Parlamento limita o poder do Executivo: ou seja, em uma

democracia, o governo não pode agir à vontade e deve garantir o apoio do Legislativo, que, teoricamente, representa a vontade popular – daí a ideia de que as Casas Legislativas são a “casa do povo”.

Igualmente, o conceito de Parlamento é expresso por Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000) como uma organização estruturada sob um princípio representativo do qual decorrem atribuições de adequação entre decisões políticas e a vontade geral da população. Logo, sob essas concepções, o Parlamento é uma caixa de ressonância da opinião pública. Todavia, como reflete Cheibub (2013), considerar qualquer Parlamento como a perfeita representação dos interesses da sociedade é não mais do que uma ficção, coexistindo, no interior dessas instituições, disputas de projetos distintos e uma heterogeneidade na posse de recursos que representam em si mesmas a natureza política do conflito de interesse. Em linhas gerais, as discussões no Parlamento são guiadas pela “dialética das forças políticas que o momento eleitoral pôs em relevo” (BOBBIO *et al.*, 2000, p. 881)

A seara dos estudos legislativos no Brasil pós-redemocratização se concentra, mormente, na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, sendo os trabalhos de Limongi (2010) uma das referências que assinalam a capacidade política do Governo Federal em dominar a agenda do Congresso Nacional, usando, por vezes, as medidas provisórias como expediente. Contudo, de acordo com Araújo e Silva (2012), alguns temas necessitam de maior desenvolvimento dentro desse campo de investigação, a saber: (a) o domínio do Executivo nos processos legislativos, discutindo inclusive a importância dos Parlamentos na formulação das políticas públicas; (b) a atuação dos líderes partidários, considerando as negociações de apoio ou de oposição ao Executivo; e (c) as diferenças, no âmbito da União, entre o Senado e a Câmara dos Deputados, abordando aspectos culturais, normativos e da atuação e carreira dos parlamentares entre as diferentes Casas.

Embora o conjunto dos estudos legislativos brasileiros esteja vinculado, em larga medida, ao debate sobre a consolidação da democracia, com a preocupação iminente de não permitir a reversão do processo democrático (LIMONGI, 2010), poucos trabalhos se debruçam sobre os aspectos organizacionais dos Parlamentos na acepção da gestão pública. Nesse sentido, dois conceitos despontam dos estudos da tradição da *American Politics*, com uma lente analítica focada na organização legislativa, tendo como objeto empírico o Congresso norte-americano: de um lado, o conceito de institucionalização do Parlamento, enunciado nas publicações de Polsby (1968); e, por outro lado, o conceito de profissionalização do legislativo, notabilizado nos trabalhos de Squire (2006, 2007).

Polsby (1968) discute o grau de institucionalização do Parlamento em função de três características. A primeira consiste nos limites que diferenciam a

organização de seu ambiente, isto é: quanto mais a organização se institucionaliza, mais se estabelece o conjunto de seus membros, dificultando novas entradas, e o recrutamento de lideranças torna-se mais profissional e ocorre internamente. Nesse sentido, a institucionalização depende da presença de um núcleo significativo de parlamentares que não se altera com as eleições e que assegura a continuidade da organização, transmitindo aos novos os costumes, normas e convenções do funcionamento da Casa Legislativa.

A segunda característica, por sua vez, é o nível de complexidade da organização do Parlamento, de modo que as funções internas são separadas em papéis racionalmente delimitados, e com padrões normativos de recrutamento das pessoas que ocuparão esses papéis na Casa Legislativa. E a última característica diz respeito à universalização de critérios no interior da organização do Parlamento. Assim, a existência de estruturas normativas contribui para a racionalidade das decisões internas na organização. Enfim, justando essas características com o papel basilar do Poder Legislativo, depreende-se que o um Parlamento institucionalizado é uma organização com regras e parâmetros bem estabelecidos e que produzem uma maior autonomia deste em relação ao Poder Executivo (SILVA, 2014).

No que tange ao conceito de profissionalização do Legislativo, seu entendimento está atrelado aos componentes que influenciam o trabalho parlamentar. Segundo Squire (2007), esses componentes são: (a) o nível de salários e benefícios oferecidos ao parlamentar e funcionários, de modo que estruturas melhores atraem membros mais bem qualificados e cooperam na formação de um corpo experiente no interior da organização; (b) o tempo dedicado ao trabalho legislativo, considerando as necessidades de prazo para deliberação e para a formulação de novas leis/políticas; e (c) as equipes de apoio e outros recursos disponíveis para o trabalho parlamentar, levando-se em conta a estrutura técnico-administrativa para tomada de decisão em relação ao Poder Executivo.

Nessa ótica organizacional, os Parlamentos são um tipo de estrutura pública perene, nos quais os níveis de institucionalização e de profissionalização dependem principalmente do corpo político-parlamentar. No contexto democrático, a existência do Parlamento está diretamente conectada à hegemonia da democracia. Não obstante, conforme apontam Bobbio, Metteucci e Pasquino (2000): observou-se na virada de século uma tendência na diminuição da relevância do Parlamento em torno dos motes de destaque na sociedade; consoante os autores, tal tendência derivou tanto da apropriação pelos meios de comunicação de massa dos debates gerais, quanto das decisões políticas tomadas à margem da Casa Legislativa ou à sua revelia.

Assim sendo, entende-se que o Parlamento pode perder sua importância, mesmo em contextos democráticos e, destarte, o processo de modernização da organização cumpre papel fundamental para que o Legislativo não seja suplantado por outros meios em sua função de representar os interesses da população. O então Senador Cristovam Buarque (2010), ao escrever sobre a modernização do Senado Federal, elencou quatro dimensões para tal processo: técnica, legislativa, política e eleitoral. A modernização nas duas últimas dimensões – política e eleitoral – diz respeito diretamente às regras de funcionamento da arena política, inclusive com a intervenção dos partidos políticos, e ao modo pelo qual o parlamentar estrutura sua carreira política. Ademais, a modernização legislativa retrata os avanços na capacidade de processar os dados e informações, retornando à sociedade resultados eficazes dentro do que se espera da organização legislativa e de sua função de representação.

Já a modernização técnica é a dimensão responsável pelos recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros destinados ao desempenho da atuação parlamentar e ao funcionamento da organização das Casas Legislativas como um todo. É sobre tal escopo de modernização que se distingue a organização administrativa do Parlamento, que não se confunde com o focus da arena política.

Posto isso, este artigo, ao explorar sob um ângulo histórico a criação da primeira EL em uma Casa Legislativa – a EL-ALMG – do país, aborda a modernização administrativa no Parlamento brasileiro como pressuposto para a sua instituição. A seção 3, a seguir, desenvolve esse argumento.

### **3 A modernização administrativa no Parlamento brasileiro pós-1988 e origem das ELs**

No Brasil, entre o início do Estado Novo e o fim do Regime Militar, o Parlamento esteve – recorrentemente – apartado do processo decisório no Governo e afastado da sociedade civil. A modernização administrativa levada a cabo nesse período foi, basicamente, um *upgrade* tecnológico. Faria (2005) destaca que tal modernização ocorreu, sobretudo, na ditadura (1964-1985), ocasionando um dilema entre o aperfeiçoamento administrativo do Poder Legislativo em detrimento do esvaziamento político de seu papel/representação.

Neste comenos, é criado, por exemplo, em 1972, no Senado Federal, pela deliberação de um grupo de trabalho coordenado pelo – na ocasião – Senador José Sarney, o Centro de Processamento de Dados (Prodasen), com o objetivo de automatizar o processo de elaboração do orçamento público, dinamizar os trâmites dos processos legislativos e facilitar o atendimento às demandas dos parlamentares por informações; um marco na informática legislativa brasileira (SIMÕES, 2005).

Segundo Marques e Venturelli (2004), o Prodasen, para além do Congresso Nacional, assessorou a criação de bases de dados nas Assembleias Estaduais a partir dos 1980.

Logo, o resultado desse investimento em tecnologia da informação (TI) ao longo do tempo, conforme Buarque (2010), é que o Congresso Nacional se tornou muito moderno, servindo de referência para vários Parlamentos em torno do mundo. Simões (2005) relata, a título de exemplo, que o desenvolvimento do Prodasen garantiu as bases para a criação/difusão do programa Interlegis, uma rede de compartilhamento de tecnologias e saberes que integra as Casas Legislativas brasileiras sob a coordenação do Senado Federal.

Sem embargo, para além dessa face da TI que representa o enfoque gerencial do processo de modernização, Cinnanti (2011) afirma que o Parlamento tem dificuldade de expressar a legitimidade do enfoque político no seu processo legislativo. Como lembrara Jobim (1991), “(...) se os parlamentares não demonstram competência para gerir a coisa pública e resolver as questões sociais, a população abandona a democracia” (p. 1887). Enfim, a baixa capacidade deliberativa – de longa data – dos Parlamentos no Brasil, explica, parcialmente, o seu descrédito junto à população.

Mais recentemente, outras circunstâncias concorreram, associadamente, para o aprofundamento do descrédito do Poder Legislativo. Moisés (2008) indica o déficit de participação do cidadão nos processos decisórios e a consequente incompatibilidade entre os resultados da atividade parlamentar e a vontade geral. Cinnanti (2011) considera o fato da superexposição do Poder Legislativo na mídia, sendo suas falhas, escândalos e imperícias, elementos de construção de uma imagem negativa dos Parlamentos pela opinião pública. O resultado dessas situações é, na opinião de Lamari (2010), que o cidadão não se vê representado pelo Poder Legislativo e, por conseguinte, o avalia negativamente.

Autores como Teixeira e Freire (2010), numa ótica internacional, e Joffre Neto (2003), numa ótica nacional, discutem o declínio do Parlamento, retratado pela diminuição de sua autoridade e de seu *status* político-institucional. Ribeiro (2011) aborda tal enfraquecimento como uma crise do Poder Legislativo, que, ademais de questionar a qualidade do processo legislativo, interroga sobre as deficiências de sua representação política nas sociedades democráticas.

Para além do âmbito acadêmico, essa preocupação com a legitimidade do Poder Legislativo é detectada desde o começo da Nova República. Em 1986 – para citar uma passagem no Parlamento mineiro (recorte empírico deste artigo) –, durante o Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte” promovido pela ALMG, os participantes já compartilhavam da tese de que a crise de representatividade do Poder Legislativo surgiria se as Casas Legislativas fossem inaptas para oferecer as respostas fundamentais às demandas sociais.

Com o processo de redemocratização, o Parlamento brasileiro teve a oportunidade de se reestruturar politicamente e se reorganizar administrativamente. Versiani (2010) assevera que a“(...) a Constituição de 1988 nasceu com o valor simbólico de haver suscitado entre muitos brasileiros um novo ímpeto de mudança e de participação (...), uma viva experiência de cidadania política” (p. 248). E esse movimento de relação entre Estado e sociedade na Assembleia Constituinte não se restringiu à esfera nacional. Processos análogos de coprodução política de indivíduos e associações ganharam forma também nas Assembleias Estaduais em razão das Constituições Estaduais que se seguiriam à Carta Magna. Ao mesmo tempo, no prelúdio do período democrático, o Poder Legislativo enfrentava uma questão central: o índice de renovação dos parlamentares nas Casas Legislativas.

Anastasia (1998) relata que o índice de renovação nas Assembleias Legislativas estaduais brasileiras foi em torno de 60% nas três eleições subsequentes ao processo de redemocratização. Em vista dessas altas taxas de renovação, que refletiam um baixo grau de institucionalização dos Parlamentos naquele momento de transição, novos membros – com novas ideias e concepções – conseguiram adentrar nas Casas Legislativas; e, naturalmente, eles ansiavam pela continuidade de suas carreiras/projetos. Assim, estava posto aos Parlamentos (e suas mesas diretoras) o desafio de modernizar-se para responder aos novos reclamos da sociedade (GUIMARÃES *et al.*, 2013).

Afora as taxas de renovação dos Parlamentos e as experiências com a elaboração da Constituição Federal e de cada estado, é mister que se considere o padrão cíclico das organizações legislativas, de modo que, uma vez produzido o texto constitucional, cabia às Casas Legislativas dar-lhe cumprimento, o que envolvia mudanças derivadas das previsões legais que o documento normatizava sobre o próprio Poder Legislativo.

Sobre os ditames constitucionais da Carta de 1988, dois aspectos merecem destaque segundo o desígnio deste artigo. O primeiro diz respeito às capacidades e competências do Parlamento, que, na interpretação de Figueiredo e Limongi (1995), foram elevados a um nível sem precedentes, permitindo ao Poder Legislativo contribuir diretamente com a formulação das políticas públicas. O novo conjunto de atribuições colocadas ao parlamentar fomentou a necessidade de equipes técnicas capazes de dar o devido suporte à atuação do legislador. O segundo aspecto trazido pela Constituição e discutido por Cosson (2010) foi “(...) a instituição definitiva do concurso público como forma de ingresso para cargos efetivos” (p. 97). Nesse sentido, as Casas Legislativas iniciaram, após o Texto Magno, o processo de profissionalização do corpo técnico-administrativo, incluindo o desenho de carreiras/cargos e seus regulamentos.

Em suma, a presidência e as mesas diretoras de cada Parlamento se deparavam, no contexto pós-constituente, com um cenário composto por: altas taxas de renovação dos quadros parlamentares; experiência acumulada de aproximação e participação da sociedade no processo constituinte; e novas exigências constitucionais expressas como com um arrolamento de preceitos e disposições a serem cumpridos. E, grosso modo, essas condições foram algumas das chaves que abriram a “janela de oportunidade” – na significação de Kingdon (1995) – para que os corpos legislativos desenvolvessem seus processos de modernização administrativa. Novamente, como no passado, esse desenvolvimento foi marcado pela adoção de tecnologias de informação e comunicação (TICs) nas Casas Legislativas. Como registra Lamari (2010),

(...) o uso intensivo da tecnologia da informação para promover um processo de modernização democrática do Poder Legislativo (...) já vem ocorrendo [desde o início da década de noventa], em maior ou menor grau, mas quase todos são processos de modernização conservadora (LAMARI, 2010, p. 42).

Alguns exemplos de TICs na promoção da participação do cidadão incluem o Disque-Câmara (BARROS *et al.*, 2012), a interatividade dos portais legislativos na internet (BARROS *et al.*, 2009), as comissões de legislação participativa (FERREIRA JÚNIOR, 2008), as visitas virtuais e presenciais às atividades e dependências das Casas Legislativas (BARROS *et al.*, 2009) e as TVs legislativas (SANTOS, 2006). Dessa combinação de iniciativas se destaca o conceito de TVs e rádios legislativos, como sistema de transmissão não apenas das sessões plenárias, mas de conteúdos diversos – políticos, culturais e de utilidade pública – desenvolvidos por técnicos das próprias Casas Legislativas.

As TVs legislativas passaram a se disseminar entre os municípios a partir dos modelos de implantação das transmissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em seu próprio canal em novembro de 1995; no ano seguinte, inicia-se a TV Senado e em 1998 entra no ar a TV Câmara (SANTOS, 2006). Para Lemos *et al.* (2011), as TVs legislativas possuem dois grandes propósitos, quais sejam: aumentar o controle social dos cidadãos sobre o que ocorre no cotidiano dos Parlamentos; e, pelo ponto de vista da organização, ajudar a revigorar a imagem do Poder Legislativo perante a sociedade.

Com esse aparato e objetivos, as emissoras legislativas e os sites institucionais despontaram como canais de comunicação entre o Parlamento e a população. Algumas Casas Legislativas estruturaram equipes de TV e se preparam para transmissão de suas sessões em sinal aberto. Outras passaram a exibi-las pela internet, com links alocados em suas páginas eletrônicas. Independente do modelo

adotado, o importante é que a existência desses meios provocou algumas mudanças institucionais no funcionamento do Legislativo:

(...) seja na maior presença dos parlamentares no plenário e nas reuniões de comissões, seja no aumento do tempo dos discursos (...) ou na simples preocupação dos parlamentares com o visual e com a oratória adequada aos meios eletrônicos (BERNARDES, 2010, p. 8).

No entanto, Barros, Bernardes e Rodrigues (2012) demonstram preocupação com o fato de que, apesar da criação de mecanismos sofisticados de interação entre as Casas Legislativas e a sociedade, as novas ferramentas oferecidas, sejam digitais ou analógicas, não eliminam os obstáculos tradicionais à participação política, como a apatia e desconexão entre o cidadão e seu representante. Quer dizer, a disponibilidade de TICs para aproximar a população ao Parlamento não constitui elemento suficiente para que a organização legislativa expanda sua conexão com o ambiente externo. Antes, porém, parece *sine qua non* que o Poder Legislativo se dedique à atuação, como prescrita por Bagehot (1873) para o Parlamento do Reino Unido ainda no século 19, de ser uma permanente escola aberta de educação política, propagando os ideais de democracia e cidadania na sociedade.

Concomitantemente, o aflorar do processo de profissionalização do Poder Legislativo com a implantação de carreiras/cargos – mediante certames públicos – no Parlamento após a Constituição de 1988 ensejou demandas de educação corporativa (cursos de formação especializados e capacitações gerenciais), além dos habituais treinamentos de cunho operacional. Cabe ainda salientar que o modelo de reforma gerencial (iniciado em 1995 no Governo Federal, inspirado nos princípios da *New Public Management* e regulamentado com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998) influenciou a agenda de modernização administrativa das organizações públicas brasileiras, incluindo as Casas Legislativas (SANTOS FILHO *et al.*, 2010).

Com essa dinâmica institucional, as organizações legislativas começam, gradualmente, a conceber suas próprias “escolas de governo”, algumas das quais já nasceram voltadas – externamente – para o letramento político e a educação para a democracia/cidadania, ademais de suas atribuições como centro de T&D interno nos moldes das universidades corporativas do setor privado. Assim, as escolas do Legislativo surgiram na esteira da modernização administrativa do Poder Legislativo no Brasil, postando-se como “órgãos educacionais do Parlamento brasileiro” (COSSON, 2008, p. 69) e existindo, na atualidade, nas casas do Congresso Nacional, em quase todas as Assembleias Legislativas Estaduais, em algumas Câmaras Municipais e na maioria dos Tribunais de Contas do país.

Mas, retornando à questão básica deste artigo: onde, por que e como tudo começou? A seção 4, abaixo, aduz a perspectiva da investigação e o método empregado no nosso estudo sobre o engendramento da EL-ALMG – como episódio pioneiro no território nacional.

#### **4 Estudo de caso da gênese da EL-ALMG: informações sobre a pesquisa e sua metodologia**

Como supramencionado na introdução deste artigo, este trabalho é uma abordagem histórica sobre o conceito de escola do Legislativo no país. Trata-se de uma investigação exploratória do tema, indicada para aprofundar uma situação, provendo pressupostos e interpretações sobre seu funcionamento. Caracteriza-se como um tipo de pesquisa qualitativa que trabalha com unidades de análise sem a preocupação com a extrapolação dos resultados da amostra para o universo do fenômeno, mas com a possibilidade de obter mais informações e com maior profundidade sobre o objeto de estudo em questão.

A seleção do método de pesquisa se baseia no estudo de caso único, amparado por Yin (1994), considerando-se que o propósito da pesquisa consiste em gerar conhecimentos substanciais de um determinado contexto e fatos que perfazem uma instância de aprendizado. Busca-se, desse modo, uma contribuição à história (e à memória organizacional) das escolas do Legislativo a partir da descrição e análise da sua primeira referência no Parlamento brasileiro – a EL-ALMG.

A coleta dos dados considerou quatro fontes sobre o caso da EL-ALMG: (a) os documentos normativos, compostos pelos decretos, resoluções e deliberações envoltos com a fundação e implantação da estrutura de tal EL; (b) os discursos parlamentares, como elementos argumentativos e narrativos em prol do desenvolvimento desse órgão na ALMG; (c) artigos acadêmicos que abordaram, anteriormente, o transcurso dessa escola; e (d) duas entrevistas semiestruturadas com técnicos da EL-ALMG realizadas em 2015.

Na análise dos dados, adotou-se uma postura teórica de interacionismo simbólico, considerando, de acordo com Flick (2004), os significados construídos pelos pesquisadores para os eventos e ocorrências catalogados em torno do estabelecimento da EL-ALMG. Em adição, vale ressaltar que, na interpretação dos dados, os autores realizaram uma triangulação entre as notas dos documentos, dos discursos e dos artigos com as informações advindas das entrevistas. Os apontamentos históricos sobre a criação da EL-ALMG em 1992, assim como um compêndio de seus feitos até a última década, compõem, na sequência, a seção 4; eles seguem uma cronologia que apresenta a gênese e o itinerário dessa escola com base na disposição e interação entre as fontes de informação.

Por fim, é oportuno frisar que a EL-ALMG, atualmente, atende um quadro funcional com cerca de 3.500 funcionários, entre efetivos e comissionados, e 77 deputados estaduais. Sua atuação nas frentes de educação corporativa e formação política encontra respaldo no direcionamento estratégico da ALMG no período 2010-2020, sendo responsável por um conjunto de ações necessárias ao cumprimento dos objetivos estratégicos definidos no âmbito organizacional.

## 5 Estudo de caso da gênese da EL-ALMG: descrição e análise dos resultados

Anastasia (1998), examinando as mudanças institucionais e a renovação parlamentar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, afirma que:

Nas eleições parlamentares de 1986, o índice de renovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi de, aproximadamente, 65%. A leitura feita, à época, pela Casa, foi a de que as baixas taxas de reeleição eram expressivas da **crise de legitimidade** que atravessava o Legislativo mineiro, que havia se distanciado muito da sociedade – especialmente durante a vigência da ordem autoritária – e cuja imagem encontrava-se bastante desgastada (ANASTASIA, 1998, p. 30, grifo nosso).

A noção de crise de legitimidade se fez presente no Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte”, ocorrido na ALMG como parte do processo pré-constituinte. No entender do jurista Eros Grau, conferencista do evento, a “[Lei] deixou de ser, efetivamente, uma expressão da vontade geral, à medida que vivemos [durante a década de 1980] uma crise de representatividade” (ALMG, 1986, p. 328). Neste caso, a lei é entendida como o produto final do trabalho legislativo.

Nesse contexto, atribuiu-se à Constituinte o ponto de partida para algumas alterações capazes de responder aos cenários de crise legislativa aventados na ocasião. Conforme Faria (2005, p. 349), “(...) para a Assembleia [de Minas Gerais], o fruto mais importante da Constituinte (...) foi o impulso que ela deu à democratização e à modernização da Casa”. Sob essa tônica de mudança, já no início de 1988, durante a 11ª legislatura da ALMG, o presidente em exercício, Deputado José Neif Jabur (PMDB), profere o discurso:

08/03/1988

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais deve ser, neste ano, uma nova Casa. É o ano da aprovação da nova Carta Constitucional do Brasil. É o ano, portanto, da maioria da sociedade civil brasileira.

(...)

Estamos modernizando nossa administração. Para o Legislativo assumir novas prerrogativas, para exercer integralmente as atribuições que lhe são inerentes, precisa dispor de meios e recursos correspondentes.

(...)

Estamos promovendo uma reciclagem de todos os setores funcionais da Casa, exatamente com o objetivo de conscientizar os servidores de que o Palácio da Inconfidência é efetivamente uma Casa do Povo; não é, e nem pode ser, um serviço público frio e burocrático.<sup>1</sup>

Alguns desdobramentos do processo de modernização pós-constituente foram noticiados na Revista do Legislativo da ALMG (1992, p. 49): “(...) Para exercer as novas competências constitucionais traçadas pelas Cartas, Federal, de 1988, e Estadual, de 1989, a Assembleia Legislativa promoveu uma reestruturação geral de sua Secretaria e investiu na profissionalização de seus servidores”. Uma referência a esse processo de reestruturação, conforme apuram Marinho e Abijaudi (1991), é a Resolução nº 5086/1990, resultado do trabalho de um grupo de servidores da ALMG designados pela Diretoria-Geral, que dispõe sobre o sistema de carreiras e a estrutura orgânica da Assembleia. A Deputada Sandra Starling (PT) apresentou os seguintes comentários à Resolução:

29/08/1990

[A ALMG] ousou enfrentar, com coragem, essas deficiências crônicas do serviço público em geral, antecipando-se a uma tendência visível no horizonte dos próximos anos, que é a da profissionalização do servidor.

(...)

O critério do mérito e o controle seletivo na ascensão funcional vedam qualquer tipo de favoritismo na progressão do servidor, deixando sob sua inteira responsabilidade o crescimento na carreira.

Entretanto, não foi apenas a reestruturação de carreiras e os ajustes organizacionais da ALMG que marcaram a atuação da 11ª legislatura no período pós-constituente. De acordo com Fuks e Fialho (2009), no projeto de inovação institucional, em 1990, a Assembleia Estadual contratou a consultoria “Lélio Fabiano & Associados” para a realização do planejamento estratégico de comunicação social, o qual enfatizaria os processos de comunicação institucional e interna da casa.

Assim, como expressa Faria (2005), a modernização dos diversos serviços dessa Casa Legislativa avançou em função da Constituinte, respondendo a uma exigência maior por parte da sociedade e dos próprios parlamentares sobre as

<sup>1</sup> A fonte deste e dos demais excertos de discursos de deputados da ALMG transcritos nesta seção do artigo é o repositório eletrônico de pronunciamentos dessa Casa Legislativa disponível no seu website, por meio do link: <https://www.almg.gov.br/consulte/pronunciamentos/>

bases técnicas de informações e a realização dos assessoramentos. No entender da autora, essas modificações permitiram à ALMG entrar na década de noventa com uma nova roupagem.

De alguma maneira, essa ‘nova roupagem’ da ALMG, pós-constituente, assentaria as bases para as inovações trazidas pela 12ª legislatura, que cobre o período de fevereiro de 1991 a janeiro de 1995, e é o marco inaugural do projeto de inovação institucional do Poder Legislativo mineiro. A título de ilustração, nesse período são implementados os Ciclos de Debates (1991), os Seminários Legislativos (1991) e os Fóruns Técnicos (1992), todos abertos à sociedade. Além disso, é criada, em 1992, a primeira escola do Legislativo do país e, em 1995, entra no ar o primeiro canal de televisão legislativo no Brasil – a TV-ALMG (Entrevista 1).

A enunciação da escola do Legislativo aparece pela primeira vez no discurso do presidente Deputado Romeu Queiróz (PTB), em dezembro de 1991.

16/12/1991, grifo nosso.

O resultado das urnas, no último pleito, indicava uma vontade latente de renovação, não só dos quadros parlamentares, mas do próprio modelo do exercício da representação popular. Em consequência, a instituição realizou um rigoroso exame de consciência, ousou admitir falhas e lançou-se, com decisão, à tarefa de rever posições, abandonar temores, arriscar-se ao novo. Numa atitude corajosa, relegou ao passado a comodidade das velhas práticas clientelísticas para abrir-se às grandes demandas sociais.

(...)

Para estreitar mais os laços entre o Poder e a sociedade, assumimos, hoje, em nome da Mesa, o compromisso de implantar a **Escola do Legislativo**, para a qual contamos com o apoio de todos. Ela servirá para tornar o Parlamento mais conhecido e valorizado.

Convém sublinhar nesse discurso o destaque para que a então futura EL fosse um instrumento por meio do qual o Parlamento se tornasse “mais conhecido e valorizado”. Essa visão é testemunhada por Assis (1997), que informa que “(...) quando a Assembleia Legislativa [de Minas Gerais] instalou definitivamente a Escola do Legislativo, em 1993, uma série de atividades junto à sociedade civil já se fazia presente” (p. 372), tais como os ciclos de debates e os seminários legislativos que convidavam a população para o debate nas dependências da casa. Abaixo, um excerto da Resolução da ALMG que criou a EL em meados de 1992, com o realce dos quatro objetivos do novo órgão atinentes à educação corporativa de servidores e parlamentares – ademais do vetor de relação com a sociedade civil, supracitado.

Resolução nº 5116, de 10/07/1992, grifo nosso.

Art. 1º - Fica criada a Escola do Legislativo no âmbito da Secretaria da

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, com os seguintes objetivos:

I. **Oferecer suporte conceitual** de natureza técnico-administrativa, doutrinária e política às atividades do Poder Legislativo;

**Profissionalizar os servidores** da Assembleia Legislativa, associando a teoria à prática;

III. **Constituir um repertório de informações** para subsidiar a elaboração de projetos e demais proposições legislativas; e

IV. Oferecer ao parlamentar e ao servidor a oportunidade de melhor se identificarem com a missão do Poder Legislativo.

A primeira matéria sobre a EL-ALMG, publicada na Revista do Legislativo (1992), parafraseou o texto da Resolução nº 5116/92:

(...) a Escola do Legislativo tem como objetivos oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa, doutrinária e política às atividades do Legislativo e associar teoria e prática na profissionalização, oferecendo ao servidor e ao parlamentar uma melhor identificação com a missão do Poder Legislativo (ALMG, 1992, p. 48).

Dessa forma, foi acentuada a concepção da EL-ALMG ligada à profissionalização dos quadros da casa.

Retomando ao processo de idealização da EL-ALMG, Assis (1997) menciona que a escola surgiu de um grupo de trabalho formado por servidores da casa no final de 1991. Segundo a Revista do Legislativo (1992), para se chegar ao modelo de escola que seria edificado, o grupo de trabalho manteve contato com experiências prévias, no Estado de Minas Gerais, de escolas de governo, tais como a Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho e a Fundação João Pinheiro. Com base nesses casos, constituiu-se o corpo inicial daquilo que se pretendia ensinar na EL-ALMG, que, segundo Assis (1997), compreendia os mecanismos mínimos do trabalho do servidor ou do assessor, a base de Teoria Geral do Estado e de Constitucionalismo, e noções primárias de Direito e de Administração Pública.

A vanguarda da EL-ALMG não eximiu o projeto e a estruturação originais de sofrer mudanças logo nos primeiros anos da iniciativa, como mostra Assis (1997), consoante as linhas de orientação de cada mesa diretora. Ocorreram trocas de diretores e realinhamentos a partir de novas diretrizes da Diretoria Geral. A Deliberação nº 1333/96 apresenta alguns contornos institucionais da Escola, na ocasião, completando quatro anos de vigência – em julho de 1996.

Deliberação nº 1333, de 17/07/1996, grifo nosso.

1º - A Escola do Legislativo organiza e administra os seguintes programas de cursos e atividades:

**Formação permanente;****Especialização;****Atualização parlamentar e capacitação de servidores de gabinete.**

Parágrafo único - Fica instituído o programa de atualização parlamentar e capacitação de servidores de gabinetes, e o programa de capacitação a que se refere o inciso II do art. 6º da Deliberação nº 1.225/95 fica substituído pelos programas de formação permanentes e de especialização de que trata esta deliberação.

Art. 2º - O programa de formação permanente, a que se refere o inciso I do artigo anterior, consiste em um conjunto aberto de cursos e atividades de desenvolvimento e aperfeiçoamento técnico-profissional.

Mais do que estabelecer uma política de formação permanente e de especialização dos servidores da casa, a EL-ALMG, em 1996, aprofundou seu processo de abertura para a educação política a partir de ações conjuntas com instituições acadêmicas, conforme relato do Deputado Sebastião Navarro Vieira (PFL).

15/08/1996, grifo nosso.

Desde que foi criada, a Escola do Legislativo tem desempenhado um papel fundamental no acelerado processo de transformação que esta Casa vem experimentando nos últimos tempos. Nascida com os objetivos iniciais de oferecer suporte conceitual às atividades do Poder, constituir um repertório de informações para subsidiar a elaboração legislativa e atuar na profissionalização de nosso servidor, ela foi iniciativa pioneira no âmbito dos Parlamentos nacionais e atraiu para a Assembleia de Minas as atenções de suas congêneres.

(...)

Hoje, a Escola dá um novo e importante passo. Este Poder elegeu o **aprofundamento da parceria com a sociedade** como uma de suas principais metas.

(...)

Em consonância com essa filosofia, a Escola do Legislativo abre-se à comunidade e promove o seu **primeiro curso voltado para o público em geral**. (...) Cumpre-se assim mais um dos objetivos da Casa ao instituir esse espaço de debates, de estudo e de capacitação profissional: promover o intercâmbio com instituições de formação e pesquisa e **incentivar a convivência deste Poder com os meios acadêmicos**.

A partir de então, agregou-se aos fóruns e seminários que, esporadicamente, eram ofertados ao público externo desde 1992, um curso aberto para a sociedade. Para a realização dessa nova atividade, a EL-ALMG firmou um convênio com a “escola de governo” gerida pelo jurista Fábio Comparato em São Paulo – uma

ONG de educação política fundada em 1990. Outrossim, o campo de atuação para a formação dos servidores dá um significativo passo em 1998, com a criação do primeiro curso de Especialização em Assessoria Técnico- Legislativa em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), conforme atesta o discurso do Deputado Cleuber Carneiro (PFL).

31/08/1998, grifo nosso.

A Assembleia de Minas, desde muito tempo, está atenta a essa nova realidade. Nos últimos anos, vimos desenvolvendo gestões com o objetivo de capacitar nossos quadros funcionais e lhes dar condições de oferecer adequado suporte às ações deste Poder. Esse processo chega agora à plena maturidade com o lançamento do **Curso de Especialização em Assessoria Técnico-Legislativa Avançada**.

Concebida a partir de um **trabalho conjunto do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFMG e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**, por intermédio da Escola do Legislativo, a iniciativa é pioneira sob vários aspectos: em primeiro lugar, somos a primeira Casa Legislativa estadual a adotá-la; em segundo, a metodologia a ser seguida, associando o momento acadêmico e teórico à experiência acumulada no cotidiano da assessoria às atividades parlamentares, encerra notável novidade.

Já em meados dos anos 2000, avolumando as práticas de extensão dirigidas à sociedade, a EL-ALMG formula o programa Parlamento Jovem que, mais do que a simulação dos afazeres do plenário para adolescentes universitários e do ensino médio, abarcou funções de formação para a cidadania e a realização de projetos sociais, vide o discurso do Deputado André Quintão (PT).

23/06/2004, grifo nosso

**Essa é a intenção do projeto Parlamento Jovem: abrir espaço de formação para a cidadania, de acompanhamento dos trabalhos da Assembleia pela juventude**, e mais, (...), de instrução melhor de nossas decisões. O Parlamento Jovem está envolvendo 30 estudantes do curso de Ciências Sociais de nível superior, seis escolas de ensino médio - três públicas e três privadas -, e vários professores universitários e de ensino médio. Estão delimitados três importantes assuntos: as ações afirmativas e política de cotas para negros e pessoas portadoras de necessidades especiais, a questão do primeiro emprego e o problema das drogas.

Esses jovens estão sendo preparados com cursos na Escola do Legislativo e orientados sobre todos os projetos em tramitação a respeito das políticas públicas mencionadas.

Incumbências como o Parlamento Jovem auxiliaram na interlocução da ALMG com diferentes movimentos e organizações da sociedade civil, papel que resgata o mote de tornar a função legislativa mais valorizada e conhecida, como exposto nos discursos que antecederam a criação da EL em 1991 (Entrevista 2). Esse canal de comunicação/diálogo da ALMG com a população, por intermédio da EL, é manifestado no discurso do Deputado Pinto Coelho (PP) que, igualmente, exalta os ofícios predecessores de tal escola do Legislativo mineiro como modelo para as outras Casas Legislativas estaduais.

Alberto Pinto Coelho – PP

26/09/2007, grifo nosso.

Num cenário de mudanças profundas, tributário da Constituição de 1988, que devolveu às Assembleias Estaduais atribuições cortadas pelo regime militar, surgiu a **Escola do Legislativo**.

(...). **A necessidade de um órgão educativo para o aprimoramento democrático da própria instituição resultou na criação de uma escola pioneira no Brasil e hoje referência para os demais Legislativos Estaduais.** Do mesmo modo, tornou-se um modelo para as Câmaras Municipais, pela excelência na formação de legisladores e assessores legislativos.

Capacitando parlamentares, assessores e servidores para uma melhor atuação no âmbito do Poder Legislativo, a Escola, **também se abrindo ao público em geral e desenvolvendo, com jovens estudantes, atividades de educação para a cidadania, vem contribuindo para o aprimoramento da interlocução entre a sociedade civil e a Assembleia**, sobretudo na formulação das leis que orientam as políticas públicas.

A Escola do Legislativo é hoje um instrumento imprescindível para esta Casa, ao consolidar a formação, em todos os níveis, de verdadeiros cidadãos, pela disseminação das virtudes democráticas e republicanas.

Em 2010, a EL-ALMG foi acreditada pelas autoridades mineiras competentes na matéria para oferecer o curso de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e Políticas Públicas, de modo que o órgão deixou de depender de uma instituição de educação superior para a organização e ministração de seu programa de especialização. Assim, a EL obtinha o seu credenciamento especial como entidade educacional para a provisão de educação formal, de nível superior, de um determinado tipo (Entrevista 1 e conforme o Decreto s/nº).

DECRETO SEM NÚMERO, de 08/07/2010.

Publicação - Minas Gerais, Diário do Executivo - 08/07/2010 pág. 2, col. 1., grifo nosso.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, (...) DECRETA:

Art. 1º **Fica autorizado o funcionamento do Curso de Pós-Graduação lato sensu - Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas, e fica credenciada, pelo prazo de cinco anos, a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais**, no Município de Belo Horizonte.

Em suma, essa cronologia – supratranscrita – da EL-ALMG joga luz no seu processo de criação e subseqüente desenvolvimento como influxo das articulações de servidores que, aproveitando-se a *policy window* do período pós-constituente para os lemas da modernização e da profissionalização do Poder Legislativo, requerem uma estrutura de qualificação/capacitação para as carreiras técnico-administrativas nesse Parlamento. Concomitantemente, os deputados exprimem, em seus discursos, o fito de que Escola assumisse algumas tarefas de aproximação da Casa Legislativa com a sociedade, o que delineou os empreendimentos de educação política e de formação para a cidadania. Essa é a ‘dupla função’, nos dias correntes, presumida para quaisquer escolas do Legislativo no país, cuja gênese no panorama doméstico está vinculada à história da EL-ALMG.

## 6 Considerações finais

Neste trabalho procedeu-se uma descrição e análise, de abordagem histórica, sobre o exórdio e decurso da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, primeira Casa Legislativa brasileira a aludir tal conceito e consubstanciá-lo como um órgão do Parlamento; e o irromper da EL-ALMG é interpretado *vis-à-vis* o processo de modernização administrativa do Poder Legislativo no país após a Carta Magna de 1988 e as Constituições Estaduais subseqüentes.

A literatura nacional sobre educação corporativa no setor público – incluindo a terminologia “escola de governo” consagrada pela Emenda Constitucional nº 19/1998 – tem vários trabalhos que versam sobre a origem e trajetória de escolas (e centros de treinamento) tradicionais no Poder Executivo, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a Escola Superior de Administração Fazendária (Esaf) e Instituto Rio Branco, no Governo Federal, e a Fundação João Pinheiro (FJP), a Egap da Fundap-SP e a Fesp-RJ, em governos estaduais. Entretanto, no Poder Legislativo, a produção científica sobre o percurso das escolas do Legislativo é escassa, sobretudo os *cases* subnacionais – uma vez que as histórias do Cefor na Câmara dos Deputados e o do ILB no Senado são, parcialmente, abordadas por alguns manuscritos.

A EL-ALMG, o Cefor e o ILB, como escolas do Legislativo precursoras no país, formaram a tríade da educação corporativa no nosso Poder Legislativo na década

de 1990.<sup>2</sup> Suas experiências preambulares – tanto de capacitação técnica dos servidores/parlamentares, como de formação política dos cidadãos – forjaram a disseminação do conceito e a estruturação de EL em Assembleias Legislativas de diversas unidades da Federação e algumas Câmaras Municipais nos anos 2000. Em que pesem as notáveis realizações de cada um desses três órgãos para a institucionalização da educação legislativa no Parlamento brasileiro, é simbólico o pioneirismo da EL-ALMG, encetada em 1992 (com cinco anos de antecedência dos esforços correlatos no Congresso Nacional); esse fato *per se* justificou o recorte deste texto no intento mineiro.

Sintetizando os resultados do artigo, o estudo de caso da EL-ALMG demonstra que tal órgão é um dos resultados de uma “janela de oportunidade” que se abre no Poder Legislativo nacional entre 1986 e 1994, concernente à redemocratização na Nova República e às implicações dos novos textos constitucionais na União e nos estados. Observa-se, nesse intervalo temporal, a confluência de três fatores que oportunizam um movimento modernizante na ALMG como organização: (a) o alto índice de renovação do corpo parlamentar dessa Casa; (b) a dinâmica de participação da sociedade civil na Constituinte de 1988 e na discussão da Constituição Estadual de 1989; e (c) o preceito constitucional de criação de carreiras técnico-administrativas no Poder Legislativo e a ordenação do concurso público como forma de ingresso.

Defronte a esses condicionantes, o quadro de servidores da ALMG encontrou um clima favorável para propor a instituição de uma escola do Legislativo no pacote de medidas modernizadoras apresentadas pela 12ª legislatura, alçando a profissionalização dos recursos humanos como eixo central dessa entidade – iniciada com o provimento de treinamentos livres nos idos de 1993 e direcionada até a sua autonomia para organizar o próprio curso de pós-graduação *lato sensu* em 2010. No meio desse caminho, entre o final da década de noventa e o limiar dos anos 2000, a EL-ALMG, atendendo aos anseios de alguns deputados, diversificou suas funções, dispondo-se como espaço de letramento político da população e um dos instrumentos de promoção da interlocução entre a Assembleia mineira e a sociedade. Nasceriam, na ocasião, alguns embriões de operações de Parlamento

---

<sup>2</sup> Para um trabalho acadêmico de fôlego que investiga essa tríade da educação legislativa no Brasil, ver a dissertação de mestrado intitulada *As escolas do Legislativo no contexto de modernização do Parlamento brasileiro: um estudo de casos múltiplos – EL-ALMG, CEFOR e ILB-INTERLEGIS*. Apresentada em 2015 no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, a versão eletrônica está disponível no *website* da Associação Brasileira de Escolas do Legislativo (Abel): <https://www.portallabel.org.br/images/pdfs/as-escolas-do-legislativo-no-contexto-de-modernizacao-do-parlamento-brasileiro.pdf>

aberto e programas de cidadania que, nos dias de hoje, são uma realidade em muitas Casas Legislativas, com um vasto leque de ações.<sup>3</sup>

No tocante às limitações metodológicas da pesquisa, baseada em um estudo de caso único, deve-se mencionar que o artigo não permite extrapolar os resultados da análise da EL-ALMG para o conjunto das escolas Legislativas brasileiras. Ademais, os apontamentos históricos descritos no texto não revelam as inerentes disputas políticas e conflitos de quaisquer naturezas que, obviamente, sucederam-se no período trilhado pelo trabalho. Esse remate seria possível apenas com uma investigação que utilizasse, complementarmente, do método da história oral com múltiplos atores (ex-servidores e ex-deputados) que participaram dos diferentes momentos de construção institucional da escola cobertos na seção 5. Essa lacuna é, portanto, a primeira recomendação para a continuidade desse estudo no âmbito da ALMG.

Por último, pensando em uma agenda de pesquisa futura mais ampla em torno da temática da história das escolas do Legislativo no Brasil, preconizam-se três pistas:

- a replicação do exame conduzido neste trabalho para outras escolas do Legislativo estaduais e municipais que tenham, pelo menos, 12 anos de funcionamento (sucessão de três mandatos legislativos), tal como uma oportunidade de contribuir com história da disciplina de Administração Pública no Brasil como aconselham Costa e Costa (2016), bem como com a memória do conceito de EL;
- a compreensão do processo de difusão nacional do conceito de EL e os mecanismos de multiplicação de suas práticas no Poder Legislativo brasileiro a partir dos anos 2000, considerando a influência das experiências precedentes na EL-ALMG, no Cefor e no ILB; e
- a atenção às relações entre o inventário de treinamento, capacitação e formação das EL, voltadas aos servidores e parlamentares, com as linhas mestras da política de gestão de recursos humanos da sua Casa Legislativa. A ideia é prospectar como a educação corporativa ofertada pelas escolas do Legislativo tem apoiado, ao longo dos tempos, a implementação de uma gestão estratégica de pessoas no Parlamento, na linha discutida por Côrtes e Meneses (2019). Ou, adotando-se um ângulo mais amplo, propõe-se a indagação: quão alinhadas eram/são as ações de T&D nas EL com as diretrizes memoriosas de aperfeiçoamento do Poder Legislativo no conjunto de seus propósitos?

---

<sup>3</sup> Para uma lista de projetos e atividades que podem compor um programa de cidadania nas Casas Legislativas na atualidade, a ser encabeçado pelas EL, ver o artigo de Ludwig (2019).

Espera-se que essas indicações estimulem os pesquisadores da comunidade acadêmica de administração pública no Brasil a alargarem os estudos legislativos, sob o prisma organizacional, pela trilha das escolas do Legislativo. Além disso, são latentes outras rotas em torno de temáticas das áreas funcionais (finanças, operações, recursos humanos, sistemas de informação e comunicação) na Casa Legislativa, para perscrutar o processo de modernização administrativa do Parlamento e seus resultados gerenciais e institucionais. Sem dúvida, essa é uma via para adensar os estudos intraorganizacionais de gestão legislativa no país.

### Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). *Revista do Legislativo*, v.1, n. 1, p. 48-49, out./dez. 1992.

\_\_\_\_\_. *Anais do Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte”*. Belo Horizonte, abr., 1986. (mimeo).

ANASTASIA, Fátima. Mudanças institucionais e renovação na Assembleia. *Revista do Legislativo*, v.7, n. 24, p. 29-34, out./dez. 1998.

ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012.

ASSIS, L. F. Educando para a cidadania: a experiência da escola do Legislativo. *Educação & Sociedade*, v. 18, n. 59, p. 369-387, ago. 1997.

BAGEHOT, W. *The English Constitution*. 2. ed. London: Chapman & Hall, 1873.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; DIAS, M. C. Perspectiva sociopolítica da interatividade na mídia legislativa: o caso da Câmara dos Deputados. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 11, n. 17, p. 59-83, jul./dez. 2009.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; RODRIGUES, M. R. Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara. *Revista de Estudos de Comunicação*, v. 13, n. 31, p. 159-169, mai./ago. 2012.

BERNARDES, C. B. *Política, institucional ou pública? Uma reflexão sobre a mídia legislativa da Câmara dos Deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, 2010.

BOBBIO, N.; METTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5. ed., v. 2. Brasília: Ed. UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BUARQUE, C. A modernização do Senado Federal. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *Construindo sociedade ativa e moderna e consolidando o crescimento com inclusão social*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 2010.

CARVALHO, M. A. A influência de Hobbes, Locke e Rousseau na formação do Parlamento moderno. *Revista de Informação Legislativa*, v. 40, n. 160, p. 261-268, out./dez. 2003.

CARVALHO, V. N. Escolas do Legislativo e a educação para a democracia. *E-Legis*, v.7, n. 15, p. 46-61, set./dez. 2014.

CHACON, V. *História do Legislativo brasileiro: Câmaras Municipais*. Brasília: Senado Federal, 2008.

CHAVES, J. M. M. Mecanismos que assegurem a implantação de sistemas estaduais de informação legislativa. In: ANAIS DO I SEMINÁRIO NACIONAL DE INFORMATIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO. ALMG: Belo Horizonte, 1986.

CHEIBUB, J. A. O Poder Legislativo nas democracias contemporâneas. *E-Legis*, v.6, n. 10, p. 7-25, jan./abr. 2013.

CINNANTI, C. J. J. A (des)confiança do cidadão no Poder Legislativo e a qualidade da democracia no Brasil. *E-Legis*, v. 4, n. 6, p. 84-95, jan./jul. 2011.

CÔRTEZ, F. G.; MENESES, P. P. M. Gestão estratégica de pessoas no Legislativo federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 657-686, jul./ago. 2019.

COSSON, R. J. *Escolas do Legislativo, escolas de democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

\_\_\_\_\_. Letramento político: por uma pedagogia da democracia. In: *Cadernos Adenauer XI*, n. 3, ago. – *Educação política: reflexões e práticas democráticas*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

COSSON, R. J.; BARROS, A. T. Parlamento e educação: cursos e lógicas do sistema brasileiro de educação corporativa. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 1, p. 125-156, jan./mar. 2019.

COSTA, F. L.; COSTA, E. M. L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.

DUTRA, Y. S. O Legislativo analisado como um sistema organizacional aberto. *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 112, p. 429-444, out./dez. 1991.

FARIA, M. A. *Diálogo com o tempo: 170 anos do Legislativo mineiro*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2005.

FERREIRA JÚNIOR, N. A. Comissão de Legislação Participativa: a construção da democracia deliberacionista. *E-Legis*, v.1, n. 1, p. 21-24, jul./dez. 2008.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.

FLICK, U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2004.

FUKS, M; FIALHO, F. M. Mudança institucional e atitudes políticas: a imagem pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (1993-2006). *Opinião Pública*, v. 15, n. 1, p. 82-106, jun. 2009.

\_\_\_\_\_. Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002). *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, n. 4, p. 257-282, jul./dez. 2010.

GUIMARÃES, A. S.; SCHWARTZ, F. P.; SOUZA, J. W. *et al.* Administração pública legislativa: gestão estratégica. In: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Orgs.). *O processo legislativo, o orçamento público e a Casa Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

JOBIM, N. A Modernização do Legislativo. In: ALMG. *Ciclo Nacional de Debates*. 1991. (mimeo).

JOFFRE NETO, J. M. *Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio*. São Paulo: Ed. FGV, 2003.

KINGDON, J. W. Agenda setting. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

LAMARI, R. A reforma do Legislativo. In: *Cadernos Adenauer XI, n. 1, mar. – Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010.

LEMONS, C. R. F.; BERNARDES, C. B.; BARROS, A. T. TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas brasileiras na transição para a plataforma digital. *Observatório (OBS\*) Journal*, v. 5, n. 2, p. 01-22, 2011.

LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: LESSA, R.; MARTINS, C. B. (Orgs.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, 2010.

LUDWIG, A. C. W. Um programa de cidadania para as escolas do Legislativo. *E-Legis*, v.12, n. 29, p. 155-175, mai./ago. 2019.

MARINHO, M. J. M. C.; ABIJAUDI, M. I. B. *Modernização administrativa e o caso do Legislativo mineiro*. Fundação João Pinheiro: Especialização em Administração Pública, 1991. (mimeo).

MARQUES, J. R.; VENTURELLI, T. A. Da evolução da educação na sociedade para a educação no Legislativo. *Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*, v. 3, n. 1, p. 48-52, abr. 2004.

MOISES, J. A. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008.

NETO, C. P. S.; SILVA, J. C. F.; BARBOSA, A. J. A Câmara dos Deputados e a construção da moderna democracia brasileira: o debate das ideias (1946-1964). In: MIRANDA, R. C. R.; SOUZA, J. R. C. (Orgs.). *O processo Legislativo, o orçamento público e a Casa Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

POLSBY, N. W. The institutionalization of the US House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 1, p. 144-168, mar. 1968.

RIBEIRO, G. W. A educação legislativa é uma resposta à crise do Parlamento? *E-Legis*, v. 4, n. 6, p. 96-103, jan./jun. 2011.

SANTOS FILHO, N. G. *et al.* Mudança organizacional no Legislativo brasileiro: discutindo as possibilidades de aplicação do institucionalismo sociológico na análise da modernização da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 4., 2010. Anais... Vitória: Anpad, 2010.

SANTOS, M. L. Breve história da TV legislativa no Brasil: raízes e origens. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, BRASÍLIA. Anais... Brasília: Intercom, 2006.

SILVA, P. C. Onde são feitas as nossas leis? Estrutura e profissionalização dos legislativos municipais. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 4., 2014, São Paulo. Anais... São Paulo: DCP/FFLCH, 2014.

SIMÕES, M. Prodasen - 33 anos de história a serviço da modernização do Senado e do Legislativo brasileiro. *Senatus: Cadernos da Secretaria de Informação e Comunicação*, v. 4, n. 1, p. 70- 76, nov. 2005.

SQUIRE, P. The professionalization of State legislatures in the United States over the last century. In: *Anais do 20th International Political Science Association World Congress*. IPSA: Fukuoka, 2006.

\_\_\_\_\_. Measuring State Legislative professionalism: the squire index revisited. *State Politics and Policy Quarterly*, v. 7, n. 2, p. 211-227, summer 2007.

TEIXEIRA, C. P.; FREIRE, A. Decline, transformation and trust in Parliaments: the Portuguese case in a longitudinal and comparative perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, n. 1, p. 24-37, dez. 2010.

VERSIANI, M. H. Uma República na Constituinte (1985-1988). *Revista Brasileira de História*, v. 30, n. 60, p. 233-252, jul./dez. 2010.

YIN, R. *Case study research: design and methods*. 2. ed. Newbury Park: Sage Publications, 1994.

#### **William Maximiliano Carvalho de Melo**

Centro de Investigação em Ciência Política da Universidade do Minho – Portugal. Doutorando em Ciências da Administração pela Universidade do Minho, Portugal. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo. Bacharel em Marketing pela Universidade de São Paulo. E-mail: [willmax@usp.br](mailto:willmax@usp.br)

#### **Fernando de Souza Coelho**

Universidade de São Paulo - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP). Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Bacharel em Economia pela FEARP-USP. Professor da EACH-USP no curso de graduação e no programa de pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas. Presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) entre 2016-2018. Coordenador da Divisão Acadêmica de Administração Pública da ANPAD - triênio 2018-2020. E-mail: [fernandocoelho@usp.br](mailto:fernandocoelho@usp.br)