

# Processo legislativo comparado

Fonte de inteligência e aprendizagem organizacional

ROBERTO CAMPOS DA ROCHA MIRANDA  
CRISTINA JACOBSON JÁCOMO CINNANTI  
LUIZ EDUARDO DA SILVA TOSTES

**Resumo:** Busca-se avaliar, em três Casas Legislativas – Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Legislativa do Distrito Federal –, pontos que indiquem possibilidade de ação quanto à inteligência e à aprendizagem organizacional dessas instituições. Baseando-se no estudo comparado do processo legislativo dos três organismos legislativos, aplicam-se as teorias relacionadas à inteligência estratégica antecipativa e à aprendizagem organizacional como ferramentas de avaliação de possíveis processos que possibilitem a identificação de fontes de informação e de conhecimento. Justifica-se a realização do trabalho em função do interesse crescente das Casas Legislativas em adotar postura profissional frente à sociedade, utilizando-se de tecnologias de gestão adaptadas da área privada. A metodologia adotada baseia-se no método qualitativo aplicado e nas pesquisas bibliográfica, documental e de campo. O painel de Delfos realizado com especialistas validou a estrutura genérica do processo legislativo, a presença de aprendizagem de ciclo simples nesse processo e a possibilidade de haver indícios de inteligência estratégica antecipativa de forma assistemática no contexto legislativo.

**Palavras-chave:** Processo Legislativo, Aprendizagem Organizacional, Inteligência Estratégica Antecipativa, Casas Legislativas, Poder Legislativo.

## 1. Introdução

A pesquisa que ora se apresenta busca identificar pontos que possibilitem ações de Inteligência Estratégica Antecipativa (doravante IEA) e de Aprendizagem Organizacional (doravante AO) no processo legislativo

Recebido em 17/12/14  
Aprovado em 23/2/15

do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Entenda-se por ‘pontos’ as fases do processo legislativo passíveis de descrição como possíveis centros de informação – captação ou partilha informacional.

Incluem-se no escopo desta pesquisa tão somente mudanças nos processos legislativos das Casas em estudo que reflitam alterações documentadas na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Distrito Federal e nos respectivos regimentos internos. Quaisquer outras decisões que gerem impacto sobre o processo legislativo, tais como decisões da Presidência em Questão de Ordem, ou mesmo normas integrantes do ordenamento jurídico que afetem os ritos legiferantes não são consideradas neste estudo. É importante salientar, também, que se priorizam as linhas gerais da doutrina do processo legislativo que norteiam o funcionamento tanto do Senado Federal, quanto da Câmara dos Deputados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, razão pela qual as especificidades do bicameralismo não são abordadas. Assim, ao tratar das linhas gerais do processo legislativo não serão feitas referências à Casa iniciadora e à Casa revisora. O objetivo de se desenvolver a pesquisa recaiu sobre a possibilidade de contribuir para o aprimoramento do processo legislativo, considerando a escassa aplicação de instrumentos de inteligência e aprendizagem no contexto do Legislativo. Além disso, observa-se um crescente interesse do Parlamento – considerando-se suas atividades administrativas e legislativas – em utilizar tecnologias de gestão adaptadas da esfera privada em suas atividades, de modo a racionalizar tarefas e ampliar a sua atuação profissional frente à sociedade.

Ainda que os termos *inteligência*, *inteligência organizacional* e *inteligência estratégica antecipativa* sejam conceituados distintamente na literatura, optou-se por apresentá-los de forma

mesclada no texto, lançando-se mão de cada um no contexto em que melhor se apresentam.

A doutrina do processo legislativo (SILVA, 2006; FERREIRA FILHO, 2007; MORAES, 2010) considera a existência de três fases inerentes à inovação do ordenamento jurídico: de iniciativa ou introdutória, constitutiva e integratória da eficácia da lei ou complementar. A primeira é relativa ao poder de apresentar o projeto de proposição. A segunda refere-se à apreciação da proposição pelo Parlamento (oferecimento de emendas, discussão e votação) e sua sanção ou veto pelo Poder Executivo, quando a espécie normativa assim o exigir. A última concerne à promulgação e à publicação da lei. Entretanto, nesta pesquisa, optou-se por ampliar esse escopo, considerando também as fases de ações prévias (captação da demanda e elaboração da proposição) e ações posteriores (verificação do impacto da nova norma sobre a sociedade), uma vez que se relacionam diretamente com a aplicabilidade dos conceitos de IEA e AO. Nesse caso, para pensar sobre IEA e AO, é preciso considerar, também, as fases anteriores e posteriores do processo legislativo doutrinário, sendo que, nessa visão, o processo legislativo é o contexto em que ocorrem a inteligência e aprendizagem, ou mesmo o protagonista-objeto dessa inteligência e aprendizagem.

## 2. Conceitos de estudo

Embora os conceitos aqui indicados venham a ser mais bem descritos ao longo do texto, é importante estabelecer os constructos utilizados para balizar o entendimento da pesquisa que se propõe.

Assim, consideram-se para este trabalho:

a) Processo legislativo: extrapolando a delimitação consensuada na doutrina, que restringe o processo legislativo às fases introdutória, constitutiva e complementar, tal como

o descrito por Moraes (2010); este estudo o conceitua como o conjunto sequenciado de fases da elaboração de um instrumento legal pelas Casas Legislativas, que compreende as etapas de ações prévias, elaboração da proposição, início da tramitação, instrução ou deliberação por comissões, apreciação por Plenário, decisão do Poder Executivo, finalização e ações posteriores. Essa expansão conceitual se deve ao fato de que, para fins de compreensão das experiências de AO e de IEA no processo legislativo, é mister considerar o efeito das ações prévias e das ações posteriores sobre o aperfeiçoamento do processo legislativo;

b) AO no processo legislativo: capacidade da Casa Legislativa de adotar ações modificativas no processo de elaboração de leis, em um primeiro momento, e consubstanciá-las em norma regimental como regra, em uma segunda fase;

c) IEA no Legislativo (no texto, equiparado a inteligência organizacional ou, simplesmente, a inteligência): capacidade da Casa Legislativa de identificar, coletar e utilizar informações ou fragmentos de informação que levem à alteração em seu processo legislativo; e

d) Sinais fracos no processo legislativo: fragmentos de informação que se traduzem como indícios de possíveis necessidades de alteração no processo legislativo, observados e captados no ambiente e validados por atores envolvidos com o processo legislativo.

### **3. O processo legislativo comparado**

O processo legislativo é vastamente encontrado na literatura (SILVA, 2006; FERREIRA FILHO, 2007; MORAES, 2010), referenciado em obras que descrevem exaustivamente os seus ritos, especialmente no que tange às normas da produção legislativa nas Casas do Congresso Nacional. Com facilidade, encontram-se também os princípios que o regem (SILVA, 2006). Ferreira Filho (2007) discorre sobre a origem e evolução do processo legislativo, esclarecendo muitas das razões de seus ritos. No entanto, parecem ser escassas as obras que abordem o processo legislativo sob a ótica informacional e do conhecimento.

Este artigo pretende contribuir para a discussão sobre o processo legislativo, trazendo proposta didática a partir de nova ótica que facilite a sua compreensão tanto pelos profissionais das Casas Legislativas quanto pelo público leigo. Não se tem como objetivo descrever ritos e procedimentos sobre os quais já se aprofundaram outros autores (SILVA, 2006; FERREIRA FILHO, 2007; MORAES, 2010).

Embora este estudo aborde o processo legislativo de forma generalizada e priorize as linhas gerais comuns aos Legislativos brasileiros, confronta, em alguns momentos, procedimentos específicos do Poder

Legislativo Federal com os que lhe são distintos no âmbito do Distrito Federal.

O processo legislativo brasileiro tem sua fonte primeira na Constituição Federal. A Lei Maior determina quais são e como serão criadas ou alteradas as espécies normativas por ela previstas, definindo os titulares de sua iniciativa. Assim, o processo legislativo trata eminentemente da atividade legiferante: da inovação do ordenamento jurídico, seja federal, estadual, distrital ou municipal.

As leis e demais normas originadas e modificadas nas Casas Legislativas determinam comportamentos decorrentes da criação ou da restrição de direitos e obrigações. Nessa linha, por exemplo, novas leis impõem-se sobre aspectos da economia e das relações comerciais de dada categoria. Em razão da sua interferência em diversas áreas, as normas jurídicas não podem ser desconsideradas nem menosprezadas por um determinado grupo social que pode ser beneficiado ou prejudicado pela produção legislativa que lhe afete.

“Interferindo na formulação de normas escritas, o poder estatal propicia, ao viver social, modos de conduzir predeterminados, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, em princípio, como pautarem sua conduta na realização de seus interesses individuais, sem prejuízo para o bem coletivo” (SILVA, 2006, p. 39).

A qualidade da norma criada pode ser avaliada a partir de diferentes perspectivas: a perfeição do processo legislativo (em relação às prescrições jurídicas constitucionais e infraconstitucionais), a amplitude e a profundidade dos estudos e debates ao longo do processo legislativo, a eficácia da norma editada, as consequências para a sociedade, e também a legitimidade política.

A imperfeição do processo legislativo pode até ocasionar a nulidade da norma, quando sua elaboração ocorrer sem a observância dos ritos constitucionais (BITAR apud COIMBRA, 2006).

A inexistência ou a superficialidade de estudos e debates sobre o tema normatizado podem, por seu turno, resultar em normas inadequadas, que não reflitam as reais necessidades da sociedade, ou cujas consequências não sejam as esperadas. Nesse sentido, pode ocorrer de a norma editada não ter sua aplicação consolidada, ou seja, tornar-se uma norma ineficaz (CAVALIERI FILHO, 1997).

Assim, entende-se ser fundamental que os interessados no processo legislativo – os parlamentares, os profissionais do Poder Legislativo e a sociedade – percebam a relevância de seus passos e procedimentos. Acredita-se que essa compreensão contribuirá para o compromisso dos parlamentares e dos servidores com a excelência do trabalho desempe-

nhado, buscando a perfeição do processo legislativo e a qualidade da norma. De sua parte, a sociedade, uma vez consciente dos pressupostos de cada etapa do processo legislativo, poderá aumentar sua participação, contribuindo para o aperfeiçoamento das normas em edição.

Existem várias espécies normativas previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 59: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções; e, em seu art. 103-A, súmulas vinculantes. As Constituições estaduais e as Leis Orgânicas definem as espécies normativas sob seu escopo, porém norteadas sempre pelo que está prescrito na Lei Maior. O art. 69 da Lei Orgânica do Distrito Federal (DF, 2011), por exemplo, enumera como objeto do processo legislativo a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, não fazendo referência a leis delegadas nem a medidas provisórias.

O Regimento Comum e os de cada Casa (BRASIL, 1989; BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b; BRASIL, 2011c; DF, 2005) ainda fazem menção a outras espécies de proposição não previstas nas Constituições, tais como emendas, requerimentos, indicações, moções e recursos, entre outras. As emendas são proposições assessórias a propostas de emendas à Constituição (PEC) ou à Lei Orgânica (PELO) e aos projetos. As demais proposições podem interferir nos ritos legislativos ou se destinarem a outras funções, mas não geram inovação no ordenamento jurídico, razão pela qual não estão elencadas no rol encontrado nos textos constitucionais mencionados.

Cada uma das espécies de proposição versa sobre matéria constitucional ou regimentalmente pré-determinada e cumpre rito próprio, e essas especificidades têm uma justificativa. Discorrer-se-á sobre algumas delas ao longo do texto.

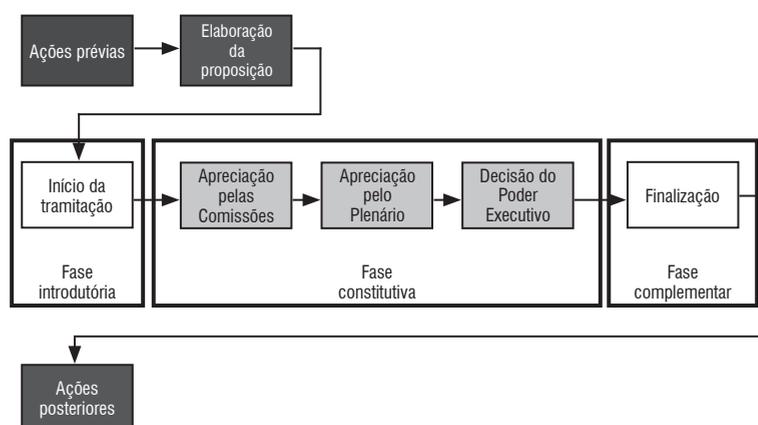
Moraes (2010) classifica as fases do processo legislativo da seguinte forma: *fase introdutória*, da iniciativa, quando se apresenta a proposição; *fase constitutiva*, em que se delibera sobre a proposição; e *fase complementar*, que dá publicidade e executoriedade à nova norma.

Para fins didáticos e para atingimento do objeto desta pesquisa, qual seja, a aplicação da AO e da IEA ao processo legislativo, optou-se por representar o processo legislativo de forma ampliada, com as seguintes etapas: ações prévias, elaboração da proposição, início da tramitação, apreciação pelas Comissões, apreciação pelo Plenário, apreciação pelo Poder Executivo, finalização e ações posteriores.

Fazendo um paralelo com a classificação das fases do processo legislativo delineada por Alexandre de Moraes, percebe-se que se encontram outras fases não previstas, quais sejam, as *ações prévias*, a *elaboração da*

*proposição e as ações posteriores. O início da tramitação, por sua vez, inclui-se na fase introdutória. As apreciações pelas Comissões, pelo Plenário e pelo Poder Executivo (sanção ou veto) inserem-se na fase constitutiva, ao passo que a finalização equivale à fase complementar, conforme apresentado na Figura 1.*

**Figura 1: Fases do processo legislativo genérico**



Fonte: Elaboração própria, baseada em Moraes (2010).

As *ações prévias* dizem respeito ao surgimento de uma ideia, ao seu desenvolvimento, por meio de estudos que antecedem a elaboração da proposição, e à articulação com a sociedade. Novos regramentos justificam-se se houver divergência em relação à norma vigente ou lacuna normativa, ou seja, se for identificada demanda de modernização de norma existente ou de regulamentação de determinada matéria. A qualidade da norma será diretamente proporcional à sua adequação, em sentido lato, aos anseios da sociedade e aos resultados ocasionados pela sua edição. Assim, a qualidade da proposição dependerá de prévio intercâmbio com a sociedade, o que inclui a oitiva dos sujeitos que serão por ela afetados, assim como de estudos formais, a fim de buscar subsídios para a sua elaboração.

A *elaboração da proposição*, por sua vez, deve seguir regras próprias, a exemplo do disposto na Lei Complementar nº 95/98, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” (BRASIL, 1998, p. 1), e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas. No Distrito Federal, é observada a Lei Complementar nº 13/96, que “regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal” (DF, 1996, p. 1).

As primeiras tratam da elaboração legislativa federal; e a segunda, da distrital.

Embora a Lei Complementar nº 95, de 1998, em seu art. 18, disponha que “eventual inexistência formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”, a inobservância dos parâmetros legais para a elaboração legislativa pode gerar vícios formais que, por impugnação do legislador, inviabilizem sua transformação em norma jurídica ou que invalidem a norma caso os vícios sejam de natureza constitucional. As técnicas legislativas federal e distrital estão didaticamente apresentadas, respectivamente, no *Manual de Redação Parlamentar e Legislativa* (BRASIL, 2006), no *Manual de Elaboração Legislativa* (BRASIL, 2007) e no livro *Elaboração de Textos Legislativos* (DF, 2007).

Algumas vezes a necessidade de normatização de tema específico é apontada pela sociedade, seja por um cidadão seja por associações, sindicatos, etc. Outras vezes, o próprio detentor da iniciativa, que pode ser um membro do Poder Legislativo ou o titular do Poder Executivo, entre outros legitimados, verifica ser preciso criar norma jurídica. Em qualquer caso, é imprescindível que o proponente da inovação jurídica seja detentor de expressa competência constitucional para tanto. A matéria objeto do ato legislativo determinará o sujeito competente para propô-lo, ou sujeitos, no caso de competência concorrente.

Silva (2006) discorre sobre os princípios do processo legislativo, os quais serão gradualmente apresentados e mostrar-se-ão úteis para justificar vários dos procedimentos que fazem parte da feitura das leis e dos demais atos legislativos.

O primeiro princípio é o da publicidade, presente em todas as fases do processo legislativo, desde a origem, como se constata a seguir, até o termo. Depois da protocolização na Secretaria da Mesa ou no Plenário, ocorre o *início formal da tramitação* com a apresentação

ou leitura na sessão plenária, momento em que se dá ciência à Casa Legislativa da apresentação do projeto normativo. A publicação da redação inicial no periódico respectivo conclui a formalização da sua entrada em tramitação, oferecendo publicidade ao texto da proposição.

É mister salientar que vícios formais ou de iniciativa podem impedir que a proposição tramite, daí a importância de que a elaboração seja objeto de rigor e precisão. A Casa Legislativa deve avaliar requisitos de admissibilidade, constitucionalidade e regimentalidade da proposição. A distribuição para as comissões finaliza o início da tramitação, ou, segundo Moraes (2010), da fase introdutória. Veja que decisões sobre a tramitação são importantíssimas para a viabilidade de uma proposta. No caso dos EUA, existe mesmo um termo, *turf*, que define o campo de atuação das comissões, todas querendo, como regra geral, aumentar suas competências e assim determinarem o destino de um número maior de proposições. Assim, a definição de fase introdutória não pode ser confundida com fase neutra, apolítica, da vida de uma proposição.

A etapa seguinte, chamada por Moraes (2010) de fase constitutiva do processo legislativo, inicia-se com a *apreciação da proposição pelas comissões*. Verifica-se, nesse ponto, o princípio do exame prévio (instrutório e/ou deliberativo) por comissões parlamentares (SILVA, 2006), que são fóruns especializados, responsáveis pela realização de estudos mais aprofundados sobre as proposições em pauta, avaliando tanto sua adequação constitucional, legal e orçamentária, bem como seu mérito. Regra que merece relevo é a garantia da representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares da Casa na composição de cada comissão, assegurando a defesa de múltiplos interesses ali representados (FERREIRA FILHO, 2007). O objetivo é que essa análise plural e especializada gere legitimidade.

Outro aspecto a ser considerado nessa prática é o fato de desonerar o Plenário da análise de grande quantidade de proposições que tramitam apenas nas comissões, uma vez que a Constituição de 1988 lhes confere, em alguns casos, competência legislativa plena, ou seja, poder decisório sobre as proposições. Isso significa que certos projetos não são apreciados pela composição integral da Câmara dos Deputados nem do Senado Federal, pois têm sua tramitação concluída nas comissões. Ressalte-se que as Casas do Congresso Nacional beneficiam-se desse instituto – poder conclusivo das comissões na Câmara dos Deputados e poder terminativo no Senado Federal –, ao passo que a Câmara Legislativa do Distrito Federal não tem prevista a competência legislativa plena das suas comissões. Além disso, no Poder Legislativo do Distrito Federal, todas as proposições, à exceção das indicações mencionadas em seu Regimento Interno, são apreciadas pelo Plenário, ao passo que, no Poder Legislativo Federal, as matérias que exigem *quorum* qualificado para deliberação, como PEC e projetos de lei complementar, são apenas instruídas nas comissões, cabendo ao Plenário a deliberação sobre elas.

Em razão do princípio da publicidade, as deliberações – no âmbito das comissões e do Plenário – realizam-se perante o público. Sessões secretas são possíveis apenas nos casos expressamente previstos na Constituição, na Lei Orgânica do Distrito Federal e nos regimentos das Casas Legislativas. Em conformidade com esse princípio, são elaboradas e publicadas atas das reuniões das comissões e das sessões plenárias no veículo oficial da Instituição, a fim de dar conhecimento da ação parlamentar a todos os interessados (SILVA, 2006).

O Poder Legislativo caracteriza-se pelo debate, pela exposição de ideias, que são aprimoradas quando submetidas ao contraditório. De acordo com Silva (2006), o processo legislativo

rege-se, nesse aspecto, pelo princípio da oralidade, segundo o qual os debates são realizados de viva-voz, tanto na fase de discussão quanto na de votação. Isso vale para as discussões realizadas nas reuniões das comissões e nas sessões plenárias.

Concluída a análise pelo colegiado especializado, passa-se à *apreciação pelo Plenário*, quando não se tratar de matéria de competência legislativa plena das comissões. Devendo a proposição ser submetida ao Plenário, isso será feito em turno único ou em dois turnos, conforme determinar a Constituição, o Regimento Comum ou o Regimento Interno de cada câmara. Essa regra varia entre as Casas Legislativas, notando-se priorizações diferentes em cada Parlamento.

Por princípio, proposições que promovam impacto de maior abrangência, tais como as propostas de emenda à Constituição ou à Lei Orgânica, ou seja, que modifiquem as normas de hierarquia superior, merecem maior tempo para análise, debate e amadurecimento, por isso são submetidas a dois turnos de discussão e votação pelo Plenário (MELLO apud TEMER, 2010). Pela mesma razão, essas proposições demandam *quorum* qualificado de autoria, assim como para sua aprovação, ou seja, dependem de concordância de maior número de parlamentares, não sendo suficiente a usual maioria simples. Essas exigências resultam da complexidade da espécie normativa e do amplo alcance dos seus efeitos.

Percebe-se que, em relação à quantidade de turnos a que devem ser submetidos os projetos, não há consenso entre as Casas Legislativas. No Senado Federal, por regra, apenas as Propostas de Emenda à Constituição são submetidas a dois turnos de apreciação. Todas as demais proposições, excetuadas as originadas de Comissão Mista e as que forem objeto de substitutivo, devem ser apreciadas em apenas um turno. Na

Câmara dos Deputados, além das Propostas de Emenda à Constituição, submetem-se a dois turnos de votação e discussão os projetos de lei complementar e os demais casos expressos em seu Regimento. Na Câmara Legislativa do Distrito Federal, são submetidas a dois turnos as propostas de emenda à Lei Orgânica, os projetos de lei complementar e os projetos de lei ordinária, além dos projetos de resolução que versem sobre determinadas matérias elencadas no Regimento respectivo.

Em cada turno de apreciação da proposição, são imprescindíveis os momentos de discussão e de votação, que não se substituem nem se confundem, em conformidade com o princípio da separação da discussão e da votação (SILVA, 2006).

Além disso, entre cada passo do processo legislativo e o imediatamente posterior, há um interstício, intervalo de tempo exigido entre um procedimento e o seguinte. Esse intervalo se destina a proporcionar o conhecimento da proposição, assim como o amadurecimento das reflexões, evitando decisões pouco ponderadas e equivocadas por parte dos parlamentares. Assim,

“O processo legislativo parlamentar serve para acertar e resolver as contradições dos interesses representados nas Câmaras Legislativas numa síntese que vem a ser a lei jurídica [...] O regime representativo procura resolver o conflito de interesses sociais por decisões da maioria parlamentar [...] mediante um debate preordenado, por ato da maioria parlamentar” (SILVA, 2006, p. 42-43).

Concluída a apreciação pelo Poder Legislativo, a proposição aprovada segue para a *decisão do Poder Executivo*, nos casos específicos em que isso é exigido: projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária. Frise-se que as demais proposições – proposta de emenda à Constituição, projeto de decreto legislativo e projeto de resolução e medidas provisórias convertidas em lei sem alteração – não são submetidas ao Chefe do Executivo, porque concluem sua tramitação no âmbito do Legislativo.

Da decisão do Executivo pode resultar a sanção ou o veto (total ou parcial) do projeto aprovado pelo Legislativo. Essa situação configura o controle dos atos do Poder Legislativo pelo Poder Executivo, ilustrando o sistema de pesos e contrapesos no exercício do poder estatal brasileiro.

O momento seguinte à apreciação parlamentar e extraparlamentar refere-se à promulgação e à publicação da nova norma, considerada neste estudo como a fase de *finalização*. A promulgação confere o caráter de executoriedade à nova norma, e a publicação a apresenta a toda a sociedade. Essas são operações complementares, realizadas pelo mesmo ator, seja ele o chefe do Executivo, seja o Presidente da Casa Legislativa competente.

Silva (2006) cita ainda o princípio da unidade da legislatura, segundo o qual as proposições não apreciadas em uma dada legislatura serão arquivadas ao seu término, exonerando, assim, a legislatura seguinte de arcar com a legiferação que não lhe diga respeito. O Senado e a Câmara dos Deputados ressaltam que muitas proposições podem passar de uma legislatura para a seguinte.

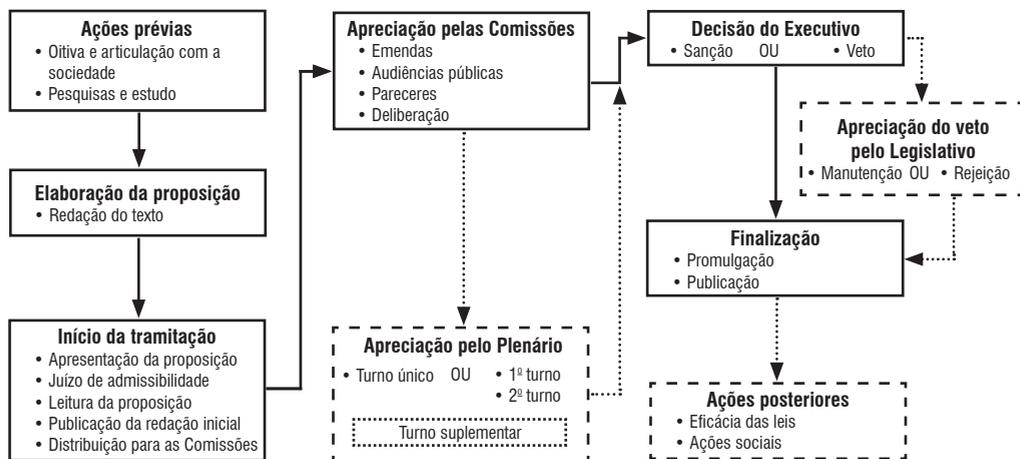
Após a inovação do ordenamento jurídico, passa-se à fase de *ações posteriores*, relativas ao aferimento do impacto causado pela nova norma. Sob essa ótica, considera-se ampliada a abrangência do processo legislativo, que tem início com a articulação entre Estado e sociedade e finaliza com novo diálogo entre esses

dois atores a fim de verificar os efeitos do ato legislativo editado sobre o comportamento e as relações da sociedade.

A Figura 2 procura detalhar, de forma didática, cada fase do processo legislativo, conforme explanado, de forma a auxiliar o leitor a compreender os passos seguidos para a elaboração das normas jurídicas.

A partir do exposto, faz-se a tentativa de aproximar o processo legislativo de conceitos relacionados às teorias organizacionais. Nesse sentido, é possível traçar um paralelo entre as macroetapas do processo legislativo e o ciclo PDCA (*plan/planejar, do/desenvolver, check/chechar e act/agir*) da Administração (PACHECO et al, [2009]). Equipara-se a investigação

**Figura 2: Detalhamento das fases do processo legislativo**



Fonte: Elaboração própria.

a respeito da necessidade de inovar o ordenamento jurídico – ou uma prospecção no ambiente – ao planejamento (P). Por sua vez, a elaboração meticulosa de proposição legislativa, que é aprimorada mediante discussões e emendas, aproxima-se do desenvolvimento (D). A

avaliação dos impactos do novo regramento é comparada à checagem (C). Revogação ou alterações posteriores remetem à ação corretiva (A).

Com esse propósito, verificam-se as oportunidades de criação de aprendizagem e de inteligência organizacional ao longo do pro-

cesso legislativo. Para haver aprendizagem, é necessário haver compreensão. Uma vez que a literatura é rica em conteúdo sobre o que fazer e como fazer, buscou-se, ao longo deste artigo, enfatizar por que e para que fazer dessa forma, amparando os passos do processo legislativo nos princípios que o regem e no seu impacto sobre a sociedade.

#### 4. Aprendizagem organizacional e o processo legislativo

Lançar mão dos conceitos de AO, necessária e evidentemente, implica a existência de organização onde se deem tais processos.

Em conceituação livre, assume-se organização como um conjunto de pessoas operando processos coordenados com vistas a resultados pactuados e compartilhados. Giddens (2005) propõe definição muito próxima a essa: “Uma organização é um grande agrupamento de pessoas, estruturada em linhas impessoais e estabelecida a fim de atingir objetivos específicos”. Para Peter Drucker (*apud* DIAS, 2008, p. 21), a organização “é um grupo humano, composto por especialistas que trabalham em conjunto em uma tarefa comum”. Morgan (2007) qualifica as organizações como complexas e paradoxais e propõe oito metáforas distintas para descrevê-las: máquinas, organismos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxo e transformação e instrumentos de dominação. Dias (2008) propõe síntese de sete características presentes em qualquer organização: 1) caracterização como sistemas sociais; 2) associação de pessoas; 3) longevidade; 4) caráter universal; 5) identidade própria; 6) presença de sistema próprio de comunicação; 7) divisão do trabalho. Argyris e Schön (1978) identificam três atributos básicos para diferenciar uma organização de um aglomerado de indivíduos. Os membros devem ter pro-

cedimentos para: i) tomar decisões em nome da coletividade [de associados]; ii) delegar a indivíduos a autoridade para agir em nome da coletividade; e iii) estabelecer fronteiras entre a coletividade [a própria organização] e o resto do mundo. Argyris e Schön (1978) trazem ainda conceito de “agência”, útil para o presente trabalho. Segundo aqueles autores, uma agência pode ser “uma corporação industrial, um sindicato, um órgão público, ou mesmo uma residência<sup>1</sup>” e o que a caracteriza como tal é o fato de haver “uma tarefa complexa decomposta em pacotes mais simples, regularmente distribuídos a indivíduos, e continuamente executada” (ARGYRIS; SCHÖN, 1978, p. 14, tradução nossa).

Neste artigo, o conceito de organização será atribuído ao processo legislativo, que, naturalmente, ocorre dentro de outras organizações – parlamentos. Assume-se o processo legislativo como a organização em si, o que atende aos requisitos de Argyris e Schön (1978), mencionados anteriormente, assim como ao seu conceito de agência, aproximando-o da metáfora de organização vista como cérebro, proposta por Morgan (2007). Tal como aquele órgão central do corpo humano, o processo legislativo é: “holográfico”, na medida em que representa o todo da sociedade em que se insere; “especializado”, quando elabora produtos finais em formatos específicos e repetitivos; “processador de informações”, uma vez que capta demandas do mundo externo, transforma-as e devolve-as, na forma de normas legais, envolvendo sistemas de informações, comunicação e decisões; “capaz de aprender”, já que abriga os quatro mecanismos de *feedback* negativo (MORGAN, 2007), a saber:

i) sentir, monitorar e detectar aspectos significativos do ambiente;

---

<sup>1</sup>No original: *household*.

ii) relacionar informações com normas operacionais que guiam o comportamento do sistema;

iii) detectar desvios significativos em relação às normas; e

iv) iniciar ações corretivas quando discrepâncias forem detectadas.

Na discussão sobre AO, a seguir, a capacidade de reciclar-se (ou aprender) do processo legislativo será aprofundada, quando se discorrerá sobre a aprendizagem de ciclo único e a aprendizagem de ciclo duplo, ambas presentes nessa organização.

Verifica-se agora a validade, no processo legislativo, das sete características comuns às organizações, proposta por Dias (2008, p. 21): é um “sistema social”, agrupamento de pessoas com papéis sociais definidos, regido por estatuto reconhecido e representado por segmentos da sociedade; “associa pessoas” em diferentes papéis, com relações formalizadas em torno de objetivos comuns; “perdura no tempo”, dado que os atores mudam e o processo em si permanece; “é universal”, presente nas Casas Legislativas estudadas, assim como em qualquer parlamento do mundo; “tem identidade própria”, diferencia-se facilmente de outros processos, é regido por normas próprias e específicas, atua como um todo organizado; “tem sistema de comunicação” interna, quando discute e delibera acerca do processo de elaboração de leis, e externa, quando capta demandas sociais, processa-as e devolve-as à sociedade na forma de normas legais; e “tem divisão do trabalho”, uma vez que é composto por grupos distintos de atores, com competências específicas, complementares e interdependentes, cujo resultado tende a ser sinérgico – maior que a soma dos trabalhos individuais.

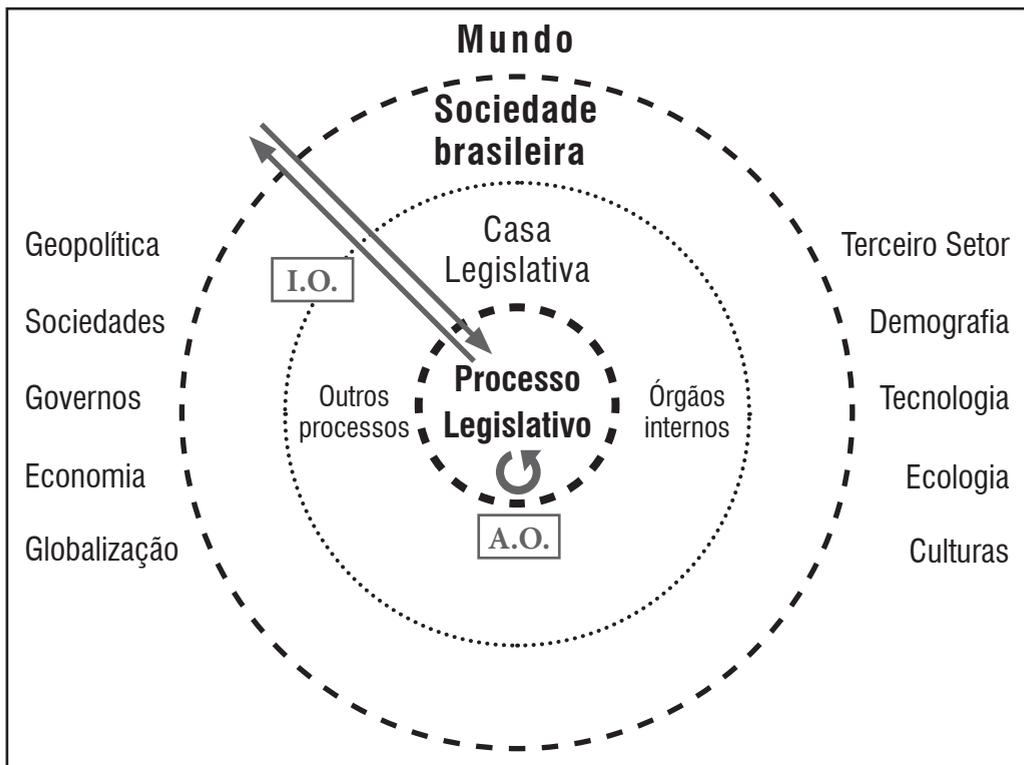
A Figura 3 ilustra a relação do processo legislativo com os ambientes organizacionais em que se insere, assim como localiza a inteligência organizacional (IO) e a AO no contexto do estudo.

#### **4.1. Aprendizagem Organizacional (AO) – conceituação**

Iniciando pela conceituação leiga, aprender é adquirir conhecimento. Tal definição pressupõe um objeto “conhecimento” existente em algum lugar lá fora no mundo. Então, um sujeito adquire-o, incorpora-o em si ou para si, torna-se proprietário dele, como quando se compra um bem de outrem. E pronto: aprendeu.

Todavia, nem o conhecimento é objeto estanque passível de aquisição por via mercantilista, mecanicista, nem o processo de “conhecer o conhecimento”, ou seja, de aprender, dá-se independentemente do sujeito e sua identidade ou do contexto. Em outras palavras, o processo se dá *no* sujeito quando imerso na situação geradora da aprendizagem do conhecimento. Mais ainda, a aprendizagem só pode ser verificada, quando refletida na

**Figura 3: Integração da inteligência organizacional e da AO ao processo legislativo**



Fonte: Elaboração própria.

ação, no resultado, portanto, na ação do sujeito aprendiz (FREIRE, 1980; KOFMAN, 2004).

Freire (1980), em seu clássico *Pedagogia do oprimido*, já denunciava o que chamava de “educação bancária”, visão em que o professor é detentor do conhecimento e o “deposita” na cabeça do aluno, que não o detém. Em contraposição, propugnava a educação problematizadora, em que o conhecimento é construído por professor e aluno em processo interativo, levando em conta os conhecimentos de ambos.

Kofman (2004) propõe que a capacidade de ação para produzir resultados é intrínseca ao próprio conhecimento a ser aprendido. Não é capacidade desenvolvida após a (ou a partir da) aquisição do conhecimento. Assim,

“*Conhecimento* é a capacidade de agir efetivamente para produzir os resultados que se persegue. *Aprendizado* é o processo de incorporação de novo conhecimento. Em consequência, *aprender* é aumentar a capacidade de produzir os resultados que se deseja” (KOFMAN, 2004, p. 52, grifo nosso).

Estendendo a definição de aprendizado, Kofman (2004, p. 53) o concebe ainda como “forma de agir para corrigir erros em ações anteriores”.

Para Matsuda (apud TARAPANOFF, 2012), aprendizado organizacional

“[...] refere-se à capacidade de uma organização de identificar e armazenar conhecimento resultante de experiências individuais e or-

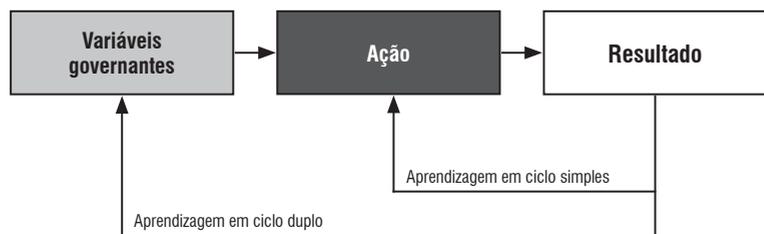
ganizacionais e, ainda, de modificar seu comportamento de acordo com estímulos percebidos no ambiente. Além disso, implica a utilização de suas experiências e percepções para produzir novos comportamentos, mais adequados ao ambiente em que se situa” (TARAPANOFF, 2012, p. 80).

Depreende-se daí que aprender significa desenvolver capacidade de interferir no mundo, de alterar ações para atingir determinado objetivo. Argyris e Schön (1996, p. 16) afirmam que:

“Aprendizagem organizacional ocorre quando indivíduos numa organização experimentam situação problemática e a investigam em nome da organização; quando há uma inesperada não-conformidade entre os resultados obtidos e os desejados; e quando reagem à não-conformidade por meio de processo de pensar e agir que os leva (i) a modificar sua imagem da organização ou seu entendimento do fenômeno organizacional; e (ii) a reestruturar as atividades de forma a alinhar resultados e expectativas [...]”.

Os autores definem dois tipos possíveis de aprendizagem: de ciclo simples e de ciclo duplo. A aprendizagem de ciclo simples se dá quando a detecção de erro e sua correção ocorrem dentro de conjunto determinado de variáveis governantes, sem modificá-las. Ou seja, as mudanças pretendem impactar a ação com vistas à alteração do resultado. A aprendizagem de ciclo duplo destina-se a impactar não apenas a ação geradora do resultado, mas alterar as variáveis governantes. Logo, visa a provocar mudanças na própria organização.

**Figura 4: Aprendizagem de ciclo simples e de ciclo duplo**



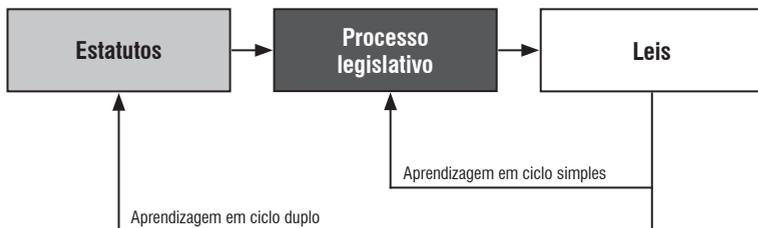
Fonte: Adaptado de Argyris, Schön (1978).

#### **4.2. Aprendizagem organizacional (AO) aplicada ao processo legislativo**

Transpondo tais conceitos para o processo legislativo, assume-se como aprendizado de primeiro ciclo aquele que modifica suas operações, atividades, tarefas sem, contudo, alterar os estatutos que as regem. No

aprendizado de segundo ciclo, foco deste estudo, o processo legislativo produz alterações (naturalmente, por meio de seus atores) em seu próprio ordenamento, em processo de *feedback* negativo ou autorregulação.

**Figura 5: Ciclos de Aprendizagem Organizacional aplicados ao processo legislativo**



Fonte: Elaboração própria, com adaptação de Argyris, Schön (1978).

O quadro abaixo exhibe a relação entre as entidades, seus estatutos (documentos legais) e os instrumentos que os alteram, potenciais instrumentos de AO:

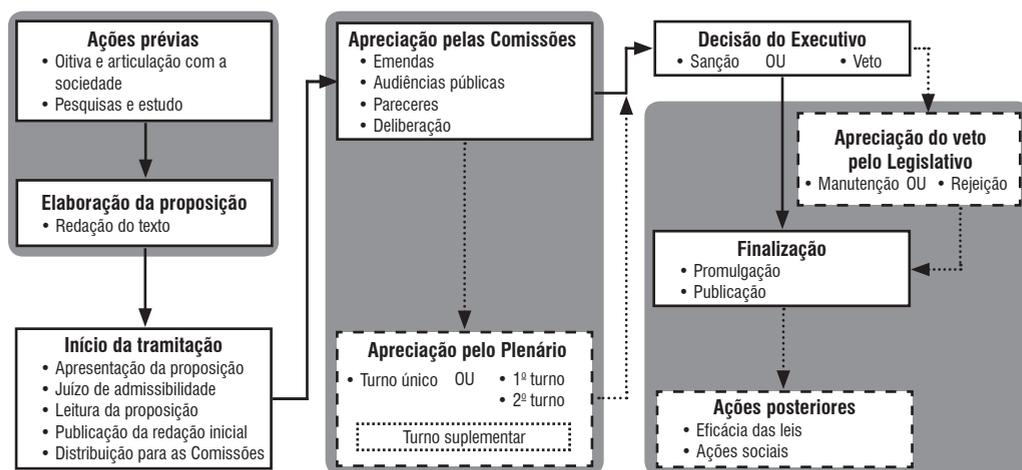
**Quadro 1: Entidades/Órgãos, documentos legais e instrumentos de AO**

Âmbito	Documentos legais	Alterado por (instrumentos de AO)
União	Constituição Federal (CF)	Proposta de Emenda à Constituição (PEC)
Distrito Federal	Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF)	Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (PELO)
Senado Federal	Regimento Interno do Senado Federal (RISF)	Projeto de Resolução do Senado (PRS)
Câmara dos Deputados	Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)	Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC)
Câmara Legislativa do Distrito Federal	Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (RICLDF)	Projeto de Resolução da Câmara Legislativa do Distrito Federal (PR)

Fonte: Elaboração própria.

As etapas assinaladas em cinza na Figura 6 indicam os momentos do processo legislativo em que há possibilidade de decisões e ações modificadoras dos regimentos internos das respectivas Casas Legislativas. Logo, há possibilidade de AO de segundo ciclo.

**Figura 6: Momentos do processo legislativo em que há possibilidade de AO**



Fonte: Elaboração própria.

## 5. Inteligência Estratégica Antecipativa (IEA) aplicada ao processo legislativo

Em continuidade ao pensamento deste estudo, cabe a discussão de se aplicarem ao contexto do processo legislativo as ferramentas de inteligência organizacional, inteligência competitiva, inteligência estratégica, IEA e IEA coletiva já consagradas na área privada.

À semelhança do contexto da aprendizagem organizacional, o recorte realizado é o de tomar o processo legislativo como organização singular, em que suas fases representam possibilidades importantes de aplicação de ações de inteligência.

Visualizando o processo legislativo como um conjunto organizado de fases, em que pessoas regidas por regulamentos e normas atuam no sentido de auxiliar o processo de produzir leis; pressupõe-se que há momentos nos quais a influência de informações externas sobre o mesmo processo legislativo propicia a modificação do próprio processo. Esse pressuposto leva à avaliação da aplicabilidade de abordagens de

áreas como a Ciência da Informação no âmbito da Ciência Política.

### 5.1. Justificando a realização do estudo

Com o avanço dos estudos das organizações sobre formas de manterem vantagem competitiva sustentável (PORTER, 1990), é vital que os estudos relacionados ao monitoramento ambiental (TARAPANOFF, 2001) venham a ser objeto de estudo em outros contextos, não somente nas organizações com fins lucrativos, mas, principalmente, no âmbito de organizações governamentais.

A valorização de postura cada vez mais profissional da administração pública brasileira (PEREIRA, 1998) impõe desafios a todos os Poderes da União. Trabalhos contemplando estudos de avanços na gestão de entes públicos do Poder Executivo são vastos e, modestos, os relacionados ao Poder Legislativo. Assim, depreende-se que há espaço bastante para avaliações e aplicações adaptadas de conceitos modernos de Administração e de Ciência da Informação no escopo das atividades do Legislativo.

Ademais, pesquisa científica iniciada no âmbito da Câmara dos Deputados apontou a necessidade de se desenvolverem sistemas de inteligência antecipativa para o Parlamento (MIRANDA, 2012), apontando a necessidade de intensificar tal prática com o objetivo de tornar o Parlamento proativo em relação às demandas da sociedade.

Afunilando-se o escopo de estudo, busca-se verificar: (i) como as ferramentas de inteligência podem efetivamente ser empregadas no processo legislativo; e (ii) como se sistematizam a metodologia de coleta de informações e a análise antecipada de cenários que apontarão possíveis desdobramentos em termos de ações prévias.

## 5.2. Descortinando conceitos

No emaranhado de conceitos relacionados à inteligência em uma abordagem eminentemente organizacional, bem como nos inúmeros adjetivos que a qualificam, necessário se faz estabelecer o referencial teórico de base que sustenta o estudo em tela, bem como estruturar arcabouço teórico que indique similaridades para os tópicos investigados.

Assim, parte-se preliminarmente do conceito de inteligência como o uso consciente e previamente motivado de conhecimentos latentes e elicitados<sup>2</sup> sobre determinado tema, com o fito de aplicar os saberes em determinada situação. *Grosso modo*, a psicologia trata o conceito de inteligência como “a capacidade de processar informação que é usada para resolver problemas [...] e rapidamente adaptar-se ao ambiente” (GLYNN apud KALKAN, 2005). Ampliando-se o conceito, agregam-se à habilidade cognitiva do ato inteligente os aspectos sociais e cultu-

rais que interferem na solução dos problemas (KALKAN, 2005).

Posto o conceito geral de inteligência, adjetiva-se o termo acrescentando a partícula organizacional e se volta para o âmbito dos estudos de monitoramento do ambiente prioritariamente afeto às organizações – ambiente interno e de tarefa (MORESI, 2001) – buscando-se definir variáveis-foco que permitam à organização identificar ameaças ou oportunidades e forças ou fraquezas – utilizando a terminologia da análise SWOT (SILVEIRA, 2001). McMaster inclui o conceito de sinais no processo de inteligência e

“[...] define a inteligência organizacional como a capacidade de obter informação do ambiente externo à organização para gerar cenários de tecnologia e *marketing* diferenciados, com o objetivo de interpretar os sinais do ambiente e transferir as necessidades dos consumidores para o desenho dos produtos elaborados” (McMASTER apud KALKAN, 2005).

Por inteligência competitiva entende-se o conjunto de ações voltadas para a coleta sistemática e ética de dados e informações sobre a concorrência, de modo contínuo e ininterrupto, com o fim de serem utilizados como insumos para avaliação de ações prévias a serem realizadas pelas empresas (GOMES; BRAGA, 2004).

A inteligência estratégica, por sua vez, estabelece ciclo de ações que vão da coleta à utilização de dados e informações nos processos de formulação e de decisão estratégicos, por estrategistas e tomadores de decisão estratégicos, quer sejam novatos quer experientes no trato de assuntos estratégicos (MIRANDA, 2004).

Avançando, tem-se o conceito de IEA que é a adoção de ações de coleta e análise de dados e informações do ambiente no qual as organizações se inserem, com o fito de se identificarem

---

<sup>2</sup>O verbo *elicitar* refere-se ao processo de externalização do conhecimento e sua organização de forma útil ao usuário, de acordo com os processos de conversão conhecimento estabelecidos por Nonaka e Takeuchi (1995).

sinais fracos que venham a indicar possíveis impactos nas organizações (JANISSEK-MUNIZ; LESCA; FREITAS, 2006)

Complementarmente, a IEA coletiva incorpora ao conceito anteriormente apresentado a noção de que os sinais fracos passam a fazer sentido à medida que são combinados com outros sinais fracos, formando um quebra-cabeça que toma forma sob os olhares de profissionais diretamente envolvidos com o tema em estudo (JANISSEK-MUNIZ; LESCA; FREITAS, 2006).

Depreende-se, portanto, que a IEA coletiva aplicada ao processo legislativo busca identificar sinais fracos que venham a interferir ou impactar na regulamentação do citado processo legislativo, levando-se em consideração os agentes envolvidos, sua *expertise* e sua função como formulador ou decisor de ações de alteração do referido processo.

### 5.3. Sinais fracos e o processo legislativo

Desafio singular está na identificação e transformação de sinais fracos em elementos úteis à tomada de decisão antecipada a situações que venham a impactar o processo legislativo.

Antes, porém, faz-se necessário conceituar o que vem a se constituir em sinais fracos. A origem do termo é trazida à literatura das organizações por Aguilar (1967) e reforçada pelo clássico *Managing strategic surprise by response to weak signals*, de Igor Ansoff (1975). Para Ansoff (1975), os sinais fracos constituem fragmentos de informação que se traduzem em um problema, uma ameaça ou uma oportunidade que impacta a organização. De forma similar e ampliada, Schoemaker e Day (2009) advogam que um sinal fraco é:

“Uma partícula de informação aparentemente randômica ou desconectada que, em princípio, parece ser um ruído de fundo, mas que pode ser reconhecido como parte de um padrão significativo, olhando-a por um ângulo diferente ou conectando-a com outros pedaços de informação” (SCHOEMAKER; DAY, 2009, p. 86, tradução nossa).

Ansoff (1975) ainda advoga que há forte relação entre os processos descontínuos e a certeza de identificá-los, ou seja, quanto menos sabemos sobre uma oportunidade, uma ameaça ou um problema, mais devemos avaliar sua utilidade para gerenciar a surpresa estratégica, como resposta aos sinais fracos. Indica, portanto, os seguintes estágios relacionados ao conhecimento da descontinuidade: (i) a convicção de que há descontinuidades iminentes; (ii) a origem da descontinuidade; (iii) a natureza, a gravidade e o tempo de impacto; (iv) a resposta a ser identificada e a ação relacionada; e, finalmente, (v) as consequências

da resposta. Rohrbeck e Bade (2012) reforçam que a mudança disruptiva pode ser antecipada pela busca de sinais fracos, interpretando-os e desencadeando respostas organizacionais adequadas. Nesse caso, a ênfase é dada a eventos que são singulares, inesperados e repentinos, que trazem (ou podem vir a trazer) sérias e severas consequências para a organização.

Assim, os sinais fracos caracterizam-se como informação (FONSECA; BARRETO, 2011):

a) antecipatória, voltada para possíveis tendências que delineiam cenários futuros;

b) qualitativa, pois se apresenta como “pistas” e não como dados categóricos;

c) ambígua, já que não há clareza de seu impacto sobre o objeto de estudo, mas, tão somente, tendência de impacto;

d) fragmentada, pois se constitui de partículas de informação e não de conteúdo informacional completo e objetivo;

e) multimodal, visto que se apresenta em vários formatos e originada em diversas fontes.

No caso do processo legislativo, os sinais fracos indicariam possibilidade de mudanças nos regulamentos/regimentos que conduzem e efetivam o processo, mostrando a necessidade de adaptação e adequação ao bom fluxo da produção de leis. As questões que se formulam são: Como identificar sinais fracos que impactam o processo legislativo? Como consubstanciar informação dispersa em elementos significativos para mudança do processo legislativo? Quais os temas principais que influenciam o processo legislativo e que são passíveis de monitoração?

#### **5.4. Atores e fatores sistêmicos envolvidos com o processo legislativo**

Na busca de pontos que possibilitem ações de inteligência e AO no processo legislativo de três Casas Legislativas, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Câmara Legislativa do Distrito Federal, necessário se faz identificar os principais atores envolvidos com a questão.

Assim, toma-se por referência o Modelo de Gestão do Conhecimento Estratégico (MIRANDA, 2004), avaliando-se os principais atores envolvidos com o processo legislativo, quais sejam:

a) decisores: responsáveis pela determinação das mudanças regimentais/regulamentares do processo legislativo;

b) estrategistas: técnicos de alto nível que embasam a discussão dos possíveis pontos que mereçam alteração/adequação;

c) sociedade: população em geral que atua como fiscal e motivador de alterações no processo legislativo.

Ressalta-se que interessa a este estudo, particularmente, o trabalho dos estrategistas, assim entendidos, analistas, técnicos, consultores, assessores e outras carreiras do Legislativo que se incumbem do processo de identificação, coleta e análise de sinais fracos e sua consolidação em propostas de alteração/adequação da norma que rege o processo legislativo.

Por outro lado, é importante que os atores considerados anteriormente sejam classificados quanto a seu nível de *expertise*, ou seja, distribuídos em novatos (menos de 10 anos de trato com o processo legislativo) e experientes (mais de 10 anos), uma vez que suas necessidades de informação e de conhecimento são diferenciadas (MIRANDA, 2006). A tendência é a de que os experientes tendem a usar mais conhecimento (tácito e explícito) que informação, enquanto novatos baseiam-se na informação para a formulação de seu entendimento sobre tema em estudo.

Quanto aos fatores sistêmicos, há que se verificar se a cognição, a individualidade, a cultura organizacional e o contexto tendem a ser os mais influentes na identificação de sinais fracos e na definição de ações de modificação do processo legislativo. Os fatores *modelo gerencial e tecnologia* tendem a não influenciar diretamente a alteração do processo, cabendo consulta a especialistas.

Em face dessa visão surgem as questões: quais as fontes de informação e que atores estão a elas vinculados? Quais as situações já vividas sob o ponto de vista estrategista/decisor na identificação de sinais fracos afetos ao processo legislativo?

## 5.5. Tratamento de sinais fracos e o processo legislativo

Basicamente, o processo de tratamento de sinais fracos envolve as seguintes fases (FONSECA, BARRETO, 2011):

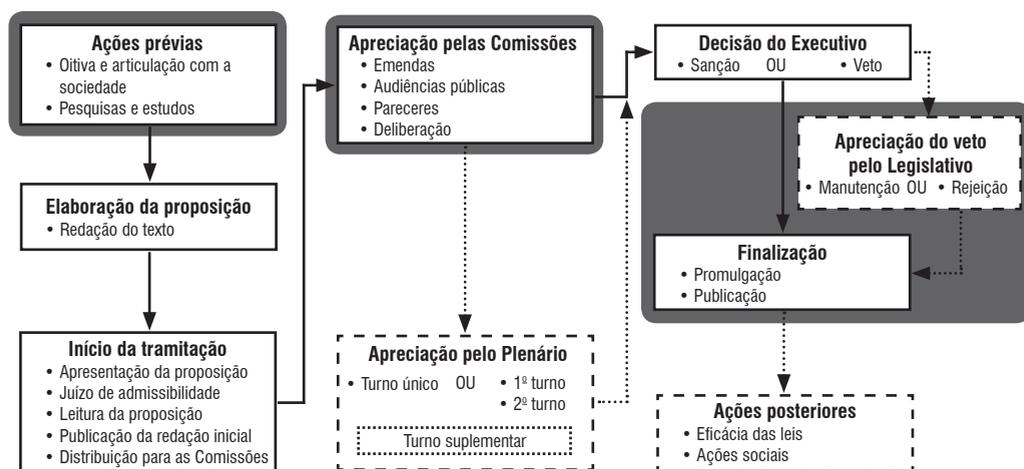
- I. Percepção de um estímulo;
- II. Identificação do sinal e sua fonte;
- III. Definição da relevância do sinal antecipativo observado;
- IV. Interpretação com a intenção de criar sentido; e
- V. Aprendizado ou incorporação da nova informação na representação existente” (FONSECA, BARRETO, 2011, p. 39-40).

O que se busca, em um primeiro momento, é avaliarem-se os pontos do processo legislativo em que sinais fracos podem ser identificados e captados e verificar-se a forma como serão trabalhados e tratados. Sinais fracos são considerados aqui fragmentos de informação que indicam possíveis alterações no processo legislativo. Na fase de ações prévias, observa-se que a influência de agentes do ambiente externo ao contexto

legislativo pode gerar alterações no processo de condução das discussões sobre uma dada matéria. O mesmo ocorre na etapa de apreciação pelas comissões, em que as audiências públicas abrem espaço para a inserção de elementos do ambiente externo no processo legislativo. Ainda se observa a possibilidade de alterações no processo, quando da apreciação do veto pelo Legislativo (caso ocorra), uma vez que a visão

do Poder Executivo, que não participou da discussão e da elaboração da Lei, pode influir na redação final. Ressalta-se que as fases aqui assinaladas são indicativas da possibilidade de identificação de sinais fracos, não havendo qualquer garantia de ocorrência de forma objetiva e constante. A Figura 7 indica os pontos possíveis de observação e captura de sinais fracos, na visão da IEA.

**Figura 7: Pontos possíveis de identificação e captação de sinais fracos**



Fonte: Elaboração própria

## 6. Caracterização da pesquisa e metodologia de trabalho

Por sua natureza, a pesquisa se caracteriza como aplicada, voltada para a translação de saberes sobre inteligência organizacional e competitiva e AO ao processo legislativo. A abordagem qualitativa volta-se para a descrição do processo legislativo sob a ótica das teorias da Ciência da Informação e da Ciência da Administração. Quanto aos meios de investigação, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental em primeiro momento, acompanhada

de pesquisa de campo com o suporte da técnica de questionário (GIL, 1999).

O método adotado envolveu as seguintes etapas:

a) Identificação e contato com especialistas em Processo Legislativo.

Para validação do estudo optou-se por utilizar o painel de Delfos (TARAPANOFF, 1995), técnica que permite a consulta e validação de tema por especialistas escolhidos segundo critério de competência, afinidade, domínio e experiência no trato com a questão central, no caso, o processo legislativo.

b) Elaboração de roteiro estruturado de questões, contemplando as principais inquietações levantadas nos objetivos da pesquisa.

Para facilitar a tabulação dos dados e agilizar o processo de envio e recebimento dos posicionamentos dos especialistas, optou-se por se desenvolver um questionário eletrônico, garantindo-se o anonimato e a não interação entre os membros do painel (apenas pesquisadores tiveram acesso às respostas), utilizando-se o *Google Drive*®. Para que os respondentes tivessem acesso ao formulário, foi enviado o *link* por *e-mail*, anexando-se versão do texto (com o referencial teórico e inferências dos autores já elaboradas – do item 1 a 5 deste artigo). As questões contempladas no formulário foram assim distribuídas e agrupadas de acordo com os temas basilares do estudo:

Sobre processo legislativo:

I. Considera válido o diagrama de processo legislativo apresentado (Figuras 1 e 2 do artigo)? Se não, o que alteraria?

Sobre a AO:

II. Baseado no conceito de AO no Legislativo – qual seja, capacidade de a Casa Legislativa adotar ações modificativas no processo de elaboração de leis, em um primeiro momento, e consubstanciá-las em norma regimental como regra, em uma segunda fase; considera que há AO no processo legislativo?

III. Onde considera que haja AO de ciclo simples e AO de ciclo duplo (Figura 5 do artigo)? Justifique?

IV. Há AO nas etapas indicadas no diagrama (Figura 6 do artigo)? Justifique.

Sobre a IEA:

V. Baseado no conceito de IEA no Legislativo – qual seja, capacidade de a Casa Legislativa identificar, coletar e utilizar informações ou fragmentos de informação que levem à alteração em seu processo legislativo; considera que há IEA no processo legislativo?

VI. Há IEA nas etapas indicadas no diagrama (Figura 7 do artigo)? Justifique.

VII. Há IEA nas etapas indicadas no diagrama (Figura 7 do artigo)? Ou em alguma outra etapa? Justifique.

VIII. Como se sistematiza o processo de coleta de informações para alteração do processo legislativo?

c) Realização de Pré-teste.

O pré-teste foi realizado com um professor Doutor em Ciência Política, com amplo domínio e atuação na área legislativa da Câmara dos Deputados que assinalou pontos de reflexão e de alteração na versão original do texto, podendo-se exemplificar: apresentação dos conceitos de estudo (item 2 deste artigo) e adequação de fases do processo legislativo (Figuras 1 e 2).

d) Realização da primeira rodada de pesquisa com especialistas das Casas Legislativas.

Foram escolhidos quinze especialistas, distribuídos igualmente entre as Casas Legislativas em estudo. A primeira rodada do painel foi realizada entre os dias 28/8/2013 e 23/9/2013. Do total de envios, foram obtidas onze respostas válidas, as quais foram analisadas e consideradas para o estudo. Tendo em vista que houve convergência significativa de opiniões na primeira rodada (acima de 50%), não foram realizadas outras interações.

e) Tratamento e análise dos dados coletados.

A fase de tratamento de dados envolveu a avaliação da planilha gerada pelo próprio *Google Drive*®, sendo que cada questão foi analisada individualmente, considerando as opiniões e sugestões dos especialistas. Ressalta-se que, aliadas às respostas no formulário, alguns especialistas contataram pessoalmente os pesquisadores para complementação de informações e esclarecimentos, sendo que foi mantido o anonimato e a não interação com os demais participantes. Outros especialistas ainda enviaram suas sugestões de ajustes no texto do

artigo, proporcionando informação adicional à avaliação previamente realizada.

f) Finalização do estudo.

## **7. Validação de pressupostos e discussão**

Este artigo observa o processo legislativo de perspectiva inovadora. Por essa razão, optou-se por submeter o texto construído a especialistas em processo legislativo e em aprendizagem e inteligência organizacional, numa tentativa de sanar pontos obscuros e de validar o seu conteúdo.

### **7.1. Processo legislativo – organização e fases**

Em relação à validade das Figuras 1 e 2 do artigo, que ilustram o paralelo entre o olhar dos pesquisadores com a classificação delineada por Moraes (2010) sobre as fases do processo legislativo, os avaliadores foram unânimes em afirmar que as figuras eram válidas, porém, necessitavam de aperfeiçoamento. Apontaram incongruências entre as Figuras 1 e 2 e sugeriram correções e melhorias, as quais foram acatadas e estão contempladas na versão final deste artigo.

Além disso, percebeu-se incômodo por parte dos especialistas quanto ao fato de os diagramas serem genéricos e não contemplarem as especificidades de cada Casa, tais como o bicameralismo, no âmbito federal, e características particulares dos processos legislativos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Um respondente questionou o pertencimento das fases de ações prévias, elaboração da proposição e ações posteriores ao processo legislativo em si. Outro avaliador, em contrapartida, opinou que uma das grandes contribuições deste artigo é a ampliação do olhar desde os

eventos motivadores do aperfeiçoamento do ordenamento jurídico até o seu reflexo na sociedade como um todo.

Um especialista argumentou que “promulgação e publicação são atos de mero expediente (importantes, mas não constitutivos da lei)”, de modo que não seria necessário contemplá-los nas figuras. Avaliamos, no entanto, que a inexistência desses atos impede a incorporação do novo dispositivo ao conjunto de normas vigentes, o que os torna relevantes para o objeto do estudo.

Para finalizar, o especialista lembra que a atuação do Poder Legislativo desmembra-se em três dimensões: a legislativa, a fiscalizatória e a representativa, e que as interfaces entre elas deveriam ser abordadas neste estudo. Contudo, acreditamos que a ampliação do escopo dessa pesquisa tornaria o seu objeto excessivamente complexo, razão pela qual centramos nossa avaliação sobre a função legislante do Poder Legislativo.

Os especialistas concordam que o processo legislativo genérico pode ser dividido em fases, levando-se em consideração que alguns dos seus passos constitutivos, eventualmente, podem ser suprimidos, de acordo com a Casa Legislativa e com os dispositivos regimentais e constitucionais norteadores.

### **7.2. Aprendizagem Organizacional no processo legislativo – ciclos e fases**

Nove especialistas responderam às questões sobre AO. Um discordou da existência de AO, por refutar o pressuposto de que o processo legislativo possa ser visto como uma organização em si. Os demais ratificaram o pressuposto e confirmaram a presença de aprendizagem de ciclo simples no processo legislativo, qualificando-a como assistemática, informal, circunstancial; resultante de oportunidades políticas,

confronto no processo deliberativo, vontade da maioria ou acordo de líderes. Apenas um respondente admitiu aprendizagem de ciclo duplo no processo legislativo.

Houve unanimidade quanto à ocorrência de AO no processo legislativo nas fases de apreciação pelas comissões e de apreciação pelo Plenário. Dois respondentes não admitiram a ocorrência de aprendizagem na etapa de elaboração da proposição. Dois reconheceram a presença de aprendizagem nas fases relativas a ações prévias e dois em ações posteriores, o que não fora previsto pelos autores. Houve significativa divergência quanto à ocorrência de aprendizagem na apreciação do veto pelo Legislativo e na finalização-publicação: quatro participantes refutaram essa possibilidade.

Tudo considerado, pode-se concluir da visão dos especialistas que a aprendizagem no processo legislativo ocorre apenas em ciclo simples e de forma não estruturada. Os diagramas do processo legislativo foram reelaborados a partir das respostas e sugestões dos participantes do painel de Delfos.

### **7.3. Inteligência Estratégica Antecipativa (IEA) no processo legislativo**

Os resultados da avaliação de oito especialistas que participaram do painel de Delfos indicaram, de forma geral, que há possibilidade de haver indícios de IEA no processo legislativo. A existência de IEA é vista como uma atividade *ad hoc*, periférica, não estruturada, não sistemática e potencial. Interessante notar que um dos respondentes apontou o conhecimento dos especialistas como elemento fundamental na identificação de possíveis alterações regimentais. Tal observação vai ao encontro da forma de desenvolvimento de IEA, considerando que a significação, no contexto de sinais fracos, necessita, fundamentalmente, do conhecimento experienciado por profissionais envolvidos na identificação e captura dos fragmentos de informação que geram sentido quando agrupados.

Outro elemento apontado no painel foi a interferência da variável *poder político* na condução de eventuais alterações regimentais. Nesse caso, aspecto interessante a ser estudado e incluído na identificação de sinais fracos é a relação entre o viés político e a ênfase a alguns pontos que podem ser passíveis de alteração regimental: o agente condutor da busca de sinais fracos tende a direcionar e determinar os sinais que interessam a seus propósitos e não necessariamente à melhor prática no processo legislativo. Importante considerar ainda que a “disputa acirrada de espaços de poder entre as organizações que fazem parte das casas legislativas, impedindo ou boicotando qualquer alerta de sinal fraco informado por outra organização” (depoimento do Especialista Y),

alimenta a problematização sobre a forma de visualização e assimilação dos sinais fracos.

As etapas sugeridas para ocorrência de sinais fracos, indicadas na Figura 7, foram validadas pelos especialistas, cabendo aprofundamento quanto aos efetivos sinais observáveis em cada fase.

## 8. Considerações finais

Considerando o aspecto incipiente da apropriação de conceitos da Administração e da Ciência da Informação (AO e inteligência antecipativa) ao contexto do Legislativo, o estudo não contempla outros fatores intervenientes no processo de aprendizagem e inteligência, mais relacionados com o que se poderia denominar conhecimento legislativo, objeto de outra pesquisa com foco diferenciado e voltado especificamente para a Gestão do Conhecimento. Exemplifica-se tal limitação com os termos utilizados por um dos especialistas ao afirmar que:

“[...] na prática, muitas normas regimentais são aplicadas com interpretações diferenciadas, dependendo do momento político e do Presidente da Casa Legislativa (decisões em questões de ordem). Além disso, os trabalhos são altamente centralizados nas mãos dos Presidentes das Casas Legislativas, dos Líderes Partidários e Presidentes de Comissões. Por fim, a CD adota um procedimento relacionado ao Plenário, de votação da redação final ‘presumida’, ou seja, sem ainda estar pronta, que na prática faz com que todos votem uma matéria e ao final não saibam o que realmente foi aprovado em Plenário. Conclusão: o cenário político precede as regras do processo legislativo. A CD segue a linha da teoria francesa de que as regras regimentais servem para orientar os trabalhos legislativos, mas que podem ser superadas se houver unanimidade no Plenário (Especialista X)”.

Esta pesquisa faz parte de tendência crescente de se pensar o Poder Legislativo, de procurar compreendê-lo e estudá-lo a partir de metodologia científica com características extremamente peculiares. A compreensão das especificidades do Legislativo é igualmente importante para a sociedade, para os profissionais que integram seus quadros e para os parlamentares que o compõem, pois o saber é o alicerce das transformações conscientes. A despeito da extensa literatura disponível concernente ao processo legislativo, há ainda vasto campo a investigar no Legislativo, extrapolando a Ciência Política e as Ciências Jurídicas. Aprofundar a compreensão do seu funcionamento, dos seus processos e da sua evolução, conjugando olhares transdisciplinares, agrega valor e possibilita maior sinergia no aproveitamento dos recursos humanos e organizacionais e maior efetividade nos resultados alcançados pela atuação das Casas Legislativas.

## Sobre os autores

Roberto Campos da Rocha Miranda é doutor em Ciência da Informação; analista legislativo – Recursos Humanos/Câmara dos Deputados.  
E-mail: roberto.rocha@camara.leg.br

Cristina Jacobson Jácomo Cinnanti é mestre em Psicologia Clínica e Cultura; técnica legislativa – chefe do Setor de Tramitação, Ata e Súmula / Câmara Legislativa.  
E-mail: cristina.cinnanti@cl.df.gov.br

Luiz Eduardo da Silva Tostes é bacharel em Administração; analista legislativo – diretor da Consultoria do Prodasen – Senado Federal.  
E-mail: luiztostes@senado.gov.br

## Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>3</sup>

LEGISLATIVE PROCESS COMPARED: SOURCE OF INTELLIGENCE AND ORGANIZATIONAL LEARNING

ABSTRACT: This paper aims to evaluate, in three Parliaments – Senate, House of Representatives and Legislative Chamber of the Federal District – marks indicating possibility of action on the intelligence and organizational learning of these institutions. Based on the comparative study of the legislative process of the three legislative bodies, we apply the theories related to anticipative and strategic intelligence and organizational learning as tools for evaluating possible processes that enable the identification of sources of information and knowledge. It is appropriate to carry out the work due to the growing interest of the Parliaments to adopt a professional attitude in relation to society, using adapted management technologies from business area. The methodology is based on applied qualitative method, on bibliographical, documentary research and field survey. The Delphi panel held with experts validated the generic structure of the legislative process, the presence of simple cycle of learning in this process and the possibility of evidence of strategic intelligence unsystematic way in the legislative context.

KEYWORDS: LEGISLATIVE PROCESS, ORGANIZATIONAL LEARNING, ANTICIPATIVE AND STRATEGIC INTELLIGENCE, PARLIAMENT, LEGISLATIVE BRANCH.

## Referências

AGUILAR, F. J. *Scanning the business environment*. New York: Macmillan, 1967.

ALMEIDA, F. C.; ONUSIC, L. M.; LESCOA, H. Criação de sentido e criatividade no monitoramento estratégico do ambiente. *R.Adm.*, São Paulo, v. 42, n. 4, p.405-413, out./dez. 2007.

ANSOFF, H. I. Managing strategic surprise by response to weak signals. *California Management Review*, v. 18, n. 2, p. 21-33, 1975.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. *Organizational learning: a theory of action perspective*. EUA: Addison-Wesley, 1978.

---

<sup>3</sup>Sem revisão do editor.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento interno*: resolução n.17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1989.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 fev. 1998.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Consultoria Legislativa. *Manual de redação parlamentar e legislativa*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2006.

\_\_\_\_\_. *Manual de elaboração legislativa: modelos e informações*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Serviços Gráficos, 2006b.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Regimento comum*: resolução n. 1, de 1970-CN (texto consolidado até 2010), e normas conexas. Brasília: Congresso Nacional, 2011a.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno*: resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Brasília: Senado, 2011b.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 34. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011c.

CAVALIERI FILHO, S. *Você conhece sociologia jurídica?*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DIAS, R. *Sociologia das organizações*. São Paulo: Atlas, 2008.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. Lei complementar n. 13, de 1996. *Diário Oficial do Distrito Federal*, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Resolução n. 218, de 2005. Consolida o texto do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, instituído pela Resolução n. 167, de 16 de novembro de 2000. *Diário da Câmara Legislativa*, Brasília, 22 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa. Assessoria Legislativa. *Elaboração de textos legislativos*. 3. ed. Brasília: CLDF, 2007.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa. *Lei orgânica do Distrito Federal*. 5. ed. Brasília: CLDF, 2011.

COIMBRA, J. G. *O princípio do contraditório no processo legislativo*. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=4074](http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4074)>. Acesso em: 6 abr. 2015.

FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FONSECA, F.; BARRETO, L. F. B. P. Processo decisório e o tratamento de sinais fracos. *Future Studies Research Journal*, São Paulo, v. 3, n. 2. p. 34-58. jul./dez. 2011.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

GIDDENS, A. *Sociologia*. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, E; BRAGA, F. *Inteligência competitiva: como transformar informação em um negócio lucrativo*. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JANISSEK-MUNIZ, R.; LESCA, H.; FREITAS, H. Inteligência estratégica antecipativa e coletiva para tomada de decisão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE GESTÃO DA TECNOLOGIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO (CONTECSI), 3, 2006. São Paulo. *Resumos...* São Paulo: FEA/USP, 2006. p. 242. 1 CD-ROM.

KALKAN, V. D. Organizational intelligence: antecedents and consequences. *Journal of Business & Economics Research*, v. 3, n. 10, p. 43-54, oct. 2005.

- KOFMAN, F. *Metamanagement*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- MIRANDA, R. C. R. *Gestão do conhecimento estratégico: proposta de modelo integrado*. Tese. (Doutorado em Ciência da Informação) – Departamento de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2004. 268 p.
- MIRANDA, R. C. R. Important competences of strategists and decision makers in the strategic knowledge management model. In: HAWAMDEH, Suliman. (Org.). *Creating Collaborative Advantage Through Knowledge and Innovation*. Singapore: World Scientific Printers, 2006. v. 5. p. 205-220.
- MIRANDA, R. C. R. (Org.). *Informação e conhecimento no Legislativo*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 178 p. (*Série Relatos de Pesquisa; n. 2*).
- MORAES, A. *Direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MORESI, E. A. D. *Monitoração ambiental e complexidade*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação e Documentação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, 2001.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2007.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press, 1995.
- PACHECO, A. P. et al. *O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica*. [Santa Catarina: s.l., 2009.]. Disponível em: <<http://www.issbrasil.usp.br/issbrasil/pdfs2/ana.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2012.
- PEREIRA, L. C. B. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, v. 45, p. 49-95, 1998.
- PORTER, M.E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ROHRBECK, R.; BADE, M. Environmental Scanning, Futures Research, Strategic Foresight and Organizational Future Orientation: A Review, Integration, and Future Research Directions. In: XXIII ISPIM Annual Conference. *Proceedings...*, Barcelona, Spain, 2012. p. 14-27.
- SCHOEMAKER, P. J. H.; DAY, G. S. How to make sense of weak signals. *MIT Sloan Management Review* (Spring), 2009. p. 81-89.
- SILVA, J. A. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- SILVEIRA, H. Swot. In: TARAPANOFF, K. (Org.). *Inteligência organizacional e competitiva*. Brasília: Editora UnB, 2001. p. 209-226.
- TARAPANOFF, K. *Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação*. Brasília: Thesaurus, 1995.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Inteligência organizacional e competitiva*. Brasília: Editora UnB, 2001.
- TEMER, M. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.