5

Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados

Marcos Reis

Especialista em Secretário de Comissões (UnB) e em Gestão Pública Legislativa (Centro de Formação da Câmara dos Deputados – Cefor) / Analista Legislativo na Câmara dos Deputados

Resumo: Este artigo é produto de pesquisa monográfica em curso de especialização. Busca analisar a implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, com ênfase na experiência da área legislativa. Trata-se de pesquisa qualitativa, que abrange revisão bibliográfica, pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam uma alienação da área legislativa em relação ao processo de implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados. As conclusões sinalizam que essa alienação pode ser entrave para que o processo venha a ser efetivo naquela instituição.

Palavras-chave: gestão pública; gestão estratégica; Poder Legislativo; Câmara dos Deputados.

Abstract: *The article is a product of a monograph's research in a specialization course. It examines the implementation of strategic management in the Chamber of Deputies, with emphasis in the case of the legislative area. It is a qualitative research, including literature review, documental research and semi structured interviews. The results point to an alienation of the legislative area from the process of implementation of strategic management in the Chamber of Deputies. The conclusions indicate that this alienation may be an obstacle for the process in the institution in the future.*

Keywords: *public management; strategic management; Legislative Power; Chamber of Deputies.*

Introdução

O objetivo deste artigo é trazer luz sobre como se vem processando a gestão estratégica na Câmara dos Deputados. Para sua consecução, terá como primeiro objetivo específico o delinea-

mento da evolução histórica da administração pública até se chegar ao modelo de gestão estratégica já adotado em órgão do Poder Legislativo. O segundo objetivo específico se circunscreve a traçar um quadro de como foi a implementação da gestão estratégica na Câmara.

A metodologia utilizada para a consecução da tarefa constitui-se de pesquisa bibliográfica referente ao desenvolvimento dos modelos de administração pública utilizados no País ao longo do tempo, os quais possibilitaram que segmentos do serviço público adotassem a gestão estratégica na condução de suas atividades. Para a realização da pesquisa foram entrevistadas algumas autoridades da Câmara dos Deputados, assim, o conhecimento ali partilhado será mesclado às reflexões aqui produzidas, sendo que não serão nominalizadas as opiniões singulares, a não ser quando necessário.

A primeira parte deste artigo trará o quadro do desenvolvimento observado na administração pública brasileira, desde os primórdios até se chegar aos modelos ligados à adoção da gestão estratégica, com a particularização de uma entidade do Poder Legislativo, no caso a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Já na segunda parte, tratará de como se processou a implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, particularizando como foram conduzidos os trabalhos, tanto na área administrativa como na área legislativa.

1 – Caminhos da administração pública até a gestão estratégica

Quando se pensa na evolução histórica da administração pública brasileira, inicialmente tem de se falar do patrimonialismo. Na visão de Martins (1995), a herança cultural patrimonialista é profundamente enraizada na cultura político-social do povo brasileiro, fazendo com que, mesmo no cenário de mudanças econômicas e sociais observadas no País, ainda assim o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob as suas mais diferentes formas, sejam características culturais presentes na sociedade, sendo, inclusive, reforçadas por meio do populismo. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) traz a con-

textualização do que seja patrimonialismo, ou seja, o sistema no qual a máquina estatal funciona como extensão do poder do soberano (BRASIL, 1995). Contudo, seus traços são perceptíveis em diversas instâncias da administração pública até os dias de hoje.

A tentativa governamental para superar o patrimonialismo foi a adoção da administração pública burocrática. Para Ferreira (1996), a experiência brasileira de adotar uma administração pública burocrática tem início na década de 1930, no governo Getúlio Vargas. Como premissa, adotou-se uma formatação em que a administração sofreu um processo de racionalização nos moldes weberianos, surgindo as primeiras carreiras burocráticas, criando-se o instituto do concurso público como forma de acesso ao serviço público, bem como se estabelecendo regras de promoção baseadas no mérito. Criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1936, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Para aquele autor, "o modelo de administração pública burocrática surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista" (FERREIRA, 1996, p. 8).

Conforme consta do PDRAE (BRASIL, 1995), a administração burocrática surgiu para defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Entretanto, com o desenvolvimento das sociedades, o Estado passou a assumir responsabilidades em maior dimensão, vinculadas à defesa dos direitos sociais dos cidadãos, o que ocasionou um conflito entre o custo mais alto pela manutenção da estrutura administrativa e a necessidade de controle da máquina.

Uma tentativa de modernização foi feita por meio da reforma iniciada com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que buscou superar a rigidez burocrática que imperava na administração pública brasileira à época. Autores como Bresser-Pereira (1996) e Ferreira (1996) consideram-no o primeiro momento de administração gerencial no Brasil, uma vez que enfatizou a descentralização ao patrocinar a autonomia com a administração indireta,

alicerçado no pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Balizou-se, também, pelos princípios da racionalidade administrativa do planejamento, orçamento e controle dos resultados, com o uso de empregados celetistas nas unidades descentralizadas.

Já o PDRAE informa que aquela tentativa de 1967 não produziu alterações no âmbito da administração burocrática central, permitindo que formas arcaicas e ineficientes existissem no plano da administração direta central, em contraposição à eficiência e competência que se observava na administração indireta (BRASIL, 1995). O mesmo plano diretor menciona que no início dos anos 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, houve uma nova tentativa de se reformar a administração e de se direcioná-la ao modelo gerencial, tendo em vista que se buscava mais eficiência na ação administrativa.

Para Ferreira (1996), a promulgação da Constituição Federal de 1988 influenciou a administração pública ao incorporar valores ligados à cidadania, ainda que não trouxesse uma diferenciação entre a administração direta e a indireta, além de ter abandonado a cultura do gerenciamento por resultados. Já na acepção de Bresser-Pereira (1996), os constituintes privilegiaram os princípios de uma administração arcaica, burocrática ao extremo, centralizada, hierárquica, rígida, com toda a prioridade sendo dada à administração direta ao invés da indireta. Para esse autor, os constituintes de 1988 não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado, que ameaçava a Nação. Não se deram conta, portanto, de que era necessário reconstruir o Estado, cuidando da recuperação da poupança pública, dotando o Estado de novas formas de intervenção, mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Eles não se aperceberam da urgência de se montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Bresser-Pereira entende que a mistura do patrimonialismo com este enrijecimento burocrático, então enraizados na administração pública, causou o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Bresser-Pereira (1997), um fenômeno recente veio pressionar ainda mais o quadro de crise do Estado. Com a globalização, o Estado viu-se sob dupla pressão: de um lado havia um novo desafio, uma vez que a missão estatal de proteger seus cidadãos estava em xeque; de outro, havia a premência de que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, passasse a ser, também, mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, no intuito de amenizar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorriam internacionalmente. Já o PDRAE mostra que o modelo racional-burocrático adotado no País limitou-se a padrões hierárquicos rígidos e concentrou-se no controle dos processos e não dos resultados. Tal modelo revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos enfrentamentos que o País passou a viver diante da globalização econômica (BRASIL, 1995).

Sob essas perspectivas, pode-se entender as palavras de Bresser-Pereira em trabalhos distintos ao defender uma reformatação do aparelho do Estado. Para o autor, "a crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo" (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1), "já que a causa fundamental da grande crise econômica dos anos 1980 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo" (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 52); e, por fim, "se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico que subjaz à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas o reconstruir, reformá-lo" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 23).

Já Ferreira (1996) menciona que, na busca da superação das crises fiscal e de desempenho, o Estado deveria se pautar em três movimentos centrais para solucionar o problema: busca permanente de aumento de eficiência da máquina pública (fazer mais com menos); melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços públicos (fazer melhor); e resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum de aprendizado social (fazer o que deve ser feito).

A maioria dos países passa por pressões como globalização financeira, integração de mercados, privatizações e terceirizações, novos valores culturais, insatisfação dos cidadãos, crise

fiscal, revolução tecnológica da informática e das comunicações, ascensão da sociedade civil, crescimento em escala dos problemas, o que, em seu conjunto, tem gerado nesses países a necessidade de se rever a atuação da administração pública por meio de sua reinvenção, reforma, ou pela busca de um novo modelo de existência.

Para Vaz (2008), algumas nações, em especial aquelas com tradições anglo-saxônicas e de marcada orientação neoliberal, iniciaram nos anos 1980 um processo de mudança na administração pública com vistas a buscar maior eficiência na prestação do serviço público, bem como a reduzir os gastos governamentais. E ele continua citando que naquela década e na de 1990 o mundo conheceu uma profusão de experiências vinculadas a novas técnicas de gestão no setor privado, com novos temas emergindo, especialmente as transformações operadas na Ciência da Administração, como o tratamento de informações em grandes volumes e profundidade, a busca da excelência no atendimento aos clientes, a redução de desperdícios e retrabalhos, a automatização da produção de bens e serviços, a utilização da internet para a prestação de serviços, a redução das organizações ao seu porte mínimo (VAZ, 2008).

É sob esse prisma que Bresser-Pereira (1996, 1998) comenta que a administração pública gerencial que nasce no Brasil é inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. Para ele, a velha administração pública burocrática estaria sendo substituída por uma nova forma de administração, a qual tomou emprestados os imensos avanços pelos quais passaram as empresas durante o século XX sem, contudo, perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público. Nesse sentido é que o PDRAE é literal ao dizer que "a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última" (BRASIL, 1995, p. 17).

O PDRAE se pronuncia no sentido de que no Brasil o governo não carece de governabilidade, ou seja, de poder para governar,

dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta com a sociedade civil. Contudo, há um nítido problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995).

Para Bresser-Pereira (1997), quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isso representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Contudo, no momento em que o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou patente a ineficiência inerente a esse tipo de administração. Enquanto o conjunto de administradores públicos profissionais via sua posição estratégica na sociedade aumentar, ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos e, sobretudo, mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação direta da sociedade na gestão pública.

Para Ferreira (1996), o desafio de reformar o Estado liga-se ao contexto de mudança social, política e econômica que caracteriza a sociedade atualmente. Essa tarefa de transformação impõe ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento, num esforço conjunto com a sociedade, visando encontrar alternativas para se superar as desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade.

Na visão de Ferreira (1996), para a consecução da reforma do aparelho do Estado tem de se pensar em sua realização sob três dimensões básicas: a institucional legal, visando aperfeiçoar o sistema jurídico-legal atinente ao tema; a cultural, que visa substituir a cultura burocrática dominante pela gerencial; e a de gestão, por meio da introdução de novos princípios e técnicas de administração voltadas para a melhoria do desempenho das instituições públicas. Para o autor, a construção de um cenário que possibilite o

funcionamento de uma administração pública pautada no modelo gerencial proposto pressupõe que haja o resgate da cultura de planejamento perdida; a evolução da política orçamentária para um modelo de instrumento gerencial e que possibilite o controle social; que se construa a concepção de nova sistemática de gestão financeira, assegurando a disponibilidade de recursos de forma coerente com os compromissos de resultados; que se incorpore a consciência de custos na administração, avançando na busca da eficiência; que se patrocine a modernização das estruturas administrativas, buscando a leveza, flexibilidade, descentralização, horizontalização e redução de níveis hierárquicos; que se reflita sobre o controle e a construção de política de recursos humanos a assegurar e delimitar o espaço do novo servidor público.

O PDRAE preconiza que "a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações" (BRASIL, 1995, p. 16). Na alocação das atividades a serem desenvolvidas pela máquina estatal, depreende-se que a Câmara dos Deputados está incluída no núcleo estratégico do Estado, que é responsável por definir as leis e as políticas públicas e de cobrar o seu cumprimento. É o setor em que as decisões estratégicas são tomadas, correspondendo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao núcleo decisório do Poder Executivo. No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, sendo que a efetividade é mais importante que a eficiência, pois o que importa saber é se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional e se correspondem aos objetivos mais gerais aos quais a sociedade brasileira está voltada ou não. Uma vez tomadas as decisões, o necessário é que elas sejam efetivadas.

É interessante destacar que mesmo sendo um plano de valorização do modelo gerencial, para o núcleo estratégico previa a coexistência do modelo burocrático com o gerencial, posto que no primeiro, as características da segurança e da efetividade das decisões se alinhariam à eficiência obtida com o segundo. Tal iniciativa ligava-se à proposta de que o núcleo estratégico

do Estado tomasse decisões mais corretas, efetivas e que seus serviços operassem mais eficientemente.

O PDRAE menciona nos objetivos específicos para o núcleo estratégico a necessidade de se modernizar a administração burocrática, por meio de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho. E traz a citação: "É preciso implantar na administração pública toda uma nova filosofia, toda uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas" (BRASIL, 1995, p. 55).

O novo modelo proposto não visa à substituição por completo do modelo burocrático clássico. Para Ferreira (1996), o que se almeja é fazer as adaptações e apropriações necessárias para se dotar a administração pública de um modelo que possibilite o cumprimento de suas finalidades. Bresser-Pereira (1997) menciona que, apesar de a administração pública burocrática estar sendo substituída pela administração pública gerencial, isso não significa diminuir o papel da burocracia estatal, que tem uma importância cada vez mais estratégica na administração do Estado. O próprio PDRAE (BRASIL, 1995) indica que a adoção do modelo gerencial não vem para negar o modelo burocrático, antes vem apoiado nele, propondo a melhora da performance, mas tendo uma diferenciação quanto ao controle, que era baseado nos processos e passaria a sê-lo nos resultados.

Para Bresser-Pereira (1996), o objetivo é promover a modernização e o aumento da eficiência da administração pública, buscando fortalecer a administração pública direta. E ele destaca algumas características da administração pública gerencial: orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado; e valorização do seu trabalho técnico e político em participar, juntamente com o segmento político e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1997). O autor reforça também ou-

tros pontos (1998), como a administração pública gerencial ser orientada, também, para a obtenção de resultados, além de ter como estratégia a previsão da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação. E ele cita: "A administração pública gerencial envolve [...] uma mudança na estratégia de gerência, mas esta estratégia tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada" (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 33).

Traçando-se uma diferenciação entre a administração burocrática e a gerencial, na visão de Bresser-Pereira (1998), enquanto a primeira é autorreferente, a outra é orientada para o cidadão. Já na percepção de Machado (2001), as organizações públicas foram desenhadas para serem muito estáveis, mas chegou-se a um ponto da história em que essa estabilidade ficou inviável. Logo, se não houver um realinhamento de ações, as mudanças serão excessivamente lentas e as organizações que não mudarem estarão fatalmente condenadas ao fracasso. Essas ações devem prever um Legislativo e um Judiciário independentes, transparência de orçamentos, compras e contratações, uma boa auditoria, combate à corrupção, mão de obra treinada e capacitada.

Após a explanação dos modelos administrativos que interferiram na dinâmica do aparelho estatal brasileiro, passa-se à caracterização de um aprimoramento ocorrido no modelo gerencial, momento em que se optou pela adoção do planejamento estratégico como ferramenta para incrementar a gestão pública. Para Bryson (1988), os pensamentos e as ações estratégicas na atualidade estão com uma importância crescente na continuidade da viabilidade e efetividade de governos, agências públicas e organismos não governamentais. Sem planejamento estratégico é improvável que esses organismos obtenham sucesso nos numerosos enfrentamentos que se lhes apresentam. Para o autor, enquanto o cidadão mostra-se contrário aos altos impostos e que as administrações públicas enfrentam problemas orçamentários, a população demanda serviços públicos de excelência. Nesse cenário, o planejamento estratégico é designado a ajudar organismos públicos na resposta efetiva de seus novos desafios. E o autor enumera as ações necessárias às organizações públicas, a fim de bem enfrentar as várias formas de pressão sobre elas:

- Elas necessitam exercitar seu *expertise* nas áreas de sua atuação para assegurar correspondência para com seus diversos atores interessados.
- Elas necessitam desenvolver boas estratégias para enfrentar as circunstâncias sempre mutáveis.
- Elas necessitam desenvolver bases coerentes e defensáveis para embasar suas decisões administrativas.

Para Bryson (1988), os responsáveis pelas grandes decisões necessitam de um processo estruturado para auxiliá-los na identificação e resolução das mais importantes situações pelas quais passa uma organização. Ele relata que alguns organismos governamentais norte-americanos reportaram benefícios alcançados com o planejamento estratégico, como agir mediante um pensamento estratégico; clarificação da direção futura; tomada das decisões com melhor ciência sobre suas consequências futuras; desenvolvimento de uma base coerente e defensiva sobre decisões táticas; exercício de *expertise* em áreas sob o controle organizacional; resolução da maioria dos problemas organizacionais; melhora da performance organizacional; capacidade para lidar efetivamente com as rápidas mudanças circunstanciais; e criação de uma equipe de colaboradores. Para o autor, não há garantia de que o planejamento estratégico alcance os objetivos propostos, contudo, cada vez mais um número maior de administradores públicos tem adotado tal ferramenta, investindo tempo, atenção e recursos para que a organização funcione efetivamente.

Para Ferreira (1996), o planejamento estratégico assume papel determinante num ambiente envolto em profundas transformações e sob a ação imprevisível das mudanças. Ele cita que "normalmente associa-se risco à mudança, mas, muitas vezes o risco maior está em não mudar" (FERREIRA, 1996, p. 31). Já Machado (2001), ao relatar os conhecimentos adquiridos em palestra proferida por David Osborne, cita que, segundo Osborne, um governo empreendedor deve ser um governo catalisador, promovendo e coordenando a ação; ser um governo competitivo; ser um governo inspirado em missões, sendo essa sua justificação social ou razão de ser; ser um governo orientado por resultados; ser um governo voltado para os clientes, para servir aos cidadãos, que são os "com-

pradores" dos serviços públicos; ser um governo empreendedor; ser um governo descentralizador; ser um governo da comunidade, proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais; ser um governo que antevê, que antecipa, que previne, estrategicamente, e não um governo "quebra-galho"; ser um governo orientado para o mercado, que usa mecanismos do próprio mercado para oferecer melhores serviços públicos.

Para Machado (2001), a essência do novo modelo de governo chamado empreendedor é, justamente, conseguir implementar mudanças com eficiência, eficácia e efetividade. Ao comentar a palestra de Osborne, cita que o novo modelo que hoje surge, em contraposição ou aperfeiçoamento ao anterior modelo burocrático, prevê a descentralização, criatividade, eficácia, interação, flexibilidade, inovação e capacidade de aprender novas formas de ação, quando as condições mudam.

A fim de se ter um quadro sobre a adoção de ferramentas ligadas ao planejamento estratégico em organismos do Legislativo no Brasil, optou-se pela descrição de modelo adotado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) por representar o organismo que, atualmente, detém o melhor exemplo encontrado de programa visando à melhoria dos trabalhos legislativos, no caso, o ambicioso projeto estratégico chamado Direcionamento Estratégico: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020.

No projeto, a ALMG (MINAS GERAIS, 2010) especifica que o Legislativo é o poder constitucional que melhor responde ao princípio de que todo poder emana do povo, ao ter na representação popular uma de suas funções preponderantes, canalizando e transformando em normas e políticas públicas as aspirações da sociedade. Foi nesse cenário que se criou a visão de futuro de ser essa instituição reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor e de se firmar como agente relevante no desenvolvimento do Estado.

O documento especifica que, num cenário de rápidas e constantes transformações, o Parlamento não pode ficar a reboque dos fatos, tendo de se ajustar a essas novas demandas para que sejam dadas

respostas à altura das novas necessidades apresentadas pelos cidadãos. Nesse sentido, a adoção de uma visão integrada das funções legislativas encontra respaldo, entre outras, nas tendências observadas no Brasil e no mundo de se ter maior engajamento da sociedade na esfera pública; na exigência de maior transparência e de participação nos sistemas de tomada de decisão; no aumento da participação do Legislativo na formulação de políticas públicas, como resposta à exigência de mais eficiência, eficácia e efetividade da legislação; na crescente demanda da sociedade e de agências de controle externo para que políticas públicas sejam monitoradas e fiscalizadas com foco em resultados concretos e melhorias reais para a sociedade.

É interessante destacar que o Direcionamento Estratégico foi determinado e aprovado pelos deputados estaduais mineiros, denotando iniciativa inédita numa casa legislativa, fazendo com que o projeto seja ainda mais sólido e tornando o Parlamento mineiro referência em aprimoramento da legislação e consolidação de canais de participação social, sem contar que possibilita o acesso a toda Casa de uma visão de futuro e métodos consistentes de elaboração e concretização de seus projetos de gestão. A proposta da ALMG foi de integrar as funções do Parlamento, adotando estruturas organizacionais que combinassem altos índices de especialização e alta capacidade de ação coordenada, o que é resultado da reflexão sobre os passos dados no passado e sobre as perspectivas futuras a indicar a necessidade de renúncia ao planejamento meramente administrativo das atividades da Secretaria-Geral da Mesa da Assembleia para se adotar uma visão de conjunto e de longo prazo.

O projeto estratégico da ALMG institucionalizou os novos procedimentos de atuação, bem como as ferramentas de interação com os cidadãos, de forma que os deputados eleitos ao longo da década tenham bases sólidas e diretrizes modernas para cumprir, aperfeiçoar e integrar as funções de representar, legislar e fiscalizar.

O Direcionamento Estratégico da ALMG prevê que a missão daquele organismo é o de "exercer a representação e promover a participação da sociedade na elaboração das leis estaduais e na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais" (MINAS GERAIS, 2010, p. 20). Já a visão

de futuro da Assembleia Legislativa é de "ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor" (MINAS GERAIS, 2010, p. 21).

O intento dos gestores da Assembleia foi o de instituir mecanismos de continuidade do processo de implementação ao longo da década, de maneira que cada Mesa empossada estabeleça suas prioridades e carteira de projetos específicos, com vistas a atingir os objetivos estratégicos em 2020. Tais projetos prioritários de cada Mesa serão objeto de deliberação, o que dará às decisões tomadas o caráter de estratégia do Poder Legislativo.

Com esta primeira parte foi feito o balizamento do conhecimento sobre a evolução da administração pública brasileira, bem como sobre a adoção da gestão estratégica nos seus serviços, com o exemplo do modelo adotado pela ALMG. Agora passa-se à descrição do modelo sugerido e adotado pela Câmara dos Deputados.

2. Aplicação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados

Preliminarmente é necessária uma explanação sobre a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. Ainda que não haja uma distinção formal, na Casa há o entendimento extraoficial da divisão em duas áreas: a administrativa e a legislativa. A primeira está afeta a possibilitar o funcionamento de toda a máquina, também chamada de área-meio. Já a atuação da segunda circunscreve-se ao auxílio para que os representantes do povo exerçam seus mandatos nas diversas atribuições que lhes caibam, constituindo-se na área-fim propriamente dita.

O organograma ao lado permite uma visão da estrutura administrativa da Câmara, onde se nota que, atrelados às estruturas políticas constituídas pelo Plenário, Mesa Diretora e colegiados políticos, há dois órgãos principais: a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa (SGM). À primeira estão ligados os diversos órgãos incumbidos da administração da Casa. Já a SGM, ainda que parecendo isolada, conta com uma ligação funcional com a Diretoria Legislativa, que abarca todos os departamentos responsáveis pela produção legislativa.

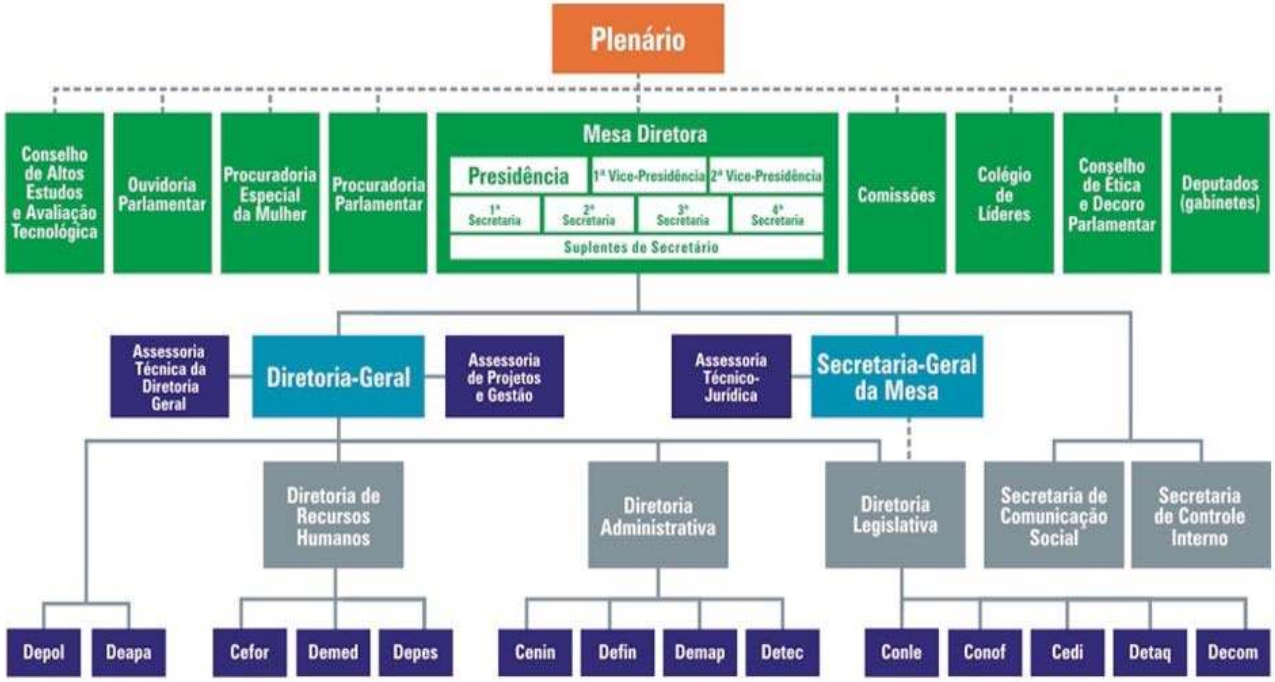

Fig. 1: Organograma da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a)

A Câmara dos Deputados teve um processo singular de implantação de sua gestão estratégica. Num primeiro momento, a área administrativa da Casa teve uma maior participação no processo. Com o novo ciclo que agora começa, uma das metas perseguidas é a inclusão da área legislativa nos esforços. A Casa do Povo tem suas funções delineadas pela Constituição Federal e sua estrutura de apoio técnico, administrativo e legislativo tem como objetivo possibilitar as condições devidas para que a missão da Câmara seja alcançada. Nesse contexto, a adoção da gestão estratégica na Câmara dos Deputados está direcionada à busca da eficiência na realização de seus serviços.

2.1 Primeiro ciclo de gestão

Para Botelho e Melo (2009), o desejo de mudança na maneira de gestão por parte da Câmara dos Deputados é oriundo das influências que afetam as organizações como um todo. Segundo as autoras, o que se persegue é que os processos sejam continuamente aperfeiçoados, o que promoverá economia de recursos públicos, de maneira que todos esses elementos alinhados possam contribuir para a otimização do desempenho das funções constitucionais da Casa, para o exercício da cidadania e para o fortalecimento institucional do Legislativo.

O primeiro sinal de planejamento estratégico na Câmara dos Deputados surgiu em 2004, momento em que a alta administração se reuniu a fim de traçar as diretrizes que balizariam a condução da gestão da instituição. Como resultado, naquele encontro foram delineados a missão, a visão e os valores a serem adotados pela administração superior. No portal corporativo da Casa, esses itens vêm assim descritos:

> 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 (MISSÃO..., 2011).

Em 2006, a Diretoria de Recursos Humanos da Casa adotou o planejamento estratégico para a consecução dos serviços sob sua responsabilidade. A metodologia adotada para a condução do processo foi o *Balanced Scorecard* (*BSC*), o qual fornece mais que um mapa com os objetivos estratégicos para o setor em que está sendo aplicado. Tal ferramenta prevê que cada objetivo seja medido por, ao menos, um indicador estratégico, com metas periódicas fixadas. Seguindo aquele exemplo, outros órgãos da Câmara abraçaram a ideia e patrocinaram a implantação do planejamento estratégico em seus serviços.

Para Botelho e Melo (2009), com esse cenário em que diversos órgãos da Câmara dos Deputados adotaram o planejamento estratégico para suas atividades, ficou mais fácil para que, internamente, fosse construído um modelo próprio do tipo *middle-up-down*, alicerçado nas lições aprendidas ao longo da implantação singular naqueles diversos órgãos e denominado de "Estratégia Corporativa Deduzida" (BOTELHO; MELO, 2009, p. 6-7). As autoras também destacam o fato de que a alta administração da Casa nunca deixou de apoiar abertamente as iniciativas particulares de otimização de gestão, bem como o modelo adotado. E salientam que, na estrutura organizacional da Câmara, há uma área formalmente responsável pela promoção e continuidade das atividades ligadas à gestão estratégica da Casa, vinculada diretamente à Diretoria-Geral da Câmara, nominada Assessoria de Projetos e Gestão.

Botelho e Melo (2009) comentam que a metodologia específica adotada na Câmara dos Deputados possibilitou a construção do seu mapa estratégico corporativo, baseado na análise dos mapas estratégicos elaborados por cada área, além de ter estabelecidos os objetivos corporativos com base na frequência da ocorrência e no impacto corporativo dos objetivos setoriais que apresentavam descritores semelhantes ou relacionados.

Como a área administrativa da Casa teve participação predominante nesse primeiro ciclo no planejamento estratégico que se fazia, é óbvio que o produto seria uma fotografia dessa realidade. Da junção dos mapas singulares das diversas áreas da Casa, alicer-

çados sob a missão, a visão e os valores da organização, criou-se o Mapa Estratégico Corporativo da Câmara dos Deputados, conforme a figura a seguir, adotando-se as perspectivas: Pessoas e Tecnologia, Processos Internos, Público-alvo e Papel Institucional.

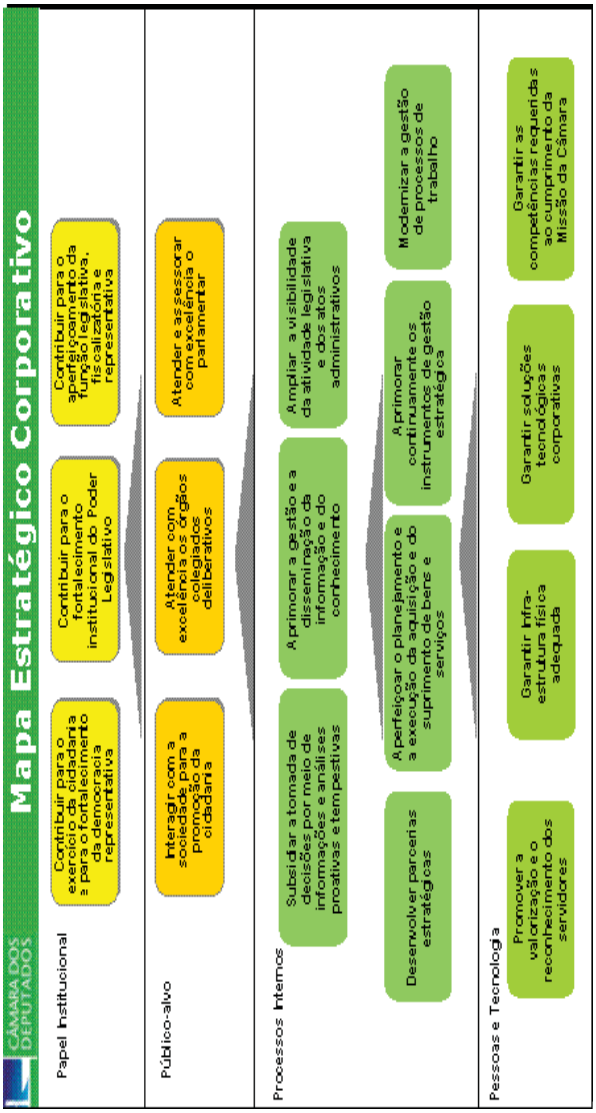

Fig. 2: Mapa Estratégico Corporativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b)

Para Botelho e Melo (2009), quase 80% dos projetos considerados estratégicos para a Câmara dos Deputados inserem-se na base do mapa, especificamente nas perspectivas Pessoas e Tecnologias e Processos Internos. Para as autoras, o planejamento estratégico foi o primeiro passo para deslanchar a instituição rumo ao amadurecimento de seus projetos administrativos e de seu capital humano e tecnológico na busca da promoção dos objetivos de topo do mapa, ou seja, o relacionamento com a sociedade brasileira, deputados e órgãos deliberativos (perspectiva Público-alvo) e a excelência do poder institucional como órgão do Poder Legislativo (perspectiva Papel Institucional).

Botelho e Melo (2009) comentam que, uma vez delineado o modelo corporativo, é necessário o fortalecimento da Gestão Estratégica da Casa por meio do alinhamento de todas as diretorias e unidades administrativas aos objetivos previstos no Mapa Estratégico Corporativo. Nesse sentido, a administração da Casa atualmente conta com 12 projetos estruturantes, para o cumprimento dos objetivos estratégicos propostos no Mapa Estratégico Corporativo, bem como à promoção do salto qualitativo na gestão estratégica da Câmara dos Deputados, sendo eles: gestão administrativa, informações gerenciais, gestão de projetos, gestão de processos, plano diretor de uso dos espaços, gestão por competências, educação continuada, gestão da informação e do conhecimento, portal corporativo, infraestrutura e serviços de tecnologia da informação, TV digital e, por fim, gestão do relacionamento, o que demonstra a forte correlação desse primeiro ciclo de gestão estratégica com a área administrativa da Câmara dos Deputados.

No entender de Botelho e Melo (2009), a estratégia corporativa passa a ser realidade a partir do desenvolvimento de projetos que sirvam para direcionar os esforços e priorizar o uso dos recursos de forma a alcançar os resultados esperados. Para tanto, a profissionalização das atividades de gerenciamento de projetos na Casa será primordial a fim de se consolidar a metodologia de gestão de projetos.

Para Botelho e Melo (2009), a administração da Casa tem investido fortemente no novo modelo de gestão adotado, amparado

pela gestão estratégica, pela gestão de projetos e de processos, com a ciência de que a qualidade dos serviços prestados aos parlamentares e à sociedade será potencializada. Segundo as autoras, a instituição acertou, também, ao estabelecer o mapeamento, o aperfeiçoamento e a automatização de processos de trabalho considerados estratégicos, a fim de se aperfeiçoar os procedimentos burocráticos com vistas ao atendimento das necessidades dos deputados e dos cidadãos. Por meio da gestão de processos, o que se buscará é a integração das atividades de diversas áreas da organização para torná-las mais eficientes, melhorando a cadeia de procedimentos organizacionais e dos sistemas integrados a partir da mínima utilização de recursos e do máximo de acertos.

É de se destacar que indicadores de desempenho desse primeiro ciclo da gestão estratégica da Casa vêm sendo definidos desde janeiro de 2009. A construção dos indicadores é gradual e começa de baixo para cima, pelas perspectivas da base do Mapa Estratégico Corporativo, e termina por se refletir nas perspectivas do topo do mapa. Por fim, as autoras citam que "os esforços estão sendo alinhados para que a geração de produtos e serviços na Casa destine-se a atender com excelência e efetividade os parlamentares, os órgãos colegiados e a sociedade brasileira" (BOTELHO; MELO, 2009, p. 21).

2.2 Novo ciclo de gestão

O trabalho monográfico realizado constatou, tanto por meio de pesquisa documental como por meio de entrevistas, que a área legislativa da Casa teve uma vivência distinta de todo o processo de gestão estratégica abraçado pela Câmara dos Deputados até então. A fim de melhor esclarecer a condução da pesquisa realizada, destaca-se que foram feitas entrevistas semiestruturadas com autoridades ligadas à área legislativa e à implementação da gestão na Câmara. Foram ouvidos o secretário-geral da Mesa, o diretor substituto da Diretoria Legislativa, o diretor do Departamento de Comissões, a chefe da Assessoria de Projetos e Gestão e a secretária da Comissão de Legislação Participava (CLP), juntamente com o seu substituto. Como a área legislativa abarca uma quanti-

dade considerável de órgãos e servidores, optou-se por ouvir os principais atores envolvidos na condução dos trabalhos da área, inclusive singularizando uma célula constituinte, no caso a CLP.

Primeiramente é necessário ressaltar que falar de gestão estratégica na 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 orientar, otimizar e melhorar os trabalhos que servem de suporte à atuação dos deputados. Antes, a intenção da Casa é atrair os parlamentares para o comprometimento com a gestão estratégica, de maneira que isso possa viabilizar a qualidade das leis criadas, com o estudo do impacto dessas leis e se as que estão sendo aprovadas são realmente de interesse da população.

Há o entendimento de que cada parlamentar tenha uma visão particular sobre a serventia da Câmara dos Deputados, bem como sobre o que eles esperam que a instituição deva, ou não, atingir ao final de uma legislatura, como reflexo de seus projetos político-partidários individuais. Esse tipo de interesse tipicamente particularizado do conjunto dos parlamentares não pode ser confundido com as intenções do planejamento estratégico em vigor na Casa. O trabalho monográfico traz a citação "Não é para a gente viabilizar a intenção de um parlamentar individualmente ou de uma corrente de pensamento. A intenção de viabilizar [com a gestão estratégica] é aquilo que é a missão da Casa" (REIS, 2011, p. 64).

Um outro ponto destacado é o de que o planejamento estratégico atual não visa discutir as questões eminentemente políticas dos parlamentares, nem sua atuação nos diversos colegiados. Logo, o planejamento estratégico pode, sim, melhorar a atuação parlamentar nos diversos colegiados dos quais eles participam, inclusive nos próprios gabinetes parlamentares, isso visto num cenário de que a modernização dos procedimentos possa, em dado momento, também influenciar naquela atuação. Contudo, pretender-se que a gestão estratégica tenha como objetivo otimizar a ação política dos parlamentares não teria fundamento.

Seria até mesmo plausível que, numa visão de futuro, os colegiados políticos pudessem ter sua atuação otimizada com o planejamento estratégico, sempre com a ressalva de que não é proposta ensinar aos parlamentares fazer política. Com o planejamento estratégico, a ação política poderia se beneficiar da área técnica vinculada à área legislativa, conciliando o que os parlamentares trazem na sua bagagem política e possibilitando o exercício de um mandato possível.

O segmento político tem uma visão de mais curto prazo de acordo com a duração dos mandatos específicos que lhes digam respeito. Por exemplo, nas comissões temáticas da Casa, a presidência de uma comissão tem uma visão de um ano. Já a Mesa Diretora da Casa tem uma visão de dois anos, enquanto os deputados, no seu conjunto, têm uma visão de quatro anos. Contudo, a administração da Câmara, na questão que se refere ao planejamento estratégico, necessita ter uma visão de muito mais longo prazo do que esses períodos do círculo político. O importante seria que os parlamentares pudessem identificar nos trabalhos de gestão, tanto no nível estratégico como no tático, a oportunidade de fazerem um trabalho de ação parlamentar melhor, o que é a finalidade da Casa, ou seja, um trabalho de mais qualidade nos campos legislativo, fiscalizatório e representativo.

Segundo depoimento colhido, no início das conversações sobre a gestão estratégica, cogitou-se tentar o envolvimento da área política no processo, mas concluiu-se que seria algo muito difícil. Poderia, inclusive, comprometer o restante do trabalho, porque, se não se contasse com uma adesão muito efetiva da parte política, todo o resto ficaria parado na dependência do seguimento ou da adesão dos parlamentares ao processo de discussão e elaboração do planejamento e gestão estratégica. A área política é algo à parte, porque não se pode, falando em planejamento estratégico, fazer um planejamento entre os servidores que envolva as atividades que os parlamentares se comprometem a realizar com seus eleitores, razão pela qual os responsáveis pela condução da gestão estratégica fizeram a distinção entre a área política e as demais.

Como já destacado, na Câmara dos Deputados sempre houve a distinção, ainda que subliminar, entre as áreas administrativa e legislativa. Nesse particular, ainda que muitos defendam a prevalência de uma sobre a outra, é forte o entendimento de algumas autoridades no sentido de que a ação da gestão estratégica seja direcionada às duas áreas como se fossem uma só, destacadas do segmento político. Para outros, todos os que estão na Câmara dos Deputados prestando serviço concorrem para que a instituição consiga realizar a sua missão constitucional, aquilo que a sociedade espera da Casa, aquilo que os parlamentares também esperam poder realizar. Assim, enquanto alguns atuam mais diretamente naquilo que se pode chamar de atribuições institucionais da Câmara dos Deputados, previstas na Constituição, outros trabalham em áreas administrativas *stricto sensu*. Entretanto, todo o esforço converge para que a Casa possa cumprir o seu papel, o que denota a importância de que ocorra a interpenetração entre as duas áreas.

Um acontecimento interessante ocorrido no início da 54ª Legislatura foi o fato de o presidente da Câmara, deputado Marco Maia (PT-RS), ter-se posicionado em um discurso dirigido aos servidores da Casa, no sentido de conclamá-los, e aos parlamentares, para o esforço que se pretende realizar, nos dois anos de seu mandato, com o objetivo de modernizar ainda mais os trabalhos na Casa. O parlamentar que ocupa a presidência da Câmara é, de fato, aquele que dirige a Mesa Diretora, bem como todos os trabalhos na Casa, logo cabendo a ele, de certa maneira, a indicação de uma linha de ação para a administração. É importante que ele, como patrocinador maior, tenha o interesse sobre o tema gestão estratégica, do contrário essa tenderia a diminuir de importância.

Já no que concerne à parte de apoio técnico-legislativo, tem de se singularizar aqui o entendimento do titular da Secretaria-Geral da Mesa, Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida, extraído de sua entrevista, manifestando ser uma missão precípua que lhe foi passada pelo novo presidente da Casa, a de trabalhar pela inclusão da área legislativa no processo de gestão estratégica quando o convidou a assumir aquele cargo. Tal linha de

trabalho foi acatada no entendimento da importância do papel proposto para ser desenvolvido naquele posto, não só assessorando tecnicamente nas funções típicas de secretário-geral da Mesa, mas também no contexto de se conduzir uma reflexão sobre o papel daquela área na Casa e nas mudanças que precisam ser implementadas para a sua modernização. E ele arremata dizendo que "não faria sentido nós, na área de apoio técnico-legislativo, não estarmos inseridos nesse processo" (REIS, 2011, p. 63).

Das falas de alguns entrevistados, consegue-se identificar como o processo foi conduzido no âmbito da área legislativa. O que se depreende é que, mesmo com o esforço que foi empreendido para a implementação da gestão estratégica na Casa como um todo, naquele momento fez-se o que era possível, sendo que o trabalho desenvolvido pela administração não conseguiu atingir todas as áreas. É citado o fato de que o titular anterior da SGM teria aderido tardiamente ao processo de gestão estratégica, motivo pelo qual essa área teria ficado à margem quando da elaboração do Mapa Estratégico Corporativo, o que reforça a ideia, já aqui delineada, de que o mapa elaborado teria um foco mais afinado com a área administrativa. São bem ilustrativos os relatos de autoridades dizendo que "a contribuição deles [servidores da área legislativa] não foi tão efetiva, apesar, inclusive, dos esforços que foram feitos" (REIS, 2011, p. 66). E também "hoje em dia, pelo que a gente ouve, os servidores [da área legislativa] não se sentem tendo contribuído de fato para o mapa que está aí" (REIS, 2011, p. 66).

Há o sentimento de que uma parte essencial da Câmara foi excluída do processo e que isso foi um erro inicial de condução. Não são poucos os relatos coletados corroborando esse pensamento, conforme a seguir: "Houve, do meu ponto de vista, algum problema neste planejamento da gestão estratégica que permitiu que setores importantes da área legislativa, como o nosso e outras comissões, não fossem chamados a participar" (REIS, 2011, p. 66). "Ela [gestão estratégica] não é presente aqui na nossa vida. Com ela ou sem ela não muda nada, porque não aconteceu aqui" (REIS, 2011, p. 67).

No tocante à condução do primeiro ciclo da gestão estratégica com o Departamento de Comissões (Decom), há o registro de que o processo nesse setor ficou um pouco de fora dos esforços conduzidos na área administrativa, com o destaque de que somente alguns servidores foram convidados a colaborar. Os relatos colhidos são bem elucidativos como: "Agora eu confesso que ao longo do processo esses agentes [servidores do Decom] não eram ouvidos" (REIS, 2011, p. 73); "para mim está no ponto zero aqui. Não houve gestão, não houve planejamento estratégico no Decom ainda" (REIS, 2011, p. 73). Um dos responsáveis pela área legislativa comentou que não chegou à sua área o embrião do pensamento estratégico, mas que o corpo funcional ali lotado, mesmo assim, está disposto a colaborar. Suas palavras evidenciam o ambiente: "Nós percebemos que há uma lacuna muito grande, que há um *gap* muito significativo, um desnível entre o que já foi feito na área administrativa e aqui na área legislativa" (REIS, 2011, p. 67).

Com o novo cenário advindo da intensão do presidente eleito da Casa de patrocinar mais interação da área legislativa com a gestão estratégica, em especial com o recente alinhamento dos trabalhos da SGM com o Decom, o horizonte futuro passou a ser outro. O primeiro ciclo de gestão estratégica está previsto para encerrar ao final de 2011, logo há o interesse de que, antes que se comece a revisão do mapa, faça-se um trabalho maior de sensibilização da área legislativa em relação aos conceitos do planejamento estratégico, de maneira que não se comece um trabalho de revisão sem que os servidores daquela área estejam aptos a colaborar no máximo de suas possibilidades. Há a interpretação de que os processos de trabalho tanto no Decom como na SGM são muito antigos, arcaicos, envoltos em uma rotina muito difícil, estressante, e que todos têm de cumprir, não permitindo espaço para a reflexão sobre o papel de cada um no desempenho das atividades da área e sobre como melhor desempenhar as funções cabíveis. Na visão dos gestores, seria imperioso serem buscadas a modernização dos sistemas e a padronização dos serviços, no intuito de permitir agilidade no processo legislativo, gerando confiabilidade nas informações prestadas.

Nesse sentido é que se optou por pensar em como incluir a área da melhor forma no processo, tirar o melhor proveito das experiências das pessoas que lidam mais diretamente com os parlamentares. Com isso, poder-se-ia entender um pouco a visão desse grupo, do que eles entendem sobre sua serventia para com a instituição, o que redundaria em experiências positivas. O que se observa, na atualidade, é que há uma forte aceitação, por parte dos principais gestores do segmento legislativo, na questão da necessidade premente de se introduzir o pensamento estratégico nessa área, que ficou um pouco para trás em todo o processo. Cogitou-se em fazer um trabalho de planejamento, de sensibilização com relação ao pensamento estratégico nesse segmento de uma maneira conjunta, buscando a definição, ali, de uma visão estratégica, bem como da missão e dos valores particularizados, envolvendo os órgãos ligados à área legislativa.

Há a necessidade de se pensar e refletir sobre o papel da área legislativa e qual a melhor maneira de se conseguir realizar as atividades com maior eficácia, entregando à Câmara dos Deputados e à sociedade aquilo que elas esperam dos servidores da Casa na área legislativa. Apesar da constatação das palavras de uma autoridade no sentido de que "a participação [de todos] será obrigatória" (REIS, 2011, p. 74), há uma disponibilidade, quase que uma ansiedade, entre os servidores da área legislativa, em aderirem o mais rapidamente possível a esse processo, destacando-se a citação: "Já neste momento eu percebo uma alegria muito grande de todos em começar a vislumbrar os ventos da gestão estratégica chegando à parte legislativa da Casa" (REIS, 2011, p. 68). A previsão é de que o trabalho contará com grande apoio dos servidores da área, em especial pelo fato de terem começado depois, refletindo uma expectativa de que se possa, o mais rapidamente possível, abraçar o pensamento estratégico.

A integração do Decom com a SGM possibilitará a unificação da área-fim da Casa. No entender do deputado Marco Maia, a fusão vem para corrigir uma distorção, posto que os trabalhos do Decom estavam deslocados, vinculados a uma diretoria própria da área-meio e não ligada à área-fim. Tal situação estabelece um novo paradigma ao criar algo como que uma "superárea legislativa" (REIS, 2011, p. 68).

Um ponto a destacar é que a estrutura funcional/administrativa da Câmara remonta à década de 1970. Sob a influência do novo modelo de gestão em vigor na Casa, já é relativizado por algumas autoridades se aquela estrutura ainda estaria compatível com o que se está fazendo nos dias de hoje. É consenso que a configuração atual não pode ser algo que venha a impedir o bom desenvolvimento dos trabalhos na área legislativa e na Casa como um todo, ao contrário, devendo ser, na verdade, indutora de modernização de um trabalho mais eficiente, mais eficaz.

Na visão de autoridades ligadas à área, o Decom apresenta-se naturalmente como um parceiro importantíssimo da SGM, em especial porque as atividades que se desenvolvem nesses órgãos são fruto de um mesmo processo de trabalho. Logo, o planejamento estratégico envolvendo os dois órgãos deve ser conduzido absolutamente em consonância de pensamento. O que se pretende é uma sensibilização da área, o que possibilitará uma série de discussões orientadas para a definição da missão, da visão e dos valores, além de um conjunto de questões e ideias, para que se chegue aos projetos necessários à modernização, com suas metas e seus indicadores.

Por citar metas e indicadores, falar em gestão estratégica sempre se pressupõe o estabelecimento de metas e a aferição de resultados. Na área administrativa vários foram os indicadores de desempenho homologados. Contudo, a especificidade ligada aos serviços desenvolvidos na área legislativa indicam que será um desafio o estabelecimento de indicadores para o setor. Prova disso é que a criação de indicadores de desempenho no trabalho das instâncias legislativas da Casa ainda não foi pensada. Há relatos, por exemplo, de que no Decom, bem como na SGM, o estabelecimento de tais indicadores não seria tarefa fácil, pois os trabalhos nesses órgãos não seguem uma regra estável. Pensar-se somente na quantidade de proposições apresentadas ou, então, deliberadas num dado período não quer dizer que seja o melhor resultado para a sociedade, pois muitas proposições apresentadas/votadas poderiam não se relacionar diretamente com melhorias para a sociedade. Da mesma maneira, querer pensar que o balizamento de indicadores de desempenho pudesse ser estabelecido

pelo menor tempo de tramitação das proposições não se mostra uma boa opção, pois muitos regramentos legais são lapidados por meio do debate realizado tanto nas comissões como no Plenário da Casa. Logo, apressar-se esse processo não tem correlação direta com o que se possa chamar de eficiência no processo legislativo ligado à construção de boas leis.

Contudo, as autoridades entrevistadas ressaltam que é absolutamente necessário que se criem indicadores de desempenho vinculados ao trabalho da área legislativa. Mostra-se necessário ter-se indicadores seguros para saber se está valendo o esforço de se ter investido em dado programa ou projeto, além de ser fator para o estabelecimento de qualidade no processo legislativo. Essa seria uma ferramenta importante para se alcançar processos mais dinâmicos e que gerassem respostas à sociedade no tempo correto. É importante para a administração se embasar em fontes de controle sobre os processos, até para que isso possa incentivar (e por que não?) uma modernização política, também, desses mesmos processos, refletida em alterações do Regimento Interno da Casa e em maior participação popular.

Mas ainda assim, algumas propostas foram elencadas. Pensa-se, por exemplo, em indicadores que pudessem aferir o que a população está almejando, a consonância com os anseios da sociedade, o número de ligações ou correspondências recebidas, os contatos iniciados pelos cidadãos. Uma outra linha de pensamento no que tange ao estabelecimento de metas e indicadores estaria ligada a qual é o sentimento da sociedade em relação ao trabalho desenvolvido por uma comissão, qual é o sentimento da sociedade sobre a interação legislativa, sobre a possibilidade de participação popular, ou, então, como tal comissão está fazendo em relação a esses pontos específicos, ou se as sugestões encaminhadas pela sociedade organizada têm sido consideradas ou não, se essas sugestões têm chegado aos parlamentares.

Ao final das entrevistas, aqueles gestores convidados foram provocados a tecer um cenário futuro para a gestão estratégica na Câmara dos Deputados. Uma das autoridades entrevistadas considera o fato de os servidores conseguirem entender que o

trabalho deles contribui de alguma forma para que a Câmara atinja a sua missão, um dos maiores desafios para a gestão estratégica. O intento de centrar forças no acompanhamento de projetos, na melhoria de alguns processos de trabalho considerados essenciais consiste, também, no futuro que se vislumbra. Os projetos do primeiro ciclo estão mostrando que o patrocínio é essencial e que um dos grandes desafios para o próximo ciclo de gestão será reforçar nos diretores e parlamentares, quando for o caso, o compromisso com ele. Para essa autoridade, o próximo ciclo de gestão estratégica vai trazer uma ênfase muito maior, realmente, à área legislativa, na melhoria dos processos que dão suporte à área legislativa, com destaque para todos os sistemas que dão sustentação à atividade parlamentar, principalmente os ligados ao processo legislativo e àqueles visando maior interação da Casa com a sociedade. E ela finaliza dizendo que "a gente tem um desafio de tornar mais permeável a gestão estratégica, para que ela chegue, na realidade, na ponta" (REIS, 2011, p. 80).

Outra autoridade afirma que há um grupo muito bem intencionado e com muita ousadia para fazer valer o planejamento estratégico, o qual será implementado no médio prazo. No seu entender, o Parlamento conta com quase 200 anos de existência e sempre suas funções constitucionais estiveram presentes. Entretanto, por que não se pensar que elas venham a ocorrer de uma maneira mais racionalizada, mais organizada, mais planejada, fazendo-se mais com menos esforço? Nas suas palavras, "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" (REIS, 2011, p. 81). Para ela, todo esforço despendido na consecução da gestão estratégica estará indo ao encontro do anseio do cidadão que é ter um Legislativo atuante.

Já na visão de outra autoridade, a Casa vive uma história relativamente curta na questão do pensamento estratégico, que precisa ser intensificada e massificada, que necessita descer de algumas cabeças, de algumas construções para todas as cabeças. No seu entender, as pessoas precisam saber das prioridades elencadas pela administração a fim de que isso se reflita em todos os níveis de trabalho da Câmara. Ela cita que o processo co-

meçou e que está se ampliando com a participação do segmento legislativo, sendo o grande desafio que desponta o de fazer com que isso permeie todos os segmentos da Casa, todas as pessoas. Com o entendimento de que as pessoas devam se sentir parte de todo o processo, cita: "Cabe aos diretores da Câmara, aos funcionários da Câmara, servidores da Câmara, cuidarem das políticas de gestão de longo prazo, das políticas de gestão estratégica da Casa" (REIS, 2011, p. 81).

Outro entrevistado vê o processo com muita expectativa, torcendo para que isso se torne uma realidade cada vez maior no sentido de que as pessoas internalizem esses conceitos, que entendam o que é trabalhar sob a influência da gestão estratégica, que entendam quais os benefícios que isso pode proporcionar à Câmara. Em sua opinião, toda a instituição precisa disso, pois, se a convergência de ações não for para um mesmo ponto, poderão ocorrer ações contrapostas, esforços repetitivos e isso realmente precisa ser evitado. Para ele, passado certo tempo, tudo vai resultar em melhores condições de trabalho, em rotinas mais racionais, em serviço com mais eficácia. Na sua visão, ganha a Casa Legislativa e ganham os servidores que estão, obviamente, com a missão de bem trabalhar em prol da Câmara e do País, correspondendo às expectativas dos parlamentares, da sociedade, de outros departamentos, dos seus colegas. Ele finaliza com a sentença: "Eu espero que daqui a algum tempo, uns dois anos, a gente tenha uma outra realidade aqui na Secretaria e nos órgãos afins" (REIS, 2011, p. 81).

Conclusão

A Câmara dos Deputados abraçou o modelo da gestão estratégica para a condução dos seus serviços. O processo teve início pela área administrativa da Casa e, na atualidade, sob o manto do novo ciclo de gestão, pretende a inclusão da área legislativa nos esforços conduzidos, isso sem falar que os parlamentares já estariam convidados a também somar forças. Nesse compasso, este artigo propôs o objetivo geral de lançar luz sobre como foi conduzido todo o processo. Como objetivos específicos, propôs-se traçar os caminhos da administração pública até os modelos

de gestão estratégica adotados no serviço público, bem como o de apresentar o desenho do que foi feito e do que está por vir na Câmara dos Deputados.

A análise do conteúdo teórico descrito, juntamente com o conjunto de informações coletadas com as autoridades entrevistadas, permite elaborar o entendimento necessário para a construção de respostas aos objetivos apresentados na introdução deste artigo. Pode-se ver como foi o desenvolvimento da implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados e de que maneira ela influenciou a área legislativa, com o destaque de que nesta última, por fatores diversos, não se viu a contemplação do uso do pensamento estratégico de maneira uniforme em seus serviços. Para tanto, a obtenção de depoimentos indicadores de que houve falhas no direcionamento do processo a toda a Casa e os que servidores não foram sensibilizados para contribuir ou participar da gestão estratégica corroboram para o alcance dos objetivos almejados no trabalho.

Na área administrativa a gestão estratégica foi abraçada, discutida e disseminada. Já na área legislativa, tal situação não foi tão positiva. Do conjunto do pensamento das entrevistas coletadas e aqui relatadas pode-se apontar singularmente como se discutiu, assimilou-se, abordou-se e, principalmente, como não se observaram tais atitudes no segmento legislativo da Casa. É de destaque o registro de algumas falhas ocorridas quando da tentativa de se levar o pensamento estratégico aos órgãos ligados àquela área, bem como a seus servidores. A elaboração desse cenário tornou mais nítidos os novos caminhos a serem perseguidos para o momento presente e os seus reflexos no futuro da gestão estratégica da Câmara dos Deputados.

Independentemente do debate sobre a existência ou não de área-fim e de área-meio na Câmara dos Deputados, é fato o interesse político em se reformatar a área mais afeta ao trabalho tipicamente legislativo. Isso por si só denotaria o interesse pela criação de uma "superárea legislativa", o que poderia ter como objetivo a dinamização dos trabalhos propriamente legislativos, possibilitando a criação de indicadores de desempenho ligados

aos deputados ou aos cidadãos para se aferir se a provável mudança teria alcançado os resultados pretendidos. Mas a grande ousadia da alta administração seria pretender, sob a influência do novo ciclo de gestão estratégica, buscar maior interpenetração entre as áreas administrativa e legislativa da Casa.

Um ponto fundamental para a saudável implementação e condução de um processo de gestão estratégica é permitir que o grupo daqueles que estarão tocando os serviços seja ouvido, no caso o grupo de servidores da Câmara dos Deputados. Dos extratos das entrevistas realizadas sabe-se de indivíduos que se sentiram excluídos do processo, bem como se lê o reconhecimento de autoridades de que a abertura para a participação aos executores da estratégia não foi feita de maneira ampla, sempre se privilegiando um grupo das "cabeças pensantes". Que os anseios dos servidores desejosos de colaborar com a gestão estratégica da Câmara dos Deputados venham colidir com o interesse dos novos gestores da área legislativa em, justamente, patrocinar essa sensibilização, essa mobilização, essa efetiva participação dos servidores, a fim de que a visão de futuro construída para toda a Casa traga uma parcela de contribuição também desse grupo.

O artigo trata da gestão estratégica na Câmara dos Deputados e foi abordado que não é objetivo desse processo de gestão formatar-se a ação parlamentar no seu exercício propício de atividades políticas, representativas, fiscalizatórias e legislativas. Contudo, é de se mencionar a imperiosa necessidade de que os bons exemplos feitos nas instâncias não políticas da Casa contagiem, de maneira positiva, o trabalho, o empenho, as iniciativas, o engajamento e o senso de responsabilidade dos 513 atores políticos atuantes na Casa e que, assim, esse exemplo perpasse os limites da Câmara dos Deputados rumo à totalidade da administração pública no País.

Foi mencionado que muitos dos trabalhos conduzidos no Decom e na SGM seriam arcaicos, antigos, rotineiros e carentes de modernização. Se se pensa que o trabalho produzido na Câmara dos Deputados é sustentáculo da existência da democracia, é preocupante ter-se essa constatação, tendo em vista a neces-

sidade da sociedade brasileira por um país mais justo, igualitário, desenvolvido e moderno. Entretanto, o fato de a Casa das Leis adotar a gestão estratégica não quer dizer que o Parlamento terá, doravante, as melhores leis. Ela pode até, indiretamente, contribuir para isso, mas há de se ter a clareza de que ter boas leis é algo muito mais ligado à produção parlamentar do que à gestão estratégica. O povo é que pode cobrar por melhores leis para o País, com o seu legítimo exercício de cidadania a exigir uma democracia mais efetiva.

A modernização pretendida com a gestão estratégica pressupõe a constante reavaliação de tudo o que foi feito, reforçando as opções que se mostraram corretas e a correção dos rumos daquelas não tão corretas. Se neste trabalho já se pode ver o diagnóstico feito por alguns atores de que certas áreas não foram convidadas a participar, que muitos servidores não foram considerados no planejamento, então já se está caminhando sob o prisma do pensamento estratégico. Que as ações possam evoluir do reconhecimento para a correção devida visando à tomada dos rumos certos.

Por fim, a reestruturação administrativa mencionada neste artigo é um ponto positivo em todo o processo de mudanças na Casa. A estrutura original foi aprovada em 1971 e de lá aos dias atuais vem sendo remendada pelos mais diversos mecanismos legais. Na atualidade, enquanto alguns órgãos do Poder Legislativo vêm sofrendo pressão por parte da sociedade para reorganizarem os seus serviços, tendo em vista certos desmandos existentes, na Câmara dos Deputados tal necessidade de reestruturação já havia nascido em vários órgãos internos ao tentarem reorganizar suas estruturas por ações pontuais. Logo, já existe na Casa um debate informal sobre como modernizar certas áreas ou realocar outras para tornar as possibilidades de execução de trabalhos mais eficiente. Assim, uma reestruturação administrativa ampla e séria, não só para a sociedade ver, em todos os serviços da Câmara dos Deputados, poderia ser uma opção positiva a potencializar as ações estratégicas pretendidas, além de se permitir a autoavaliação dos órgãos existentes e a consequente modernização da estrutura e dos trabalhos executados.

Referências:

BOTELHO, Cássia R. O. M.; MELO, Maria Raquel Mesquita. Planejamento e gestão estratégica na Câmara dos Deputados: quebrando paradigmas. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 6-8 maio 2009, Brasília. **Anais**... Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001329.pdf>. Acesso em: 5 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: [s. n.], 1995. 68 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 5 out. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em: 5 out. 2011.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BRYSON, John M. A strategic planning process for public and non-profit organization. **Long Range Planning**, v. 21, n.1, p. 73-81, 1988. Disponível em: <http://docushare.usc.edu/docushare/dsweb/Get/Document-8775/bryson+-+strategic+planning+for+non-profits.pdf>. Acesso em: 5 out. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Organograma da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm>. Acesso em: 27 abr. 2011.

_____. **Mapa estratégico corporativo 2009-2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados/mapa-estrategico-corporativo>. Acesso em: 5 out. 2011.

_____. **Missão, visão e valores da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados/missao-visao-e-valores-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 5 out. 2011.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 3, set./dez. 1996. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=816&Itemid=129>. Acesso em: 5 out. 2011.

MACHADO, Geraldo. Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as ideias de Osborne. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **A gestão pública**: desafios e perspectivas. Salvador: FLEM, 2001. p. 9-22. (Cadernos FLEM, n. 1). Disponível em: <http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFLEM1-VersaoCompleta.pdf>. Acesso em: 5 out. 2011.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.8, 1995.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Direcionamento estratégico: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010. 40 p.

REIS, Marcos. **Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados**. 2011. 96 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Legislativa) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6226/reis_gestao_estrategica.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 out. 2011.

VAZ, José Carlos. **O significado da prestação de serviços com foco no cidadão nas transformações da administração pública brasileira no período pós-redemocratização**. 2008. Disponível em: <http://josecarlosvaz.pbworks.com/w/page/8531978/Foco-no-Cidad%C3%A3o-nas-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas>. Acesso em: 5 out. 2011.

Como publicar nos Cadernos da Escola do Legislativo

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de direito, administração pública, ciência política, história política, políticas públicas, economia, orçamento público e áreas afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, comunicando-se ao autor a decisão tomada.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.

6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, ambos com palavras-chave.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo
Av. Olegário Maciel, 2.161 – CEP: 30180-112 – Belo Horizonte – MG
Tel.: (31) 2108-3400
E-mail do editor: nepel@almg.gov.br
E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br