

Construindo o saber legislativo

A experiência do mestrado profissional da Câmara dos Deputados

RICARDO DE JOÃO BRAGA
ANDRÉ SATHLER GUIMARÃES
ROBERTO CAMPOS DA ROCHA MIRANDA

Sumário

1. Introdução. 2. Histórico e motivação. 3. Processo de formulação. 4. Conteúdo da proposta de curso. 5. Caracterização como mestrado profissional. 6. Implementação e desafios. 7. Considerações finais.

Ricardo de João Braga é mestre (UnB) e doutor em Ciência Política (IESP/UERJ); é docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

André Sathler Guimarães é mestre em Gerenciamento de Sistemas de Informação (PUC/CAMPINAS); mestre em Comunicação (UMESP); e doutor em Filosofia (UFSCAR); é docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

Roberto Campos da Rocha Miranda é mestre e doutor em Ciências da Informação (UnB); é docente do Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados.

1. Introdução

Com os desafios organizacionais e políticos apresentados à Câmara dos Deputados do Brasil – CD a partir da Constituição Federal de 1988, ela passou a formular e implementar de forma ativa sua política de formação de pessoal. Por meio de experiências de treinamento e pós-graduação, em parcerias ou de iniciativa própria, pôde formular e implementar, a partir de 2010, um Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Fruto de discussões plurais dentro da instituição, o curso definiu como área de concentração o Poder Legislativo, a ser abordado dentro de três linhas de pesquisa: Organização do Poder Legislativo; Processos Políticos do Poder Legislativo; Política Institucional do Poder Legislativo.

Pretende-se apresentar e discutir neste trabalho a construção de um saber específico ao Poder Legislativo e sua institucionalização, com base no caso da criação e da implementação do Mestrado Profissional em Poder Legislativo. Inserida no âmbito das políticas de gestão de pessoas da CD, a proposta foi aprovada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em outubro de 2011 e as aulas iniciaram-se no primeiro semestre de 2013.

Trata-se de uma iniciativa específica, e ainda pouco explorada, de formação de alto nível para o e pelo Poder Público, assegurando-se maior correspondência entre o objeto de estudo e as necessidades do órgão promotor. Destaca-se que se trata da única experiência, em nível mundial, de um curso de pós-graduação *stricto sensu*, com o reconhecimento governamental específico, oferecido por um parlamento, razão que agrega relevância ao presente estudo. Além disso, para vários aspectos do Poder Legislativo, ainda cabe a avaliação de Copeland e Patterson (1997) de que esse poder é subpesquisado¹.

O objetivo do trabalho é registrar criticamente o processo de formulação e implantação do Mestrado, descrevendo-o analiticamente com o propósito de revelar: i) seus antecedentes e motivações; ii) os momentos e os temas-chaves no processo de formulação; iii) as propostas de conteúdo para o curso; iv) sua caracterização como mestrado profissional; e v) sua implementação, desafios e ganhos para a instituição e para o setor público.

A abordagem escolhida foi a da pesquisa histórico-descritiva, entendida como um processo metodológico adequado para uma pesquisa focada no “como”, além de tratar de fenômeno contemporâneo e não totalmente estudado. As ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica e pesquisa documental. A escolha do estudo de caso como um dos instrumentos metodológicos deve-se à existência de pouca literatura específica sobre o assunto. Para Yin (2001), o estudo de caso ganha relevância

como método quando são raras as ocorrências (casos) passíveis de estudo ou mesmo quando a variabilidade do fenômeno é baixa; ele também alimenta reflexões passíveis de generalizações analíticas. Portanto, a discussão sobre a criação de um curso de pós-graduação *stricto sensu* especificamente sobre o Poder Legislativo e no âmbito de uma Casa Legislativa possibilita a extrapolação para o âmbito mais geral do caráter dos cursos de mestrados de perfil profissionalizante e para a promoção de cursos de mestrado por escolas de governo.

As seções deste artigo são, além desta Introdução, Histórico e motivação, Processo de formulação, Conteúdo da proposta de curso, Caracterização como mestrado profissional, Implementação e desafios e Considerações finais.

2. Histórico e motivação

A CD do Brasil conta atualmente com 513 parlamentares, 15.642 servidores – efetivos, 3.451; cargos de natureza especial, 1.313; secretários parlamentares, 10.398 (BRASIL, 2013a) – e uma área construída de 150.000 m². Recebe a visita diária de 20.000 a 30.000 cidadãos em dias de sessão plenária (Medeiros *et. al.*, 2011), possui sistema próprio de TV e Rádio e Agência de Notícias. Seu orçamento para o ano de 2013 é de aproximadamente R\$ 4,3 bilhões (BRASIL, 2013b).

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) colocou novos desafios perante as instituições públicas, entre eles o estabelecimento da eficiência como um dos princípios balizadores da atuação da administração pública (BRASIL, 1988, art. 37) e, como sua contrapartida, a necessária melhora da qualificação dos servidores públicos, realizada por escolas de governo (BRASIL, 1988, art. 39). No âmbito dessa discussão e inspirada nas experiências da Escola Nacional de Administração Pública e

¹Nos últimos anos, a literatura em Ciência Política sobre o funcionamento do Legislativo brasileiro desenvolveu-se bastante, estendendo-se além da Câmara dos Deputados, inclusive para os fenômenos legislativos estaduais e municipais. Contudo, há uma série de questões ainda a serem tratadas e, no que diz respeito ao Poder Legislativo como organização e como promotor de suas políticas de comunicação e educação, compreende-se que ainda se trata de “terra incógnita” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

da Escola de Administração Fazendária, a CD criou o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor², uma evolução do que era até então a Coordenação de Seleção e Treinamento.

Em 2004, após a realização de algumas especializações em parcerias com instituições de ensino (Universidade de Brasília e Universidade Federal de Minas Gerais), o Cefor propôs-se a tarefa de realizar autonomamente cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização), no âmbito da possibilidade então existente do credenciamento especial perante o Ministério da Educação – MEC. Essa proposta teve como fundamento a percepção de que seriam necessários cursos que dialogassem de modo mais profundo com as especificidades da CD.

O MEC aprovou o credenciamento especial do Cefor em 2005 (BRASIL, 2005), quando passaram a ser oferecidos, no âmbito da pós-graduação *lato sensu*, diversos cursos de especialização voltados para uma formação mais ampla e aprofundada dos quadros da Câmara, cobrindo as áreas temáticas do processo legislativo, das políticas públicas, da gestão, do orçamento público e, em parceria com outras instituições, da gestão da informação.

Tais iniciativas de formação de pessoal tiveram, desde o início, o princípio de valorização do docente interno e se apoiaram na estrutura da Casa, por meio da Diretoria de Recursos Humanos, do Cefor e da constituição, neste, de uma Coordenação especificamente criada com essa finalidade, a Coordenação de Pós-

-Graduação – Copos. Além disso, essas iniciativas inseriram-se em um âmbito mais amplo de ações de capacitação de pessoal no serviço público, constituindo uma rede de parcerias com a Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União e o Senado Federal.

A consolidação da experiência da Copos com os cursos de especialização levou a demandas novas em termos de processos formativos, tendo a CD recorrido a uma parceria com o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ – para a realização de um Mestrado e de um Doutorado Interinstitucional em Ciência Política (Minter e Dinter), com início no ano de 2006 e término em 2008 (mestrado) e 2010 (doutorado).

De certa forma, a CD percorreu, no caso do *stricto sensu*, caminho similar ao percorrido anteriormente na especialização (parceria externa → realização interna). O fato é que a realização do Minter e do Dinter trouxe ao cotidiano do Cefor a convivência com pesquisadores de primeira linha no cenário nacional e internacional, além de uma comunidade de 20 novos mestres e 10 novos doutores. Em paralelo, a CD realizou, em 2007, concurso público para Analistas de Recursos Humanos, o qual resultou na aprovação de um elevado número de mestres e doutores (foram contratados 35 servidores, dos quais 13 mestres e 5 doutores).

Portanto, foi a partir das experiências bem-sucedidas de treinamento e especialização, associadas ao desenvolvimento de uma cultura específica de conhecimento sobre o papel e a metodologia dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, que, em 2010, iniciou-se o processo de formulação da proposta de curso de mestrado. Repetindo-se a experiência anterior com o *lato sensu*, buscou-se um processo de construção em duas frentes concomitantes, interna e externamente à CD, em um processo de mútuo estímulo e influência.

² O Cefor foi criado pelo Ato da Mesa nº 69/1997, o qual remete, como sua justificativa, à Indicação nº 190/1995, que propunha a criação da “Escola de Formação do Servidor Público do Poder Legislativo”. Na justificativa dessa Indicação, por sua vez, encontra-se: “A presente proposição foi apresentada depois de longo período de maturação e teve como balizamento a criação pelo Poder Executivo da ENAP e a ESAF, que tantos frutos têm dado ao progresso do País” (BRASIL, 1995, p. 13.324).

A motivação para tais iniciativas reside no diagnóstico da importância do elemento humano para o bom desempenho da CD. O desafio de se estruturar eficientemente como organização e a necessidade de representar de forma satisfatória o cidadão, produzir boas políticas públicas e ainda comunicar suas ações e realizar sua função de promotor da democracia exigem assim uma série de capacidades pessoais e administrativas identificáveis em cada uma das áreas da CD e que se mostram passíveis de estímulo e aprendizagem por meio de programas de ensino.

Vale dizer que o esforço de ensino no próprio âmbito da CD deriva também da percepção de que vários dos conhecimentos e das capacidades necessários ao funcionamento da instituição não podem ser encontrados de forma satisfatória, ou ao custo adequado, fora da instituição. O atendimento às suas especificidades exige o treinamento e a capacitação atípicos, passíveis de realização na própria instituição. A prática do processo legislativo ou o conhecimento da natureza, do funcionamento e dos objetivos de uma casa legislativa, por exemplo, não são encontrados com a devida profundidade e reflexão em profissionais formados em áreas afins ao Legislativo, como Direito, Ciência Política, Administração, Sociologia ou Comunicação.

A natureza dos processos políticos inerentes ao Poder Legislativo, em especial a interligação permanente com outros órgãos de governo e com a sociedade em geral, fez com que os propósitos das iniciativas de ensino não se circunscrevessem apenas aos servidores da CD, mas alcançassem também funcionários de órgãos e instituições parceiras e profissionais de outras origens que tivessem interação com o Poder Legislativo. É assim uma concepção ampla de qualificação de todos aqueles que interagem com o Poder Legislativo brasileiro.

3. Processo de formulação

O processo de formulação da proposta do curso de mestrado da CD estendeu-se de março de 2010 a meados de 2011 e foi influenciado por três elementos principais:

- a proposta ser patrocinada e vir a desenvolver-se dentro de um órgão de gestão de pessoas da instituição;
- a experiência anterior do Programa de Pós-Graduação;
- a opção pela concepção colegiada.

A primeira influência definidora da proposta derivou do fato de ela ser patrocinada pelo Cefor e também vir a ser implementada em seu âmbito. Essa perspectiva inseriu a proposta na política de desenvolvimento de pessoas da instituição. As principais derivações foram a preexistência de padrões e rotinas já conhecidos para a contratação de professores e a

seleção de alunos. Além disso, como o orçamento do Cefor é elaborado de forma agregada no que tange a recursos para fins de capacitação³, a proposta poderia ser acomodada dentro das dotações já correntes.

Outra consequência foi o olhar mais imediato para os servidores do órgão, vistos como público-alvo mais importante. Isso determinou, *in limine*, a orientação e a vocação do futuro curso, inclusive quanto ao seu nome – Mestrado em Poder Legislativo – e ao seu caráter de mestrado profissional. Assim situado, projetou-se que o curso teria também como demanda servidores de outros órgãos do Legislativo, como o Senado Federal, as Assembleias Legislativas, as Câmaras Municipais e os Tribunais de Contas.

Contudo, o ponto mais importante oriundo do fato de a proposta desenvolver-se dentro da área de recursos humanos da CD foi o reconhecimento da complexa rede de avaliação interna à qual ela se submeteria, derivada da ampla e hierarquizada estrutura administrativa da instituição. A inserção inicial da proposta permitiu que se reconhecesse a extensa subordinação hierárquica a que seria submetida (fonte de considerável grau de incerteza quanto à sua aprovação) e que se reagisse estrategicamente. Com o objetivo de angariar apoio, bem como garantir a consistência da proposta, optou-se, desde o princípio, pela sua construção colegiada e pela consulta a diversos interessados de modo prévio, a fim de elucidar e desenvolver pontos considerados frágeis ou insuficientes.

A segunda influência, a experiência anterior do Programa de Pós-Graduação, possibilitou uma reflexão mais sólida sobre os aspectos propriamente acadêmicos da proposta. O programa já possuía cabedal na oferta de cursos de especialização, o que permitiu desenvolver diagnóstico das necessidades específicas da CD. Nesse contexto, verificou-se que o objetivo maior é o da formação de quadros de excelência no Poder Legislativo, o que implicou a decisão por um curso de mestrado profissional, com duas características marcantes: de um lado, voltado para a reflexão e o pensar do Legislativo, atentando para suas peculiaridades e necessidades próprias; de outro, para a utilização do aparato e da proximidade das Casas Legislativas, mormente da CD, como laboratório vivo de experiências a serem observadas, descritas e avaliadas.

Também importante foi haver recursos prévios para desenvolver a docência, a pesquisa e a extensão, o conhecido tripé da educação superior. No campo da pesquisa, a Copos criou, logo em 2006, a figura dos Grupos

³Uma vez que é difícil prever com exatidão todos os cursos e treinamentos a serem realizados pelo Centro, inclusive porque a demanda é dinâmica, a programação orçamentária é feita de forma a se reservar uma dotação, com base na experiência de anos anteriores e em alguns exercícios projetivos, para retribuição de atividades docentes. Os demais recursos, como os de infraestrutura, já se encontravam disponíveis no Cefor.

de Pesquisa e Extensão (GPE), tendo como um dos objetivos promover, nos cursos de especialização, a dimensão da produção do conhecimento. A extensão, por sua vez, foi direcionada para a área de publicações, com a criação de um periódico científico⁴ e a publicação de diversos livros.

Um ponto central que diz respeito tanto às experiências dos cursos de especialização quanto à formação dos Grupos de Pesquisa e Extensão foi a criação de uma rede de pesquisadores, tanto internos quanto externos à CD (pois tanto a docência na especialização quanto a participação nos grupos de pesquisa são abertas a pesquisadores não servidores do órgão), que produziu a necessária massa crítica para a proposta. De fato, as linhas de pesquisa e a área de concentração da proposta foram pensadas a partir da experiência dos cursos e dos grupos de pesquisa e extensão.

A terceira influência, a concepção colegiada da proposta, foi possível devido à existência na CD de um número considerável de servidores com titulação e experiência acadêmica. Ao longo de 2010, reuniu-se um grupo de nove servidores já doutores ou em processo de doutoramento, que produziu uma proposta base, com definição de área de concentração, critérios para seleção e categorização de docentes, público-alvo e questões administrativas (desde apoio material e financeiro até aspectos burocráticos, que ganham destaque em uma instituição que não é, originalmente nem precipuamente, uma instituição de ensino superior). No fim do ano, a proposta foi apresentada a toda a comunidade interessada da CD, composta pelos membros dos Grupos de Pesquisa e Extensão e demais servidores. Na ocasião, foi aberto o convite para a adesão à proposta, na qualidade de possíveis futuros docentes, tendo sido constituído um grupo informal de 21 servidores. No início de 2011, esse grupo ampliado procedeu à formalização do que seriam as três linhas de pesquisa, bem como à apresentação de propostas de disciplinas. Com base nesse material, foi finalizada a proposta, enviada à apreciação da Capes em agosto de 2011.

A opção pela construção colegiada definiu tanto a pluralidade de perspectivas contida no curso quanto a criação de um amplo grupo de apoio à proposta. Elemento importante é que o grupo o qual formulou a proposta, tanto em seu momento mais restrito quanto após a abertura à comunidade mais ampla da CD, passou a compor seu quadro docente inicial, criando-se uma linha de continuidade entre formulação e implementação. É necessário ressaltar que a diversidade de formação do corpo docente e o enfoque multifacetado do Poder Legislativo engendraram uma proposta eminentemente interdisciplinar, com a agregação dos estudos de diversas correntes de saber sobre o mundo legislativo.

⁴Revista *E-Legis*, atualmente classificada no Qualis/Capes como B3 nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, Arquitetura e Urbanismo e Sociologia.

4. Conteúdo da proposta de curso

As discussões ocorridas no processo de formulação permitiram que se definissem a área de concentração e as linhas de pesquisa do curso. A partir de um objeto comum, mas sob a influência das formações distintas dos docentes⁵ e também das áreas de atuação diversas dentro da CD, construíram-se três diferentes linhas de pesquisa:

1. Organização do Poder Legislativo;
2. Processos Políticos do Poder Legislativo;
3. Política Institucional do Poder Legislativo.

As linhas dividem-se com base em diferentes enfoques, não em objetos. O orçamento público, por exemplo, pode ser tratado na linha 1, se se trata de sua destinação ao próprio Poder Legislativo. Pode também ser objeto da linha 2, se se trata do processo político relativo às definições sobre o orçamento. E ainda pode ser objeto da linha 3, caso se trate da política de divulgação dessas informações realizada pelas Casas Legislativas. As linhas trazem assim perspectivas diferenciadas, apoiadas sobre uma base que se nutre fortemente de uma concepção interdisciplinar.

A linha Processos Políticos do Poder Legislativo pode ser entendida sob um ponto de vista inicial de um Poder Legislativo “base zero”⁶, isto é, a ideia do Poder Legislativo como manifestação “crua” nos sistemas políticos que advogam a divisão de Poderes e a democracia. Em seus traços básicos, o Poder Legislativo seria apenas uma das esferas nas quais o poder público se divide, extensão de poder conferida

a uma comunidade de representantes que operam suas funções políticas de modo legítimo perante a sociedade. Partindo-se desse núcleo constitutivo básico, erguem-se a complexidade dos fenômenos políticos típicos do Legislativo contemporâneo, como a representação, o processo legislativo, a fiscalização, e as perspectivas de análise que focam nos parlamentares (carreira, comportamento), nos partidos e nas próprias regras legislativas. A Sociologia Política, o institucionalismo da Ciência Política e o Direito parlamentar são perspectivas temáticas e teóricas valorizadas.

A linha Política Institucional do Poder Legislativo assenta-se em um desenvolvimento usual, embora não necessário ou inerente, dos Poderes Legislativos: a disseminação institucional de informações sobre a atividade parlamentar e a educação para a democracia. Atualmente, muito dos esforços das Casas Legislativas são voltados à disseminação de informações sobre sua atuação e a ações institucionais de ensino, sensibilização e valorização de práticas democráticas. Essa linha pretende dedicar-se a essas duas atividades, educação e comunicação, promovidas de forma institucional pelos Poderes Legislativos. Nessa perspectiva, trata de um ator unitário, que age como qualquer órgão público a promover políticas públicas que lhe são afetas.

A linha Organização do Poder Legislativo trata o Poder Legislativo como uma organização. Por um lado, poder-se-ia imaginar um Poder Legislativo “base zero”, nada institucionalizado e que seria pobre ou inexistente como organização. Por outro, contudo, a realidade atual, como se pode ver pelo interesse nas políticas de comunicação e educação, é de organizações bastante complexas e extensas, com vistas a dar conta de uma variedade de funções que os Legislativos encampam ao longo da história. Sob a perspectiva da institucionalização (POLSBY, 1968), Legislativos são organizações cada vez

⁵Os docentes têm formação diversa: Administração, Arquitetura, Ciência da Informação, Ciência Política, Direito, Comunicação, Economia, Psicologia, Filosofia, Engenharia, Letras, Medicina, Biologia.

⁶A expressão “base zero” vem das discussões sobre orçamento público, em que “base zero” traduz a ideia de um processo orçamentário que pudesse ser pensado desde o início, como se não houvesse uma trajetória histórica a determinar as escolhas contemporâneas.

mais complexas, que alocam quantidade significativa de recursos e organizam uma miríade de atividades.

Assim, Legislativos podem ser compreendidos como organizações que operam sob interesses políticos e burocráticos [vale lembrar aqui as contribuições dos teóricos da escolha pública (TULLOCK, 2004)] e que ainda ganham os contornos específicos de burocracias público-estatais.

O curso foi aprovado pela área de Ciência Política e Relações Internacionais da Capes, mas a interdisciplinaridade é central e se relaciona com a visão plural dos formuladores da proposta, que, como já destacado, têm diferentes formações e áreas de atuação dentro da instituição. Acredita-se que a apreensão do fenômeno Poder Legislativo, tanto como função do Estado quanto como órgão por ela responsável, é bastante enriquecida sob uma perspectiva alimentada por diversas disciplinas capazes de colaborar entre si.

Uma decorrência importante da reconhecida interdisciplinaridade é que o rol de disciplinas oferecido não tem similar próximo em cursos canônicos já estabelecidos na academia brasileira, como o de Ciência Política.

Essa interdisciplinaridade, por outro lado, apresenta-se como um grande desafio para a construção do curso. Nesse primeiro momento de implementação, procurou-se apresentar disciplinas que fossem interdisciplinares em seu conteúdo e que tivessem, preferencialmente, sua condução por duplas ou trios de professores, realizando-se a aproximação tanto na proposta de conteúdos quanto na vivência de ensino e pesquisa.

5. Caracterização como mestrado profissional

Outro aspecto relevante para o desenvolvimento do curso foi a opção deliberada por

um mestrado profissional. O MEC instituiu suas regras (BRASIL, 2009) e estabeleceu a diferenciação quanto ao mestrado acadêmico quando definiu:

“Art. 3º O mestrado profissional é definido como modalidade de formação pós-graduada stricto sensu que possibilita:

I – a capacitação de pessoal para a prática profissional avançada e transformadora de procedimentos e processos aplicados, por meio da incorporação do método científico, habilitando o profissional para atuar em atividades técnico-científicas e de inovação;

II – a formação de profissionais qualificados pela apropriação e aplicação do conhecimento embasado no rigor metodológico e nos fundamentos científicos;

III – a incorporação e atualização permanentes dos avanços da ciência e das tecnologias, bem como a capacitação para aplicar os mesmos, tendo como foco a gestão, a produção técnico-científica na pesquisa aplicada e a proposição de inovações e aperfeiçoamentos tecnológicos para a solução de problemas específicos” (BRASIL, 2009, p. 1).

O mestrado profissional busca promover um saber aplicado, com incidência do emprego de métodos científicos a eventos concretos. À luz dessa diretriz, o Mestrado Profissional em Poder Legislativo da CD foi delineado para que os mestrandos estabeleçam a relação entre a teoria acadêmico-científica e a práxis legislativa, por meio de atividades complementares às regularmente desenvolvidas e também pelo esforço docente-discente em direcionar as reflexões das aulas tradicionais às realidades vividas e experimentadas. Assim, a proposta do curso é superar os ditames do pensamento enrijecido, característico em estruturas fortemente burocratizadas e hierarquizadas, sobretudo naquelas em que grande parte do processo de capacitação se dá pela via da formação em serviço.

Burocracias mecanizadas (MINTZBERG, 2003), com rígida divisão de tarefas e atribuição de competências, tendem a gerar posturas imediatistas e fragmentárias, caracterizadas pela irreflexão no fazer, contrária ao movimento emancipatório da razão. Essa dimensão emancipatória só é passível de resgate mediante propostas de experiências formativas que conduzam a uma transformação da pessoa, ainda no curso do contato com sua realidade objetiva, mas com a devida mediação reflexiva. Do aluno do Mestrado Profissional espera-se que aprenda não só o que deverá fazer; antes, que desenvolva um horizonte orientativo, o qual não só complementa, mas suplante sua perspectiva de preparação para o imediato.

Em perspectiva diante de atividades de treinamento e de especialização, vê-se que sobressai no mestrado profissional sua natureza crítico-avaliativa do mundo profissional. Um treinamento é algo que capacita o aluno em uma habilidade definida e circunscrita em seu universo de habilidades e competências, e seu resultado, quando inserido de forma adequada nas rotinas de trabalho da organização, é de ganhos significativos, mas de natureza incremental. A especialização, por sua vez, aprofunda o conhecimento de determinado objeto de estudo e, em relação ao treinamento, caracteriza uma ampliação do horizonte de conhecimento e aprendizagem.

A perspectiva crítico-avaliativa do mestrado, por seu turno, enfatiza a participação do sujeito no processo ensino-aprendizagem-aplicação. A crítica/avaliação consiste na interpretação, valoração e reformulação por parte do aluno dos conhecimentos já adquiridos ou desenvolvidos durante o curso. No sentido profissional, não se trata de conseguir uma habilidade prática para algo já em funcionamento na organização, mas sim a capacidade de julgar tais atividades sobre sua pertinência e conformação aos objetivos desejados, e mesmo reconsiderar esses objetivos e atividades. Espera-se desse tipo de aprendizagem que os ganhos não sejam incrementais a atividades já estabelecidas, mas se caracterizem como transformações qualitativas, as quais, embora não sejam frequentes, transladam as atividades profissionais a outro patamar. Ressalte-se que uma decorrência possível dessa atitude crítica, principalmente em burocracias mecanizadas, é a recepção insatisfatória do egresso do curso em seu ambiente profissional, devido à perspectiva contestatória oriunda do curso de mestrado, pouco compatível com o ambiente estável e previsível do trabalho.

Saliente-se ainda que a discussão quanto à especificidade do mestrado profissional e à sua viabilidade para as diversas áreas do conhecimento ainda permanece em aberto. Vasconcelos e Vasconcelos (2010, p. 361) discutem a questão no âmbito da Administração, a partir de um questionamento sobre a relação entre teoria e prática:

“A introdução de mestrado profissional em disciplina acadêmica, por definição voltada para a prática profissional como a Administração, não pode deixar de chamar a atenção. Esta proposta remete a problemas fundamentais ainda não resolvidos: (1) Que é conhecimento em administração? (2) Que é prática em administração? (3) Qual a relação entre esses dois elementos? A rigor a questão fundamental que se coloca aqui é a seguinte: É possível ter um conhecimento Teórico em administração dissociado da Prática?” (VASCONCELOS, F.; VASCONCELOS, I., 2010, p. 361).

Mutatis mutandis, a questão se coloca para a Ciência Política com a inversão da pergunta: existe um conhecimento prático em Ciência Política que seja dissociado da Teoria? A proposta do Mestrado Profissional da Câmara pretende responder afirmativamente a essa questão, focando, preliminarmente, o conceito de operador.

É certo que múltiplos fatores concorrem para a configuração do campo de atuação profissional e dos atributos desejáveis ao operador do Poder Legislativo. Esse ator é alguém que ocupa um lugar profissional no próprio Poder Legislativo (seja subordinado à sua administração, seja interagindo com ele como ator externo), produzindo e reproduzindo conhecimento a partir de sua prática cotidiana. Essa produção de caráter eminentemente empírico-profissional não se dá, contudo, irrefletidamente. O que acontece é que o processo de reflexão é determinado pelo lugar ocupado pelo operador e, nesse sentido, o lugar é determinante da reflexão. Não se quer afirmar com isso que o conhecimento seja enviesado ou não-isento, em termos, por exemplo, de um processo de observação participante mal conduzido. O que se busca ressaltar é que o operador se defronta, por um lado, com injunções próprias do fazer – a viabilidade; por outro, lida com detalhes operacionais, um tipo de conhecimento tácito que só quem participa efetivamente pode obter – a efetividade. A

conjunção entre viabilidade e efetividade gera um tipo específico de saber, pragmático, que permite a ação imediata.

A proposta do mestrado profissional é que o conhecimento profissional, considerado como um ativo, seja lapidado pela metodologia científica, de modo a agregar valor à prática profissional do operador do Poder Legislativo. No caso da proposta da CD, com base nessa discussão preliminar, foi previsto na proposta um componente diferenciado – as chamadas atividades complementares. Por meio delas, pretende-se desenvolver competências para articular a formação do aluno com seu contexto de prática profissional. Entendem-se por atividades complementares:

“(…) três conjuntos de atividades, cada uma deles com 2 créditos. O primeiro é constituído pelas Atividades Acadêmicas, as quais devem ser efetivadas por meio de participação em projeto de pesquisa, participação em projeto cultural ou artístico, participação em eventos acadêmicos e científicos. O segundo é constituído pela Atividade Profissional Supervisionada no Legislativo que proporcionará ao discente a oportunidade de atuar em programas específicos ou participar de uma atividade de rotina do Legislativo sob a supervisão do seu orientador, relacionando o curso a uma atividade profissional do aluno. O terceiro grupo, denominado Laboratório no Parlamento, consiste no acompanhamento com observação, registro e análise de espaços e ações próprias do Legislativo. Todas as atividades complementares têm como fim ampliar e fortalecer o processo formativo do aluno ao mesmo tempo que oferecem uma interface entre o mundo acadêmico e o profissional no campo do Legislativo” (BRASIL, 2011, p. 15).

Detalhando com mais profundidade as atividades complementares indicadas como acadêmicas (BRASIL, 2011), podem-se estabelecer três grupos de ações que as compreendem:

a) Disciplinas, cursos e congressos: correspondem a disciplinas e cursos extracurriculares, no formato presencial ou a distância, em instituição de ensino superior brasileira reconhecida pelo MEC, ou estrangeira de ilibada reputação; à participação em congresso ou conferência; à organização de congresso ou conferência como membro do comitê organizador; e a palestras proferidas pelo discente, entre outros;

b) Pesquisa: participação em grupos de pesquisa e extensão da CD ou em projeto de pesquisa de docente do Curso de Mestrado Profissional em Poder Legislativo; publicação de artigo, ensaio, monografia, livro ou similar, seja a obra individual, seja coletiva; e participação, como ouvinte, em sessões plenárias que tratem de temas relevantes à pesquisa do aluno;

c) Atividade profissional: atividade profissional ou em grupo de trabalho cuja produção técnica seja relevante ao trabalho de pesquisa.

A atividade profissional supervisionada, desenvolvida em caráter *intuitu personae*, leva em consideração o objeto de trabalho do discente, seus objetivos e métodos, o que obriga o docente-orientador a estabelecer roteiro de atividades e ações que assegurem ao orientando a incorporação de conhecimentos e habilidades relacionados à prática legislativa. No caso, a proposta é tornar o aluno observador ativo no processo de ensino pragmático de aprendizagem, colocando-o na posição de captador de informações e, ao mesmo tempo, crítico das situações observadas.

Já as atividades do Laboratório no Parlamento incluem, entre outras:

a) acompanhar audiências públicas sobre temas em debate e de interesse da CD;

b) acompanhar e registrar sessões no Plenário, identificando aspectos organizacionais, processuais e de política institucional;

c) avaliar a atuação nas comissões, identificando processos e estruturas, formais e informais, que caracterizem esses órgãos;

d) conhecer a execução processual de atividades administrativas na prática, objetivando compará-las com exemplos da literatura e identificando possibilidades de reflexão quanto à utilidade, à viabilidade e à necessidade de sua realização.

Basicamente, o método a ser empregado na condução dos trabalhos pelos discentes é a observação, que é bastante pertinente a atividades das ciências sociais nas quais se insere este mestrado. Assim, três tipos de observação são utilizados como método de coleta e análise, a saber (GIL, 2011): observação simples, observação participante e observação sistemática.

Apesar da reflexão apresentada nesse tópico, cabe ressaltar que a discussão quanto aos contornos e aos fatores diferenciais do mestrado profissional em relação ao mestrado acadêmico é fluida e ainda não completamente definida, dada a própria incipiência do assunto no sistema de pós-graduação brasileiro. Verifica-se tanto a incidência de pesquisas

oriundas dos mestrados profissionais sobre temas eminentemente acadêmicos quanto a geração de conhecimentos práticos e aplicados em mestrados acadêmicos (CAMPANARIO et al., 2009, p. 433). Essa convivência, em certa medida, é salutar, conforme Campanario et al (2009, p. 433):

“É de grande valia ter como referência a existência simultânea das duas modalidades de curso (acadêmico e profissional), pois cria uma referência mútua, uma espécie de ‘efeito demonstração’, em que as práticas do acadêmico criam parâmetros de delimitação do profissional e vice-versa.”

6. Implementação e desafios

A partir da aprovação da proposta, houve diversas reuniões preparatórias ao longo do ano de 2012, envolvendo os futuros professores do curso, que constituíram um “proto-colegiado”, enquanto não aconteceu a formalização do grupo. Discutiram-se principalmente a questão da dedicação dos professores ao curso (uma vez que todos eram servidores da CD, com lotações e atribuições específicas), bem como a questão das disciplinas a serem oferecidas.

Ao longo do segundo semestre de 2012, intensificou-se o esforço de elaboração dos planos de curso das disciplinas, processo que exigiu bastante esforço, dados o caráter inédito do curso e a persistência na premissa de manter um olhar ao mesmo tempo interdisciplinar e focado no Poder Legislativo. Dessa forma, não havia como incorporar ao rol de disciplinas oferecidas cadeiras tradicionais em outros cursos de pós-graduação. Exemplo dessa postura foi a insistência em não oferecer cadeiras específicas de alguma área tradicional do saber, como “Direito Constitucional” ou “Gestão de Pessoas”. Todas as disciplinas deveriam buscar refletir a especificidade do Poder Legislativo e a convergência de áreas diferenciadas do saber. Assim, chegou-se, na primeira oferta, a um total de sete disciplinas, conforme apresentado pelo Quadro 1.

O ano de 2012 também foi marcado por diálogos internos no tocante à organização administrativa do Curso e seu recepcionamento pela estrutura da Casa, uma vez que o mestrado representa um nível diferenciado de comprometimento por parte dos docentes, bem como exigências mais intensas de infraestrutura administrativa.

O principal desafio, em um primeiro momento, é a consolidação do curso, de forma a assegurar a regularidade na sua oferta e o cumprimento dos requisitos do processo de avaliação da Capes. Em um segundo momento, o desafio maior é a realização de uma cartografia do saber própria do Saber Legislativo, uma das motivações originais da proposta de criação de um curso de pós-graduação sobre o tema.

Quadro 1– Disciplinas e respectivas ementas

DISCIPLINA	EMENTA
Seminário em Poder Legislativo	Estudo do Poder Legislativo como um fenômeno interdisciplinar sob a perspectiva de sua estrutura organizacional e administração, dos seus processos políticos e da sua política institucional.
Legislativo e Representação Parlamentar	Representação, soberania popular e democracia. A função representativa do Legislativo. Deliberação e política social no Legislativo brasileiro. Esferas e instituições representativas. Conexão eleitoral e comportamento parlamentar. Controle social e participação política no Parlamento.
Comunicação Organizacional no Poder Legislativo	Teorias da organização e comunicação organizacional. Comunicação em burocracias hierarquizadas. Comunicação interna e posicionamento político-institucional do Legislativo. Instrumentos de Comunicação Organizacional do Parlamento.
Comunicação, Legislativo e Opinião Pública	A inter-relação entre mídia e política. A interação do Poder Legislativo com os veículos de informação. A divulgação do Poder Legislativo e a qualidade da democracia. Participação e deliberação em parlamentos. Imagem institucional do Poder Legislativo e as pesquisas de opinião pública.
Modernização Administrativa do Poder Legislativo	A Gestão Pública e o Parlamento. O Legislativo e as práticas gerenciais contemporâneas: gestão estratégica, gestão do conhecimento e da informação, gestão por processos, sistemas de gestão da qualidade, gestão por competências.
Comunicação no Legislativo	Democracia e mídia. Funções da mídia nos regimes democráticos. Comunicação Pública. Comunicação Institucional. Comunicação Política. Estratégias de comunicação do Legislativo. Mídias Legislativas.
Estrutura Organizacional e Processo Decisório Legislativo	Relações entre sociedade, estrutura administrativa e parlamentares. Impacto do processo decisório na organização do Legislativo. Estudo comparado sobre a organização administrativa da casa legislativa e as atividades do Poder Legislativo.

Fonte: elaboração própria.

7. Considerações finais

O Mestrado Profissional em Poder Legislativo é uma experiência ainda em seu início e caracterizada, em vários aspectos, pelo signo do novo. Busca inserir-se no contexto dos mestrados profissionais fomentados pelo governo federal brasileiro, ainda em formação e definição. Construir essa identidade é um desafio e um horizonte a ser perseguido pelo curso, em consonância com a área e a Capes.

Trata-se de também de uma novidade no âmbito da CD. Mestrados promovidos por entidades do governo que não constituem prioritariamente instituições de ensino superior ainda são raros, valendo citar os do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE), do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI e do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro. As dificuldades, os incentivos e os caminhos para a criação

e a institucionalização dessas iniciativas são bastante particulares, o que exige criatividade e invenção de seus formuladores e implementadores.

Por fim, outra novidade é o curso para seus docentes. Formados em várias áreas e aproximados por sua prática profissional dentro de uma mesma organização – embora múltipla e complexa –, enfrentam esforços de pesquisa e ensino de natureza nova. Com as primeiras disciplinas em funcionamento em 2013, o que se vê é que a estratégia de docência em duplas ou trios se mostra adequada, pois tem dado um caráter homogêneo às propostas de ensino e aproximado iniciativas de pesquisa.

A procura pelo curso revela-se favorável, o que motivou o oferecimento de mais vagas já no segundo processo seletivo (passando a entrada semestral de 12 para 15 alunos).

Em termos de ganhos institucionais para a CD, tem-se, primeiramente, uma formação mais ampla e completa oferecida ao seu quadro de funcionários. Essa missão primeira permite que a instituição gere internamente condições para a superação de suas dificuldades, com base no elemento organizacional mais importante: as pessoas.

Ganho também relevante é a colaboração com a imagem da instituição. A valorização de uma instância de reflexão e ensino voltada à sua própria natureza – o Poder Legislativo – e que insere a CD de forma destacada no âmbito das Casas Legislativas brasileiras possibilita o aprofundamento da reflexão sobre sua missão e objetivo dentro da sociedade brasileira. Pode-se entender que a CD assumiu para si a tarefa de pensar a si própria.

Finalmente, a institucionalização de um curso de mestrado sobre Poder Legislativo em uma escola de governo alimenta as demais Casas Legislativas, os demais Poderes e a sociedade em suas reflexões sobre o Legislativo. A democracia é um sistema político vivo e complexo, o único capaz de conduzir uma sociedade à prosperidade, à justiça e à igualdade, e conhecê-la é forma de valorizá-la e fazê-la evoluir.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 abr. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Ato da mesa nº 69. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, p. 13.324, 17 jun. 1995.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 51/2005, de 11 de janeiro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jan. 2005.

_____. Ministério de Estado da Educação. Portaria normativa nº 7, de 22 de junho de 2009. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Fundação Coordenação Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 jun. 2009. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/132>>. Acesso em: 12 fev. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *Curso de mestrado em poder legislativo: projeto pedagógico-administrativo*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

_____. Câmara dos Deputados. *Recursos humanos: quadro de pessoal e estrutura remuneratória da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. *Gestão na Câmara dos Deputados, execução orçamentária, órgão Câmara*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/camara/orcamento/orcamento-da-camara/Pasta-de-conteudos-2012/execucao-orcamentaria-orgao-camara/execucao-orcamentaria-orgao-camara>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

CAMPANARIO, Milton de Abreu et al. Desenvolvimento de um curso de mestrado profissional sob a perspectiva da gestão de projetos. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, v. 11, n. 33, p. 423-442, out./dez. 2009.

COPELAND, Gary W.; PATTERSON, Samuel C. *Parliaments in the modern world: changing institutions*. Michigan: University of Michigan, 1997.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa em ciência social*. 6 ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

MEDEIROS, V. A. S. et al. *A política do espaço: uma investigação comparativa entre a estrutura espacial e o desempenho das atividades em casas legislativas (Congresso Nacional/Brasil e Assembleia da República/Portugal)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

POLSBY, N. The institutionalization of the U. S. house of representatives. *American Political Science Review*, Washington, v. 62, p. 144-168, 1968.

TULLOCK, Gordon. *Bureaucracy*. Indianapolis: Liberty Fund, 2004.

VASCONCELOS, Flávio; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia. As dimensões e desafios do mestrado profissional. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 360-366, mar./abr. 2010.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.