



# Coleção de Teses, Dissertações e Monografias

de Servidores do Senado Federal

## 2015

Tese

O (des)alinhamento  
das agendas política  
e burocrática no  
Senado: uma análise  
à luz da teoria da  
agência, sob o ponto  
de vista do agente

Luiz Eduardo da Silva Tostes





Coleção de Teses,  
Dissertações  
e Monografias  
de Servidores do Senado Federal

---

2015

**O (DES)ALINHAMENTO DAS AGENDAS  
POLÍTICA E BUROCRÁTICA NO SENADO:  
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA,  
SOB O PONTO DE VISTA DO AGENTE**





## **ADMINISTRAÇÃO LEGISLATIVA**

# **O (DES)ALINHAMENTO DAS AGENDAS POLÍTICA E BUROCRÁTICA NO SENADO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA, SOB O PONTO DE VISTA DO AGENTE**

**LUIZ EDUARDO DA SILVA TOSTES**

Brasília – 2015

---

Tostes, Luiz Eduardo da Silva

O (des)alinhamento das agendas política e burocrática no Senado : uma análise à luz da teoria da agência, sob o ponto de vista do agente / Luiz Eduardo da Silva Tostes. – Brasília : Senado Federal, 2015.

404 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

ISBN: 978-85-7018-714-7 (obra completa)

ISBN: 978-85-7018-721-5

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal, organização.  
2. Poder legislativo, organização, Brasil. 3. Planejamento administrativo, Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 328.81071 23

---

**LUIZ EDUARDO DA SILVA TOSTES**

**O (DES)ALINHAMENTO DAS AGENDAS  
POLÍTICA E BUROCRÁTICA NO SENADO:  
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA,  
SOB O PONTO DE VISTA DO AGENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Legislativa do Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito parcial para obtenção do grau de especialista, sob a orientação da professora Ph.D. Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos

Brasília – 2015



**LUIZ EDUARDO DA SILVA TOSTES**

**O (DES)ALINHAMENTO DAS AGENDAS  
POLÍTICA E BUROCRÁTICA NO SENADO:  
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DA AGÊNCIA,  
SOB O PONTO DE VISTA DO AGENTE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado e aprovado em 18 de dezembro de 2014, pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Professora Doutora Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos – orientadora

---

Professora Doutora Flávia Santinoni Vera – examinadora interna

---

Professor Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon – examinador externo



Dedico este trabalho aos Mestres e seus ensinamentos.



## AGRADECIMENTOS

A todos os que ao longo da vida me acompanham, escutam, falam, orientam, protegem, apoiam, estimulam, curam, minha gratidão. Honro suas presenças em minha vida. Deixo aqui consignados meus agradecimentos a:

meus antepassados, sobre cujo legado evoluo;

meus avós (*in memoriam*), com quem tive o privilégio de conviver por longo tempo: Edgard Barroso Tostes e Cecília Alves Pereira Tostes; Edgar Rodrigues da Silva e Maria Cantídia Teixeira da Silva (Corruchinha);

meus pais, Luiz Edgar Pereira Tostes e Deulza Maria da Silva Tostes, que, dentro de suas limitações, nunca mediram esforços para me verem feliz e bem sucedido;

meus irmãos Susana, Marcelo, Beatriz e Sérgio da Silva Tostes, pela satisfação de tê-los como tal;

minha mulher, Daniela Margareta Stieff da Silva Tostes, que largou tudo para vir comigo, pela confiança, apoio e prazer de compartilhar tempos e espaços;

minha filha, Natalia Almeida Tostes, singular presente da vida, que me ensinou a ser pai;

meu neto, Ian Tostes do Carmo, que respira alegria, espontaneidade e me inspira responsabilidade;

minha segunda família, Helmut, Hedwig (Hedi) e Barbara Stieff, pela carinhosa torcida;

meus amigos e amigas, de cujo convívio abri mão em favor do curso que, com este trabalho, se conclui;

meus colegas de Prodasen e Senado, parceiros, clientes, com quem aprendo e desenvolvo-me; em especial, aqueles que gentilmente acolheram minhas perguntas e contribuíram com ideias, aconselhamentos e preciosas referências: Aires Pereira das Neves Junior (SCINT); Alexandre Sérgio de Mendonça Caminha (SERH); Ana Lúcia Gomes de Melo (SERH); Doris Marize Romariz Peixoto (SEEP); Edilenice J. Lima Passos (SGIDOC, aposentada); Eurico Antônio Gonzalez Cursino dos Santos; Fábio Bianchi (Prodasen); Fábio Renato Silva (ILB); Fernando Meneguim (Conleg); João Alberto de Oliveira Lima (Prodasen); João Jorge Squeff (Prodasen); Leany Barreiro de Sousa Lemos (Liderança do PSB); Liana Laura Bahia de Menezes (Prodasen); Luciano Caldeira (Prodasen); Luís Carlos Alencar Fonteles (Diretoria Geral Adjunta); Marcio Tancredi (Conleg); Marcus Vinicius de Miranda Castro (SERH); Pedro Eneas Guimaraes Coelho Mascarenhas (Prodasen); Rafael Silveira e Silva (Conleg); Roberto Ricardo Carlos Grosse Júnior (Coarq); Robson Aurelio Neri (Interlegis); Sidney Gadelha (Coarq); Victor Guimarães Vieira (Prodasen) e Virgínia Malheiros Galvez (Diretoria Geral Adjunta);

meus colegas de turma, pelos momentos compartilhados;

“pessoal do ILB”, pela incansável simpatia e comprometido empenho em apoiar-nos – das boas-vindas à formatura;

finalmente, nossos professores: doutora Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos; doutora Flavia Santinoni Vera;

doutor Antonio Flavio Testa; doutor Fabio Bianchi; doutor Renato Jorge Brown Ribeiro; mestre Dalva Maria Souza Moura; mestre Fábio Renato Silva; mestre Luciana Farias do Nascimento; mestre Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho; mestre Rodrigo Barbosa da Luz; especialista Fabio Liberal e especialista Fernando Moutinho Ramalho.

A vocês, meu reconhecimento e minha gratidão.



## AGRADECIMENTOS “ACADÊMICOS” ESPECIAIS

Queridas professoras, queridos professores, colegas, amigas, amigos: feliz o estudante que os encontra em sua trajetória acadêmica. Eu sou um desses afortunados.

Professora doutora Rita de Cassia Leal Fonseca dos Santos, querida orientadora: grato pela orientação segura, dedicada, gentil pelos caminhos intrincados do institucionalismo, do neoinstitucionalismo e da Teoria da Agência, pela estruturação geral, pela reflexão crítica, pela maturidade intelectual. É uma graça e um privilégio tê-la como orientadora.

Professora doutora Ana Lúcia C. R. Novelli, querida colega e parceira em projetos: grato pela introdução à Análise de Conteúdo, à apresentação de autores seminais e ao acompanhamento generoso da elaboração da Tabela de Códigos. Suas referências foram capitais para a consistência deste produto.

Professora doutora Flávia Santinoni Vera, querida colega de longa data: grato pelo apoio entusiasmado e pela aproximação com o professor doutor Paulo Calmon, da Universidade de Brasília, que acabou brindando-me com a felicidade de tê-lo como examinador.

Professor doutor Paulo Ricardo dos Santos Meira, querido colega e parceiro das boas leituras: grato pelo apoio

metodológico desde o início e pelo aconselhamento perspicaz e positivo.

Professor doutor Paulo Calmon, meu prezado examinador: grato pela generosa acolhida desde o primeiro encontro, em 6/12/2013, pelas referências enviadas e, finalmente, pela honra de tê-lo na banca, como examinador externo deste trabalho.

Recebam meu reconhecimento, meu carinho, minha gratidão.

***The Bondage of Technique***

*Technique is the chain and the shackle.  
It holds you and restricts you.*

*So softly padded  
You hardly know it is there.*

*You like it because it is familiar  
And carries the promise of control.  
You imagine you can wield technique like a sword.  
To protect and to conquer.*

*You are lured into the hamster wheel of progress  
Momentarily exalted in the satisfaction of success.*

*But technique is a seductress  
Promising more than she can deliver.*

*These promises entertain and distract you.  
And while you dream of the glories of the Mastery to come  
The stinging beauty of daily life passes unnoticed.  
The Mastery of the sage is not of technique  
The sage's Mastery is in his abidance in the ordinary!*

*May it find you now.*

*Wayne Liquorman, 2013.*



## RESUMO

Este trabalho avalia padrões de relacionamento entre o ator político e o ator burocrático no Senado Federal, à luz da Teoria da Agência, bem como suas repercussões sobre o desempenho da organização. Entrevistas com 19 dos mais graduados gestores da burocracia da Casa examinam situações de alinhamentos e desalinhamentos de agenda, captura de agenda e, superficialmente, custos de transação, assim como o modelo de agência comum, com múltiplos principais – externa e internamente à organização. Os casos de alinhamentos são qualificados de legítimos ou ilegítimos em função de sua aderência (ou não) a onze princípios selecionados da Administração Pública, da União Interparlamentar e do Banco Mundial. A análise de conteúdo se dá por meio da codificação dos dados empíricos em Temas, Categorias e Fatores. Subsidiariamente, é produzida uma matriz diagnóstica da organização. Os resultados indicam uma burocracia fortemente dependente do ator político, com frágeis instrumentos de governança e gestão e uma cultura organizacional ainda orientada mais por valores personalistas do que por valores republicanos.

**Palavras-chave:** Senado. Teoria da Agência. Administração pública. Burocracia. Política.



## ABSTRACT

This study analyzes patterns of relationship between the political actor and the bureaucratic actor in the Federal Senate, in Brazil, according to the Theory of Agency, and its impact on the performance of the organization. Nineteen senior managers of the Senate's bureaucracy were interviewed and evaluated situations of alignments and misalignments of agendas, agency capture and, superficially, transaction costs, as well as the common agency model with multiple principals – both external and internal to the organization. The cases of agenda alignments were qualified as legitimate or illegitimate according to its adherence (or not) to eleven selected principles of Public Administration, Inter-Parliamentary Union and the World Bank. Content analysis was undertaken through data codification into Themes, Categories and Factors. As a byproduct, a diagnostic matrix on the organization was also produced. The results indicated that the Senate's bureaucracy is strongly dependent upon the political actor, with fragile instruments of governance and management, and an organizational culture still more oriented by personalized values than by republican values.

**Keywords:** Brazil. Senate. Theory of Agency. Public administration. Bureaucracy. Politics.



## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> - Confiança nas instituições – Percentual de entrevistados que disseram confiar ou confiar muito nas instituições	37
<b>Figura 2</b> - Síntese da metodologia .....	55
<b>Figura 3</b> – Relações Principal-Agente (P-A) entre sociedade, ator político e ator burocrático no Senado Federal.....	87
<b>Figura 4</b> – Relações de múltiplos Principais e um Agente, internamente ao Senado Federal.....	88
<b>Figura 5</b> – Importância relativa das palavras, termos, expressões em destaque.....	153



## Lista de Quadros

<b>Quadro 1</b> – Percentual de efetivos e comissionados no Senado...	39
<b>Quadro 2</b> – Percentual de cargos efetivos ocupados e vagos no Senado.....	39
<b>Quadro 3</b> – Temas para codificação das entrevistas, com totais de falas respectivamente codificadas .....	54
<b>Quadro 4</b> – Definições de instituição por linha de pensamento institucionalista.....	58
<b>Quadro 5</b> – Definições de organização .....	60
<b>Quadro 6</b> – Princípios selecionados da Constituição Federal, da Administração Pública, da União Interparlamentar e do Banco Mundial .....	61
<b>Quadro 7</b> – Cronologia de pactos políticos e propostas para a reforma do Estado.....	78
<b>Quadro 8</b> – Alguns assuntos abordados pela Teoria da Agência	80
<b>Quadro 9</b> – Resumo das principais ideias da Teoria da Agência e da Teoria Institucional .....	84
<b>Quadro 10</b> – Legenda para a Figura 4.....	89
<b>Quadro 11</b> – Palavras, termos, expressões em destaque.....	152
<b>Quadro 12</b> – Matriz de alinhamento e desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático (MADA) .....	155
<b>Quadro 13</b> – Perfis comparados do ator burocrático: processo legislativo; processo administrativo .....	179



## Lista de Abreviaturas e Siglas

A.....	Agente
ADG .....	Ato do Diretor-Geral
AB.....	Ator burocrático
AP.....	Ator político
APR.....	Ato do Presidente do Senado Federal
APS .....	Ato do Primeiro-Secretário
ATC .....	Ato da Comissão Diretora
BASF.....	Boletim Administrativo do Senado Federal
C.....	Categoria
Cl .....	Cliente
Coarq .....	Coordenação de Arquivo
Conleg .....	Consultoria Legislativa
Conorf.....	Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle
Copeli	Comissão Permanente de Licitações
CT.....	Custos de transação
DASP .....	Departamento Administrativo do Serviço Público
DGer .....	Diretoria-Geral
E.....	Entrevistado

- F..... Fator
- Fo..... Fornecedor
- FMI ..... Fundo Monetário Internacional
- GD ..... Gratificação de Desempenho
- ILB ..... Instituto Legislativo Brasileiro
- MADA ..... Matriz de Alinhamentos e Desalinhamentos de  
Agendas entre os Atores Político e Burocrático
- P..... Principal
- Prodasen..... Secretaria de Tecnologia da Informação
- RASF..... Regulamento Administrativo do Senado Federal
- RISF..... Regimento Interno do Senado Federal
- Q ..... Quadrante
- Sadcon..... Secretaria de Administração de Contratações
- Safin..... Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade
- Secs; Secom..... Secretaria de Comunicação Social
- SEGP..... Secretaria de Gestão de Pessoas
- SERH ..... Secretaria de Recursos Humanos
- SGM ..... Secretaria-Geral da Mesa
- SIS ..... Sistema Integrado de Saúde do Senado
- T..... Tema

## Sumário

1. Introdução .....	33
1.1 Apresentação.....	33
1.2 Justificativa.....	35
1.3 Contexto geral do problema .....	39
1.4 Problema de pesquisa .....	41
1.5 Objetivo geral.....	42
1.6 Objetivos específicos.....	43
2 Metodologia.....	45
2.1 Linha de pesquisa, eixo e subeixo temáticos.....	45
2.2 Classificação da pesquisa.....	45
2.3 Procedimentos técnicos – detalhamento .....	46
3 Referencial Teórico .....	57
3.1 Teorias investigadas.....	57
3.2 Conceitos-chave .....	57
3.2.1 Instituição .....	58
3.2.2 Organização.....	59
3.2.3 Legítimo ou ilegítimo .....	61
3.2.4 Custos de transação.....	67
3.2.5 Ator político e ator burocrático .....	68
3.3 Administração Pública .....	70
3.3.1 Origens da administração pública brasileira – patri- monialismo, mandonismo, clientelismo, coronelismo	71

3.3.2	Reforma da administração pública no mundo e no Brasil.....	74
3.4	Teoria da Agência e Teoria Institucional.....	80
3.5	Modelos de agência: bilateral e comum .....	85
4.	Apresentação Comentada dos Dados.....	91
4.1	Tema 1 – (T1 - -) Influências recíprocas entre AP e AB	92
4.1.1	Categoria 1 – (T1C1 -) AP influencia AB.....	92
4.1.2	Categoria 2 – (T1C2 -) AB influencia AP.....	97
4.1.3	Categoria 3 – (T1C3 -) AP e AB são extensões um do outro.....	100
4.2	Tema 2 – (T2 - -) Alinhamentos de agendas entre AP e AB – Quadrantes 1 e 4.....	101
4.2.1	(T2C1 -) Alinhamento legítimo AP-AB – Quadrante 1	101
4.2.2	(T2C2 -) Alinhamento ilegítimo AP-AB – Quadrante 4.	102
4.2.3	(T2C3 -) Contribuições para alinhamentos legítimos de agendas AP-AB.....	103
4.2.4	(T2C4 -) Sobre a validade da qualificação de legítimo ou ilegítimo aos alinhamentos das agendas AP-AB..	106
4.3	Tema 3 – (T3 - -) Desalinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 2 e 3 .....	108
4.3.1	(T3C1 -) Desalinhamento AP-AB – Quadrantes 2 e 3...	108
4.3.2	(T3C2 -) Contribuições para desalinhamentos de agendas AP-AB.....	111
4.4	Tema 4 – (T4 - -) Teoria da Agência.....	114
4.4.1	(T4C1 -) Agência bilateral .....	114
4.4.2	(T4C2 -) Agência comum.....	114

4.4.3 (T4C3 -) Custo de transação.....	115
4.4.4 (T4C4 -) Captura de agenda.....	117
4.5 Tema 5 – (T5 - -) Diagnóstico do Senado .....	120
4.5.1 (T5C1 -) Problema .....	121
4.5.2 (T5C2 -) Solução .....	126
4.5.3 (T5C3 -) Desalinhamento AB-AB.....	131
4.5.4 (T5C4 -) Traços da Administração Pública Brasileira	134
4.5.5 (T5C5 -) Opiniões pessoais.....	135
4.5.6 (T5C6 -) <i>Benchmarking</i> .....	139
4.5.7 (T5C7 -) Períodos históricos da administração do Senado.....	142
4.6 Tema 6 – (T6 - -) Valores .....	145
4.6.1 (T6C1 -) Confiança.....	145
4.6.2 (T6C2 -) Eficiência .....	146
4.6.3 (T6C3 -) Planejamento.....	146
4.6.4 (T6C4 -) <i>Accountability</i> .....	147
4.6.5 (T6C5 -) Transparência .....	147
4.7 Tema 7 – (T7 - -) Comentários sobre a pesquisa .....	149
4.7.1 (T7C1 -) Pesquisa relevante.....	149
4.7.2 (T7C2 -) Teoria adequada .....	149
4.8 Uma ‘pseudoanálise léxica’ .....	150
5. Apresentação Comentada da Matriz de Alinhamentos e Desalinhamentos de Agendas entre os Atores Político e Burocrático (MADA).....	155
5.1.1 Quadrante 1 .....	158

5.1.2 Quadrante 2 .....	158
5.1.3 Quadrante 3 .....	161
5.1.4 Quadrante 4 .....	163
5.1.5 Contradições.....	166
6 Discussão dos Resultados .....	169
7 Considerações Finais.....	175
7.1 Objetivos propostos <i>versus</i> resultados obtidos.....	175
7.2 Teorias, métodos, instrumentos e processos .....	175
7.3 Recomendações .....	177
7.4 Limitações da pesquisa.....	178
7.5 Sugestões para pesquisas futuras .....	180
Referências .....	183
Apêndice A – Roteiro de Entrevistas Semiestruturadas .....	189
Apêndice B – Material de Apoio às Entrevistas .....	190
Apêndice C – Tabela de Códigos para Análise de Conteúdo das Entrevistas.....	201
Apêndice D – Vínculos .....	211
Apêndice E – Distribuição das Falas Codificadas por Entrevistado	228
Apêndice F – Quantitativo de Falas Seleccionadas para Ilustrar a Análise.....	236
Apêndice G – Autoridades e Datas.....	242
Apêndice H – Documentos e Processos.....	245

## 1. INTRODUÇÃO

Constam desta introdução: a apresentação geral do trabalho, sua justificativa, seus objetivos geral e específicos e a questão problemática que se pretende examinar.

### 1.1 Apresentação

Este estudo apresenta análise exploratória organizacional e institucional do Senado Federal, com foco na perspectiva da gestão, evitando avançar sobre outros domínios, notadamente, o da ciência política. A organização é abordada sob a perspectiva neoinstitucional, com base na conceituação de Philip Selznick, Douglass North e outros. Selznick afirma que:

*Organization is a system of coordination of human efforts for the achievement of particular goals. But that's only the starting point. [Because] then it becomes institutionalized. [...] Organizations and institutions are really different analytical ways of talking about organizations. I used the word organizations to refer to the rational aspect [...]. But in reality, in life you never have that by itself. You always have something else which goes with it, because we have human beings, we have groups that spin over the boundaries of these rules. On one hand you have the abstraction. On the other hand you have the way the abstraction filled in a given direction by the actual choices that people make. **The issue isn't whether something is or is not an institution. This is a continuum. [...] The question really is to what extent institutionalizing processes have taken place, so that we can then analyze them and see what differences they make for the life of the organization.** And when I say one distinguishes analytically between organization and institution, what I mean is that if you think of something that is not [...] possible, really pure organization, which doesn't have real people in and so on [...], you are not likely to find it very much in experience. **The pure organization is going to be strictly rational, a way of organizing human effort for specific goals. Once you set that motion, you are creating social processes that affect that rationality and transform it, maybe transform the goals, certainly transform the kinds of means that people use.** (SELZNICK, s.d., negritos nossos).*

North (1991, p. 97, tradução nossa), por sua vez, define instituições como “[...] restrições desenvolvidas pelo homem para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais. Podem ser informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos)”.

Como instituição legislativa, o Senado Federal compõe, juntamente com a Câmara dos Deputados, o parlamento bicameral brasileiro, conforme descrito na Constituição Federal de 1988. Internamente, o Senado é composto basicamente de duas dimensões distintas, interdependentes e imbricadas uma na outra: a política e a burocrática. Para avaliar a relação entre ambas as dimensões, usam-se os suportes teóricos da Teoria da Agência e do Neoinstitucionalismo. São apresentados: (i) o modelo teórico de agência bilateral (agente e principal únicos); (ii) o modelo teórico de agência comum (agente e múltiplos principais); e (iii) a aplicação dos modelos no Senado, considerando as dimensões política e burocrática da Câmara Alta brasileira.

Cada uma das dimensões tem elementos constitutivos próprios e distintos, como cultura, ambientes interno e externo (uma está no ambiente-tarefa da outra); e processa informações e conhecimentos típicos de seus respectivos “negócios”: política e administração.

A relação entre ambas é assimétrica, complexa e tensa. É assimétrica sob diversos fatores, entre os quais se sobressaem poder, tempo, espaço, valores, objetivos, recursos, processos e comunicação, como ficará demonstrado ao longo do trabalho, especialmente em *4 Apresentação comentada dos dados* e *5 Apresentação comentada da matriz de alinhamentos e desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático (MADA)*.

Tamanha assimetria produz permanente tensão na obrigatória relação entre ambas as dimensões, assim como em cada

uma isoladamente. A tensão *intracorpore* (de cada uma isoladamente), resultante da assimetria primária (da relação), é, também e em si mesma, assimétrica. Especificando: o impacto, empiricamente percebido, da assimetria primária sobre a dimensão burocrática é significativamente diferente (e, frequentemente, maior) do que o impacto sobre a dimensão política.

A permanente interação da dimensão política com a burocrática é complexa por razões várias: ambas lidam com grande quantidade e diversidade de variáveis atuando simultaneamente; há efeitos de retroalimentação e baixo grau de previsibilidade (ou alto grau de incerteza); e competem por recursos limitados – tangíveis (p. ex. orçamentários) ou intangíveis (poder) (KAHANE, 2008; MARIOTTI, 2007, 2010; MITCHEL, 2009; SCHARMER, 2010).

Há uma tensão basal permanente entre as dimensões, decorrente da assimetria e da complexidade. Tensão que eventualmente se agudiza, em função do conflito entre os interesses, por vezes imediatistas, da agenda política e as necessidades de estabilidade e continuidade da administração, inclusive para garantir níveis de serviço adequados à instituição política.

Nesse contexto, o estudo investiga como se manifestam as tensões entre as dimensões política e burocrática no Senado Federal e seus impactos sobre o desempenho da organização.

## 1.2 Justificativa

O presente trabalho se justifica pela inexistência de reflexão formalizada sobre a relação entre as dimensões política e burocrática no Senado brasileiro. Na pesquisa bibliográfica, além dos inúmeros trabalhos de ciência política, foram identificados um artigo (DUTRA, 1991) e uma dissertação de mestrado nele baseada (AZEVEDO, 2001), focados, respectivamente, na análise

da organização e da estrutura do Senado. Todavia, nenhum dos trabalhos aborda a questão posta aqui.

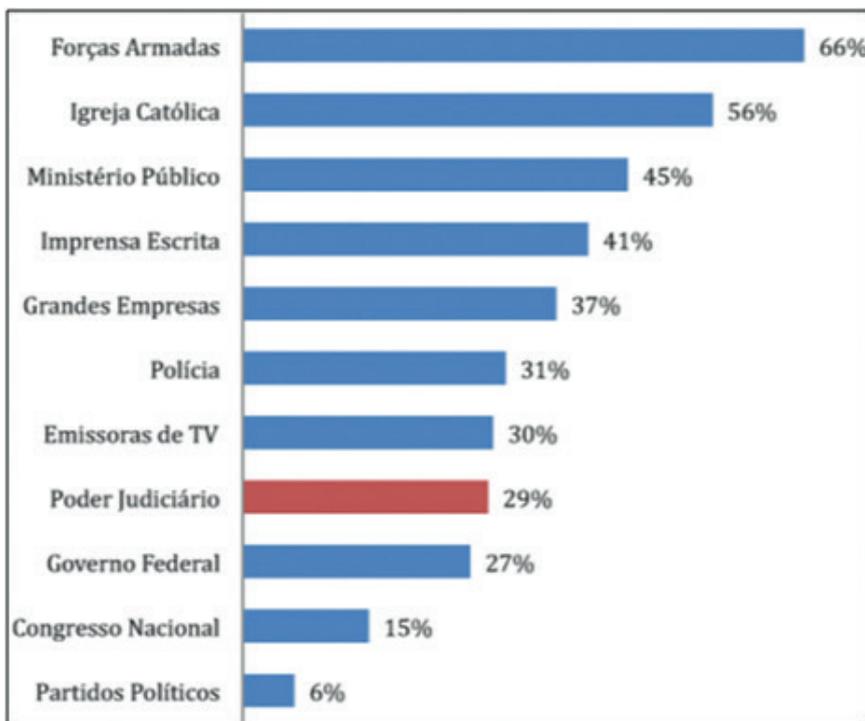
A literatura estrangeira é abundante sobre a Teoria da Agência e o Modelo Agente-Principal; notadamente, com autores estadunidenses. Há inúmeros textos de economia e ciência política explorando o tema. Diversos, inclusive, abordando a questão da agência comum (um agente servindo a múltiplos principais) aplicada ao Congresso. Entretanto, todos abordam a questão do controle dos políticos eleitos para mandatos legislativos (principais) sobre as agências (agente burocrático) do Poder Executivo. Não foi localizado um único estudo em que o modelo de múltiplos principais fosse aplicado *interna corporis* no Poder Legislativo, tendo os políticos como principais e a burocracia interna ao Congresso como agente. Essa é a questão sobre a qual se debruça o presente estudo.

Ademais, a literatura encontrada aborda o tema sempre pela perspectiva do principal, nunca pela do agente. Os mecanismos de controle são do principal para garantir a consecução dos seus interesses, reduzir seus riscos e custos de transação. Este trabalho traz a perspectiva do agente, preservando conceitos, princípios e lógica interna da Teoria da Agência.

Outro ponto justificador é a imagem desacreditada e a baixa confiança da sociedade sobre o ambiente político, as instituições governamentais e a gestão pública. A Administração Pública e os servidores públicos, de modo geral, e o Legislativo e o Senado, em particular, têm sido objeto de manifesto descrédito pela sociedade. Diariamente, veículos da grande imprensa e das mídias especializadas estampam manchetes desabonadoras sobre instituições públicas brasileiras, com destaque negativo para o Poder Legislativo. O Relatório ICJ Brasil (2013), que mostra o índice de confiança da sociedade na justiça e em outras instituições brasileiras, aponta o Congresso Nacional em penúltima po-

sição, com 15% de confiança, à frente apenas dos partidos políticos, com 6%, na 11ª posição (Figura 1).

**Figura 1 – Confiança nas instituições – Percentual de entrevistados que disseram confiar ou confiar muito nas instituições**



Fonte: Relatório ICJ Brasil, 2013, p. 23.

Conforme o Relatório, retratar a confiança do cidadão em uma instituição significa identificar: se o cidadão acredita que essa instituição cumpre sua função com qualidade; se faz isso de forma que os benefícios de sua atuação sejam maiores que os seus custos; e se é levada em conta no dia a dia do cidadão comum (2013, p. 3-4).

O movimento pela reforma do Estado, iniciado nos anos 80, provocou mudanças (ainda em curso) na Administração Pública.

Notadamente, nas instituições do Executivo, com ecos sobre o Judiciário e, mais remotamente (no tempo e nas consequências), sobre o Legislativo. Em 2001, a Câmara dos Deputados iniciou processo de mudança, com instituição de gestão estratégica formalizada, que produz ganhos até hoje (BRASIL, 2014). Desde 1999, o TCU vem, ininterruptamente, atualizando seu plano estratégico e incorporando as melhores práticas de gestão em pessoas, processos, projetos, conhecimento e tecnologia da informação (BRASIL, 2014).

No Senado, verificam-se iniciativas setoriais de planejamento: Prodasen, em 1986, 1990, 1999, 2006, 2008; Secretaria de Recursos Humanos (SERH; SEGP), em 2008; Secretaria de Comunicação Social (Secs; Secom), em 2010; Secretaria-Geral da Mesa (SGM), em 2010; e Consultoria Legislativa (Conleg), em 2013. Em 2011, o Ato do Primeiro Secretário nº 16/2011 instituiu o sistema de governança. Atos subsequentes da Comissão Diretora (n<sup>os</sup> 3/2013; 14/2013) formalizaram o Escritório Corporativo de Governança e Gestão Estratégica, que produziu desdobramentos interessantes, como a criação dos Escritórios Setoriais de Gestão. Ainda em 2013, foram elaborados os seguintes documentos estratégicos: Mapa Estratégico Institucional do Senado 2013-2023; Agenda Estratégica da Administração do Senado; Plano de Metas da Administração do Senado Federal; e o Plano de Metas de 100 Dias (BRASIL, 2014). Todavia, a instituição ainda não logrou implantar cultura e prática consistentes e duradouras de gestão estratégica corporativa, global, formal, sistemática. Descompassos semelhantes se verificam no processo de profissionalização da burocracia.

Em 14/9/2014, após a última convocação de aprovados em concurso público realizado em 2012, o Portal de Transparência do Senado fornecia os seguintes dados (Quadros 1 e 2):

**Quadro 1 – Percentual de efetivos e comissionados no Senado**

Cargos	Ocupados	(%)
Efetivos	3.072	49%
Comissionados	3.174	51%
<b>Total</b>	<b>6.246</b>	<b>100%</b>

**Quadro 2 – Percentual de cargos efetivos ocupados e vagos no Senado**

Cargos efetivos		
Ocupados	3.072	75%
Vagos	1.016	25%
<b>Total</b>	<b>4.088</b>	<b>100%</b>

Fonte: BRASIL. SENADO. Portal da Transparência. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/transparencia/LAI/secrh/quadro\\_efetivos.pdf](http://www.senado.gov.br/transparencia/LAI/secrh/quadro_efetivos.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2014, 17h11.

Observa-se, no Quadro 1, que mais da metade dos servidores do Senado é composta por cargos de livre provimento (comissionados). Ao mesmo tempo, o Quadro 2 mostra que 25% do quadro efetivo permanecem vagos.

Uma hipótese possível para explicação de tal quadro reside precisamente no *locus* conceitual deste estudo: o alinhamento (ou desalinhamento) das agendas institucionais política e burocrática.

### 1.3 Contexto geral do problema

O Senado Federal é uma organização complexa, basicamente constituída de duas dimensões distintas, porém imbricadas e interdependentes: a política, de caráter finalístico, e a burocrática, de apoio aos processos finalísticos.

A dimensão política é *locus* de atuação dos 81 parlamentares senadores, “[...] representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário” para mandato de oito anos (BRASIL, 1988). Opera as funções constitucionais *representativa*, *legislativa*, *fiscalizadora* e *investigativa* (BRASIL, 1988) por meio de processos decisórios em arenas formais (ple-

nário do Senado, plenários das Comissões, gabinetes parlamentares, Mesa do Senado, Colégio de Líderes, lideranças, bancadas e partidos políticos) e informais (bases eleitorais e os diversos segmentos sociais).

A dimensão burocrática é técnica, logística, *locus* da atuação de servidores. Em apoio à dimensão política, opera funções típicas da administração, como planejamento, organização, direção e controle. A infraestrutura sob sua gestão compreende todos os equipamentos móveis e imóveis do Senado, sejam os destinados a seu próprio uso, sejam os de uso exclusivo da instituição. Sua estrutura organizacional divide-se nos seguintes agrupamentos: órgãos superiores de execução, incluindo os macroprocessos legislativo e burocrático; órgãos de assessoramento superior; e um órgão supervisionado (BRASIL, 2013).

A dimensão política dos macroprocessos legislativo e administrativo é conduzida pelos componentes da Mesa, eleitos entre seus pares para mandatos de dois anos, renováveis por mais dois. A dimensão burocrática dos mesmos processos é conduzida pelos gestores de primeiro escalão, escolhidos não pela própria instituição burocrática, mas pela política (eventualmente, também os gestores de segundo escalão), segundo critérios que vão das competências técnicas dos candidatos à necessidade de acomodação da agenda política. Em última instância, as escolhas subordinam-se, tácita ou explicitamente, aos critérios políticos naturais da instituição legislativa.

Sob a perspectiva da Teoria da Agência, as dimensões política e burocrática devem, idealmente, ser agentes da sociedade, o principal. Todavia, a prática histórica evidencia três fenômenos emergentes da relação entre políticos e burocratas: (i) ambos desenvolvem agendas próprias, nem sempre em harmonia com a agenda do principal-sociedade; (ii) a agenda política, na qualidade de principal, frequentemente captura a agenda burocrática, na qualidade de agente, qualquer que seja o grau de alinhamento prévio entre elas; e (iii) em situações de múltiplos

principais, o ator burocrático pode, eventual e limitadamente, assumir o papel de principal, enquanto o ator político assume o de agente.

O trabalho pretende explorar como tais fenômenos influenciam o funcionamento da organização Senado Federal e impactam o desempenho de suas funções institucionais. Para tal, são abordados: (i) o modelo teórico da Teoria da Agência; (ii) as diversas configurações de relações principal-agente entre os atores político e burocrático; e (iii) casos de alinhamento e desalinhamento entre as agendas política e burocrática, com diferentes prevalências de uma sobre a outra, considerando dois tipos de alinhamento – legítimo e ilegítimo – sob a ótica do principal-sociedade.

Alinhamentos legítimos são definidos como aqueles cujas ações estão em harmonia com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal (princípios gerais e princípios aplicados à Administração Pública); princípios selecionados da União Interparlamentar, para parlamentos; e princípios selecionados do Banco Mundial, para a governança pública (Vide 3.2.3 *Legítimo ou ilegítimo*).

Alinhamentos ilegítimos são aqueles cujas ações analisadas violam pelo menos um desses princípios.

Define-se o desalinhamento das agendas política e burocrática quando a ação analisada de um dos atores é considerada legítima enquanto a do outro ilegítima, em dois casos possíveis: (i) a ação do ator político é considerada legítima ao mesmo tempo em que a ação do ator burocrático sobre o mesmo objeto é considerada ilegítima; ou, inversamente, (ii) a ação do ator político é considerada ilegítima enquanto a do ator burocrático, sobre o mesmo objeto, legítima.

#### 1.4 Problema de pesquisa

Como o agente burocrático pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas política e burocrática no Senado em benefício da sociedade?

As questões que o estudo busca responder e pautam a coleta de dados primários, por meio de entrevistas em profundidade, são:

1. Que condições contribuem para o alinhamento ou para o desalinhamento entre as agendas política e burocrática no Senado?
2. Que condições levam ao alinhamento legítimo?
3. Que condições levam ao alinhamento ilegítimo?
4. Que condições devem ser estabelecidas para se evitar desalinhamento entre as agendas política e burocrática?
5. Que condições devem ser estabelecidas para se evitar alinhamento ilegítimo entre as agendas política e burocrática?
6. Como o agente burocrático pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas política e burocrática no Senado em benefício da sociedade?

A pesquisa não parte de hipótese previamente formulada, para testá-la empiricamente. Ao contrário, com caráter exploratório, opta-se aqui por pesquisar questões cujas respostas permitam formular hipóteses para estudos posteriores.

### 1.5 Objetivo geral

Avaliar padrões de relacionamento entre o ator político e o ator burocrático no Senado Federal, à luz da Teoria da Agência, bem como suas repercussões sobre o desempenho da organização, considerando o modelo de agência bilateral, com um principal e um agente, e o modelo de agência comum, com múltiplos principais – externa e internamente à organização.

## 1.6 Objetivos específicos

Avaliar, no Senado Federal, situações de:

- a) alinhamentos legítimos e ilegítimos entre as agendas política e burocrática;
- b) desalinhamento entre as agendas política e burocrática;
- c) aplicação do modelo de agência bilateral (principal-agente);
- d) aplicação do modelo de agência comum (múltiplos principais) na relação da instituição com a sociedade e internamente à organização;
- e) captura da agenda burocrática pelo ator político; e
- f) custos de transação eventualmente derivados de alinhamentos ilegítimos ou desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático.



## 2 METODOLOGIA

Neste capítulo, descreve-se a classificação da pesquisa quanto à sua natureza, abordagem, objetivos e procedimentos técnicos.

### 2.1 Linha de pesquisa, eixo e subeixo temáticos

O *Manual para apresentação do trabalho de conclusão de curso* elaborado pela Coordenação de Educação Superior do Instituto Legislativo Brasileiro estabelece linhas de pesquisa, eixos e subeixos temáticos para enquadramento dos trabalhos de conclusão dos cursos de pós-graduação *lato sensu* ofertados pela instituição. O presente trabalho enquadra-se na linha de pesquisa de *Administração legislativa*, no eixo temático *Soluções organizacionais* e no subeixo *Modelos e estruturas organizacionais*.

### 2.2 Classificação da pesquisa

A presente pesquisa classifica-se como *aplicada*, uma vez que processa informações contextualizadas no Senado Federal, fundamentadas em dados e evidências coletados diretamente de atores locais e visa à geração de “[...] conhecimento para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20).

Conforme declarado em *1.2 Justificativa*, a pesquisa tem característica *exploratória* porque:

[...] visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21).

É *qualitativa* porque descreve e interpreta fenômenos da relação entre os atores político e burocrático e atribui-lhes signi-

ficado a partir da visão e da interpretação que representantes da burocracia têm sobre aquela relação e eventos por ela produzidos. A fonte primária de dados é a fala de representantes selecionados da burocracia, por meio de entrevistas em profundidade, semiestruturadas. Secundariamente, a *análise documental* fundamenta ou esclarece dados primários.

A pesquisa classifica-se ainda como *levantamento*, considerando a interrogação direta de “pessoas cujo comportamento se deseja conhecer” (SILVA; MENEZES, 2005, p. 21).

### 2.3 Procedimentos técnicos – detalhamento

Conforme mostrado no capítulo 3 *Referencial teórico*, a seguir, o estudo iniciou-se com pesquisa bibliográfica preliminar, com vistas a encontrar o melhor suporte teórico para elucidar a questão-problema aqui posta. Além disso, foram estudadas as características da Administração Pública no mundo e no Brasil e, finalmente, os modelos de agência bilateral (com um agente e um principal) e de agência comum (com um agente e múltiplos principais).

Com base na revisão de literatura e tendo como foco a questão-problema, foi elaborado o instrumento de coleta primária de dados: roteiro de entrevistas em profundidade, semiestruturadas, com quatro blocos de perguntas abertas (vide Apêndice A, blocos de nº 1 a nº 4), que se desdobravam em perguntas mais específicas. O bloco de perguntas nº 5 usa a técnica de “bola de neve” (*snowball sampling*), pela qual o entrevistador pede aos entrevistados que indiquem outros potenciais entrevistados. E os blocos nº 6 e nº 7, com uma pergunta cada, tinham intenção de estimular o entrevistado a trazer algum tema ou exemplo não abordado pelas questões anteriores e deixá-lo à vontade para uma expressão livre. Em algumas entrevistas, os conteúdos aportados a partir desses dois últimos estímulos foram significativos.

A elaboração do roteiro de entrevistas cuidou ainda de estabelecer controle redundante do valor de face das respostas, de forma a maximizar a consistência e a validade interna.

Acompanhando o roteiro de entrevistas, havia material informacional complementar, que instrumentalizava a interlocução. Ambos, o roteiro e sua complementação, eram oferecidos em cópia aos entrevistados.

O material complementar era constituído dos seguintes elementos, constantes do Apêndice B: (i) Matriz de alinhamentos e desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático (MADA), com quatro quadrantes, de alinhamentos legítimos ou ilegítimos e desalinhamentos entre as agendas política e burocrática, com exemplos, para cada um dos quadrantes, recolhidos nas próprias entrevistas e alimentados incrementalmente na matriz, a cada nova entrevista; (ii) cópia do roteiro de entrevista; (iii) a mesma MADA, vazia de conteúdo, como espécie de formulário, para eventual preenchimento do entrevistado posteriormente à entrevista, a partir de sua reflexão, e envio eletrônico ao entrevistador (nenhum entrevistado fez uso dessa possibilidade, embora alguns tenham declarado interesse em fazê-lo); e (iv) lista de 11 princípios selecionados, acompanhados de sua conceituação (5 da Constituição Federal, 4 da Administração Pública e 2, conjuntamente, da União Interparlamentar e do Banco Mundial), cuja função era fundamentar a qualificação de *legítimo* ou *ilegítimo* ao alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

Os entrevistados foram escolhidos por três critérios: (i) decisão subjetiva do pesquisador; (ii) abrangência; e (iii) indicação dos próprios entrevistados (*snowball sampling*).

O primeiro critério de seleção de entrevistados está respaldado na condição de observador participante do pesquisador, uma vez que é servidor efetivo do Senado – a organização objeto do estudo – desde 1985. Nesse período, ele próprio já ocupou cargos de gestão. Todavia, na maior parte de seu tempo funcional, desempenha funções de assessoria ou consultoria interna à gestão, com prestação de serviços a diversas unidades da Casa.

O segundo critério, abrangência, diz respeito à cobertura dos três macroprocessos do Senado – parlamentar; legislativo; e administrativo. Como se verá a seguir, os entrevistados ocupam ou ocuparam posições de gestão em unidades nos três segmentos organizacionais.

O segundo e o terceiro critérios estiveram sempre submetidos ao primeiro.

Os entrevistados selecionados têm, sob o ponto de vista do pesquisador, conhecimento e experiência consolidada na gestão do Senado e na relação entre os atores político e burocrático, objeto da pesquisa. São 19 servidores, de ambos os gêneros, ativos ou inativos, que ocupam ou ocuparam cargos de gestão em um ou mais dos seguintes órgãos da burocracia do Senado<sup>1</sup>: Gabinete da Presidência; Gabinete da Primeira Secretaria; Gabinete Parlamentar; Advocacia-Geral; Consultoria Legislativa (Conleg); Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle (Conorf); Secretaria de Controle Interno; Secretaria de Comunicação Social (Secom); Secretaria de Relações Públicas; Secretaria Geral da Mesa (SGM); Secretaria Geral Adjunta da Mesa; Secretaria das Comissões; Secretaria de Comissão Permanente; Secretaria de Comissão Parlamentar de Inquérito; Diretoria Geral (DGer); Diretoria Geral Adjunta; Secretaria de Recursos Humanos (SERH; SGEP); Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen); Secretaria Especial de Editoração (Gráfica); Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (Safin); Secretaria de Administração de Contratações (Sadcon); Comissão Permanente de Licitações (Copeli); Instituto Legislativo Brasileiro (ILB); e Programa Interlegis.

As entrevistas tiveram seus áudios gravados e foram posteriormente transcritas em texto, em formato “doc”, do MS-Word.

---

<sup>1</sup> O total de órgãos é maior do que o total de entrevistados porque estes exerceram posições de gestão em mais de um órgão. Nomes e siglas são atuais, após a reforma administrativa promovida pelo Ato 14/2013, da Comissão Diretora, e suas alterações. Eventualmente, entrevistados exerceram gestão nessas unidades quando elas tinham outro nome e sigla.

No total, foram gravadas 19h26min27 de áudio, em 18 entrevistas, o que significou a média de 1h4min48 por entrevista. Além dos 18 áudios gravados, houve um “entrevistado” que não foi de fato entrevistado. Por motivo de viagem, solicitou o envio eletrônico do roteiro de perguntas, que gentilmente respondeu e devolveu preenchido, também por correio eletrônico, como se fosse um questionário. Para todos os efeitos, considera-se, portanto, o total de 19 entrevistas. Na análise, os entrevistados estão codificados em ordem cronológica das entrevistas, desta forma: primeiro entrevistado, E-01; segundo entrevistado, E-02; e assim por diante até E-18. O entrevistado que respondeu às perguntas por escrito, em vez de por áudio gravado, está codificado como E-00.

Os entrevistados consentiram na gravação do áudio e no uso de suas expressões textuais sob a garantia de preservação de sua identidade. O pesquisador assumiu o compromisso de não identificá-los por nome, posição ou cargo ocupados, unidade organizacional, nem pelo contexto da fala.<sup>2</sup> Por obediência a tal protocolo, trechos de fala cujo contexto poderia dar margem à identificação do entrevistado foram parcial ou totalmente suprimidos das citações. Quando parcialmente suprimidos, foram substituídos por três pontos entre colchetes, assim: [...]. Palavras ou expressões originais que poderiam dar margem à identificação do entrevistado também foram substituídas por termo genérico entre colchetes, assim: [*palavra ou expressão substituta*]. Nas citações extraídas das transcrições, para ilustrar a análise, frases originais foram ajustadas sintaticamente pelo pesquisador, preservando seu conteúdo semântico. Frases de momentos distintos das entrevistas que abordavam a mesma questão foram aproximadas ou mesmo fundidas em período único a fim de garantir a integridade do significado pretendido pelo entre-

---

<sup>2</sup> Há duas exceções ao protocolo de privacidade: dois entrevistados, um da Secretaria de Comunicação Social e outro da Secretaria Geral da Mesa, autorizaram, a pedido do pesquisador, a explicitação dos nomes de suas áreas a fim de preservar a rica especificidade dos relatos. Os demais itens de identificação permanecem não revelados.

vistado. Quando necessário, houve ajustes de termos. Por exemplo, muitos entrevistados expressaram *Mesa* ou *Mesa Diretora*, querendo significar *Comissão Diretora* – quando se trata da instância administrativa máxima da Instituição, que é composta pelo mesmo colegiado de senadores que compõe a Mesa do Senado, a instância política máxima. Nesses casos e em outros similares, o termo original foi substituído pelo correto, sem sinalização. Como regra geral, foram substituídas as primeiras pessoas do singular e do plural por sujeito indeterminado, com correspondente ajuste de conjugação verbal. Em casos excepcionais, quando a alteração comprometeria o significado pretendido pelo entrevistado, foram mantidos os originais. Correções menores, como de concordância, artigos, pronomes, entre outras foram efetivadas sem sinalização.

Por limitação de tempo e de acesso do pesquisador, não foram entrevistados atores políticos.

Os dados primários – transcrições textuais das entrevistas – foram analisados tendo como suporte teórico a Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011; FREITAS; JANISSEK, 2000) e como suporte tecnológico os *software* MS-Word e MS-Excel. Para a análise de conteúdo propriamente dita, foi elaborada “Tabela de códigos” (Apêndice C), a exemplo do “Livro de Códigos”, de Novelli (1999). A análise obedeceu, aproximadamente, à seguinte cronologia: (i) revisão da transcrição, com marcação textual de trechos da entrevista com conteúdos potencialmente relevantes (Word); (ii) planilhamento dos trechos relevantes (Excel); (iii) pré-codificação (Excel); (iv) elaboração da Tabela de Códigos (Excel; Word); (v) codificação das transcrições (Excel); (vi) quantificação e interpretação dos dados quantificados (Excel); e (vii) apresentação dos resultados (Excel; Word). A sequência de etapas não foi rígida. A tabela de códigos teve seu conteúdo ajustado ao longo do processo de codificação em múltiplas iterações.

Segundo a conceituação de Bardin (2011), considerou-se como unidade de análise o Tema; como unidade de registro, o trecho de fala – frases, períodos, parágrafos compilados; e como unidade de contexto, a própria entrevista.

A Tabela de Códigos (Apêndice C), após sucessivas versões intermediárias, configura-se por três entradas hierarquizadas nesta ordem e quantidades: (i) Temas (7); (ii) Categorias (27); e (iii) Fatores (91). Inicialmente, a Tabela foi definida pelo Roteiro de Entrevistas (Apêndice A), sendo os quatro primeiros Temas (T1 a T4) correspondentes aos quatro primeiros blocos de perguntas do Roteiro. Foram, portanto, definidos *top-down*, anteriormente à codificação das entrevistas, a partir do referencial teórico, principalmente, da Teoria da Agência. Bardin (2011, p. 149) chama esse processo de “categorização por ‘caixas”.

Os Temas seguintes (T5 a T7) emergiram das entrevistas durante o processamento da codificação. Foram definidos *bottom-up*, a partir do dado empírico, as falas dos entrevistados. Bardin (2011, p. 149) chama esse processo de “categorização por ‘acervo”.

Para os efeitos estritos de resposta à questão problemática proposta e cumprimento dos objetivos geral e específicos da pesquisa, considera-se que a codificação do material usando-se apenas os Temas 1 a 4 teria sido suficiente. Todavia, dada à condição de observador participante do pesquisador, reconheceu-se o valor dos conteúdos adicionais aportados pelos entrevistados como potencial contribuição legada à organização. Por isso, optou-se por incorporá-los à análise, categorizando-os como: Tema 5, *Diagnóstico do Senado*; Tema 6, *Valores*; e Tema 7, *Comentários sobre a pesquisa*.

A decisão de incorporação desses conteúdos à análise gerou implicações metodológicas relevantes:

1. o processo de elaboração da Tabela de Códigos foi intensamente iterativo, com sucessivas criações, aglutinações, desagregações, reagrupamentos de Temas, Categorias e Fatores;
2. os Temas 5 e 6, respectivamente, *Diagnóstico do Senado* e *Valores*, com suas Categorias e Fatores, têm característica transversal aos demais, o que fez com que o princípio da exclusão mútua para codificação dos conteúdos fosse conscientemente flexibilizado, como explicado a seguir.

Os princípios de categorização da Análise de Conteúdo, segundo Bardin (2011) e Freitas e Janissek (2000) são:

1. homogeneidade: a categoria deve abrigar uma única ideia ou dimensão de análise;
2. adequação ou pertinência: as regras de categorização devem ser coerentes com o conteúdo a ser classificado (entrevistas) e com o referencial teórico definido, de forma a atender aos requisitos da investigação;
3. exaustividade: todo o conteúdo deve ser classificado;
4. fidelidade: diferentes trechos da mesma entrevista que tratem de um só assunto devem ser classificados na mesma categoria (Tema, Categoria e Fator);
5. objetividade: codificadores distintos devem alcançar resultados iguais;
6. exclusividade ou exclusão mútua: um conteúdo específico deve ser classificado em uma única categoria.

O primeiro princípio flexibilizado foi o da objetividade. Uma vez que o conteúdo foi codificado por um único codificador, o próprio pesquisador, que é observador participante, admite-se a possibilidade de algum nível de subjetividade na classificação. É uma limitação do trabalho.

O segundo princípio flexibilizado foi o da exclusividade ou exclusão mútua. A primeira razão para essa flexibilização é a característica de transversalidade dos Temas 5 (Diagnóstico do Senado) e 6 (Valores), como explicado acima. A segunda diz respeito à transversalidade de alguns Fatores específicos. Por exemplo: o Fator (*T4C4F1*) *Captura tipo 1: apropriação positiva* abriga falas de entrevistados que aludem explicitamente a exemplos classificados no Fator (*T2C1F1*) *Sobre o Quadrante 1 e os casos de alinhamentos legítimos de agenda entre atores político*

*e burocrático*. Outros casos como esse ocorreram. Em nome da preservação da riqueza objetiva do conteúdo e da riqueza subjetiva, pelas conexões estabelecidas pelos entrevistados, optou-se pela seguinte solução metodológica: (i) duplicar o registro da fala; (ii) classificá-la (codificá-la) simultaneamente nos dois Fatores (e respectivas Categorias e Temas); e (iii) marcar ambos os registros na base de dados, adicionando a cada um dos registros duplicados a referência do outro. A esse procedimento (heterodoxo, segundo os cânones da Análise de Conteúdo), deu-se o nome de *vínculo*.

Houve 58 casos de vínculos, sendo 4 de trifatoração (a fala foi classificada em três Fatores distintos) e 54 de bifatoração (em dois Fatores distintos). A base de dados de falas codificadas totalizou 837 registros para o universo de 19 entrevistas. Subtraindo-se desse total os casos de bifatoração e trifatoração, foram codificadas 775 falas singulares. O Apêndice D exhibe as 58 falas e os fatores aos quais foram vinculadas.

A fim de facilitar a manipulação dos registros durante o processo de codificação no Excel, os Temas, Categorias e Fatores foram indexados assim: TxCyFz, onde ‘T’ significa Tema, ‘x’ é um sequencial que varia de 1 a 7 (o total de Temas); ‘C’ significa Categoria, ‘y’ é um sequencial que varia de 1 ao número máximo de Categorias de determinado Tema; ‘F’ significa Fator e ‘z’ é um sequencial que varia de 1 ao número máximo de Fatores de determinada Categoria.

O Quadro 3 exhibe os sete Temas da Tabela de Códigos, com suas descrições (entre colchetes) e totais de trechos de falas a eles respectivamente associados. A Tabela de Códigos completa, com Temas, Categorias, Fatores e quantificação de trechos de fala encontra-se no Apêndice C.

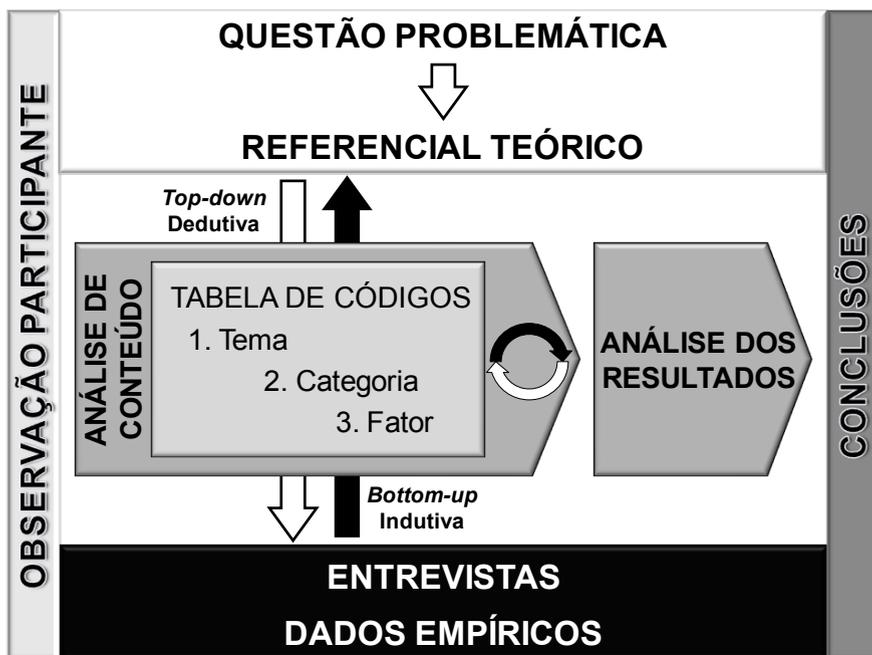
**Quadro 3 – Temas para codificação das entrevistas, com totais de falas respectivamente codificadas**

TEMAS (Tn)	FALAS	
	(N)	(%)
(T1 - -) Influências recíprocas entre AP e AB [Influências, consentidas ou não, entre o ator político e o burocrático, de forma que um altera o propósito ou a ação do outro.]	198	23,7%
(T2 - -) Alinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 1 e 4 [Coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de alinhamentos legítimos, para o Quadrante Q.1, ou de alinhamentos ilegítimos, para o Quadrante Q.4, da MADA.]	82	9,8%
(T3 - -) Desalinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 2 e 3 [Conflito de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de desalinhamentos para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.]	29	3,5%
(T4 - -) Teoria da Agência [Teoria que avalia a relação entre agente e principal(is) e suas consequências. Neste trabalho, aplica-se, no Senado, para avaliação da relação entre os atores burocrático e político e, eventualmente, entre esses e a sociedade.]	51	6,1%
(T5 - -) Diagnóstico do Senado [Identificação de problemas e/ou soluções para o Senado, dentro ou fora do escopo da pesquisa, que, pela relevância, merecem registro.]	411	49,1%
(T6 - -) Valores [Valores considerados na pesquisa ou elementos considerados benéficos, pelos entrevistados, para a relação entre os atores político e burocrático e para o Senado.]	54	6,5%
(T7 - -) Comentários sobre a pesquisa [Opiniões verbalizadas pelos entrevistados sobre a entrevista, a pesquisa, o trabalho acadêmico.]	12	1,4%
<b>Total</b>	<b>837</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaboração própria.

Conclui-se aqui o capítulo com dois destaques: (i) a disposição dos entrevistados em falar, respondendo com dedicado empenho e riqueza de detalhes às questões do entrevistador, mesmo quando expressando desconforto pessoal ao relatar questões críticas da relação entre os atores político e burocrático no Senado ou da própria organização; e (ii) a ilustração sintética da metodologia geral acima descrita.

Figura 2 - Síntese da metodologia



Fonte: elaboração própria.



### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico inicia-se com a descrição sucinta das teorias investigadas na primeira fase da pesquisa bibliográfica, quando se buscava o melhor suporte teórico para o problema sob investigação. No segundo tópico, são apresentados os conceitos-chave usados ao longo do trabalho. No terceiro, teoriza-se sobre a Administração Pública, suas origens no Brasil e suas reformas no mundo e no Brasil. No quarto tópico, apresentam-se as duas teorias que suportam propriamente a presente pesquisa: a da Agência e a Neoinstitucionalista. Finalmente, no quinto tópico, são descritos os modelos de agência bilateral e comum e sua aplicação ao Senado Federal.

#### 3.1 Teorias investigadas

Na pesquisa bibliográfica preliminar, com vistas a encontrar o melhor suporte teórico para elucidar a questão-problema aqui posta, foi examinado, em primeiro lugar, o conceito de dicotomia: no artigo seminal de Woodrow Wilson (1887); em Kathyola (2010); e em Tahmasebi e Musavi (2011). Em seguida, investigaram-se processos decisórios políticos, com destaque para os modelos: Lata de Lixo (*Garbage Can*), de Cohen, March e Olsen (1972); e Múltiplos Fluxos (*Multiple Stream*), de Kingdon (1984 *apud* GÖTTEMS, 2010). Finalmente, o Neoinstitucionalismo, em suas quatro vertentes – racional, histórica, sociológica e construtivista –, e a Teoria da Agência demonstraram-se mais aderentes à realidade problemática em exploração, com mais recursos teóricos para explicá-la.

#### 3.2 Conceitos-chave

A seguir, estão conceituados os principais termos usados no presente estudo, seja com apoio de fontes consagradas da literatura, seja como construtos elaborados pelo autor.

### 3.2.1 Instituição

A definição de instituição difere de uma linha de pensamento institucionalista para outra. Todavia, há convergência quanto ao núcleo semântico do conceito, a ver no Quadro 4:

**Quadro 4 - Definições de instituição por linha de pensamento institucionalista**

<b>Institucionalismo</b>		
<b>Linhas de pensamento</b> (Instituições são construtos...)		
<b>Escolha racional</b>	<b>Histórico</b>	<b>Social-construtivista</b>
[...] <u>racionais</u> , compostos, dentre outros, por <i>regras, normas</i> e procedimentos <i>formais e informais</i> e pelo correspondente sistema de <i>aquiescência e coerção</i> .	[...] <u>normativos</u> , em muitos casos, herdados do passado. São compostos, dentre outros, por <i>regras e normas formais e informais</i> , pela <i>aquiescência</i> , por procedimentos de <i>coerção</i> e por uma estrutura normativa e ideológica comum.	[...] <u>culturais</u> , compostos, dentre outros, por <i>regras e normas, formais e informais</i> , mas também por crenças, códigos, símbolos, paradigmas e por diferentes formas de conhecimento.

Fonte: adaptado de PROCOPIUCK (2013, p. 123, itálicos e sublinhados nossos).

A despeito da divergência quanto à natureza do construto (sublinhados), há convergência quanto à sua composição nuclear (*itálicos*): regras e normas, formais e informais, envolvendo aquiescência e coerção. Os aspectos periféricos não convergentes das respectivas definições (herança do passado, estrutura normativa e ideológica comum, crenças, códigos, símbolos, paradigmas e diferentes formas de pensamento) são válidos quando aplicados ao Senado, o que permite assumir a instituição como híbrida em termos teóricos neoinstitucionalistas.

Para os propósitos desta pesquisa, são considerados os aspectos institucionais aplicáveis ao Senado Federal sob quaisquer das perspectivas elencadas – racional, histórica ou social-construtivista.

Santos (2005) aponta três características das normas e regras constituintes de uma instituição, que corroboram o Quadro 4, acima: (i) as normas e regras devem estar acompanhadas de sanções – legais, econômicas ou sociais –, que implicam custo à instituição; (ii) são compartilhadas por uma organização ou comunidade; e (iii) são criadas para atender aos interesses de quem as cria e não necessariamente para garantir eficiência à instituição.

Instituições podem ser formais ou informais, intencionais ou naturais (criadas ao longo do tempo) e justificam-se por razões intrínsecas (valores morais ou sociais) ou extrínsecas (resultados produzidos) (SANTOS, 2005).

Os conceitos *instituição* e *organização* relacionam-se, como explica North (*apud* SANTOS, 2005, p. 49, tradução nossa): “Instituições criam oportunidades para desenvolvimento; organizações são criadas para beneficiar-se (*profit*) dessas oportunidades; e, com seu desenvolvimento, elas modificam as instituições”.

### 3.2.2 Organização

Segundo Selznick (s.d.), “[...] *organization is a system of coordination of human efforts for the achievement of particular goals. But that’s only the starting point. [Because,] then it becomes institutionalized.*” Há inúmeras outras definições de organização na literatura. O Quadro 5, a seguir, compila algumas, de autores referenciais. É relevante notar a convergência quanto aos conteúdos essenciais: (i) empreendimento humano; (ii) estruturação; e (iii) objetivos.

### Quadro 5 – Definições de organização

Organização é... / Organizações são...	Autor	Fonte
Grupo humano, composto por especialistas que trabalham em conjunto em uma tarefa comum.	Drucker	Dias (2008, p.21.)
Um grande agrupamento de pessoas, estruturado em linhas impessoais e estabelecido a fim de atingir objetivos específicos.	Giddens	Giddens (2005, p. 283)
Unidades planejadas, intencionalmente estruturadas com o propósito de atingir objetivos específicos.	Etzioni	Dias (2008, p. 22.)
Coletividades especializadas na produção de um determinado bem ou serviços ( <i>sic</i> ).	Srouf	Dias (2008, p. 23.)
Complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num grupamento humano. [...]	Simon	Dias (2008, p. 23.)
Grupos de indivíduos com um objetivo comum ligados por um conjunto de relacionamentos de autoridade-responsabilidade [...]	Meggison, Mosley e Pietri Jr.	Dias (2008, p. 23.)
Arranjo sistemático de duas ou mais pessoas que cumprem papéis formais e compartilham um propósito comum.	Robbins	Dias (2008, p. 23.)
Duas ou mais pessoas que trabalham em colaboração e em conjunto dentro de limites identificáveis para alcançar uma meta ou objetivo comum.	Hodgen, Anthony e Gales	Dias (2008, p. 23-24.)
Sistema de recursos que procura realizar algum tipo de objetivo (ou conjunto de objetivos).	Maximiano	Maximiano (2009, p. 4)

Fonte: elaboração própria.

Dias (2008, p. 25) sintetiza como sete as “características gerais das organizações”, que se entende como fatores intrínsecos a elas: (i) sistemas sociais; (ii) pessoas associadas; (iii) perduram no tempo; (iv) universais; (v) identidade própria; (vi) sistema de comunicação; e (vii) divisão do trabalho.

### 3.2.3 Legítimo ou ilegítimo

Os adjetivos legítimo e ilegítimo são usados no presente trabalho para qualificar as agendas política ou burocrática e seus alinhamentos ou desalinhamentos.

A agenda é considerada legítima quando não descumpre nenhum dos princípios selecionados da Constituição Federal, da Administração Pública, da União Interparlamentar, nem do Banco Mundial, conforme conceituados no Quadro 6.

#### **Quadro 6 – Princípios selecionados da Constituição Federal, da Administração Pública, da União Interparlamentar e do Banco Mundial**

Conceituação	
Constitucionais	
Legalidade	<p>“[...] tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. [...] O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. [...] Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. [...]” (MELLO, 2011, p. 103-108).</p> <p>“[...] o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 89).</p>

Conceituação	
<p>Impessoalidade, ou finalidade, igualdade, ou isonomia</p>	<p>“A Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem de nortear o seu comportamento.” (DI PIETRO, 2009, p. 67).</p> <p>“O princípio da <i>impessoalidade</i> [...] nada mais é que o princípio da <i>finalidade</i> [...]. E a <i>finalidade</i> terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o <i>interesse público</i>.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 93, itálicos originais).</p> <p>“[...] a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. [...]” (MELLO, 2011, p. 117).</p> <p>“A Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence.” (BALTAZAR, s.d., p. 3).</p> <p>“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.” (BRASIL, CF, Art. 37, § 1º).</p>

Conceituação	
Moralidade	<p>“[...] saber distinguir não só o <b>bem do mal</b>, o <b>legal</b> e o <b>ilegal</b>, o <b>justo</b> e o <b>injusto</b>, o <b>conveniente</b> e o <b>inconveniente</b>, mas também entre o <b>honesto</b> e o <b>desonesto</b> [...]” (DI PIETRO, 2009, p. 76, negritos originais).</p> <p>“[...] o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto [...]” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 90).</p>
Publicidade	<p>“O princípio da publicidade tem como desiderato assegurar transparência na gestão pública, pois o administrador público não é dono do patrimônio de que ele cuida, sendo mero delegatário a gestão dos bens da coletividade, devendo possibilitar aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas administrativas.” (BALTAZAR, s.d.).</p> <p>“Consagra-se nisto [publicidade] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos [do administrador público]. Não pode haver um Estado Democrático de Direito no qual o poder reside no povo [...], ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.” (MELLO, 2011, p. 117).</p> <p>“[...] Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo <i>sigilo</i> nos casos de segurança nacional, [...]. O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais [...]. A publicidade, como princípio da administração pública [...], abrange toda atuação estatal, não só o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. [...]” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 96-97, itálico original).</p>

Conceituação	
Eficiência ou boa administração	<p>“O <i>princípio da eficiência</i> exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 98, <i>itálico original</i>).</p> <p>“[...] o princípio da eficiência não parece mais do que uma faceta de um princípio mais amplo [...]: o princípio da ‘boa administração’. [...] significa [...] desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.’” (MELLO, 2011, p. 125).</p> <p>“[...] a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado.” (GONÇALVES <i>apud</i> BALTAZAR, s.d.).</p> <p>“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao <b>modo de atuação do agente público</b>, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao <b>modo de se organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública</b>, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.” (DI PIETRO, 2009, p. 83, <i>negritos originais</i>).</p>

<b>Administração Pública</b>	
Finalidade	<p>“Desde que o <i>princípio da finalidade</i> exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 93, itálico original).</p> <p>[...] tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. [...] o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as consequências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade <i>específica</i> abrangida na lei a que esteja dando execução. [...]. (MELLO, 2011, p. 109-110, itálico original).</p>
Interesse público	<p>[...] pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando [...] substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: os <b>interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.</b>” (DI PIETRO, 2009, p. 65, negrito original).</p> <p>[...] a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir [...]”. (MELLO, 2011, p. 96).</p>

Conceituação	
Motivação	<p>“No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a <i>legalidade</i> a pedra de toque de todo ato administrativo. [...] É a <i>obrigação de motivar</i>. O simples fato de não haver o agente público exposto os motivos de seu ato bastará para torná-lo irregular; o ato não motivado, quando o devia ser, presume-se não ter sido executado com toda a ponderação desejável, nem ter tido em vista um interesse público da esfera de sua competência funcional.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 102-103, itálicos originais).</p> <p>“Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada [...]. [...] A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato.” (MELLO, 2011, p. 115).</p>
Razoabilidade e proporcionalidade	<p>“[...] determina nos processos administrativos a observância do critério de ‘adequação entre os meios e os fins’, cerne da razoabilidade, e veda ‘imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público’, traduzindo aí o núcleo da noção da proporcionalidade.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 95).</p> <p>“[...] a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. [...] as competências administrativas só podem ser <i>validamente</i> exercidas na <i>extensão</i> e <i>intensidade</i> correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimentos da finalidade de interesse público a que estão atreladas.”. (MELLO, 2011, p. 111-113, itálicos originais).</p>

União Interparlamentar e Banco Mundial	
Transparência	<p>Procedimentos abertos ao público; serviços de relações com o público; documentos disponíveis em diferentes idiomas, em mídias variadas, incluindo <i>Internet</i>, com ferramentas de consulta amigáveis. (Adaptado de INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2006, tradução nossa).</p> <p>Os atores interessados devem ter acesso à informação relevante, confiável, em tempo justo. (Adaptado de THE WORLD BANK, 1996, tradução nossa).</p>
<i>Accountability</i> – Capacidade de prestação de contas	<p>Prestação de contas à sociedade a respeito do desempenho e da integridade da conduta da Administração (Adaptado de INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2006, tradução nossa).</p> <p>“<i>Accountability</i> existe quando dirigentes delegam autoridade e subordinados exercem com confiança seu poder; quando o abuso de poder é reconhecido e punido de acordo com a lei, que deve estar acima de posições políticas.” (LONSDALE, 1986, p. 135 <i>apud</i> THE WORLD BANK, 1996, tradução nossa).</p> <p>“Natureza e escopo: <i>accountability</i> simplesmente é garantir que as autoridades públicas sejam responsáveis por seus atos. Líderes políticos são, em última instância, responsáveis, perante o povo, pelas ações de governo.” (THE WORLD BANK, 1996, tradução nossa).</p>

Fonte: elaboração própria.

A agenda é considerada ilegítima quando desatende a um ou mais dos princípios acima.

### 3.2.4 Custos de transação

Custos de transação são os derivados de “[...] preparação, monitoramento e obrigação do cumprimento de contratos”<sup>3</sup> (THE WORLD BANK, 1992, tradução nossa), na relação entre o principal e o agente.

Williamson (1981) faz uma analogia mecanicista, que,

<sup>3</sup> “[...] *transactions costs* [are] the costs of arranging, monitoring and enforcing contracts”.

com ressalvas, é didática para o entendimento do conceito de custo de transação. Uma transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido por meio de uma interface; um estágio termina e outro se inicia. Quando a interface funciona bem, como em uma máquina bem calibrada, as transferências ocorrem suavemente. Todavia, quando o mecanismo não está perfeitamente ajustado ou devidamente lubrificado, há excesso de fricção entre as partes e perda de energia. A fricção é equivalente ao custo de transação nas organizações: comunicações truncadas ou insuficientes, processos ou produtos mal definidos, desconfiança entre as partes geram mal-entendidos e conflitos, que acarretam atrasos, rupturas e mau funcionamento do sistema organizacional.

Há dois comportamentos típicos que fundamentam e justificam a análise de custos de transação: (i) agentes humanos operam com racionalidade limitada<sup>4</sup>; e (ii) alguns agentes são oportunistas. Em função dos dois comportamentos, o contrato perfeito, que abordaria toda a complexidade das questões, em todos os seus detalhes, atendendo a todas as necessidades de todas as partes, é impossível. Portanto, os contratos, por mais e melhor elaborados que sejam, são sempre incompletos (WILLIAMSON, 1981).

Para os propósitos desta pesquisa, será utilizado o conceito de custos de transação sempre que, em decorrência de desalinhamentos entre agente e principal, comprometa-se a credibilidade e eficiência dos processos na organização.

### 3.2.5 Ator político e ator burocrático

Este trabalho examina a relação entre dois atores típicos: (i) político; e (ii) burocrático. Para efeito do estudo, são consideradas as seguintes definições:

---

<sup>4</sup> “*bounded rationality*” (tradução nossa).

- ator político – são os senadores, detentores de mandato eletivo;
- ator burocrático – são os servidores do Senado, a serviço da burocracia da Casa, nos processos legislativo, administrativo e parlamentar, cuja missão é, genericamente, apoiar o ator político no desempenho de suas funções institucionais.

A principal distinção entre ambos é, naturalmente, o mandato eletivo. O ator político é representante da sociedade, eleito por meio de voto direto. Já o ator burocrático é contratado pela sociedade, uma vez que sua remuneração é derivada dos impostos pagos por ela ao Estado, para prestar serviços ao ator político e, por extensão, a ela própria.

Três observações são relevantes aqui. A primeira diz respeito à abrangência dos termos ‘ator político’ e ‘ator burocrático’. Ambos são usados para designar ora uma coletividade, ora um indivíduo.

Como coletividade política, compreende-se o conjunto de senadores, o Plenário do Senado, a Mesa e a Comissão Diretora. Como coletividade burocrática, compreende-se o conjunto de servidores do Senado, a Administração no seu todo, ou, ainda, a burocracia da Casa.

A individualidade política refere-se a um senador; frequentemente, uma autoridade política, como o presidente ou o primeiro secretário, por exemplo. A individualidade burocrática ou administrativa diz respeito a um servidor da Casa; frequentemente, uma autoridade da burocracia, como o diretor-geral ou o secretário-geral da Mesa, por exemplo.

Boa parte dos fatos ou eventos relatados no presente estudo e atribuídos a um ator político ou burocrático foi protagonizada por um único indivíduo em nome do coletivo que, em tese, representava; ou mesmo à revelia daquela coletividade.

A segunda observação, imbricada com a primeira, toca à composição das respectivas coletividades. Os atores político e

burocrático não são, respectivamente, entidades monolíticas e homogêneas. Ao contrário, são coletividades heterogêneas complexas, compostas por forças multidimensionais, quantitativa e qualitativamente diversas.

Finalmente, a terceira observação concerne ao construto ‘ator burocrático’, tal como conceituado e usado neste estudo. A própria conceituação já implica a relação de agência comum: um agente, o próprio ator burocrático, com múltiplos principais – os senadores e a sociedade (vide 3.5 *Modelos de agência: bilateral e comum*).

### 3.3 Administração Pública

Administração Pública é definida por Di Pietro em dois sentidos – subjetivo e objetivo:

[...] a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas**, órgãos e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa; [...] b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2009, p. 54, negritos originais).

“Administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2013, p.66).

Procopiuck afirma que a Administração Pública sempre existiu na história das sociedades, porque sempre esteve vinculada à existência de governo: onde há governo, há Administração Pública. “[...] a própria história normalmente é contada a partir do surgimento, crescimento e declínio de instituições e de políticas públicas administradas desde períodos históricos prévios aos tempos bíblicos [...]” (PROCOPIUCK, 2013, p. 10). O

autor explica que desde o século XVI há pesquisas relacionando Administração Pública e Política, notadamente escritos alemães, encontrados na Espanha, França, Rússia e Inglaterra. Entretanto, a Administração Pública começa a ser sistematizada em concomitância com o surgimento da Administração Geral como disciplina independente, ao final do século XIX, nos EUA.

Woodrow Wilson (1887) publicou artigo seminal em que cita inúmeras referências europeias e já preconiza uma ‘administração pública científica’, anteriormente ao renomado pai da Administração Científica, Frederick Taylor (1911). No artigo, Wilson prescreve enunciado bem-vindo ao foco do presente estudo: “*Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices*”. (WILSON, 1887, p. 11).

### 3.3.1 Origens da administração pública brasileira – patrimonialismo, mandonismo, clientelismo, coronelismo

No Brasil, a Administração Pública vem da “[...] época em que não era clara a distinção entre o que pertencia à esfera particular e o que era do domínio público.” (SILVA, 2000 *apud* PROCOPIUCK, 2013, p. 239).

Os cerca de 400 mil habitantes nativos que constituíam a população brasileira no início do século XVI passaram a ser submetidos ao sistema de administração e aos ideais portugueses. Nesta relação entre dominadores e dominados politicamente é que começou a ser formado o Estado brasileiro e o seu aparelho de Administração Pública. (PROCOPIUCK, 2013, p. 237).

Ali começava o patrimonialismo brasileiro: o primeiro ato formal típico de Administração Pública tendo como objeto o território nacional foi a instituição das capitanias hereditárias, em 28/9/1532. Nessa data foram expedidos documentos (Carta de Doação e Carta Foral) que transferiam fatias do território brasileiro para donatários privados, com “[...] amplos poderes para

ocupar e colonizar a sua capitania, fundar vilas, cobrar tributos e escravizar indígenas e exercer funções judiciárias e militares.” (PROCOPIUCK, 2013, p. 240).

O patrimonialismo é uma das formas de dominação tradicional definidas por Weber *apud* Silveira (s.d.), na qual a distinção entre o que é público e o que é privado é frágil, se não inexistente. Mandatários concebem e operam o aparato público como extensão de seus domínios particulares.

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez, tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos. (SILVEIRA, s.d., p. 6).

Carvalho afirma que:

A literatura tem demonstrado amplamente [...] a relação entre patrimonialismo, corporativismo e autoritarismo (SCHWARTZMAN, 1977); a complementaridade entre clientelismo e corporativismo (KAUFMAN, 1977); a aliança entre clientelismo e populismo (DINIZ, 1982). (CARVALHO, 1997, p. 15, *itálicos nossos*).

Brandão cita Heidemann corroborando a visão de contaminação da Administração Pública brasileira pelo patrimonialismo:

A administração pública do Brasil, por um lado, caracteriza-se em boa parte por um processo de caráter eminentemente formal e

também patrimonialista. Tem sua base de operação na instituição da “repartição pública”. Nessa concepção, prevalece o império dos meios e do seu administrador, o funcionário público. É o reino da burocracia pública, de intensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania. A contribuição do governo, assim entendida, à sociedade praticamente se esgota com o gerenciamento de sua estrutura administrativa. (HEIDEMANN, 2010, p. 31 *apud* BRANDÃO, 2012, p. 25).

Outro elemento historicamente constituinte das culturas política e burocrática nacional é o chamado *mandonismo*, que não chega a ser um sistema, mas “[...] uma característica da política tradicional [brasileira]” (CARVALHO, 1997, p. 3). É característica tão marcante e arraigada no inconsciente coletivo nacional que é corriqueira entre nós a frase “manda quem pode, obedece quem tem juízo”, frequentemente pronunciada nos bastidores do Poder, inclusive no Senado Federal.

[O mandonismo] Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania. (CARVALHO, 1997, p. 3).

Como consequência (e também causa, porque retroalimentadora) da relação promíscua entre o público e o privado, há ainda o clientelismo, que:

[...] indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. [...] De algum modo, como o mandonismo, o clientelismo perpassa toda a história política do país. (CARVALHO, 1997, p. 4).

É importante ressaltar que o clientelismo é via de mão dupla: de um lado, há o detentor de poder político, que oferece regalias e privilégios; de outro, há o que aceita as regalias e privilégios e as retribui.

Finalmente, o coronelismo: termo conhecido em nossa cultura, que, segundo Leal, “[...] é um sistema político, uma comple-

xa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da república, envolvendo compromissos recíprocos”, mas é teoricamente limitado no tempo, tendo ocorrido durante a “Primeira República, que durou de 1889 até 1930”<sup>5</sup> (LEAL *apud* CARVALHO, 1997, p. 1).

Desse caldo de cultura, emerge a Administração Pública brasileira: “As formações sociais [brasileiras] foram influenciadas pela forte presença do Estado na vida dos indivíduos[;] [...] funcionários e súditos leais apropriavam-se do Estado” (ROCHA NETO, 2008, p. 10) e passavam a constituir o estamento burocrático do país.

### 3.3.2 Reforma da administração pública no mundo e no Brasil

Secchi (2009) afirma que, desde os anos 80, a Administração Pública vem passando por significativas mudanças no mundo e no Brasil. O modelo burocrático weberiano passou a ser contestado como ineficiente, moroso, autorreferencial, enfim, inadequado para atendimento das demandas da sociedade contemporânea. O autor recolhe, de diferentes fontes, elementos que chama de “ativadores da modernização”: crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada; disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; ascensão de valores pluralistas e neoliberais; crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (adaptado de SECCHI, 2009, p. 349).

A esses elementos, pode-se acrescentar a crise de representatividade dos políticos e seus partidos, fenômeno mundial e brasileiro. O já citado Relatório ICJ Brasil (2013) mostra o Congresso Nacional com 15% de confiança, na 10ª posição, e os partidos políticos, com 6%, na última posição.

<sup>5</sup> De todos os conceitos formadores da cultura pública brasileira, o coronelismo é o mais controverso, com opiniões conflitantes quanto a suas características e temporalidade, o que fica bem demonstrado no texto de Carvalho (1997).

No Brasil, a reforma da Administração Pública deu-se em três movimentos: de 1930 a 1945; de 1945 até 1967; e após 1988 (PROCOPIUCK, 2013).

A Revolução de 1930 impulsionou reformas políticas, econômicas e também administrativas, quando “[...] o Estado passava a se inspirar em ideais weberianos para estruturação do seu aparelho administrativo e assumir papel de provedor direto de bens e serviços para a sociedade e o mercado” (PROCOPIUCK, 2013, p. 267), em concomitância com a industrialização do país, que então se iniciava (BRASIL, 1995). O Governo Provisório, instalado em 3/11/1930 e chefiado por Getúlio Vargas, declarava, no âmbito das mudanças do Estado:

Impunha-se-nos, de início, ordenar a vida administrativa e propugnar o saneamento moral e material do país pela adoção de medidas de efeito rápido e certo, com poder bastante para modificar costumes, métodos e processos prejudiciais. Cumpria-nos reduzir despesas, coibir abusos, reformar serviços dispendiosos e sem eficiência, equilibrar orçamentos, suprimir déficits e, sobretudo, simplificar, melhorando, a antiquada e ronceira máquina administrativa. (VARGAS *apud* PROCOPIUCK, 2013, p. 268).

Tais intenções materializaram-se em sucessivas iniciativas de criação de conselhos e comissões encarregados de atuar na melhoria de nichos específicos da Administração. Entretanto, as ações não constituíam conjunto sistematizado; ao contrário, eram resultados de atos legislativos desconexos e sem objetividade (PROCOPIUCK, 2013).

A Constituição de 1937 dá novo fôlego ao esforço de racionalização do Estado, com a criação de um departamento administrativo, que logo passaria a ser o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado por decreto-lei, em 30/7/1938, sob o pressuposto de que “governar é administrar” (PROCOPIUCK, 2013, p. 273). “A partir da criação do DASP, a Administração Pública brasileira passou a ser influenciada por experiências de gestão pública, principalmente dos Estados Uni-

dos e nações europeias” (PROCOPIUCK, 2013, p. 273), cujas consequências repercutiram até 1945.

Com o fim do governo Vargas, em 1945, e a instalação do regime democrático, o DASP tem reduzidos suas funções e seu poder de atuação, “[...] principalmente pela supressão de sua competência para elaboração do orçamento. [...] A atenção do governo se voltou mais para a estruturação da política do que para a organização interna do aparato estatal, como tinha ocorrido entre 1930 e 1945” (PROCOPIUCK, 2013, p. 278).

Inicia-se tendência de descentralização e desconcentração da Administração Pública, como o movimento municipalista, a partir da criação da Associação Brasileira de Municípios, em 1946. Entre 1946 e 1967, há eventos relevantes para a chamada segunda reforma administrativa brasileira: realização de três congressos bienais de municípios (1950, 1952 e 1954); envio ao Congresso de anteprojeto de reforma administrativa do governo federal brasileiro (1953); projeto de lei do Plano Nacional de Obras e Serviços Municipais (1954); segundo plano de classificação de cargos (1960-1970); e reforma administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25/2/1967). O período de governo militar no Brasil é considerado a “Era do Estado Planejador”, iniciada em 1964 com a implantação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (PROCOPIUCK, 2013).

Ainda segundo Procopiuck (2013), a terceira reforma administrativa brasileira delineia-se a partir de duas influências marcantes: (i) o modelo de administração britânico, iniciado em 1979, com a ascensão de governo conservador; e (ii) o Consenso de Washington (1989), que instituiu dez diretrizes orientadoras da política oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nas ruas, a sociedade civil começava a se mobilizar social e politicamente. Em concomitância com o clamor por abertura política, ou, talvez, como consequência dele, surgem associações e organizações não governamentais de diversos matizes e propósitos.

A emergência de atores políticos e de novas formas organizativas como inovadores meios de articulação entre o Estado, o mercado e a comunidade vem demonstrar que a consciência e a participação estavam se processando no âmbito das políticas e dos direitos sociais, reafirmando um curso particular de construção da democracia num espaço não estatal com vistas a influenciar na elaboração da agenda das políticas públicas. (PROCOPIUCK, 2013, p. 287).

Iniciativas administrativas diretas (pelo Executivo) e legislativas com foco na reforma da atuação do Estado destacam-se no período: Plano Diretor de Reforma do Estado (1995); Lei do Terceiro Setor (Lei Federal nº 9.790, de 23/3/1999); Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000); Lei das Parcerias Público-privadas (Lei nº 11.079, de 30/12/2004); Lei sobre consórcios públicos (Lei Federal nº 11.107, de 5/4/2005). (Adaptado de PROCOPIUCK, 2013, p. 287).

O Plano Diretor de Reforma do Estado de 1995 pauta a agenda da Constituinte de 1988, no que toca à reforma gerencial da Administração Pública brasileira, com objetivo de “[...] redefinir o papel do estado para reposicioná-lo para execução de suas funções nucleares, deixando as atividades produtivas para a iniciativa privada” (PROCOPIUCK, 2013, p. 288). O pano de fundo é, desde sempre, o balanceamento do Estado e seu aparelho, estabelecendo distinção entre ambos e entre os conceitos de estatal e público. Para a primeira distinção, cabe citar o texto original do Plano:

Entende-se por aparelho do estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. [...] O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território. (BRASIL, 1995 *apud* PROCOPIUCK, 2013, p. 289).

Para a segunda distinção, entre estatal e público, cita-se Bresser Pereira, Ministro de Estado condutor da Reforma Gerencial prevista no Plano Diretor de 1995 e Tânia Keinert (2000): “[...] o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo que o estatal, já que pode ser estatal ou não estatal.” (BRESSER PEREIRA, 2000 *apud* PROCOPIUCK, 2013, p. 289-290).

Reconhecer que o espaço público é mais amplo que o estatal permite entender que sua construção depende das ações cotidianas dos indivíduos, grupos, partidos, sindicatos, associações e, até mesmo, empresas. Portanto, o “público” transforma-se em um valor compartilhado [pela] sociedade. (KEINERT, 2000 *apud* PROCOPIUCK, 2013, p. 290, colchetes originais).

À guisa de conclusão deste subtítulo, apresenta-se o Quadro 7, abaixo, formulado por Marin e Oliveira (2012), com interessante “Correspondência cronológica entre os pactos políticos e as propostas para a reforma do Estado” brasileiro, desde 1930, seguido de crítica às reformas, por Guerzoni Filho (1995) e Secchi (2009) e um excerto de Azedo (2014) sobre o Senado.

**Quadro 7 – Cronologia de pactos políticos e propostas para a reforma do Estado**

<b>Pactos políticos principais</b>	<b>Propostas para a reforma do Estado</b>
Nacional-Popular de 1930	Dasp e Plano de Metas
Autoritário-Modernizante de 1964	Decreto-lei 200
Democrático-Popular de 1977	Constituição de 1988
Liberal-Dependente de 1991	Plano Diretor da Reforma do Estado
Democrático-Popular de 2005	Primeiras percepções dos governos Lula e Dilma

Fonte: Marin e Oliveira, 2012, p. 3.

Guerzoni Filho (1995) é contundente ao afirmar que o Estado brasileiro, após sucessivas reformas e, em especial, aquela de 1995, criou uma “[...] pseudoburocracia, composta pela antiga tecnocracia [formada nos governos militares], que, em muitos casos, foi estabilizada e efetivada em cargos públicos.” O não investimento na formação de quadros e na organização de carreiras de alta administração leva, segundo o autor, a “uma gigantesca crise gerencial”. (GUERZONI FILHO, 1995, p. 56).

Na verdade, em nosso entendimento, o grande problema da Administração Pública brasileira é o seu reduzido nível de institucionalização e de profissionalização. O equacionamento deste problema somente pode se dar pela continuidade do processo de criação de uma burocracia efetiva, processo que já foi diversas vezes tentado e, quase sempre, abortado. (GUERZONI FILHO, 1995, p. 57, sublinhado nosso).

Secchi, por sua vez, alerta para o fato de que:

[...] reformas da administração pública podem tornar-se facilmente políticas simbólicas de mero valor retórico [...]. Políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos em geral tentam manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas usando as reformas administrativas como argumento para isso. (SECCHI, 2009, p. 365, sublinhado nosso).

Luiz Carlos Azedo publicou em sua coluna diária *Nas Entrelinhas*, no Correio Braziliense de 28/09/2014, sob o título *Casa grande e senzala (ou a Sinhá e a negrinha)*, crítica referência ao Senado Federal:

O velho patriarcado preserva sua secular influência política no Senado e serve de reserva estratégica para as forças do Sudeste e do Sul que estão no poder. Além disso, contamina toda a política com seus métodos fisiológicos e práticas patrimonialistas, a ponto de fazer com que forças mais modernas e até progressistas sejam subjugadas pelo “transformismo” partidário e acabem sucumbindo ao toma lá da cá que domina o nosso parlamento. (AZEDO, 2014).

### 3.4 Teoria da Agência e Teoria Institucional

A Teoria da Agência tem origem imprecisa na literatura, embora a maior parte dos autores credite a Jensen e Mecklin (1976) o artigo seminal. Há autores, todavia, como Miller e Whitford (2002), que citam textos da década de 1930. Quando quer que tenha surgido, tudo indica que sua gênese deu-se no âmbito dos estudos econômicos. Desde então, sua aplicação expandiu-se para outros domínios, principalmente, o da ciência política. Godoy (2005) compila alguns assuntos e autores que se utilizam do modelo (Quadro 8).

#### Quadro 8 – Alguns assuntos abordados pela Teoria da Agência

Assunto	Autor
Acionistas minoritários e controladores nas empresas com ações negociadas na Bovespa	Procianoy (1995)
Instituto jurídico da concordata	Kayo e Famá (1996)
Conceito de eficiência do mercado	Bruni e Famá (1998)
Estrutura de capital e administração do risco	Tufano (1998)
O funcionamento das sociedades por ações	Coelho (1998)
Contabilidade, auditoria e compreensão dos fenômenos contábeis	Nossa, Kassai e Kassai (2000)
Relação cooperado <i>versus</i> cooperativa	Menegário (2000)
Problemas regulatórios na ANP	Pinto e Pires (2000)
Cooperação Universidade-Empresa	Segatto-Mendes (2001)
Papel do administrador e do administrador financeiro	Costamarques e Conde (2000); Ross, Westerfield e Jaffe (2002)
A queda do conglomerado	Enron Silva, Cupertino e Ogliari (2002)

Assunto	Autor
Governança corporativa	Rech e Luciano (2004); Steinberg (2003)
Fusões e aquisições	Camargos e Barbosa (2003)
<i>Turnover</i> dos CEOs	Brunelo, Graziano e Parigi (2002)
Desempenho dos fundos de investimento	Dalmácio e Nossa (2003)
O setor público	Frega (2004)
Bancos – Modelo de gestão por resultado	Santos, Kelm e Abreu (2001)
Bancos – A gerência fraudulenta do Banco Nacional	Cupertino (2004)
Bancos – Estudo comparativo do desempenho (Bancos do Texas)	Brickley, Linck e Smith (2002)
Bancos – Escândalo envolvendo o House Bank	Preece <i>et al.</i> (2003)
Estratégia de negócios através da <i>Internet</i>	Vibert (2000)
A estrutura de capital e os custos de agência	Ang, Cole e Lin (2000)
O desenvolvimento de <i>software</i> e o comportamento individual	Walsh e Schneider (2002)

Fonte: Godoy (2005, p. 18-19).

A Teoria da Agência (JENSEN; MECKLIN, 1976) pressupõe a relação entre um ator principal e um agente, ‘contratado’ para prestar serviços segundo regras e padrões do primeiro. A relação implica tensão intrínseca e inexorável, derivada da assimetria de poder, informação, capacidades e riscos. O principal tem o poder de contratar e exonerar o agente. A recíproca não é verdadeira. O principal tende a ter informações mais globais e agregadas, enquanto o agente tem informações mais locais e especializadas. Ademais, há conflito potencial quando ambos, principal e agente, têm interesses pessoais distintos, desalinhados e não harmonizados em seu contrato.

## Eisenhardt introduz sintética e didaticamente a Teoria da Agência e a Teoria Institucional:

A Teoria da Agência trata um tipo particular de problema, chamado de problema de agência. Ela [a Teoria] modela a relação entre um principal, que delega trabalho a um agente, que o executa. A Teoria descreve a relação usando a metáfora do contrato [...]. O foco é determinar o contrato ótimo, regulador da relação entre o principal e o agente. Especificamente: quando é mais eficiente ter um contrato baseado em comportamento ou quando é melhor tê-lo baseado, pelo menos parcialmente, em resultados. [...] A Teoria da Agência é frequentemente descrita em termos de casos. No primeiro caso, um principal sabe o que o agente executou. Se o principal está comprando o comportamento do agente, o contrato baseado em comportamento é mais eficiente. Um contrato parcialmente baseado em resultados transferiria riscos desnecessariamente. [...] No segundo caso, o principal não sabe o que o agente executou. Um agente com interesses pessoais pode ter executado ou não o que foi acordado. O principal tem duas opções [...]: (i) descobrir o comportamento do agente investigando informações; ou (ii) contratá-lo, pelo menos parcialmente, com base nos resultados do seu comportamento. Esse contrato motiva o comportamento ao alinhar as preferências do agente com as do principal, porém, transferindo riscos ao agente. A questão do risco emerge porque os resultados são apenas em parte função do comportamento. Políticas de governo, ambiente econômico, ações da concorrência, fatores climáticos, entre outros, podem provocar variações nos resultados. A incerteza introduz não apenas dificuldade para planejar, mas também, risco financeiro. [...] A escolha entre um contrato baseado exclusivamente em comportamento e outro parcialmente baseado em resultados depende do *trade-off* entre custo e mensuração de comportamento e custo e transferência de risco para o agente, por meio do contrato. Se for relativamente barato monitorar o comportamento e caro transferir risco para o agente, um contrato baseado apenas em comportamento é mais eficiente. [...] Na Teoria da Agência, a incerteza é vista como em economia, contabilidade e finanças – em termos do *trade-off* risco-recompensa – e não apenas como difi-

culdade para o planejamento. Finalmente, a Teoria contribui para enfatizar a visão política das organizações. Organizações são vistas como conjuntos de pessoas egoístas [*self-interested*] com objetivos parcialmente conflitantes. Em abordagens envolvendo dependência de recursos, os conflitos de objetivos são resolvidos por meio do uso de poder. Na Teoria da Agência, eles são resolvidos por meio do alinhamento dos objetivos e dos incentivos. [...] Pela perspectiva institucional, as organizações são como são por que esse é o caminho que encontraram para se legitimar [...]. A ideia central por trás da institucionalização é que muito das ações organizacionais refletem o padrão de como as coisas são feitas ao longo do tempo e são legitimadas dentro da organização e no ambiente [...]. Assim, é possível prever práticas em organizações a partir de percepções de comportamento legítimo derivado de valores culturais, tradição do setor, história da firma, folclore sobre o gerenciamento etc. As coisas são feitas de certo modo simplesmente porque esse se tornou o único modo aceitável de fazê-las [...]. [...] Muito da literatura enfatiza que as estruturas e processos organizacionais tendem a se tornar isomórficos com relação às normas aceitas para tipos particulares de organizações [...]. Com efeito, o ambiente legitima determinadas formas de se organizar. Por exemplo, Tolbert e Zucker (1983) descobriram que, ao longo do tempo, reformas em serviços públicos foram adotadas porque se tornaram símbolos de boa administração e não porque fossem eficientes. [...] (EISENHARDT, 1988, p. 488-492, tradução nossa, sublinhado nosso).

O Quadro 9 sintetiza e compara as principais características da Teoria da Agência e da Teoria Institucional, segundo Eisenhardt (1988), em oito dimensões: ideia chave; base da organização; pessoas; ambiente; tecnologia; domínio do problema; variáveis independentes; e crenças.

### Quadro 9 – Resumo das principais ideias da Teoria da Agência e da Teoria Institucional

Comparação entre Teoria da Agência e Teoria Institucional	Teoria	
	Agência	Institucional
<b>Ideia-chave</b>	Práticas organizacionais originam-se da organização eficiente da informação e dos custos da tolerância ao risco	Práticas organizacionais originam-se das forças imitativas e das tradições da firma [organização]
<b>Base da organização</b>	<b>Eficiência</b>	<b>Legitimação</b>
<b>Pessoas</b>	São racionais egoístas [ <i>self-interested rationalists</i> ]	Buscam a satisfação legítima minimamente requerida [ <i>legitimacy-seeking satisficers*</i> ] (*) <i>Satisfice: vb (intr) to act in such a way as to satisfy the minimum requirements for achieving a particular result</i> (WORLD ENGLISH DICTIONARY. Disponível em: < <a href="http://dictionary.reference.com/browse/satisfice">http://dictionary.reference.com/browse/satisfice</a> >. Acesso em: 11 mai. 2014, 18h46).
<b>Ambiente</b>	Práticas organizacionais devem adaptar-se ao ambiente	Ambiente é fonte de práticas às quais a organização se submete
<b>Tecnologia</b>	Práticas organizacionais devem adaptar-se à tecnologia usada	A tecnologia modera o impacto dos fatores institucionais ou pode ser determinada institucionalmente
<b>Domínio do problema</b>	Problemas de controle (integração vertical, compensação, regulação)	Práticas organizacionais, em geral
<b>Variáveis independentes</b>	Incerteza sobre resultados, duração do controle, capacidade de programar	Tradições do setor, legislação, crenças sociais e políticas, condições de fundação que comprometem o contexto institucional
<b>Crenças [assumptions]</b>	Pessoas são: egoístas; racionais; avessas a risco	Pessoas: buscam satisfação; submetem-se a normas externas

Fonte: adaptado de Eisenhardt (1988, p. 49, tradução nossa).

### 3.5 Modelos de agência: bilateral e comum

A Teoria da Agência, nos termos do Modelo Bilateral Agente-Principal, pressupõe dois atores e uma relação primária entre eles. O primeiro ator chama-se genericamente de principal (*P*); o segundo, de agente (*A*). A relação primária entre eles é um contrato – formal ou informal, explícito ou tácito –, por meio do qual *P* encarrega *A* de entregar-lhe algo (o objeto do contrato) segundo requisitos especificados por *P*. A relação envolve riscos e custos de transação (CT) distintos para cada ator. Atores e contratos são imperfeitos. O contrato, por melhor que seja, nunca é suficiente – em forma ou conteúdo – para atender simultânea e completamente às agendas pessoais de *P* e *A*. *A* tende a minimizar esforços (CT) para atender a *P*, uma vez que maior empenho de *A* tende a gerar mais ganho para *P* do que para o próprio *A*. *P* corre o risco de não ser justamente atendido por *A*. *P* é compelido a monitorar processo e resultado de *A*, o que lhe gera CT. *A* corre o risco de ser exonerado ou não ser justamente recompensado por *P*.

Além da relação de agência bilateral, descrita acima, há a chamada “agência comum” (BERNHEIM; WHINSTON, 1986), em que um *A* relaciona-se simultaneamente com mais de um *P*, cujas preferências, eventualmente, conflitam entre si.

A relação de agência pode ser *delegada* ou *intrínseca*. A delegada se dá quando vários *Ps*, voluntariamente (e, talvez, independentemente), transferem o direito de tomar decisões para um único *A*. A intrínseca, quando *A* tem “naturalmente” o direito de tomar uma decisão particular que afeta vários *Ps*, que, por sua vez, podem tentar influenciar tal decisão. (BERNHEIM; WHINSTON, 1986).

Quando *Ps* agem coletiva e consensualmente, é possível tratar o conjunto como entidade única e aplicar o modelo tradicional de agência bilateral. Todavia, se a cooperação entre *Ps* é improvável ou impossível, o modelo torna-se inadequado, devendo-se adotar a relação de agência comum para melhor descrição do fenômeno. (BERNHEIM; WHINSTON, 1986).

Em Estado republicano e democrático, como o Brasil, instituições públicas são *As* da sociedade, o *P* ‘absoluto’, por assim dizer. A instituição legislativa, em geral, e o Senado, em particular, são *As* da sociedade. Senadores são eleitos (*As*) pelo cidadão (*P*) para representar e defender seus interesses. Essa é a relação primária (Figura 3: relação 1).

Ao definir-se a organização Senado como objeto e perímetro investigativo do presente estudo, à luz da Teoria da Agência, senadores são investidos de principalidade em sua relação com a burocracia (*A*) contratada para atender-lhes (Figura 3: relação 3) e, em última instância, atender à sociedade (*P*) por seu intermédio.

A primeira forma do fenômeno de múltiplos *Ps*, ou agência comum, como descrito acima, ocorre quando o *A* burocrático serve a um só tempo ao *P* sociedade e ao *P* senador (Figura 3: relações 2 e 3). Eventualmente, as agendas do *P* senador estão em desalinhamento com as agendas pretendidas pelo *P* sociedade – haja vista a crise de representatividade emergente no mundo e no Brasil.

A relação 2, quando o ator burocrático (*A*) busca atender a demanda da sociedade (*P*), é sempre capturada pelo ator político. O ator burocrático não tem poder nem canais institucionalizados para interagir diretamente com a sociedade em nome do ator político.

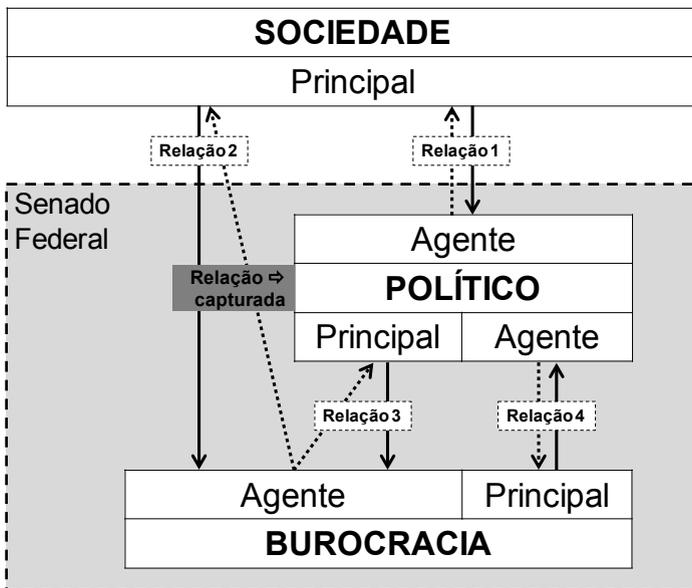
A captura da relação 2 pelo ator político pode produzir três efeitos: (i) bloqueio da ação pretendida, anulando seus potenciais efeitos; (ii) redirecionamento da ação, levando à produção de efeitos distintos dos pretendidos originalmente; e (iii) provocação da relação 4 (Figura 3).

A relação *P-A* é dinâmica, não necessariamente vinculada ao posicionamento hierárquico. A iniciativa é sempre prerrogativa de *P*. Portanto, quem toma a iniciativa está naquele momento assumindo a posição de *P*. Assim, em um dado momento, o ator burocrático, agindo em benefício do principal-sociedade, pode

requerer do ator político (ou ‘contratá-lo’ para) determinada ação, decisão, autorização. Nesse particular contexto – e limitado a ele – o ator burocrático passa a ser *P* e o político, *A* (Figura 3: relação 4). Essas posições *P* e *A* e a própria relação 4 são excepcionais, limitadas no tempo pela duração do curso da ação; circunscritas ao escopo da ação; e instáveis porque fundamentadas na conveniência política.

A relação de compra-venda de um objeto permite analogia esclarecedora sobre a relação 4. De um lado, há o fornecedor (*Fo*) de um objeto. Do outro, o cliente (*Cl*) interessado no objeto. Este é o processo primário: *Fo* entrega a *Cl* o objeto, pelo qual recebe contrapartida financeira. No subprocesso de pagamento, *Cl* entrega a *Fo* o dinheiro e a relação *Cl-Fo* inverte-se temporariamente: *Cl* está entregando (fornecendo) algo (dinheiro) a *Fo*, que o recebe (como cliente no subprocesso).

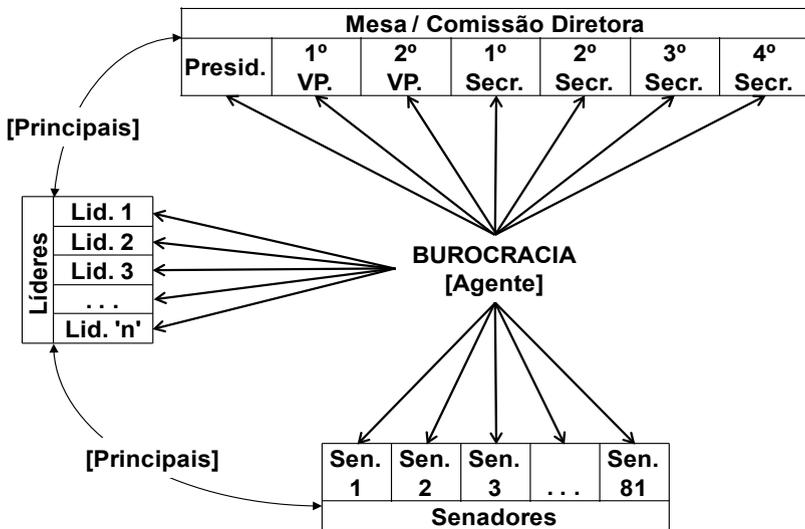
**Figura 3 – Relações Principal-Agente (P-A) entre sociedade, ator político e ator burocrático no Senado Federal**



Fonte: elaboração própria.

Há uma segunda forma da situação de múltiplos *Ps* no Senado, tendo a burocracia como *A* (Figura 4). O *staff* burocrático do Senado deve servir com equidade aos 81 parlamentares, representantes das 27 unidades federativas e de 17 partidos políticos. Dentre eles, há os que ocupam lideranças de blocos, partidos, bancadas e os que ocupam cargo na Mesa, o que lhes confere autoridade relativa sobre os demais. Cada um dos senadores tem sobre a burocracia demandas gerais (similares às dos outros) e específicas (vinculadas à sua estratégia política). As posições de destaque político também requerem da burocracia ações próprias, distintas das demandas singulares dos senadores e também diferentes entre si. Essa é tipicamente uma situação de agência comum, com mais de cem *Ps* (somando-se 81 senadores e os cargos políticos), com níveis de poder e necessidades diversos e, frequentemente, inconciliáveis do ponto de vista do serviço burocrático.

**Figura 4 – Relações de múltiplos Principais e um Agente, internamente ao Senado Federal**



Fonte: elaboração própria.

**Quadro 10 – Legenda para a Figura 4**

Sigla	Significado
Presid.	Presidência ou presidente
VP.	Vice-presidência ou vice-presidente
Secr.	Secretário
Lid.	Liderança ou líder (de partido político ou bloco)
Sen.	Senado(a)

Fonte: elaboração própria.

Em situações de múltiplos *Ps*, recai sobre *A* o *trade-off* da decisão: a quem servir? Cabem ainda outras perguntas: (i) quais os custos e riscos institucionais de servir a um e não a outro, ou de servir a um antes do outro?; (ii) como, a partir do *locus* burocrático, formular estratégias legítimas que contribuam para o alinhamento das agendas dos *Ps*?; (iii) de que recursos dispõe a burocracia para incentivar o alinhamento de *Ps*, se é que os tem?

A observação empírica sobre a tentativa da burocracia de responder, por meio de ações, às perguntas (ii) e (iii) configura o fenômeno descrito acima e ilustrado pela relação 4 da Figura 3: a burocracia assumindo ocasional e limitadamente o papel de *P* enquanto o ator político assume temporariamente a posição de *A*.

Neste estudo, são examinados casos em que a relação primária do ator político (*P*) e o ator burocrático (*A*) permanece como tal; e casos em que a relação se inverte, com o ator político assumindo o papel temporário de *A*, em contraposição ao papel de *P* do ator burocrático. Em ambas as situações, pretende-se avaliar alinhamentos (legítimos e ilegítimos) e desalinhamentos de agenda, riscos e custos de transação.



#### 4. APRESENTAÇÃO COMENTADA DOS DADOS

Este capítulo está estruturado segundo a ordem dos Temas na Tabela de Códigos, que por sua vez, é orientada pela ordem dos blocos de perguntas do Roteiro de Entrevistas. Assim, serão abordados nesta sequência: as influências recíprocas entre os atores político e burocrático (Tema 1); os casos de alinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, com exemplos para os quadrantes 1 e 4 da MADA (Tema 2); os casos de desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, com exemplos para os quadrantes 2 e 3 da MADA (Tema 3); a Teoria da Agência (Tema 4); um diagnóstico não exaustivo do Senado (Tema 5); valores relevantes para a relação entre os atores político e burocrático e para o Senado, expressos pelos entrevistados (Tema 6); e, finalmente, comentários sobre a pesquisa, verbalizados espontaneamente pelos entrevistados (Tema 7).

Para cada Tema são apresentadas suas Categorias e Fatores, com falas selecionadas e representativas da questão específica em análise, assim como os quantitativos absolutos e relativos.

Foram selecionadas 188 falas, correspondendo a 22,5% do total de 837 codificadas. O Apêndice F exhibe a distribuição quantitativa de falas selecionadas por entrevistado e por Fator (os totais incluem os vínculos).

Após a apresentação e discussão dos Temas e seus conteúdos, será apresentada e discutida uma ‘pseudoanálise léxica’ de palavras, termos e expressões destacadas. No capítulo seguinte, apresenta-se e discute-se a Matriz de Avaliação de Alinhamentos e Desalinhamentos de Agenda entre os Atores Político e Burocrático (MADA).

#### 4.1 Tema 1 – (T1 - -) Influências recíprocas entre AP e AB

Sob o Tema 1, estão codificadas as influências, consentidas ou não, entre o ator político e o ator burocrático. Segundo Tema mais volumoso, abriga 198 falas (23,6%) distribuídas em 3 Categorias e 14 Fatores.

##### 4.1.1 Categoria 1 – (T1C1 -) AP influencia AB

Na Categoria T1C1, são classificadas as situações em que o ator político influencia os propósitos e/ou as ações do ator burocrático.

Há 85 falas (10,1%), de 14 entrevistados, afirmando que *(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida*. Sete foram selecionadas para representar o Fator, sendo 2 do entrevistado E-08 e 3 de E-16:

E-03 – Ouvi de um colega da Administração da Casa: “o senador tá pedindo tal coisa assim, assim. Não dá para fazer, mas vou ter que atender. Vou ter que desviar determinado tipo de recurso humano, material para atendê-lo, porque ele está chegando às raiais do desespero, está pedindo agressivamente em relação a nós aqui.”

E-08 – Hoje, a direção da Casa é colocada e retirada [a qualquer tempo] pelo presidente, [o que] dificulta muito [planejar] e fazer algo mais institucional, não vinculado a um período de tempo [da Mesa].

E-08 – O ator administrativo é praticamente arrastado para a agenda política. [Não há a] opção de não alinhamento ao que é definido pelo lado político da Casa. Ou [há] uma diretriz para a Casa, definida politicamente, e a Administração tenta alcançar essa agenda, ou [há] uma falta de agenda, de diretrizes.

E-11 – Há questões políticas que se colocam em confronto com a eficiência administrativa, buscada pelos órgãos administrativos. Quando isso acontece, evidentemente, essa interação é deletéria

para a Administração, porque, no final das contas, muito provavelmente, a vontade dos atores políticos numa Casa como o Senado vai prevalecer.

E-16 – Funciona mal a falta de delimitação clara dos limites do [ator] burocrático. É onde o [ator] político, às vezes, tenta invadir, ultrapassar barreiras administrativas ou regimentais, [o que] deixa uma sensação de insegurança para burocracia e uma sequela negativa, em termos de práticas não recomendadas: a falta de limites leva, cada vez mais, a buscarem novos limites a serem ultrapassados. Os atores políticos, de modo geral, são pouco dispostos a se limitarem nos seus anseios. E o [ator] burocrático não tem poder de limitar o político. Só quem [o] limita é o próprio político. Quando a contraposição dentro do próprio mundo político não funciona bem, a esfera burocrática fica afetada, acuada, tendo que atender indiscriminadamente a todas as exigências dos atores políticos.

E-16 – O Senado ainda não vive o império das leis, porque as nossas leis internas são totalmente reformuladas ao sabor do [ator] político.

E-16 – Toda vez que as normas estabelecidas na Casa para dar estabilidade para a burocracia são ultrapassadas ou adaptadas pelo viés, pelo interesse político, há ingerência negativa, há mau funcionamento da Casa, que leva prejuízos de várias ordens: financeira; econômica, para o país; até prejuízos de organização do Senado, de desestabilizar a organização. Estabelece um parâmetro novo que é: eu não preciso seguir o regimento, tudo é flexível.

Sete falas (0,8%), de quatro entrevistados, afirmam que *(T1C1F2) O servidor efetivo tem poder para se recusar a praticar qualquer ato ilegítimo e, se necessário, deve fazê-lo*. Três ilustram a assertiva:

E-06 – Eu tenho a impressão que sim: [o ator burocrático tem poder]. Por exemplo, a justificativa para saída do diretor-geral foi porque ele deixou de cumprir uma determinação do presidente do Senado de não pagar determinado valor [de salários acima do teto constitucional, respaldado por decisão em caráter liminar da justiça]. E isso foi posto como uma escolha dele. Esse caso mostra que existem, dentro do espaço individual de cada um (*sic*) de nós aqui, decisões que nós tomamos levando em consideração certas situações.

E-08 – Houve um caso recente de um senador que fez um requerimento de auditoria do TCU, por uma questão política [sobre] um adversário dele no estado, para auditar uma empresa, e ele errou o nome da empresa. [Um] servidor dele [senador] foi em dois órgãos [da Secretaria Geral da Mesa] querendo alterar, substituir a folha, para colocar o nome certo. [Nenhum dos] dois setores aceitou. Isso chegou à Secretaria Geral da Mesa e, na hora em que se soube, foi feita uma comunicação de que havia se constatado um equívoco e que, por isso, aquela deliberação [seria] desconsiderada e [se esperaria] o envio do novo documento. É uma situação em que se podia ajudar, atuar de forma ilegítima, porque não foi aquilo que foi aprovado, e dificilmente alguém percebe[ria]. Essa postura de saber as regras, resistir e não se curvar à pressão do senador legitima a instituição. É complicado, mas todas as vezes [em] que se fez isso, [houve] reconhecimento [pela] pessoa [ator político] que tentou fazer. [A pessoa] sabe que você não participa desse tipo de coisa e confia em você. E o ato contrário, [...] se você fizer isso para um senador, aquele senador para quem você fez vai ser o primeiro a nunca mais confiar em você, que vai 'rifá-lo' na primeira oportunidade.

E-09 – O servidor [efetivo] está mais amparado no concurso, tem mais poder, mais conhecimento dos direitos dele do que o comissionado e o terceirizado, que têm relações de trabalho mais fragilizadas. O terceirizado é pior [caso]: a tendência do terceirizado é cumprir as orientações que vêm de cima [do ator político] sem muito questionamento.

Quatorze falas (1,7%), de seis entrevistados, consideram que *(T1C1F3) O ator político influencia o ator burocrático e é natural que seja assim*. Quatro o demonstram:

E-10 – O que funciona bem é que o ente político, por ser mais pressionado pela opinião pública, ele, por vezes, consegue entender o anseio da opinião pública melhor do que o ente administrativo. Isso faz com que seja possível uma aproximação da instituição daquilo que é esperado dela, não só em termos legislativos, mas em termos administrativos também. Há uma visão da sociedade do que o Senado deve fazer, como deve se comportar e qual o custo/benefício de se ter um Senado no Brasil. Isso é muito melhor sentido pelo ente político, porque está na sua práxis estar perto de seus eleitores. É benéfico ouvir o *feeling* do político a respeito de como o Senado deve se comportar na parte legislativa e na parte administrativa.

E-11 – Qualquer diretor, de qualquer das Diretorias do Senado, se vê com frequência envolvido com essas questões [de interação com o ator político]. Todos têm algum relacionamento com os agentes políticos da Casa. Há demandas diretas para as diretorias. Todas vão sentir essa influência [...].

E-14 – O tempo todo o [ator] político influencia o [ator] burocrático. A burocracia deve buscar atender as diretrizes políticas fixadas.

E-18 – O [ator] político influencia a burocracia porque ele precisa de respostas políticas com sustentação burocrática, das normas técnicas. Ele sempre é o agente e precisa que a decisão política tenha sustentáculo técnico. Mas ele dá normas, ordens: “quero responder nesse sentido”. Para a política acontecer, para ser bem sucedida é preciso que aconteça desta forma: o técnico precisa encontrar, dentro da técnica, das normas, as respostas para que aquilo aconteça.

O entrevistado E-09 falou quatro vezes (0,5%) que *(T1C1F4) Setores da burocracia do Senado têm nível de poder distintos. Uns são mais vulneráveis do que outros à pressão do ator político.* Nenhum outro entrevistado emitiu tal opinião. A fala a seguir sintetiza seu pensamento:

E-09 – É provável que pela forma de trabalho, alguns setores da Casa, mesmo sendo [compostos por] servidores efetivos, sejam mais fragilizados a uma pressão [do ator político].

Três entrevistados, em quatro falas (0,5%), consideram que *(T1C1F5) Não há problema em o ator burocrático contornar situações para atender ao ator político, pois o primeiro está a serviço do segundo.* Duas falas ilustram a opinião, destacando-se que a primeira enfoca o processo administrativo, enquanto a segunda, o processo legislativo:

E-03 – Não há problema em contornar situações para atender a senadores com distintas visões. A Administração deve servir aos senadores.

E-16 – Quando um senador diz “eu tenho que votar um projeto num prazo determinado por uma questão política de agenda”, eventuais barreiras técnicas ou regimentais são resolvidas pela burocracia,

no caso, a Secretaria Geral da Mesa. Nesse aspecto, há uma boa relação entre o [ator] político e o [ator] burocrático.

Cinco falas (0,6%), de três entrevistados, sendo três de um único entrevistado, dão conta de que *(T1C1F6) Servidor comissionado e funcionário terceirizado têm pouco ou nenhum poder para se contrapor a uma determinação do ator político. O terceirizado, ainda menos do que o comissionado. Os servidores comissionados e funcionários terceirizados versus servidor efetivo aparecerão com expressão em outros Fatores. Duas falas representam o pensamento:*

E-09 – O [servidor] comissionado tende a aceitar muito mais algumas imposições, orientações do que o servidor concursado. Ele está mais fragilizado na relação de trabalho, porque pode estar trabalhando [hoje e] amanhã estar demitido.

E-12 – [O funcionário] terceirizado entra em posição muito fragilizada aqui. Não tem nenhum contato muito continuado como os efetivos e ainda é intermediado pelo patrão dele, o dono da empresa. Ele está mais sensível ainda a atender o que for pedido [de] cima e não tentar interferir republicanamente nesse comportamento das classes políticas brasileiras.

Há duas falas (0,2%), de entrevistados distintos, afirmando que *(T1C1F7) É falsa a ideia de que tudo que o senador manda é executado pelo ator burocrático. E-09 é enfático. Há opiniões radicalmente opostas a esta, que serão evidenciadas adiante. Outro ponto tangenciado na fala abaixo e explorado à frente é a dificuldade do ator burocrático em lidar com situações no limite da legalidade, ou legais, pelo texto da lei, mas, eventualmente, não éticas, ou que agridam outros princípios da Administração Pública.*

E-09 – Aqui não só se faz coisa que o senador manda fazer. Há uma ideia de que o senador manda, a gente faz. Não. Isso não existe. Quem falar que só faz o que senador manda, não é verdade. Até porque o senador é um ente político, ele sabe o que 'dá rolo para cima' dele e o que não. Quando ele pede para fazer certas coisas, ele tem certa influência, mas é em cima da legalidade. Pode-se até

questionar, mas está em cima da legalidade. Por exemplo: o [presidente] Renan pediu o avião para fazer implante de cabelo. Estão dizendo que é ilegal. Não é ilegal. Não é ilegal porque o presidente pode requerer isso. Ir para um casamento, se [se] considerar largamente um casamento como um evento político, não é ilegal.

#### 4.1.2 Categoria 2 – (T1C2 -) AB influencia AP

Na Categoria T1C2 classificam-se testemunhos de que o ator burocrático influencia os propósitos e/ou as ações do ator político.

Há 36 (4,3%) manifestações, de treze entrevistados, defendendo que *(T1C2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político*. Três falas ilustram a posição. O entrevistado E-18 aborda a questão do ponto de vista do processo legislativo. Seu discurso seria, em tese, transferível e aplicável também em relação ao processo administrativo. A condição de observador participante permite afirmar que não é o que se vê. Na prática, a relação do ator político com o ator burocrático do processo legislativo é qualitativamente diferente da sua relação com o ator burocrático do processo administrativo, em desfavor do segundo processo. A assimetria de tratamento do mesmo ator político em relação aos dois processos da mesma Instituição também é percebida na análise de outros Fatores.

E-04 – O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político com soluções para o bom funcionamento da Casa, com prevalência de valores da Administração Pública.

E-05 – A burocracia influencia o [ator] político no sentido de lhe garantir segurança nas suas ações. Com nosso conhecimento das normas, regras, acórdãos do TCU, do emaranhado da legislação, das boas práticas administrativas, de todo o conhecimento técnico que há, nós [ator burocrático] podemos melhor orientar o parlamentar no sentido de que ele use os recursos em toda sua potencialidade sem se expor (*sic*).

E-18 – Nos momentos mais sensíveis, tensos, em que é preciso encontrar alguma solução, a técnica faz isso acontecer de forma menos trincada. Esse é o grande momento. Em que há a necessidade de uma solução política e a técnica vem respaldar e encontrar a saída para o político. Eu [ator burocrático] não vejo só política ou só técnica. A técnica liberta vários caminhos. Qual caminho tomar é uma escolha que tem que ser política, não é técnica. Então eu sempre vejo essa junção mesmo dos dois.

Sete entrevistados, com 16 falas (1,9%), entendem que (T1C2F2) *O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.* Duas falas representam a afirmação. Chama atenção a afirmação de E-14 de que “é o político que legitima a ação burocrática”. É um ponto de vista que condiciona a legitimidade da burocracia à relação com o ator político, ou, em última instância, à política. É passível de questionamento, quando se considera a sociedade como principal e a burocracia (paga por ela) como seu agente. Hipoteticamente, talvez, esse seja o modelo (ou, pelo menos, um dos paradigmas) que contribui para que a relação nº 2 da Figura 3 seja capturada pelo ator político no Senado: o ator burocrático não se vê como agente da sociedade. É algo a ser pesquisado.

E-09 – O ator burocrático não tem plena autonomia [para planejar], porque o planejamento tem que estar mais ou menos subordinado a algum interesse mais político, geral. Mas tem poder para fazer a ossatura principal [do planejamento]. Não faz porque não se organizou pra fazer.

E-14 – Necessariamente, haverá sempre [alinhamentos e desalinhamentos entre as agendas dos atores político e burocrático]. Eu [ator burocrático] não consigo imaginar uma instituição [em] que não haja desalinhamentos. Se fosse perfeitamente alinhado, podia (sic) [se] dispensar um dos dois atores. Isso não faz sentido. Até porque o político [é] que legitima a ação burocrática. A ação burocrática deve estar a serviço do agente político, porque ele foi legitimado para estar lá. O burocrata fez um concurso público. Ele apenas sabe o como fazer, mas não aonde chegar. Ele apenas sabe, eventualmente, o caminho legal para chegar lá, mas não sabe o destino, objetivo final.

Oito entrevistados, com nove falas (1,1%) alegam que (T1C2F3) *O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político*. Duas falas representam o pensamento. A fala de E-14 é um caso de bifatoração: também foi classificada em (T5C5F5) *Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado*. O cotejamento desta fala de E-14 com sua fala selecionada no Fator anterior é interessante ponto para reflexão.

E-08 – No contexto atual, o ator burocrático não tem a menor [influência] no que decide ou prioriza o ator político.

E-14 – Eu [ator burocrático] vejo pouco aqui no Senado [o ator burocrático influenciar o ator político]. Com muita frequência, a melhor opção burocrática não é a adotada, porque ela tem vieses políticos complexos, difíceis de explicar. A mídia tem interpretação frequentemente pejorativa sobre a atuação burocrática do Senado. E como a mídia exerce um poder político, exerce uma pressão política, acaba que se abandona a melhor estratégia técnico-burocrática para [se] adotar uma estratégia política.

Quatro entrevistados, com sete falas (0,8%), consideram que (T1C2F4) *O ator burocrático atua politicamente de forma indevida*. Duas falas foram selecionadas. A fala de E-01 foi bifatorada em (T5C7F1) *Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos*.

E-01 – Naquele momento a Administração era prestigiada porque tinha a capacidade, a varinha mágica, de atender aos pedidos individuais [do ator político]. Com isso, criam-se elos de convivência e de favores. Favor é uma palavra que nunca cabe na Administração. Nunca. Não pode.

E-07 – A parte burocrática, por sua vez, tem intenções, ela também tem sua agenda particular. [...] Às vezes, num limite adequado e, às vezes, num limite não adequado, simplesmente porque tem sua agenda própria. Eu [ator burocrático] não quero ter uma agenda de trabalho muito intensa, então eu preciso, quero agregar mais recursos de pessoal, por exemplo. Tendo sua agenda, [o ator burocrático] leva isso ao [ator] político para obter recursos.

Há duas falas (0,2%), de dois entrevistados, defendendo que *(T1C2F5) Não cabe ao ator burocrático fazer ação política*. Selecionou-se uma delas:

E-01 – É um triângulo, no qual o primeiro secretário é fundamental: primeiro secretário, diretor-geral e o restante da [Comissão Diretora]. Quem faz o confronto político tem que ser o primeiro secretário e o restante da [Comissão Diretora]. Não cabe ao diretor-geral fazer ação política. É isso que nos enfraquece.

#### 4.1.3 Categoria 3 – (T1C3 -) AP e AB são extensões um do outro

Na Categoria T1C3, agrupam-se as afirmativas de que a distinção entre ator político e ator burocrático é imprópria no Senado.

Cinco manifestações (0,6%), de 3 entrevistados, defendem que *(T1C3F1) Os atores político e burocrático no Senado são extensões um do outro e operam como rede de interesses recíprocos*. Uma manifestação sintetiza o pensamento:

E-17 – A relação [entre os atores político e burocrático] é como uma simbiose, não consigo ver separada. O fator político e o burocrático na Administração da Casa [são] como se fosse uma coisa só. Inicia[-se] no político para chegar no burocrático e exercer a atividade da gestão da Casa [ou] de determinado órgão.

Dois entrevistados, em duas falas (0,2%), enxergam que *(T1C3F2) A relação entre os atores político e burocrático é necessariamente política*. Ambas foram selecionadas por trazerem pontos distintos da questão. A fala de E-09 aborda a questão mais institucionalmente, enquanto a de E-17 mostra visão mais corporativista.

E-09 – A relação [entre] o político e os gestores administrativos também se reveste de relação política. Embora a gente tenha a nos nortear normas, leis, regimento, uma série de condicionantes legais, numa Casa como essa, a relação política também se coloca.

E-17 – Não consigo enxergar aqui no Senado uma carreira burocrática que não tenha interferência política. Ninguém que não tenha

a influência política consegue galgar ou despontar dentro de uma posição hierárquica da Casa. Infelizmente, não é pela capacitação, pela competência que se se galga ao posto mais alto ou uma posição de relevância na Casa.

#### 4.2 Tema 2 – (T2 - -) Alinhamentos de agendas entre AP e AB – Quadrantes 1 e 4

No Tema 2, em quatro Categorias, distribuem-se os pontos de vista sobre a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático e são sugeridos ou validados exemplos que povoam a MADA. Exemplos de alinhamentos legítimos, no Quadrante 1 (Q.1), e de alinhamentos ilegítimos, no Quadrante 4 (Q.4).

##### 4.2.1 (T2C1 -) Alinhamento legítimo AP-AB – Quadrante 1

Na Categoria T2C1, recolhem-se casos em que a agenda coincidente dos atores político e burocrático não viola nenhum dos princípios selecionados e são, portanto, considerados legítimos. São exemplos de alinhamento legítimo, plotados em Q.1, na MADA.

Há vinte falas (2,4%), de onze entrevistados, (*T2C1F1*) *Sobre o Quadrante 1 e os casos de alinhamentos legítimos de agenda entre atores político e burocrático*. Três foram selecionadas. Destaca-se o exemplo de E-18 sobre o alinhamento entre os atores político e burocrático em episódio marcante do processo legislativo. As falas de E-12 e de E-16 corroboram a qualificação de alinhamento legítimo para os casos indicados na MADA, em Q1. A última sentença da fala de E-12 anuncia a questão da captura de agendas, que será explorada no Tema 4 – Teoria da Agência.

E-12 – Sim. Com certeza [há] os dois [tipos de alinhamentos de agenda – legítimos e ilegítimos – entre os atores político e burocrático]. Vários desses [casos] eu conheço e concordo com a classificação que foi dada aqui [na MADA]. Algumas coisas que aqui estão [citadas] como [alinhamentos] legítimos, eu sei que não foram propostas para isso, mas acabou que funcionou.

E-16 – Sem dúvida, os exemplos [do Quadrante 1 da MADA], são bem típicos de convergências legítimas.

E-18 – A sessão dos vetos dos *royalties* do petróleo foi uma absoluta aula para todo mundo. Ali foi o profundo alinhamento do técnico com o político. Eu [ator burocrático] sabia o que o presidente queria. E as normas do Regimento estavam ali. A maior parte do Plenário estava no mesmo rumo. Foi muito debatido. Mas foi feito o que a maioria queria. [Houve] absoluto alinhamento, [em] momento de muita tensão.

#### 4.2.2 (T2C2 -) Alinhamento ilegítimo AP-AB – Quadrante 4

Na Categoria T2C2, estão os casos em que a agenda coincidente dos atores político e burocrático viola pelo menos um dos princípios selecionados; por isso, são considerados alinhamentos ilegítimos e plotados em Q.4, na MADA.

Há 35 falas, (4,2%), de quinze entrevistados, (T2C2F1) *Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático*. Cinco foram selecionadas. As opiniões abordam pontos complementares da questão. E-00 fala do que contribui para os alinhamentos ilegítimos entre os atores político e burocrático. E-09 aponta para uma relação clientelista entre esses atores, o que será tratado no Tema (T5C4 -) *Traços da Administração Pública Brasileira*. E-14 alega que os exemplos do Q4 da MADA são passados, exceto a questão da Gratificação de Desempenho, que é atual e controversa, como se verá à frente. E-15, de certo modo, ‘desresponsabiliza’ o ator burocrático pelos casos ocorridos, implicitamente, alegando que nada poderia ter sido feito senão cumprir as decisões. É um ponto de vista questionável, que levanta a questão já tocada acima, em (T1C1F2) *O servidor efetivo tem poder para se recusar a praticar qualquer ato ilegítimo e, se necessário, deve fazê-lo*, e a ser novamente abordada à frente, em (T5C1F6) *O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade*. De modo geral, implícita ou explicitamente, os entrevistados concordam com a

qualificação de ilegítimo para os alinhamentos plotados em Q4, na MADA.

E-00 – Contribui para o alinhamento ilegítimo [entre as agendas dos atores político e burocrático]: quando a burocracia atua para referendar decisões que, sabidamente, contrariam/enfraquecem o planejamento estratégico da Casa, contrariam legislação ou consomem energias para objetivos fora das estratégias institucionais.

E-09 – O benefício aqui [no Quadrante 4 da MADA] não é só ao político. Também é aos servidores, ao próprio agente administrativo, que é beneficiado desses ilícitos.

E-14 – [Eu, ator burocrático,] não conheço, hoje, presentemente, alinhamentos ilegítimos da agenda política e da burocrática. Tirando [o caso] da [Gratificação de Desempenho] GD, reconheço todos os demais casos como ilegítimos, sim. Mas são alinhamentos resolvidos, que não existem presentemente.

E-15 – Desses [casos de alinhamento ilegítimo entre as agendas dos atores político e burocrático] que você listou aqui, praticamente todos eles foram decisões que não competiam à administração burocrática da Casa, [foram] decisões políticas.

E-16 – Sem dúvida, os exemplos [do Quadrante 4 da MADA], são bem típicos de convergências ilegítimas.

#### 4.2.3 (T2C3 -) Contribuições para alinhamentos legítimos de agendas AP-AB

Na Categoria T2C3, reúnem-se fatores, condições que emergiram como facilitadores da coincidência de propósitos (alinhamento de agendas) entre os atores político e burocrático. Destacam-se sete: planejamento; controle e obediência às regras; bom funcionamento do processo legislativo; preparo do ator burocrático; poder de nomeação do ator político sobre o ator burocrático; transparência; e eficiência. Fatores de menor expressão não foram codificados.

Cinco entrevistados, cada um com uma fala (5; 0,6%), consideram que o *(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*. Duas falas representam o pensamento. A fala de E-01 ratifica o ponto de vista expresso em *(T1C2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político*, acima.

E-01 – [Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] nós [ator burocrático] trabalharmos melhor a questão da aprovação do plano de ação do biênio, com perspectiva de que as ações possam ser [revalidadas] por outra Mesa.

E-06 – A indicação de prioridades contribui para o alinhamento. Nós temos que saber o que é mais importante, o que é menos importante. Isso tem que ficar comprometido, expresso, declarado. Sem amarrar um ponto com outro ponto, nós não conseguimos fazer inferências, projetar tendências; não conseguimos ter futuro, trazer o futuro para o presente. O alinhamento das métricas de apreciação dos eventos é o que permite estabelecer linha base, paradigma, eixo em torno do qual se tomam decisões e se justificam decisões com razoável grau de racionalidade.

Quatro falas (0,5%), de dois entrevistados, consideram que *(T2C3F2) Controle e obediência às regras contribuem para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*. Selecionou-se uma fala:

E-05 – [Contribuição do ator burocrático para alinhamento legítimo:] Controle na origem e ao longo de todo processo, pela Administração, não pelo órgão de controle.

Uma só fala (0,1%), de um entrevistado, registra que o *(T2C3F3) Bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático*. Todavia, o reconhecimento sobre o bom funcionamento do processo legislativo aparecerá novamente à frente, em *(T5C5F4) Sobre o ator burocrático*.

E-04 – O bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático.

Quatro falas (0,5%), de três entrevistados, reconhecem que o (T2C3F4) *Preparo do ator burocrático contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*. Uma fala ilustra o pensamento. Curiosamente, o entrevistado associa o fator idade (distinto de maturidade, segundo ele) ao preparo do ator burocrático, como atributo de confiabilidade frente ao ator político.

E-18 – [Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] segurança [do ator burocrático] no que faz. Político não gosta do terreno pantanoso. Às vezes precisa, quando ele quer. Mas não nós, da parte técnica. O técnico tem que ter segurança no que faz, estar atualizado. Segurança no que faz, atualização e idade. A idade é, nesse caso, bastante favorável, quanto mais idade mais respaldo. Maturidade é diferente de idade. A maturidade tem a ver mais com a segurança do que faz. A idade mesmo. Confiabilidade. A conquista da confiabilidade do ente político é muito séria. Mesmo que a pessoa [ator burocrático] não saiba exatamente: “nesse momento, eu não sei a resposta, mas vou me informar e já lhe passo”. Isso é importante, dá confiabilidade na resposta.

Apenas um entrevistado expressa três vezes (0,4%) que a (T2C3F5) *Liberdade do ator político para nomear pessoas para cargos administrativos contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*. Uma fala resume seu pensamento. Este ponto de vista contrapõe-se frontalmente a outros que defendem uma burocracia empoderada, com maior autonomia e independência do ator político, como será visto tanto em (T5C1F3) *Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político*, como, principalmente, em (T5C2F2) *Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político*.

E-14 – O alinhamento [entre as agendas dos atores político e burocrático] é favorecido na medida em que a instância política define as cabeças da área burocrática, quem vai tocar a política estabelecida [pelo ator político]. Nesse momento, [há] um alinhamento ideológico para implementar aquelas medidas. É natural que, se [o ator burocrático] discorda das políticas a serem adotadas pelo seu chefe [ator político], peça para sair. E é importante que a autoridade política tenha liberdade de trocar as pessoas a fim de encontrar alguém que vá executar aquela medida. Isso contribui para o alinhamento.

Três falas (0,4%), de dois entrevistados, indicam que a *(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*. A fala selecionada para sintetizar o pensamento é bifatorada em *(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor*. Transparência é um dos princípios selecionados para qualificação dos alinhamentos de agenda entre os atores político e burocrático em legítimo (quando há) e ilegítimo (quando não há). Por isso, há uma categoria específica – *(T6C5 -) Transparência -*, dentro do Tema *(T6 - -) Valores* tratando do assunto.

E-16 – Para [haver] alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático], tem que haver transparência e cada vez mais maturidade dos [atores] políticos, para que entendam que, internamente também, tem que haver o império das leis. Quando isso acontecer, a agenda política vai ficar mais clara e vai permitir um alinhamento melhor do burocrático com o político.

Apenas um entrevistado (0,1%) verbalizou que a *(T2C3F7) Eficiência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*.

E-16 – Para a burocracia contribuir com alinhamento legítimo, ela tem que se mostrar cada vez mais eficiente, impessoal, à disposição de toda agenda política legítima. E a nossa burocracia, infelizmente, ainda não atingiu esse patamar.

#### 4.2.4 (T2C4 -) Sobre a validade da qualificação de legítimo ou ilegítimo aos alinhamentos das agendas AP-AB

Nesta Categoria T2C4, reúnem-se as opiniões dos entrevistados sobre qualificação de legítimo ou ilegítimo para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

Três falas (0,4%), de três entrevistados, consideram que *(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável*. As três foram selecionadas por trazerem pontos de vista distintos: dois invalidando, outro questionando. A questão

citada por E-03 e E-11, da ocupação do Anexo I pelo ator político, desalojando o ator burocrático para espaços fora do complexo principal do Senado, é relevante e muito aludida pelos entrevistados. Será abordada em *(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física*. E-06 remete implicitamente à questão da transparência, a ser tratada em *(T6C5 -) Transparência*.

E-03 – Vou me permitir não considerar nenhum desses propósitos ilegítimos, porque há, no fundo, a legitimidade do demandante [senador]. Isso é legítimo para ele. [A demanda] pode ser difícil, até impossível de ser realizada, mas não questiono a legitimidade. Por exemplo, ele acha que ocupar um andar inteiro de um anexo é legítimo, por causa da sua força política, do número de pessoas que trabalha com ele, seu leque de atuação.

E-06 – Quando você diz mais ou menos legítimo, eu [ator burocrático] posso falar da minha ponderação [de valores], mas quando [se] pensa em alguma coisa absoluta começa a ficar difícil. Se existe algum critério para mim, é a capacidade do sujeito justificar publicamente o que ele está fazendo. Não é a aderência dessa justificação entre meios e fins.

E-11 – Há uma determinação do presidente [para que os] Gabinetes dos parlamentares se [concentrem] no Anexo I e que os órgãos administrativos sejam deslocados para outros locais. O que se quer é que os senadores estejam mais próximos do centro da estrutura física do Senado. É uma demanda legítima da Comissão Diretora do Senado, que está sendo colocada em prática pela Administração. É um alinhamento legítimo, porque se busca um ganho de eficiência na atividade legislativa, embora nem sempre seja cômodo, confortável para a Administração sair do lugar [em] que se encontra há vários anos, para ocupar outros espaços. Ou seja, é um alinhamento porque estamos cumprindo. Muitas vezes, na sua definição será ilegítimo, mas isso está no âmbito da discricionariedade do senador, que vai fazer o seu juízo e isso não é questionado.

Três entrevistados, com uma fala cada (3; 0,4%), consideraram que *(T2C4F2) Existem tanto os alinhamentos legítimos quanto os ilegítimos entre os atores político e burocrático*. A fala de E-08 resume a opinião:

E-08 – Não [há] como negar; com certeza, há os dois tipos de alinhamento [legítimo e ilegítimo, entre os atores político e burocrático]. Já tivemos experiências dos dois tipos [...] na Casa.

#### 4.3 Tema 3 – (T3 - -) Desalinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 2 e 3

No Tema 3, com duas Categorias, analisa-se o conflito de propósitos (ou de agendas) entre os atores político e burocrático, assim como os exemplos de desalinhamentos para os Quadrantes 2 e 3 (Q.2; Q.3) da MADA.

A MADA pressupõe que o desalinhamento de agendas dá-se porque a agenda de um ator é legítima enquanto a do outro é ilegítima. As entrevistas mostram que os desalinhamentos por ilegitimidade de uma das agendas existem. Contudo, há outras razões para desalinhamentos entre as agendas desses atores, que não implicam a ilegitimidade de uma delas. A pesquisa não aprofunda esse ponto, mas há testemunhos que apontam para ele, como se verá em *(T3C1F3) Desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático não necessariamente significam que uma das agendas é ilegítima.*

Os Quadrantes Q2 e Q3 da MADA foram mais controversos, quando comparados a Q1 e Q4. Nos últimos, houve quase unanimidade em torno dos exemplos que lá constavam, como se pôde ver acima, ressalvado um ou outro caso, como o da Gratificação de Desempenho (que ainda será comentado na análise de outros Fatores). Já em Q2 e Q3 as opiniões divergiram quanto à plotagem do exemplo em determinado Quadrante e às justificativas de quem o propôs.

##### 4.3.1 (T3C1 -) Desalinhamento AP-AB – Quadrantes 2 e 3

Na Categoria T3C1, agrupam-se comentários de que os propósitos (agenda) do ator político estão em conflito com os propósitos (agenda) do ator burocrático para os casos examinados: exemplos de desalinhamento entre os atores político e burocrático para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.

Dois entrevistados afirmam, cada um duas vezes (0,5%), que *(T3C1F1) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático predomina sobre o alinhamento*. Uma fala de cada entrevistado traduz o pensamento. E-03 usa expressão “contornar” sete vezes em sua entrevista para significar, em suas palavras, “uma série de arranjos” que o ator burocrático vê-se obrigado a fazer “para prestar o atendimento [ao ator político]”. Em *(T1C1F5) Não há problema em o ator burocrático contornar situações para atender ao ator político, pois o primeiro está a serviço do segundo*, ficou consignada outra fala do entrevistado usando o termo.

E-03 – O alinhamento é muito difícil de ser feito e ele tem que ser, na verdade, contornado, para que se coadune com a expectativa desse tipo de ator [político].

E-04 – Há muito pouco alinhamento e muito desalinhamento entre os atores político e burocrático.

Quatro falas (0,5%) de um único entrevistado asseveraram que *(T3C1F2) O desalinhamento pode ser interessante a um dos atores*. Uma fala representa o conjunto:

E-06 – Claro que [o desalinhamento] interessa. Interessa fragilizar a posição adversária. Isso aumenta o valor da posição de quem detém o bastão.

Dois entrevistados, com uma fala cada (2; 0,2%) consideraram que *(T3C1F3) Desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, não necessariamente significam que uma das agendas é ilegítima*. Uma fala representa o pensamento descrito na introdução ao Tema 3:

E-10 – Por vezes, há um entendimento distinto entre a burocracia e a política do que seria melhor para o Senado Federal em termos administrativos. Pode haver esse tipo de desalinhamento. Mas não são do fazer da Casa e, sim, mais no ideário.

Duas falas (0,2%), de dois entrevistados, concordam que *(T3C1F4) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático existe*. Uma frase foi selecionada:

E-05 – Existe essa divergência de agenda, sem dúvida.

Duas falas (0,2%), de dois entrevistados, comentam sobre o *(T3C1F5) Quadrante 2 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda ilegítima do ator político e legítima do ator burocrático*. Ambas foram selecionadas por tratarem de casos distintos. A extinção do Serviço Médico mostrou-se controversa porque foi uma imposição do ator político sobre o ator burocrático, que a cumpriu (como também o caso de ocupação do Anexo I por parlamentares). Há quem considere que o cumprimento da medida pelo ator burocrático, embora a contragosto, configura alinhamento, uma vez que ele deu consequência material à decisão do ator político, à revelia de sua própria agenda (ator burocrático). Há quem considere que “cumprimento não é apoio”, como disse E-11; logo, não é alinhamento. O tópico será discutido adiante.

E-01 – A extinção do Serviço Médico [...] é uma quebra, não tem aquela lógica aplicada, de coisa planejada. É uma vontade [do ator político]. E não [se] pode administrar [por] vontade.

E-09 – A liberação do ponto eletrônico para os servidores dos Gabinetes Parlamentares é ilegítima [por parte] do agente político. A burocracia, pelo contrário, tentou fazer uma série de decisões no sentido de ter mais controle disso e não conseguiu. Foi influência do agente político.

Há uma única fala (0,1%) relatando situação do *(T3C1F6) Quadrante 3 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda legítima do ator político e ilegítima do ator burocrático*.

E-05 – Exemplo de agenda política legítima e ação administrativa ilegítima: a compra de passagens [aéreas] por parte dos senadores. Vários senadores foram à tribuna dizendo que o Senado estava comprando [passagens aéreas] caro, que eles conseguiam comprar mais barato. Criou-se um Ato Administrativo delegando para o senador o direito de comprar suas passagens de missão oficial, não de verba indenizatória. Nos seguintes termos: o parlamentar pode comprar três, quatro passagens e é ressarcido. Voa uma, mas é ressarcido das três, quatro. Ele compra três, quatro porque tem voo de manhã, ao meio-dia e às três horas. Ele quer ter esse conforto e compra as três passa-

gens. Antes não podia, ele tinha que se programar. A conveniência de programação do parlamentar é uma agenda legítima. Como o senador vai saber hoje se quinta-feira que vem o Presidente da República vai chamá-lo, se o Ministro de Estado vai estar aqui, se, de repente, colocam uma pauta urgente na ordem do dia? Então, é uma agenda legítima. Mas não [se] pode comprar passagens e ser ressarcido de coisa que não se [realizou], se não se voou ainda. [...]

#### 4.3.2 (T3C2 -) Contribuições para desalinhamentos de agendas AP-AB

Na Categoria T3C2 avaliam-se fatores, condições que dificultam a coincidência de propósitos (agendas) entre os atores político e burocrático, ou mesmo provocam conflito entre eles.

Duas falas (0,2%), de dois entrevistados, indicam que a (T3C2F1) *Exacerbação do ator político sobre a Instituição contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático*. Uma frase foi selecionada:

E-05 – [Contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático] esse estado de coisas: a vertente política ser absoluta, prevalecer.

Dois entrevistados, em três falas (0,4%), entendem que a (T3C2F2) *Crença do ator político de que a Administração não é confiável contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático*. Uma frase foi selecionada. A questão da confiança na relação entre atores, valor que emergiu com expressão do conjunto de entrevistas, será tratada dedicadamente em (T6C1F1) *Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático*.

E-16 – Os senadores [ator político], no dia a dia, [...] veem o corpo burocrático com muita desconfiança. Isso prejudica o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático]. E prejudica a própria sociedade.

Três falas (0,4%), de três entrevistados, sinalizam que o (T3C2F3) *Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de*

*agenda entre os atores político e burocrático*. Uma frase sintetiza o pensamento, inclusive, como “principal fator” de contribuição para o desalinhamento:

E-11 – O principal fator que contribui para o desalinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] é o desconhecimento [pelo ator político] de estruturas, rotinas administrativas e dificuldades que a Administração tem para prestar determinados serviços. Muitas vezes, os senadores querem o trabalho feito, querem que tudo funcione com eficiência, mas não conhecem os meandros, não conhecem os detalhes de como a Administração funciona. O desconhecimento os leva a tomar decisões que, muitas vezes, dificultam a ação dos agentes administrativos.

Apenas um entrevistado (0,1%) explicita que a *(T3C2F4) Presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático*. Todavia, a questão da presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares é controversa e emerge em outras entrevistas. Será objeto de análise à frente.

E-02 – [Contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático a] presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares.

Apenas um entrevistado (0,1%) verbalizou que a *(T3C2F5) Ruptura na relação pessoal entre os atores político e burocrático contribui para o desalinhamento de suas agendas*. Implicitamente, está colocada a questão da confiança, já comentada. Por isso, a frase foi bifatorada em *(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático*.

E-08 – [O que contribui para o desalinhamento:] Quando há perda da identidade pessoal [entre o ator político e o ator burocrático], há uma ruptura, [que], normalmente, desencadeia a mudança das pessoas. Essa identidade tem sido muito pessoal mesmo.

Dois entrevistados, cada um com uma fala (2; 0,2%), entendem que *(T3C2F6) As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes*. Ambas foram selecionadas, por trazerem pontos complementares:

E-14 – [As agendas dos atores político e burocrático] são de naturezas diferentes. Elas são oriundas de pressões e naturezas diferentes. Por exemplo, [há] do lado burocrático uma pressão para buscar nomeação de mais servidores, concursados, para aproveitar ao máximo o concurso. Por outro lado, [há] uma pressão política no sentido de enxugamento da máquina e de controle dessas nomeações. Então, são naturezas diferentes. [As agendas] têm perfis diferentes. Isso contribui para o desalinhamento.

E-16 – [Contribui para o desalinhamento] a falta de desejo estruturante ou de investir em longo prazo [por parte do ator] político. O nível político sempre quer atuar no curto prazo. E é muito difícil ajustar as agendas de quem precisa pensar a longo prazo, como é o caso da burocracia estável, com quem quer uma agenda de curto prazo.

Duas falas (0,2%), de dois entrevistados, apontam o *(T3C2F7) Desconhecimento da política e seus processos por parte do ator burocrático contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático*. Uma frase resume o pensamento. A confrontação deste Fator com o Fator *(T3C2F3) Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático*, analisado acima, demonstra a necessidade de a Organização investir em processos de comunicação eficazes entre os dois atores e, principalmente, na própria relação entre o ator político e o burocrático. Há que se investir dedicada e sistematicamente na gestão dessa relação.

E-18 – [Contribui para o desalinhamento:] o técnico [ator burocrático] não estar atento, não se informar o suficiente do que está acontecendo no meio político. Isso é fatal. Antes de sair de Casa o técnico tem que ter lido, ouvido as notícias, pensado na notícia de hoje com aquela notícia da semana passada. Ele precisa se informar do que está acontecendo na política para poder atuar tecnicamente, porque se não ele vai estar completamente fora do andor daquele assunto.

#### 4.4 Tema 4 – (T4 - -) Teoria da Agência

O Tema 4 aborda aspectos da Teoria da Agência, o *backbone* teórico do trabalho. A Teoria da Agência avalia a relação entre agente e principal(is) e suas consequências. Neste trabalho, aplicam-se seus pressupostos no Senado para avaliação da relação entre o ator burocrático e o ator político e, eventualmente, entre esses e a sociedade. São investigados quatro aspectos da teoria, um em cada Categoria: agência bilateral; agência comum; custo de transação; e capturas de agenda.

##### 4.4.1 (T4C1 -) Agência bilateral

A chamada *agência bilateral* designa situação em que um agente se relaciona com um principal, conforme explicado no subtítulo 3.5 *Modelos de agência: bilateral e comum*. Na aplicação em estudo, seria o agente burocrático relacionando-se com um único principal, o ator político. Tal situação não se dá no Senado porque o ator político, em verdade, é pulverizado em diversos entes, atores políticos. Ademais, o ator político e o burocrático relacionam-se com um principal sociedade, em situação de múltiplos principais.

Portanto, para efeito da Análise de Conteúdo, a Categoria (T4C1 -) *Agência bilateral* configura o que Freitas e Janissek (2000) chamam de *ausência relevante*: nenhum entrevistado reportou tal situação; ao contrário, os relatos sinalizam para a relação de *agência comum*, entre o agente burocrático e múltiplos principais, tratado na Categoria a seguir.

##### 4.4.2 (T4C2 -) Agência comum

Nesta Categoria, recolhem-se evidências de que o ator burocrático relaciona-se com múltiplos principais.

São 16 falas (1,9%), de sete entrevistados, afirmando que (T4C2F1) *No Senado, há múltiplos comandos*. Três falas, de dois entrevistados, ilustram a situação. E-07, em sua primeira fala,

ilustra a situação de múltiplos principais dentro da composição da Mesa, o que, idealmente, não deveria ocorrer, em se tratando de um colegiado diretivo. Sua segunda fala demonstra a ocorrência de múltiplos principais no âmbito da burocracia. E-09 descreve o mesmo modelo teórico aplicado agora ao corpo de 81 senadores.

E-07 – A composição da Mesa é política e muitas vezes o presidente e o primeiro secretário têm linhas políticas ideológicas distintas. Nesta gestão houve muita dificuldade de alinhamento do presidente com o primeiro secretário. Isso se reflete na Administração da Casa. [O secretário-geral da Mesa e o diretor-geral] respondem de forma espalhada à Comissão Diretora: ora atendem a uma diretriz do presidente, ora a uma diretriz do primeiro secretário, ora a uma diretrix dos membros da Mesa.

E-07 – Há dois grandes comandantes da Casa: o secretário-geral da Mesa e o diretor-geral. A Casa se divide entre essas duas grandes diretorias e não [há] ponto de contato entre elas. Não há quem determine única direção para ambos. Quando há divergência entre o diretor-geral e o secretário-geral da Mesa, e isso é frequente, é muito difícil. Seria necessário ter uma centralidade.

E-09 – Aqui no Senado, embora [se] tenha o presidente da Casa, na verdade, [são] 81 senadores com autonomia de mandatos. O senador não é subordinado ao presidente, nem à Mesa, ele é autônomo, livre no seu pensamento, tem imunidade parlamentar. [...] O senador dialoga com o presidente, mas não aceita interferência do presidente na atividade dele. Nós temos 81 dirigentes políticos da Casa, que têm sua lógica própria, sua forma de reivindicar, seu peso específico, que não dependem de passar pelo presidente da Casa, pela Comissão, nem pela Mesa [e] seriam, por exemplo, os nossos padrões.

#### 4.4.3 (T4C3 -) Custo de transação

Na Categoria que avalia os custos de transação, examina-se superficialmente o dispêndio, pelo Senado, de recursos tangíveis ou intangíveis para produzir resultados dependentes da relação entre os atores político e burocrático, sem especificá-los

ou quantificá-los. A expressão *custo de transação* foi, em regra, evitada por parte do entrevistador, durante as entrevistas, por se tratar de jargão teórico. Alguns poucos entrevistados, com domínio da terminologia, dialogaram nesses termos. Com os demais, o conceito foi tratado implicitamente.

Cinco falas (0,6%), de dois entrevistados, informam que *(T4C3F1) O descontrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado*. Três falas foram selecionadas, sendo duas de um enfático entrevistado. A segunda fala de E-06 foi bifatorada em *(T7C2F1) A Teoria da Agência, usada neste trabalho, é considerada adequada*, assim como a fala de E-14, em *(T5C1F7) Administração e burocracia não interessam ao ator político*.

E-06 – A formação de redes e esse desejo de alcançar, mobilizar recursos é comum, disseminado. Não tem nada de errado nisso. O que complica um pouco é a questão da hegemonia, aquela noção de sem-limite: o sujeito [ator político] tudo pode, o que ele quer, naquele momento. O custo institucional do conjunto disso é muito grande. O que se pode fazer para tentar reduzir os efeitos nocivos disso é tentar induzir, alinhar incentivos, aumentar a competição e deixar mais evidentes as agendas das partes.

E-06 – Não saber faz parte do jogo, é uma forma de ‘sacanear’ quem está fora do jogo, que é [...] o ‘cara’ mediano, que não tem tempo nem energia para isso. As redes se constituem para ‘esfolar’ esse sujeito. E nesse sentido, a Teoria da Agência [suporte teórico da presente pesquisa] é muito interessante, porque tenta modelar o custo do descontrole, o custo transacional.

E-14 – [O custo de transação da relação entre os atores político e burocrático no Senado] tem muito a ver com uma ausência de tempo dos gestores políticos [para] se dedicarem às questões administrativas. Com frequência, estão focados na negociação política e a área administrativa não recebe, talvez, atenção suficiente.

Duas falas (0,2%) de um mesmo entrevistado afirmam que *(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação*. Uma fala, bifatorada em *(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor*, resume a ideia.

E-14 – O que vai diminuir o custo de transação é [o] esclarecimento para a sociedade e a mídia de que a estrutura [ator burocrático] existe não para favorecer o senador, o parlamentar, mas é para democracia. Isso não é claro ainda hoje. O Brasil não enxerga dessa forma.

#### 4.4.4 (T4C4 -) Captura de agenda

Nesta Categoria, examinam-se situações em que um ator domina a agenda do outro, para benefício do primeiro, por uma ou mais das seguintes formas: (i) apropriando-se da agenda, como se fosse originalmente sua; (ii) interditando a agenda, impedindo o outro ator de realizá-la; ou (iii) desviando a agenda dos seus propósitos iniciais. A pesquisa investigou a captura da agenda do ator burocrático pelo político, o que se confirmou como regra geral. Há um caso relatado, disfuncional, em que o ator burocrático interdita a agenda do ator político e será tratado no título 5 *Apresentação comentada da Matriz de alinhamento e desalinhamento de agendas entre atores político e burocrático (MADA)*.

Foram codificadas quatro situações. À primeira chamou-se *captura positiva*, quando, em geral, o ator político captura uma agenda do ator burocrático, na forma de ideia, projeto, ação já em andamento e avança com ela para a direção inicialmente proposta, ou próxima, porém, se apropriando dela, assumindo sua autoria. Outra situação, chamada de *captura negativa* se dá quando, em geral, o ator político interdita ideia, projeto ou ação do ator burocrático, interrompendo seu curso, inibindo-a parcial ou totalmente. Duas outras opiniões emergiram das entrevistas, próximas entre si, mas distintas: uma nega taxativamente a ocorrência de captura negativa; outra nega o conceito de captura de agenda do ator burocrático pelo ator político, uma vez que o segundo determina a agenda do primeiro.

Oito falas (1,0%), de cinco entrevistados, ilustram a (T4C4F1) *Captura tipo 1: apropriação positiva*. Duas falas representam o conjunto:

E-02 – [A captura de agenda do ator burocrático pelo ator político] é comum. É a eterna busca das pautas positivas, quase natural. A Instituição dá um passo à frente na gestão de algum [senador]. Essa pessoa acaba se apropriando dessa ação. Exemplos: Senado Verde; Siga Brasil; LexML.

E-07 – São inúmeros [casos de captura positiva]. Grande parte das cerimônias da Presidência, de lançamentos etc. feitos pela Presidência, são agendas dos setores da Casa que foram levadas à autoridade. Os próprios setores, para valorizar seus feitos, [fazem] com que aquilo se transforme num evento político.

Treze falas (1,6%), de nove entrevistados, concordam que (T4C4F2) *O ator político captura a agenda do ator burocrático*. Quatro falas foram selecionadas. O discurso de E-11 para ilustrar situação de captura levou à bifatoração da fala em (T1C1F1) *O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida*. E-12 atribui a captura ao “interesse da mídia”, o que, segundo o entrevistado, é um incentivo para o ator burocrático capturar a agenda do ator burocrático. Sua fala foi bifatorada em (T5C5F5) *Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado*. E-14 considera a captura normal, o que, de certo modo, está alinhado com o que disse em (T3C2F6) *As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes*. E-16 cita casos listados no Q.1 da MADA como exemplos de captura.

E-11 – [O ator político captura a agenda do ator burocrático], sim. Muitas decisões que seriam [do âmbito] administrativo são tomadas no âmbito político. Por exemplo: a nomeação de diretores do Senado. Teoricamente, é uma atribuição do diretor-geral, porque é [a] equipe dele, são as pessoas [em quem] ele deve confiar. [Entretanto], muitas vezes, chegam determinações de que só aquela [determinada] pessoa seja nomeada diretora dessa ou daquela área. Essa competência não deveria ser do agente político. Mas, acontece.

E-12 – Frequentemente, [o ator político captura a agenda do ator burocrático]. Quando [o ator político] percebe que o ‘negócio’ vai dar algum nível de ressonância na sociedade, vai botar o nome dele no jornal, seja em uma posição ativa no processo, ou, no caso da oposição, na posição de “estou combatendo o governo”, frequente-

mente, eles capturam isso aí. O problema da captura é este: o interesse é a mídia, não o resultado. E quando o interesse deixa de ser o resultado, [há] prejuízo de longo prazo para [o ator burocrático] e para sociedade.

E-14 – [A captura de agenda do ator burocrático pelo ator político] acontece o tempo todo. Mas eu [ator burocrático] acho normal que aconteça. A burocracia deve estar a serviço do agente político. É normal que a burocracia trabalhe, faça um projeto que tenha um efeito interessante e entregue ao político para o político, se quiser, ‘faturar’ em cima disso.

E-16 – Boa parte dos exemplos [do Quadrante 1 da MADA, de alinhamentos] legítimos foram capturas.

Quatro falas (0,5%), de três entrevistados, concordam com o conceito e a existência da (T4C4F3) *Captura tipo 2: interdição negativa*. Uma fala foi selecionada.

E-18 – Com certeza, [o ator político captura a agenda do ator burocrático]. [O ator burocrático] quer fazer muitas coisas e, às vezes, não tem como fazer porque há um bloqueio mesmo, há um não [do ator político]. Na Secretaria [Geral] da Mesa mesmo buscou-se fazer uma reforma administrativa diferente da que aconteceu, por exemplo. [O ator político disse:] “Não, o limite é esse”. Houve grande desagrado. O ator burocrático teve que cumprir a agenda, que não era dele, mas teve que refazê-la em função do “não”. Tivemos que nos encaixar. Em algumas coisas, foi pena de não ter acontecido do jeito que estava proposto. Mas, [em] outras eu [ator burocrático] vi que [o ator político] tinha razão, que podia ser daquele jeito mesmo.

Apenas um entrevistado (0,1%) explicitou que (T4C4F4) *Não há captura negativa*. Sua justificativa estabelece distinção entre a interdição ostensiva da ação do ator burocrático pelo ator político e a morte dela por ‘inanição’, por falta de patrocínio do ator político.

E-08 – Não [há captura negativa], porque se a ideia, a iniciativa do ator burocrático não tem receptividade, normalmente, ela não deslancha. Para a iniciativa do ator burocrático avançar, ela tem que ter receptividade dos senadores, de algum senador. Não vejo [senadores] enterrando. Ela [agenda do ator burocrático] não é patrocinada, não vinga, na verdade. Não que ela seja enterrada, ela simplesmente não vinga.

Duas falas (0,2%), de dois entrevistados, negam o conceito de captura negativa afirmando que (T4C4F5) *O ator político não captura a agenda do ator burocrático, ele a determina*. Uma fala representa o pensamento.

E-10 – [O ator político] não captura a agenda do ator burocrático. No modelo do Senado, ele determina a agenda do ator burocrático.

#### 4.5 Tema 5 – (T5 - -) Diagnóstico do Senado

O Tema 5 é o mais extenso e volumoso da Tabela de Códigos. Abriga 49,1% do conteúdo, com 411 falas, de todos os entrevistados. Ao contrário dos quatro primeiros temas, oriundos da teoria e fortemente orientados pelo Roteiro de Entrevistas, este (como os dois seguintes) emergem do dado empírico. O conteúdo é abundante em quantidade e rico em qualidade. Daí por que se optou por não desprezá-lo e, sim, codificá-lo e incorporá-lo ao trabalho. Destaca-se, pela segunda vez, a generosidade dos entrevistados em aportar tamanha densidade de informações, o que leva a interpretações não excludentes (entra tantas possíveis): (i) alto nível de comprometimento dos entrevistados com seu fazer e com a Instituição; (ii) angústia por situações que desejariam que fossem diferentes do que são, represada pela (iii) inexistência de canais, fóruns sistematizados, estáveis, adequados à discussão reflexiva e produtiva sobre as questões institucionais. A ocorrência de oportunidade que se mostre minimamente confiável para se refletir, problematizar, expressar e registrar, propicia torrente de sentimentos e pensamentos – legítimos, qualificados, de precioso valor para a Instituição. Portanto, neste Tema, em oito Categorias estão identificados pelos

entrevistados problemas e/ou soluções para o Senado, dentro ou fora do escopo da pesquisa, que, pela relevância, mereceram registro.

#### 4.5.1 (T5C1 -) Problema

Nesta Categoria, compilam-se situações que não deveriam estar ocorrendo da forma em que estão porque causam malefício ao Senado.

Onze entrevistados, com quarenta falas (4,8%), descrevem (*T5C1F1*) *Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos*. Cinco falas representam o conjunto, sendo três de um mesmo entrevistado. A questão *planejamento* é uma das que emergem com maior frequência nas entrevistas. Será analisada à frente.

E-09 – A Casa não tem nenhum planejamento de longo prazo. O Senado anda às cegas. Às cegas!

E-09 – A Casa se ressentiu muito da [falta de uma] política de planejamento, para condicionar caminhos [em que] o próprio agente político consiga entender e fazer o seguinte: “no geral, eu não devo alterar esse encaminhamento que está sendo dado”.

E-09 – Faz-se um projeto com uma direção. De repente, vem outro projeto mais ou menos na mesma direção. Aquele tem o poder de parar esse aqui, ou esse, de parar aquele. Porque não há diálogo, não há política: “esse projeto tem que se encaixar nessa linha aqui”. É um problema sério de desalinhamento interno. Não há um “guarda-chuva”. Cada um tende a caminhar sozinho e, ao caminhar sozinho, tromba. [Há uma] assincronia.

E-14 – O diretor-geral intervém pelo menos cinco vezes [em processo de aquisição no Senado], entre autorização, termo de referência, autorização da minuta do edital de licitação, homologação da licitação, adjudicação, autorização para compra, para pedido. O processo volta para ele diversas vezes, para ele dizer: siga, siga, siga, siga. Por quê? Para dar oportunidade que ele, casuisticamente interrompa o processo, se for o caso.

E-17 – Falta direcionamento, planejamento estratégico da Casa, visão de futuro. É elementar: se não [se] sabe para onde vai, atende[-se] pontualmente, apaga[-se] incêndio.

Onze entrevistados, em 24 falas (2,9%), relatam (T5C1F2) *Problemas relativos à gestão em geral*. Cinco falas foram selecionadas:

E-04 – As decisões administrativas são tomadas com visão muito estreita, sem visão ampla do “negócio”, da organização. As pessoas que tomam decisão administrativa no Senado hoje (ator político e ator burocrático) não têm preparo e consciência do papel que devem exercer [como administradores].

E-05 – A Primeira Secretaria é historicamente recuada no Senado. Desde a época em que tivemos um primeiro secretário que teve um problema de saúde muito grave, um AVC, e, em vez de se afastar, exerceu a Primeira Secretaria sem condições de atuar. Como a natureza não admite vácuo, o [então] diretor-geral se empoderou e virou aquele Leviatã dentro do Senado. Mudou o diretor-geral, continuou a Diretoria Geral avolumada, avantajada. Hoje, o diretor-geral é como se fosse um braço executório da própria Presidência do Senado. Existe aquele Comitê de Governança, do qual ele é um membro, que não se reúne.

E-08 – Há um descompasso entre o momento político de se optar por uma decisão e o momento administrativo, burocrático para se fazer aquela implementação.

E-10 – Eu olho o organograma do Senado ainda hoje e acho grande mais. O Senado dev[er]ia ser mais direcionado para a área fim.

E-17 – Existe mesmo um desalinhamento [entre as agendas dos atores político e burocrático], que começa pela falta de uma gestão corporativa. Quando não [se] tem um comitê, um órgão central, que pensa no todo e determina um rumo, acaba[-se] tendo diversas iniciativas, intenções, que, em algum momento, vão entrar em conflito, com probabilidade de prejuízo óbvio. Por falta de uma orientação institucional.

Treze entrevistados, em 28 falas (3,3%), apontam (T5C1F3) *Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com*

*o ator político*. Três falas, sendo duas de um só entrevistado, sintetizam o conjunto. A primeira fala de E-07 corrobora implicitamente a fala anterior de E-14, em (T3C2F6) *As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes*. Sua segunda fala tangencia a questão da agência comum, ou múltiplos principais, no próprio âmbito da burocracia, abordada em (T4C2F1) *No Senado, há múltiplos comandos*.

E-02 – A Instituição [Senado] serve muito ao político; está consolidada no sentido de ser uma Casa que está a serviço dos senadores e não a serviço da sociedade brasileira, da nação. Há uma máxima de que o senador pode tudo, não precisa [sequer] morrer para ir para o céu, basta vir para o Senado, porque o Senado é o céu na Terra. E a Instituição, a burocracia está aí para cumprir essa coisa, para tornar realidade essa interação.

E-07 – A área política tem propósitos próprios, que são, muitas vezes, conjunturais e ideológicos. E a parte burocrática da Casa funciona, de certo modo, descolada do político. O mundo político tem uma dinâmica absolutamente própria, [à qual] a burocracia não consegue, por natureza, se ajustar. Então, tem hora que o político para e a Casa continua a andar; e tem hora que o político anda muito mais rápido do que a Casa consegue acompanhar. Há um descasamento bastante frequente. É tão frequente que são quase que dois mundos separados.

E-07 – No Senado, há duas camadas. Uma [são as] relações entre os parlamentares. Esse é quase que um Senado. É o Senado [do] estamento político, é tão somente político. Há uma segunda camada, burocrática, a burocracia do Senado, como serviço público. E há alguns responsáveis pela intermediação, pelos canais de comunicação entre essas camadas: os diretores ou a Alta Administração do Senado, que viabilizam o diálogo, a troca de informações ou serviços entre a camada política e a camada burocrática. Atendendo demandas, solicitações da camada política e formulando soluções, que, por sua vez, requerem da camada política decisões, recursos etc. para viabilizar a camada administrativa. A relação entre o ator político e o ator burocrático no Senado é formada por esses canais de comunicação. Portanto, é sujeita a diferentes visões da realidade, diferentes prioridades, diferentes formas de atender à missão do Senado. É uma relação, não vou chamar de confusa, mas essa comunicação não é fluida.

Dois entrevistados, com seis falas (0,7%), afirmam que (T5C1F4) *Faltam líderes no Senado*. Uma fala sintetiza o pensamento:

E-12 – Falta liderança tanto na burocracia quanto falta a liderança [do ator político] que apadrinha uma ideia. E eu não sei como se constrói isso.

Há 21 falas (2,5%), de dez entrevistados, relatando (T5C1F5) *Problemas relativos à gestão de pessoas*. Cinco falas representam o conjunto, abordando aspectos distintos da questão, tanto de caráter técnico, quanto comportamental e cultural:

E-04 – Os servidores encontram-se desmotivados (a um nível jamais visto); [...] se sentem perseguidos pelo ator político.

E-05 – Aqui no Senado, não se tem cultura de avaliação. Ninguém quer avaliar ninguém, ninguém quer ser avaliado, o [servidor] quer ter avaliação máxima. O TCU tem pedido que se faça gestão de desempenho, só que aqui ficou na ideia de que seria mais gratificação.

E-06 – Foi feito concurso para preenchimento [de cargos] de nível médio. O nível médio é um sujeito que chega superbem preparado, vai competir com pessoal de nível superior, entra em desvio de função, começa a criar atrito, para buscar seu espaço. É legítimo que assim o seja. Mas a culpa não é dele. A culpa é de quem colocou um contrato de trinta anos nas costas [do servidor de nível médio], é de quem [o] chama.

E-12 – A estrutura do salário [do ator burocrático], há muito tempo, foi achatada. Está todo mundo achatado contra o teto. A tendência é entender isso como jogo de soma zero: [para alguém ganhar,] alguém tem que perder. [...] Administrativamente, não tem sentido nenhum. [Deve-se] remunerar em função da capacidade, da atividade, da responsabilidade e de tudo aquilo que vem aqui para dentro [da Instituição].

E-18 – Infelizmente, muita gente faz do Senado um bico. Um bico. O Senado é um bico. É o próprio [ator] burocrático desmoralizando o burocrático.

Há quatro falas (0,5%), de três entrevistados, sinalizando que *(T5C1F6) O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade.* Uma fala sintetiza o pensamento. Esse aspecto foi objeto de comentário a uma fala do próprio E-09 em *(T1C1F7) É falsa a ideia de que tudo que o senador manda é executado pelo ator burocrático,* acima.

E-09 – Muitas vezes, o senador entra com pedidos que não necessariamente caracterizam ilegalidade. Fica difícil [de se] analisar, quantificar isso, na Casa política, porque a coisa está no limiar ali: pode até não ser ético, mas não é ilegal. E a burocracia: não é ético, mas é legal; [se] faz ou não [se] faz? Como é que fica?

Treze falas (1,6%), de seis entrevistados, reconhecem que *(T5C1F7) Administração e burocracia não interessam ao ator político.* Duas falas demonstram a assertiva. E-01 denuncia o que, do seu ponto de vista, seria uma ameaça: o Senado retroceder a um sistema de gestão praticado na Casa de 1995 a 2009, a ser comentado adiante em *(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.* E-04 alude à questão da expansão do ator político sobre os espaços físicos tradicionalmente ocupados pelo ator burocrático, já tocada por E-03 e E-11 anteriormente, em *(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável,* e que será retomada logo a seguir, em *(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.*

E-01 – Nós estamos passando por momento de decréscimo [de importância] da atividade administrativa. Isso é grave. Há uma possibilidade absoluta de um [ator burocrático] centralizador, de uma pessoa centralizadora. [Há o risco de] trazer de volta para cá uma pessoa centralizadora, que se fecha no gabinete com a Presidência e toma as decisões lá.

E-04 – Há um desprestígio do ator burocrático pelo ator político, um claro movimento de isolamento do ator burocrático ‘no outro lado da rua’ [refere-se à Via N2], um clima de *apartheid*.

Cinco entrevistados, em seis falas (0,7%), relatam (T5C1F8) *Problemas relativos à gestão de infraestrutura física*. Uma fala sintetiza o pensamento. A questão é perceptível até pela imprensa, que repercute problemas de espaço físico do Senado. Por exemplo, em 1/11/2014, a coluna Poder, da Folha de São Paulo, publicou nota assinada por Gabriela Guerreiro e Márcio Falcão com a seguinte chamada: “Senadores eleitos disputam gabinetes em alas de prestígio da Casa”.

E-14 – Não temos uma política de gestão do espaço [físico] no Senado. Ele é gerido a solavancos. Isso é um grande problema, um grande motivo de crise aqui. A disputa entre os senadores e os servidores por espaço físico é algo notável. E esse processo recente de transferência da Administração para o outro lado da via N2 revela isso.

#### 4.5.2 (T5C2 -) Solução

Esta Categoria emergiu como contraponto à Categoria anterior (T5C1 -) *Problema*. Aqui foram reunidas as sugestões de mudança, propostas de ação, recomendações para causar benefício ao Senado. Foram codificados dez tópicos distintos, interpretados como “O Senado deve investir em [...]”.

Seis entrevistados, em quinze falas (1,8%), defendem que o Senado deve (T5C2F1) *Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão*. Três falas, de dois entrevistados, abordam três aspectos distintos da ideia. E-06 sugere a instituição de mandato para o diretor-geral, a exemplo do que foi recentemente adotado para os cargos de diretor de Compras e diretor de Controle Interno. Destaca ainda o que lhe parece uma incongruência: um diretor com mandato subordinado a outro sem mandato. E-10 defende, primeiro, a unificação da gestão do Senado sobre os processos legislativo (finalístico) e administrativo (meio), tal qual se experimenta hoje, quando um servidor acumula as duas funções, e será explorado em (T5C7F3) *Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor*. Em sua segunda fala, E-10 alude implicitamente à

instância de um Conselho de Administração, ou algo que o valha, com participação dos servidores, representados por membro pleno. No conjunto de entrevistas, há cinco falas abordando a questão, na forma de Comitê de Governança, como citado por E-05 em *(T5C1F2) Problemas relativos à gestão em geral*, acima.

E-06 – O diretor-geral tem uma função de mediação [entre o ator político e o ator burocrático]. Deveria ter um mandato, como tem o [diretor do] Controle Interno e [o diretor de] Compras. O diretor de Compras tem mandato de dois anos e é subordinado a um [diretor-geral] que não tem mandato, não tem uma estabilidade na função. Se alguém um dia acordar do lado errado da cama, muda completamente a configuração do jogo. [Que se] constitua mandatos para os diretores geral e adjuntos.

E-10 – [Seria bom] a criação de uma figura central na Administração do Senado. Com o número de adjuntos que têm a Diretoria Geral e a Secretaria Geral da Mesa, isso é possível.

E-10 – Para a Administração do Senado, seria bom a criação de outra instância, que não a [Comissão Diretora], que pode[ria] ter entes políticos. Os objetivos [do ator político] têm que, de alguma forma, coincidir com [os da] Administração, para que a Administração não exceda aquilo que é percebido pelo [ator] político, porque ele tem maior sensibilidade. Mas que [tenha] um diretor-geral e um representante dos servidores, [ambos] com voz e voto.

Oito entrevistados, em 16 falas (1,9%), sugerem *(T5C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político*. Três falas sintetizam a sugestão. A independência do ator burocrático em relação ao político é complementar ao empoderamento da gestão abordado acima, em *(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão*. Há relação biunívoca entre independência e empoderamento da gestão. Um pode causar o outro em benefício da Instituição e da melhor relação entre os atores político e burocrático. E-08 destaca novamente a questão do mandato para o principal gestor da Casa, como recomendado por E-06 no Fator imediatamente anterior.

E-02 – O caminho para [o Senado] chegar ao ideal seria separar a Instituição, não dos parlamentares, mas dos projetos políticos dos parlamentares. Independente[mente] do tamanho da instituição, o cumprimento do seu papel institucional pode ser melhor (*sic*) desempenhado se tiver muito claramente separado o lado político e o lado institucional. Que infelizmente, atualmente, não está.

E-03 – A solução seria desvincular determinados procedimentos e atuar no processo meramente burocrático, naquilo que é viável, possível, factível dentro dos recursos orçamentários, materiais e [humanos]. Deveria atender ao Senado e não ao senador.

E-08 – O ideal, o mais desejável é que se tivesse certa independência [entre a] Mesa e a Administração. Que a direção da Casa tivesse um mandato e, dentro desse mandato, pudesse planejar com certa independência. Aí, se teria (*sic*) projetos de longo prazo, institucionais, que ultrapassariam mandatos de [uma] Mesa e poderiam ter perspectiva de continuidade, independentemente de quem fosse o presidente ou o primeiro secretário da Casa.

Oito falas (1,0%), de seis entrevistados, recomendam (T5C2F3) *Investir na relação do ator político com o ator burocrático*. Duas falas representam o conjunto. E-00 retoma a questão da participação do ator burocrático na instância decisória mais alta, como sugerido antes por E-10, em (T5C2F1) *Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão*. E-07 destaca a distância dialógica entre os atores político e burocrático, como evidenciado anteriormente em (T3C2F3) *Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático* e (T3C2F7) *Desconhecimento da Política e seus processos por parte do ator burocrático contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático*.

E-00 – O agente burocrático poderia ter assento em colegiados de decisões político-institucionais do Senado. (O Banco do Brasil contava com uma Diretoria chamada “Gabinete de Representação Funcional”, cujo diretor obrigatoriamente era servidor efetivo).

E-07 – Tem que ser feito um esforço da parte política no sentido da compreensão das necessidades da burocracia e vice-versa. A buro-

cracia não [deve] apenas aceitar, mas também compreender como são formuladas as prioridades da parte política. A Casa [deve] se preparar para um diálogo mais azeitado entre as duas partes [atores político e burocrático].

Sete entrevistados, em dez falas (1,2%), reconhecem a necessidade de se *(T5C2F4) Investir nas pessoas*. Três falas são selecionadas: E-09 e E-15 focam a qualificação dos servidores e E-09 bate uma vez mais na tecla do planejamento; E-14 foca a renovação continuada do quadro de servidores.

E-09 – Nós temos de pôr nosso pessoal para visitar o que há de mais moderno no mundo, nos EUA, em grandes congressos, fazer [o] curso que for preciso, pensar o planejamento alinhado com o que está ocorrendo no mundo, nos parlamentos do mundo. A burocracia, a Diretoria Geral tem que ter autonomia pra fazer isso. Ela pode exercer essa autonomia. Não exerce porque não quer. Ficamos na dependência de pedir autorização de um presidente para um [servidor] viajar para um congresso. Mas tudo solto, fora do planejamento. A primeira coisa [a se] fazer é a burocracia assumir para ela isso, independentemente da Mesa, e trabalhar o planejamento dentro daquilo que está definido pelo trabalho do presidente e da Casa.

E-14 – Renovação periódica dos quadros [do Senado] é importante, com concurso periódico.

E-15 – A qualificação, talvez, seja o que há de mais importante [a ser feito] na Administração da Casa. O Senado tem que investir muito no treinamento, na reciclagem, na capacitação dos servidores. Para ter um quadro de servidores qualificados tecnicamente para responder às demandas não só do Senado, mas da sociedade, que exige muito do Senado, do Congresso Nacional, do Parlamento.

Seis falas (0,7%), de cinco entrevistados, ressaltam a necessidade de *(T5C2F5) Investir na gestão dos processos*. Uma fala resume a ideia, destacando processos de governança, tangenciada anteriormente, em *(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão*, e de transparência, a ser abordado à frente, em *(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor*.

E-12 – Do ponto de vista da burocracia, [deve-se] avançar em processos do tipo governança, transparência, indo um pouco além do

estritamente legal, do que é proposto pela lei. Dentro da lei nós estamos. Bem ou mal, é difícil hoje em dia [haver] uma Administração Pública fora da lei. Mas pode-se [se] acomodar de um jeito [que] não gera transformação, não gera o efeito.

Três falas (0,4%), de três entrevistados, defendem (*T5C2F6*) *Investir na cultura da organização* e trazem aspectos distintos da questão. E-02 autorresponsabiliza-se, como ator burocrático e agente da mudança; E-12, no sentido oposto, desloca o foco da mudança para o ator político.

E-02 – Temos que trabalhar contra essa utopia de que o Senado é o céu e nós [ator burocrático] somos os anjos encarregados de tornar o céu realidade. Ninguém fará isso por nós, nós é que temos que fazer.

E-06 – O Senado representa as pessoas que estão aqui. Representa muito bem, inclusive. Mudar exigiria mudar a cabeça das pessoas também.

E-12 – A primeira coisa é não perder o impulso de oxigenação que esse novo grupo está dando aqui no Senado. Para não perder esse impulso, tem que existir uma mudança da cabeça do político.

Um único entrevistado (0,1%) sugeriu especificamente (*T5C2F7*) *Investir nos processos finalísticos, na atividade-fim*.

E-10 – [Devemos] partir da Administração para aqueles serviços vinculados à parte legislativa e de fiscalização. E construir a partir disso. Direcionamento da Administração do Senado pra área fim.

Cinco falas (0,6%), de quatro entrevistados, recomendam explicitamente (*T5C2F8*) *Investir em planejamento*. O tópico surgiu com frequência nas entrevistas, já foi codificado em outros fatores, como em (*T5C1F1*) *Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos*, atrás, e será retomado adiante. Duas falas resumem o conjunto. E-09 tem sido enfático no assunto. Aqui, fala da necessidade de se investir e disseminar uma cultura geral de planejamento na Casa.

E-09 – A burocracia deve investir pesadamente em planejamento, cultura de planejamento, a ideia do estratégico, envolver a Casa, [por meio] de cursos. Mas não é só no núcleo em cima, porque o problema é embaixo, é falta de cultura de planejamento embaixo. Muitas vezes se planeja bem em cima, [mas] quando aquilo chega lá embaixo...

E-13 – [O Senado deveria:] conhecer qual é [sua] missão, os objetivos da instituição; ter uma unidade de pensamento e de disponibilização de recurso de orçamento para comprar; ter um alinhamento maior das pessoas, dos recursos humanos, dentro de objetivos estabelecidos.

Apenas uma fala (0,1%) explicitou a necessidade de se *(T5C2F9) Investir na prestação de serviços e na aproximação com a sociedade*. A visão é interessante porque remete à relação 2, da Figura 3, em que o ator burocrático se assume como agente do principal sociedade.

E-07 – [Há a] biblioteca e áreas do Senado que fornecem serviços para a sociedade, há serviço de informação sobre legislação, uma série de serviços voltados para a sociedade e isso tinha que ser incentivado.

Um único entrevistado, em duas falas (0,2%), recomenda *(T5C2F10) Investir em comunicação institucional*.

E-00 – Deve ser evitado o insulamento, por meio de maior divulgação dos produtos institucionais que melhorem o desempenho do mandato parlamentar.

#### 4.5.3 (T5C3 -) Desalinhamento AB-AB

Esta Categoria emergiu naturalmente das entrevistas, com relatos de que o ator burocrático tem conflito interno, há desarmonia e distorções no âmbito da própria burocracia e exemplos de desalinhamentos internos no âmbito exclusivo do ator burocrático.

Um entrevistado fala sete vezes (0,8%) sobre *(T5C3F1) Corporativismo*. Duas falas representam o conjunto:

E-09 – A crise que a gente enfrenta no Senado tem vários motivos. Um dos motivos foi o próprio servidor. Os servidores da Casa se acostumaram com uma série de benevolências, quando tudo era dado a favor, de forma indiscriminada. [Era] uma concessão de benefícios indiscriminada.

E-09 – Falta uma burocracia mais agressiva, que busque mais autonomia. E a autonomia não é só em relação ao agente político. A burocracia forte tem que fazer o enfrentamento para baixo em relação à própria burocracia: direitos indevidos, obrigações de trabalho, cumprimento de dever e de tarefas, estabelecendo uma regra geral. A boa burocracia, que [...] planeja, tem que fazer este enfrentamento todo: para baixo e para cima. Se não fizer, ela se desmoraliza. O esforço de trabalho tem que ser universal e a burocracia tem que apostar nisso. Não permitir qualquer tergiversação em relação a isso. Senão, ela não consegue fazer nada para cima. Para ter [...] autonomia, para poder fazer um planejamento, ela tem que fazer esses dois enfrentamentos muito claramente.

Dois entrevistados, em seis falas (0,7%), aportam (*T5C3F2*) *Exemplos pontuais diversos* de desalinhamento. Três falas, sendo duas de um entrevistado, foram selecionadas. E-02 enquadrado como desalinhamento interno à burocracia o caso dos empréstimos com margens consignadas agenciados ilegitimamente pelo então diretor da Secretaria de Recursos Humanos, que culminou com sua demissão do Senado, em 2009.

E-02 – A questão das margens consignadas foi uma ação ilegítima da burocracia; servidor se beneficiando, ganhando comissão pelos empréstimos. Era muito comum a burocracia tentar fazer cumprir um limite [para empréstimo], aí a pessoa procurava um senador, que ligava para a burocracia e a burocracia liberava. Então, o parlamentar também estava agindo de forma ilegítima. É uma ação ilegítima, mas, nesse caso, não era uma prática tão comum que se possa dizer que havia um alinhamento [com] o ator político, um grupo político envolvido.

E-09 – [Outro exemplo de desalinhamento interno ao ator burocrático:] avaliação do estágio probatório. Todo mundo sabe que essas avaliações são ‘meia-boca’ e nunca se mudou. Não há uma política clara de avaliação. E o servidor não é contra isso, não se levanta contra isso.

E-09 – Horas extras pagas como complementação [salarial e não executadas]: realmente um absurdo. Sabia-se que estava errado, como os servidores também sabiam e recebiam. Então, [a ação ilegítima] é a do agente que está empoderado, assim como de quem não está.

Quatro entrevistados, em sete falas (0,8%), relatam casos de *(T5C3F3) Assincronia de processos; desarticulação interna*. Duas falas evidenciam a questão. E-07 foca o processo administrativo, enquanto E-16 destaca a relação entre os processos administrativo e legislativo:

E-07 – Às vezes a gente mesmo, dentro da própria burocracia, não consegue fazer alguma coisa. Recebe-se autorização da parte política, mas a própria burocracia, as próprias áreas administrativas têm dificuldade de implementar. O Senado é mestre nisso.

E-16 – A estrutura administrativa da Casa, muitas vezes, não compreende bem a área legislativa. Certas normas são colocadas sem o devido cuidado com a realidade da área legislativa. Eu [ator burocrático] não vejo isso como conflito de alinhamento do político com o burocrático, mas como conflito de alinhamento dentro da esfera burocrática. Desconhecimento da própria burocracia das diversas peculiaridades da Casa. Em diversas ocasiões, tive que recorrer ao nível político para resolver um problema burocrático.

Três falas (0,4%), de dois entrevistados, relatam desalinhamentos relacionados com *(T5C3F4) Registro de ponto* de servidores. Uma fala ilustra problema e consequência:

E-09 – [A instituição do] ponto [eletrônico] foi correta, está certa, mas a execução... Por exemplo: liberar o ponto dos Gabinetes eu não sei se está certo, já fragilizou a ideia. Muitas vezes, não se controla efetivamente o ponto [eletrônico]. O que acontece? Áreas que queiram trabalhar alinhadas, de forma correta, sem injustiça e também sem privilégios acabam pagando um preço alto, porque não [retêm o servidor], que vai buscar o benefício [em outra área]. Há um desalinhamento [interno ao ator burocrático].

Seis entrevistados, em treze falas (1,6%), reportam que *(T5C3F5) Unidades da burocracia do Senado competem entre si*

*para obter apoio do ator político e ganhar poder. Três falas exemplificam a questão:*

E-02 – Em época de pré-eleição, eleição, pós-eleição, colegas saem viajando país a fora, se oferecendo para ser chefe de Gabinete. Como um vai dizer que é melhor do que o outro? “Eu consigo as coisas mais rápido dentro da Casa, reforma para seu Gabinete, Gabinete maior, pedido na Gráfica, melhores computadores...” Sempre em sacrifício da Instituição.

E-07 – Há espécie de competição entre as áreas da [burocracia da] Casa [por] apadrinhamento das suas realizações [por ator político]. É [uma forma de] validar a agenda.

E-17 – [O funcionamento do Senado] não é pleno. [Há] uma condição, um apoio que oferece condições, mas, em contrapartida [há] uma oposição que fica procurando coisas, argumentos para desqualificar ou desmerecer o que [se] está fazendo, por questões de competição mesmo. Existe uma competição eterna, que dificulta muito a gestão do seu [ator burocrático] trabalho, o que [se] tem que fazer.

Um entrevistado (0,1%) aponta a (T5C3F6) *Licença capacitação* de servidores como objeto de desalinhamento interno à burocracia:

E-09 – Estamos aqui às voltas com licença capacitação: há um festival de licença capacitação. É antiético, absolutamente antiético: estamos liberando [servidores] para fazer curso [com] licença capacitação de três meses, [recebendo] função comissionada. O [servidor] que sai para uma licença capacitação não pode sair com função comissionada. A não ser que [a organização] fale o seguinte: “eu quero que você faça esse curso porque é fundamental para seu trabalho e, [como] um fator de estímulo, você vai com sua função comissionada”. Se [o gestor] é contra, todo mundo reage contra [ele]. O servidor acha que tem esse direito. É muito complicado...

#### 4.5.4 (T5C4 -) Traços da Administração Pública Brasileira

Nesta Categoria, agrupam-se características culturais e históricas brasileiras, oriundas do Brasil Colônia, que ainda perdu-

ram e, eventualmente, determinam o comportamento dos atores político e burocrático e a relação entre eles, no Senado de hoje.

Quinze falas (1,8%), de seis entrevistados, afirmam que *(T5C4F1) A relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos clientelistas e patrimonialistas*. Três falas ilustram:

E-04 – O ator político ainda tem visão clientelista [e] não de profissionalização da administração.

E-12 – A formação da estrutura do Senado, do ponto de vista burocrático, é muito mais decorrente da história do Legislativo brasileiro, em termos de formação e circulação de elites, do que propriamente de uma estrutura de apoio desenvolvida de maneira lógica. Está muito impregnada aqui, mais no Senado até do que na Câmara, a questão das famílias que dominaram a política, das estruturas criadas em função de pessoas e não de necessidades. Grande parte da estrutura do Senado é arcaica e ligada à forma de dominação, de funcionamento da política brasileira durante séculos. Do ponto de vista prático, isso atrapalha um bocado a atividade [burocrática] em si, porque tira a velocidade que a Administração precisa para ser realmente útil, funcional dentro de uma nova política, de uma nova sociedade.

E-13 – A sociedade paga carro, gasolina, motorista, paga onde ele [ator político] for. [O ator político] da Presidência, Primeira Secretaria, tem cota dupla, tripla, além do que já tem como senador. A Primeira Secretaria e a Presidência podem fazer o que quiserem, na hora que quiserem, no preço que quiserem. Por que eles não têm limite?

#### 4.5.5 (T5C5 -) Opiniões pessoais

Esta Categoria agrupa opiniões verbalizadas pelos entrevistados sobre o que ele pessoalmente acredita em relação ao contexto explorado. São expressões na forma de frases feitas, clichês, paradigmas, crenças, juízos, sentimentos, pensamentos.

Doze entrevistados, em 32 falas (3,8%), opinam *(T5C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático*. Quatro falas descrevem aspectos da questão. A fala de E-16, que desta-

ca a *confiança* como valor determinante da boa relação entre os atores político e burocrático, está bifatorada em (T6C1F1) *Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático*.

E-01 – É muito difícil para o administrador falar no mesmo tom que um senador da república. É difícilimo!

E-12 – É muito mais fácil você perder o [servidor] jovem para estrutura antiga do que aproveitar o embalo todo e fazer a transformação da estrutura: [provocar] um efeito maior na transformação do político, da estrutura política. O que nos é possível.

E-16 – O Senado tinha um *staff*, uma Administração em que os servidores, por terem sido escolhidos por afinidade, tinham aproximação maior com os senadores, o que fazia com que o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] acontecesse de maneira muito natural. Até o fim dos anos 90, ainda [havia] uma grande convergência de agendas [entre os atores político e burocrático]. Eram pessoas [ator burocrático] que tinham acesso e confiança dos senadores [ator político], [havia] relação de confiança, de proximidade da burocracia com a esfera política. Era muito mais fácil alinhar a agenda política com a burocrática. Com a renovação dos quadros político e burocrático, há, hoje, um distanciamento maior entre o nível político e o burocrático. O distanciamento está cada vez mais evidente na grande falta de confiança do nível político em relação ao burocrático e, ao mesmo tempo, na incapacidade [do ator burocrático] de entender a agenda política e propor alternativas boas para sociedade. Essa crescente dificuldade de diálogo é uma crise para o Senado de agora e para o futuro.

E-18 – As pessoas burocráticas, técnicas, que atendem os atores político precisam estar em sintonia com eles. Para dizer sim e não. Tudo funciona quando existe esse ouvir. O ator político ouvir o técnico, e mesmo que não concorde, poder debater. E o técnico também ter a sensibilidade de enxergar que nem tudo aquilo, o linear, bem estreitinho, tecnicamente falando, é possível. Se for um técnico muito rígido, absolutamente estreito, não vai dar certo, vai haver desalinhamento. O alinhamento é essa fluidez de falar e de ouvir um ao outro.

Treze falas (1,6%), de oito entrevistados, comentam (T5C5F2) *Sobre a gestão do Senado em geral*. Três falas, sobre aspectos distintos, foram selecionadas:

E-06 – [O] conflito se resolve numa ponderação de valores subjetiva. E essa é a esfera de decisão do agente público. É quando ele faz valer o salário dele. Quando ele pondera a situação de forma a resolver aquele aparente impasse de forma menos traumática para o conjunto das pessoas. Alguém vai sofrer, mas sofre menos do que sofreria se não fosse tomada aquela decisão em particular. Isso eventualmente significa transpassar ou desconsiderar um princípio, uma norma geral que está posta de forma difusa, mas que em concreto levaria a uma situação de injustiça ou não mais desejável.

E-11 – A estrutura administrativa do Senado não é um fim em si. O fim é a atividade legislativa, exercida pelos senadores. Nós [ator burocrático] estamos aqui para apoiá-los e tornar o trabalho deles eficiente, fácil. Nossa atividade é meio.

E-18 – A Administração Pública precisa pensar e agir como empresa privada, com os princípios que regem uma empresa privada: de eficiência. Aquilo que a Constituição manda. Mas, para cumprir aquilo, tem que pensar como empresa privada, na gestão. Porque a empresa privada não vai encher de pessoas, não vai ter uma folha [de pagamento] onerosa. Numa empresa privada, a pessoa não funcionou, vai embora. Quem não contribui está fora. A empresa privada tem que aproveitar o máximo com o mínimo de recursos. Tem que ser eficiente. No serviço público, o dinheiro é de todo mundo ou de ninguém, o papel é de todo mundo ou de ninguém. Tanto faz como tanto fez, recebe dinheiro no final do mês. Não estou falando da estabilidade, porque eu acho que tem que ter o servidor concursado [e] o comissionado. [Há] necessidade dos dois. Mas essa estabilidade, às vezes, é sinônimo de lassidão. Para o Senado funcionar, para a Administração Pública, tem que funcionar com a cabeça de uma empresa privada.

Há onze comentários (1,3%), de oito entrevistados, (T5C5F3) *Sobre o ator político*. Três foram selecionados:

E-01 – Um presidente do Senado não pode ter vontade própria, se não ele transforma a Instituição em gueto de interesse pessoal.

E-16 – A falta de visão do segmento político restringe o burocrático. Apenas com uma mudança de mentalidade do [ator] político é que [o Senado] consegue chegar nesse nível [ser referência em Administração Pública].

E-18 – A política é a arte de encontrar solução para as circunstâncias. Esteja ela onde estiver, entre vizinhos, dentro de casa ou dentro do Parlamento, ou entre o Parlamento e outro Poder. É a arte de encontrar a melhor solução.

Dez entrevistados, em 28 falas (3,3%), comentam (*T5C5F4*) *Sobre o ator burocrático*. Quatro falas foram selecionadas, sendo duas de um mesmo entrevistado. E-01 e E-05 convergem sobre a fragilidade da posição de gestor no Senado – servidores sentem-se institucionalmente desamparados no exercício da função. E-14 evidencia uma vez mais a significativa distinção entre os processos administrativo e legislativo na relação com o ator político. De acordo com o entrevistado, o processo administrativo é relativamente mais frágil nessa relação. Como evidenciado em (*T1C1F1*) *O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida*, o processo administrativo acusa mais golpes oriundos de interferências do ator político do que o processo legislativo. Ou, sob outra perspectiva, o processo legislativo, talvez, esteja mais bem aparelhado para lidar com o ator político do que está o processo administrativo. É uma hipótese a ser investigada.

E-01 – O administrador do Senado tem muito medo de fazer tudo, porque ele se sente... meio exposto.

E-05 – Ser gestor no Senado é algo de altíssimo risco.

E-14 – A área administrativa, área meio, tem deficiências. Justamente por conta das necessidades de atender às peculiaridades de cada senador – espaço físico, priorização de demandas. Isso, talvez, seja o nosso maior problema.

E-14 – A área legislativa funciona muito bem. As construções regimentais [que] foram feitas, com o tempo permitem que se tenha flexibilidade na aplicação [do regimento] para viabilizar os acordos políticos. Isso é essencial. A área-fim da Casa é essa. [O ator burocrático tem] que entregar aos senadores o suporte necessário para

que eles possam deliberar. O que interessa é alimentar o Plenário para que ele possa deliberar e essa área funciona muito bem.

Quatro entrevistados falam nove vezes (1,1%) (T5C5F5) *Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado*. Duas falas resumem a ideia. A fala de E-14 está bifatorada em (T1C2F3) *O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político*, atrás.

E-12 – Aqui no Senado, só funciona a mídia: botou no jornal, virou verdade. Ninguém está preocupado em checar.

E-14 – Eu [ator burocrático] vejo pouco aqui no Senado [o ator burocrático influenciar o ator político]. Com muita frequência, a melhor opção burocrática não é a adotada, porque ela tem vieses políticos complexos, difíceis de explicar. A mídia tem interpretação frequentemente pejorativa sobre a atuação burocrática do Senado. E como a mídia exerce um poder político, exerce uma pressão política acaba que se abandona a melhor estratégia técnico-burocrática para [se] adotar uma estratégia política.

#### 4.5.6 (T5C6 -) *Benchmarking*

Nesta Categoria reúnem-se comparações feitas pelos entrevistados entre o Senado e outros órgãos da Administração Pública, ou entre os poderes da República.

Nove entrevistados afirmam onze vezes (1,3%), implícita e comparativamente, que (T5C6F1) *A gestão da Câmara dos Deputados é melhor do que a gestão do Senado*. Quatro falas trazem evidências complementares do pensamento. E-01 aborda a descentralização de funções da Comissão Diretora da Câmara versus a centralização na Comissão Diretora do Senado. E-02 ressalta o que entrevistados comentaram como independência do ator burocrático em relação ao ator político, conteúdo codificado em (T5C2F1) *Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão* e, principalmente, em (T5C2F2) *Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político*. E-04 retoma a questão da ocupação pelo ator político dos espaços tradicionalmente destinados ao ator burocrático, comen-

tada anteriormente em *(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável* e codificada em *(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física*. Finalmente, E-07 aborda a questão da centralidade administrativa na Câmara versus a competição entre os processos administrativo e legislativo do Senado, tangenciada anteriormente, em três ocasiões: (i) *(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão*; (ii) *(T5C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político*; e (iii) *(T5C3F5) Unidades da burocracia do Senado competem entre si para obter apoio do ator político e ganhar poder*.

E-01 – Na Câmara [dos Deputados], eles pegaram todas as atribuições – passagem, residência oficial, administração – e distribuíram pela [Comissão] Diretora. No Senado, já há um tempo que não se faz isso. O que existe é uma centralização na figura do presidente.

E-02 – Na Câmara dos Deputados é muito bem separado: a Instituição não se confunde com o projeto político do deputado.

E-04 – [Na] Câmara [dos Deputados] se preservou aquela torre todinha para a burocracia e não para os parlamentares. Aqui [no Senado] a torre [Anexo I] está sendo esvaziada para [uso dos] parlamentares. Vê[-se] que, na Câmara, [o ator burocrático] tem um prestígio e que aqui não tem mais. O que é ruim.

E-07 – Na Câmara [dos Deputados], a centralidade administrativa está na Diretoria Geral. A Secretaria Geral da Mesa não compete com ela sob o ponto de vista de diretriz administrativa. Ela cuida do aspecto legislativo da Casa. A parte administrativa é preponderantemente dirigida pela direção geral. No Senado, isso é muito mais dividido, são ilhas de poder distintas.

Cinco entrevistados, em sete falas (0,8%), estabelecem *(T5C6F2) Comparações com outros parlamentos*. As três falas selecionadas reeditam a questão da centralidade e o empoderamento da gestão, abordada atrás, em *(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão* e em *(T5C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao*

*ator político*, relatando modelos distintos para alcançá-la. E-14 opina que o modelo não seria aplicável ao Senado tal como a Instituição funciona hoje. A questão, todavia, é precisamente esta: a forma como o Senado vem operando sua gestão até aqui, notadamente nos períodos históricos 1 e 2, abordados a seguir, na Categoria (T5C7 -) *Períodos históricos da Administração do Senado*, tem dado evidentes sinais de falência e da necessidade de se atualizar o modelo. O período histórico 3 (atual e, em tese, provisório), no qual um só gestor opera os dois processos – legislativo e administrativo – é, segundo alguns entrevistados, experiência suficientemente bem sucedida para ser formalizada e perenizada.

E-07 – Em vários parlamentos do mundo, há uma espécie de secretário geral, ou secretário geral da mesa e ele comanda tudo: a parte legislativa e a administrativa. Muitas vezes, é, inclusive, um parlamentar, o que corresponderia aqui ao primeiro secretário. Mas ele está ali realmente investido no poder de comando [da] Casa.

E-10 – Todos os parlamentos [de países de língua portuguesa], com exceção da Câmara e do Senado [do Brasil], são geridos por um Conselho de Administração, presidido por um parlamentar, não obrigatoriamente da Mesa; dependendo do modelo, com representantes de todos os partidos, e sempre com voz e voto do diretor-geral. [Nesses] parlamentos não existe secretário-geral e diretor-geral, é uma só pessoa [desempenhando ambas as] funções, tal como [está o Senado] hoje. [Nos Conselhos de Administração], sempre há pelo menos dois representantes dos funcionários com voz e voto: o diretor-geral e um representante eleito dos servidores, que não é sindicato. [Dessa forma,] não há prejuízo da instância política [e] há maior participação, até uma maior reflexão na tomada de decisão. Os Conselhos de Administração não se misturam com a Mesa Diretora, exatamente porque a Mesa Diretora está voltada pra área política.

E-14 – Há muitos parlamentos que são assim [diretor-geral e secretário-geral da Mesa são a mesma pessoa]. Na Inglaterra é assim, na Espanha é assim, salvo engano, em Portugal é assim também. Do jeito que o Senado funciona hoje eu [ator burocrático] não acho que isso seja viável.

Oito falas (1,0%), de seis entrevistados, fazem (T5C6F3) *Comparações com outros poderes: Executivo ou Judiciário*. Três falas, de dois entrevistados, foram selecionadas. E-14 compara o Senado com o Executivo; E-16, em sua primeira fala, compara implicitamente com o Judiciário; e, na segunda, enxerga o que chama de ameaça de reproduzir no Senado o modelo de gestão do Executivo, com gestores nomeados por livre provimento pelo ator político (cargos em comissão, em vez de ocupados por servidores efetivos).

E-14 – O Senado tem peculiaridades que dificilmente se encontraria no poder Executivo. No Ministério, é muito claro quem dá o comando [...] numa hierarquia muito clara e, geralmente, afinados do ponto de vista ideológico. No Senado, se tem um presidente e um primeiro secretário. Embora essa hierarquia se coloque claramente na confecção da pauta legislativa, na hora da Administração atender às necessidades da Casa, a demanda de um senador equivale à demanda de um ministro no Ministério.

E-16 – [Em] órgãos como TSE, TCU, tribunais, de um modo geral, em que essa rotatividade [do ator político] não acontece, os servidores ganham a confiança da esfera decisória pela proximidade, pelo tempo. As coisas fluem de uma maneira muito mais organizada.

E-16 – O Senado caminha para um rumo perigoso, porque, na medida em que esse alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] fique difícil, não vai ser a esfera política que vai mudar. A esfera política vai impor as mudanças na burocrática. E se a gente reproduzir no Legislativo o modelo do Executivo, a tendência vai ser um primeiro escalão comissionado. O primeiro escalão comissionado, talvez, seja uma ameaça seriíssima para a burocracia porque vai ser a forma de alinhar as agendas.

#### 4.5.7 (T5C7 -) Períodos históricos da administração do Senado

Nesta Categoria, classificam-se comentários que emergiram das entrevistas referenciando três períodos históricos típicos e distintos da gestão do Senado, de 1995 ao presente:<sup>6</sup> (i)

<sup>6</sup> Atualizado até 12/11/2014.

14 anos com um só diretor-geral, que chegou a ser chamado de 82º senador, tamanho era seu poder; (ii) 5 anos com 5 diretores-gerais, período de grande instabilidade na Casa; e (iii) o período atual<sup>6</sup>, quando o diretor-geral exerce cumulativamente o cargo de secretário-geral da Mesa.

Sete entrevistados, em doze falas (1,4%), comentam sobre o *(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos*. Três falas representam o pensamento e destacam o grau de disfuncionalidade do processo administrativo e da relação entre o principal gestor do Senado e o ator político naquele período, que frequentemente é referenciado como “Era [nome do diretor-geral]”. Três falas dão uma ideia do *modus operandi* da gestão naquele período. A fala de E-01 está bifatorada em *(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma indevida*. A de E-04, em *(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida*.

E-01 – Naquele momento, a Administração era prestigiada porque tinha a capacidade, a varinha mágica, de atender aos pedidos individuais [do ator político]. Com isso, criam-se elos de convivência e de favores. Favor é uma palavra que nunca cabe na Administração. Nunca. Não pode.

E-04 – Qualquer pedido político era atendido pela burocracia.

E-15 – [...] Não se contratava absolutamente nenhum terceirizado para Casa, para qualquer tipo de serviço, desde limpar o chão, varrer, até outros um pouco mais complexos, sem que tivesse autorização do diretor-geral. Uma Casa como essa, com a complexidade dela, uma estrutura administrativa imensa, o diretor-geral se ocupar de indicar um terceirizado para varrer o chão!

Quatro entrevistados, cada um com uma fala (4; 0,5%), comentam o *(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais*. Uma fala, bifatorada em *(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida*, sintetiza o conturbado período:

E-07 – Os últimos diretores-gerais tiveram claramente problemas de sintonia com esse diálogo [com o ator político]: a Comissão Di-

retora ia numa linha e o[s] diretor[es]-gera[is] não consegui[ram] se alinhar ou ir na mesma toada que, sobretudo, o presidente. Essa desconformidade acabou resultando na dispensa dos dois últimos diretores-gerais.

Seis entrevistados fazem quinze comentários (1,8%) sobre o *(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor*. Duas falas resumem o período. O longo comentário de E-10 ressalta dois aspectos capitais da questão: (i) a unificação da gestão sobre os processos legislativo (finalístico) e administrativo (de apoio, ou meio); e a ênfase institucional no processo finalístico.

E-08 – O que funciona bem, e é uma experiência bem recente, é quando as expectativas do agente administrativo têm boa ressonância no agente político; quando os dois têm uma afinidade que torna possível ao ator administrativo fazer ponderações e produzir convencimento. Estamos vivenciando um momento assim, [em] que o agente administrativo tem se mostrado capaz de produzir convencimento no ator político e ele aderir a uma proposta um pouquinho mais ampla. É um dado positivo.

E-10 – Reputo como extremamente benéfica termos [hoje] uma só pessoa na SGM [Secretaria Geral da Mesa] e na DGer [Diretoria Geral]. Há uma coincidência administrativa que nunca houve. E há uma preponderância da área fim. Isso tem facilitado um bocado a Administração. Tem feito com que a Administração rode mais rápido, porque o diretor-geral sente o que o secretário-geral da Mesa sente quando [, por exemplo,] chega lá um senador cadeirante ou deficiente e não consegue entrar no Plenário, não consegue discursar na tribuna. Porque são a mesma pessoa. Ele percebe isso com uma sensibilidade melhor e a Administração tem que agir mais rápido, porque não é aceitável que um parlamentar, por ser deficiente, não tenha as mesmas condições de acessibilidade que qualquer outro parlamentar. Então essa sensibilidade é muito boa para a Administração: ela foca onde tem que focar. [Por] muito tempo, a dissonância [entre] secretário-geral e diretor-geral foi muito ruim para o Senado. Eu adoraria que fosse criada uma FC-6 [função comissionada de nível 6, que não existe no quadro do Senado; as mais altas são de nível 5, ocupadas pelo diretor-geral e pelo secretário-geral da Mesa]. E que, enfim, se pudesse representar, uma pessoa

só, toda a Administração da casa – área fim e área meio. A área meio está aqui para atender a área fim, porque a legitimação do Senado só vai acontecer quando ele funcionar melhor na sua área fim. Se houve maximização da área meio em algum momento, houve e foi ruim. A sociedade reconhece o Senado pelo trabalho do parlamentar. É necessário que se tenha esse direcionamento para a área fim, o que fica muito mais fácil com uma só pessoa [ocupando] os dois cargos.

#### 4.6 Tema 6 – (T6 -) Valores

Nesta Categoria estão codificados comentários sobre alguns dos princípios considerados na pesquisa para a qualificação de legítimo aos alinhamentos de agenda entre os atores político e burocrático, como eficiência, transparência e *accountability*. Também foram codificados valores ou elementos considerados benéficos, pelos entrevistados, para a relação entre os atores político e burocrático ou para o Senado, como confiança e planejamento.

##### 4.6.1 (T6C1 -) Confiança

Nesta categoria, abrigam-se falas dos entrevistados a respeito da confiança, entendida como a convicção de um ator de que os propósitos e ações de outro não causarão malefício ao primeiro nem ao Senado.

Quatro entrevistados verbalizam nove vezes (1,1%) que (T6C1F1) *Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático*. Uma fala representa o conjunto. Nas nove falas, os entrevistados reconhecem e repercutem a relação personalíssima entre os atores político e burocrático. A relação de confiança se estabelece e sustenta muito mais no âmbito da personalidade do que nos protocolos formais entre os cargos de autoridade. Não é, por exemplo, o presidente que confia no diretor-geral ou no secretário da Mesa; mas a pessoa do presidente, o senador “Fulano”, que precisa confiar na pessoa daquele diretor ou daquele secretário, o senhor (ou senhora) “Sicrano”. É ca-

racterística da cultura latina, que é orientada a pessoas<sup>7</sup> (LEWIS, 1996), e não se restringe ao Senado ou ao Parlamento. Mas aqui se potencializa e, eventualmente, se desvirtua quando associada a traços da Administração Pública Brasileira, detalhados em 3.3.1 *Origens da Administração Pública Brasileira – patrimonialismo, mandonismo, clientelismo, coronelismo* e codificados em (T5C4 -) *Traços da Administração Pública Brasileira*. Em culturas como a anglo-saxônica ou a germânica, orientada a tarefas<sup>8</sup> (LEWIS, 1996), as relações tendem a ser mais formais e impessoais. Há vantagens e desvantagens em cada uma delas.

E-11 – O que contribui para o alinhamento é a relação de confiança dos agentes políticos com a Administração, principalmente os órgãos de direção. É [algo que] se constrói com o tempo e com a verificação da qualidade do trabalho prestado, da eficiência com que as coisas ocorrem no Senado.

#### 4.6.2 (T6C2 -) Eficiência

Nesta categoria, codifica-se a fala de um entrevistado a respeito da eficiência, entendida como competência para realizar tarefas da maneira correta, com o menor dispêndio possível de recursos.

Um entrevistado (0,1%) afirma que (T6C2F1) *Eficiência é fator determinante para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático*. E-11 afirma que a eficiência é instrumento de poder para o ator burocrático em direção ao alinhamento de agendas com o ator político.

E-11 – [A burocracia tem poder para minorar o desalinhamento com o ator político], mas [...] só com trabalho, demonstração de eficiência.

#### 4.6.3 (T6C3 -) Planejamento

Nesta categoria, agrupam-se as falas dos entrevistados sobre planejamento, entendido como competência de antecipar

<sup>7</sup> *people-oriented*, no original.

<sup>8</sup> *task-oriented*, no original.

ações para o cumprimento de objetivos previamente determinados, com monitoramento sistemático e continuado da execução e controle dos resultados.

Cinco entrevistados afirmam 18 vezes (2,1%) que (T6C3F1) *Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado*. Na fala selecionada para representar o conjunto, E-09 atribui relação causal entre o que considera falta de “política clara de planejamento” no Senado ao grau de “intervenção” do ator político na administração da Casa.

E-09 – Se há uma intervenção maior do agente [político], é porque falta também uma política clara de planejamento, que também condicione o agente político. Para obtermos mais o apoio do agente político às ações de rotina e de médio e longo prazo, para que não sejam alteradas, temos que ser mais fortes nisso, temos que ter uma política [de planejamento] mais clara.

#### 4.6.4 (T6C4 -) *Accountability*

Nesta categoria, codifica-se a fala de um entrevistado sobre *accountability*, entendida como a associação entre responsabilidade e capacidade de prestar contas publicamente.

Um entrevistado (0,1%) afirma que (T6C4F1) *O princípio da accountability é questionável neste contexto*.

E-06 – *Accountability* traz um problema [como princípio de qualificação do alinhamento como legítimo] porque ela é *ex-post*.

#### 4.6.5 (T6C5 -) *Transparência*

Nesta Categoria, classificam-se os comentários dos entrevistados relativos à transparência, entendida como comunicação ativa ou passiva de um ator a fim de manter outro informado sobre propósitos e ações do primeiro.

Seis entrevistados verbalizam 21 vezes (2,5%) que (T6C5F1) *Quanto mais transparência, melhor*. Três falas ilustram o conjunto. Enquanto se redigia esta análise, o Jornal do Senado, em sua edição de 13/11/2014, estampava na manchete de primeira página:

“Senado responde a 100% das demandas por informação” e, no subtítulo, “Estudo da Fundação Getúlio Vargas sobre transparência mostra que a Casa foi a única a atingir resultado entre os órgãos do Legislativo analisados”. No corpo do texto, há menções à Secretaria da Transparência e ao Portal da Transparência como ações “responsáveis pelo bom desempenho”.

E-01 – Nós já tivemos experiência com centralização do [ator burocrático no] Senado. Nesse mundo, não cabe [mais] centralização. É perigoso. O mundo político tem que ser cada vez mais transparente. Quanto mais centralizado mais risco se corre.

E-12 – A burocracia tem sido mais ativa na busca de transparência do que, tradicionalmente, o estamento político. Quanto mais [se] aumentar a transparência e mais se aumentar [a quantidade de servidores] com espírito mais republicano, [mais se cria] espaço para agendas cada vez mais legítimas.

E-16 – Uma das grandes formas de alinhar melhor as agendas política e burocrática é a transparência. A transparência é uma maneira de ajustar porque, na medida em que a sociedade percebe que os senadores não se submetem às regras burocráticas, a pressão existe para que eles se enquadrem.

Quatro falas (0,5%), de quatro entrevistados, afirmam que (T6C5F2) *Transparência nem sempre é desejável*. Uma fala representa o conjunto.

E-12 – Vamos botar [o processo eletrônico] em todas as áreas da Casa? Não. Na área legislativa não. Porque na área legislativa ainda tem o ‘esconde o processo’, some com esse negócio, passa um tempo engavetado. O relator segura e ninguém controla o tempo dele, devolve no tempo que quiser, devolve depois dizendo que não quer relatar, passa quatro anos com o processo. Se o processo eletrônico entrar na área legislativa, essa coisa fica exposta. Então, é a área de maior resistência da Casa. A transparência nunca é 100%. Mesmo quando o presidente compra a agenda, compra até a conveniência. Para a sociedade tinha que ser tudo transparente. Por que o [ator político] está sentado no relatório há seis anos? Se é contra, diga logo que é contra. Vai ter que ter uma justificativa. Pelo [processo eletrônico] consegue-se ler os processos e resolver. [Mas] boa parte do jogo do Legislativo ainda é completamente de bastidor e opaca ao cidadão.

Às vezes, opaca à própria burocracia, que está participando e não está sabendo que está ajudando no que está acontecendo.

#### 4.7 Tema 7 – (T7 - -) Comentários sobre a pesquisa

Neste Tema colecionam-se opiniões verbalizadas pelos entrevistados sobre a própria entrevista, a pesquisa, o trabalho acadêmico.

##### 4.7.1 (T7C1 -) Pesquisa relevante

Nesta Categoria, o entrevistado reconhece a relevância desta pesquisa para o Senado.

Oito entrevistados, em onze falas (1,3%), afirmam que (T7C1F1) *Este trabalho é considerado importante e oportuno*. Quatro falas representam o conjunto.

E-04 – Este trabalho [de pesquisa] é muito importante e oportuno: precisamos mudar o Senado; desenvolver mentalidade pública, institucional.

E-11 – São perguntas difíceis mesmo de responder, que tocam em pontos muito sensíveis, que [...] nunca vi nenhum trabalho abordando, mas a gente sabe que existem. Muitas coisas a gente sabe como funciona, mas não vê teorizado. Gostaria de ler seu trabalho, quando você concluir. O Senado é um órgão com muitos políticos. O funcionamento da Administração é *sui generis* mesmo. E é sensível. Por isso seu trabalho é útil. Não sei a que conclusão você vai chegar, mas seria muito interessante ver isso sistematizado.

E-17 – A relação entre o ator político e o ator burocrático é uma fonte rica de conteúdo porque a gente é isso. Muito mais isso [do] que qualquer outra coisa de gestão corporativa, [que] fica em segundo plano.

E-18 – São instigantes as suas perguntas. É um excelente trabalho, superimportante. Nunca vi um trabalho assim, nessa linha. Depois, eu quero.

##### 4.7.2 (T7C2 -) Teoria adequada

Nesta Categoria, o entrevistado reconhece a adequação da Teoria da Agência a este problema de pesquisa.

Um entrevistado (0,1%) manifestou a opinião de que (T7C2F1) *A Teoria da Agência, usada neste trabalho, é considerada adequada*. A fala está bifatorada em (T4C3F1) *O descontrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado*.

E-06 – Não saber faz parte do jogo, é uma forma de ‘sacanear’ quem está fora do jogo, que é [...] o ‘cara’ mediano, que não tem tempo nem energia para isso. As redes se constituem pra ‘esfolar’ esse sujeito. E nesse sentido, a Teoria da Agência [suporte teórico da presente pesquisa] é muito interessante, porque tenta modelar o custo do descontrole, do custo transacional.

#### 4.8 Uma ‘pseudoanálise léxica’

A análise léxica é o estudo científico de palavras e expressões de um corpo de texto com aplicação de métodos estatísticos, a fim de elucidar correlações semânticas ocultas (FREITAS; JANISSEK, 2000).

Aqui, não se pretende, sob nenhuma forma, sequer esboçar uma análise léxica. Todavia, na tarefa de codificação das 19 entrevistas, percebeu-se que algumas palavras ou expressões foram usadas pelos entrevistados com alta frequência relativa. Apenas com o intuito de explicitá-las, foi feito o exercício de exibi-las em classificação quantitativa descendente (Quadro 11). As quantidades estão expressas em número absoluto, sem tratamento estatístico algum. Mesmo porque a contabilização não foi feita a partir dos corpos de texto originais, as entrevistas, mas a partir dos trechos planilhados (extratos) de cada entrevista.

Para o exercício, quantificaram-se: (i) palavras que subjetivamente pareciam ser mais frequentes; (ii) princípios usados na pesquisa ou valores expressos pelos entrevistados, ambos codificados no Tema (T6 - -) *Valores*; e (iii) exemplos citados pelos entrevistados para os Quadrantes da MADA, analisados à frente, no título 5 *Apresentação comentada da matriz de alinhamentos e desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático (MADA)*.

Na primeira e terceira posições da lista classificada, estão, respectivamente, os cargos mais importantes do ator político, no que toca à questão problemática da pesquisa – o presidente e o primeiro secretário do Senado –, o que soa natural. Em segundo lugar, palavras com o radical ‘planej’, seja o verbo planejar ou o substantivo planejamento. A evidência reforça o já discutido anteriormente, principalmente, em *(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos* e em *(T5C2F8) Investir em planejamento*: planejamento parece ser a maior fragilidade percebida pelos entrevistados na gestão do Senado. Corroborando tal percepção, situam-se na quarta posição as palavras derivadas do radical ‘estrateg’ (estratégia; estratégico): completamente vinculada ao planejamento, está a estratégia (ou a falta dela). Em quinta posição, emerge a questão dos servidores comissionados e sua relação com o ator político e com os servidores efetivos, que tem gerado tensão e controvérsia, como se viu em *(T1C1F6) Servidor comissionado e funcionário terceirizado têm pouco ou nenhum poder para se contrapor a uma determinação do ator político. O terceirizado, ainda menos do que o comissionado* e em *(T5C1F5) Problemas relativos à gestão de pessoas*. Na sexta posição, emerge a ênfase na área finalística da instituição, o processo legislativo, vista em *(T5C2F7) Investir nos processos finalísticos, na atividade-fim*, e a questão da transparência, abordada na Categoria *(T6C5 -) Transparência*. Da 8ª à 12ª colocação, estão, nesta ordem, as questões de: imprensa e mídia; ocupação de espaços físicos tradicionalmente destinados à burocracia pelo ator político (Anexo, rua, N2); cortes de custo ou despesa; confiança; e eficiência. Todos tratados em Temas, Categorias e Fatores respectivos da Tabela de Códigos. A partir daí, em posições subsequentes, estão outros termos de destaque.

Ao fim e ao cabo, esta desprezível ‘pseudoanálise léxica’ acaba por ratificar as conclusões produzidas pela análise de conteúdo no seu todo.

**Quadro 11 – Palavras, termos, expressões em destaque**

<b>PALAVRAS, TERMOS, EXPRESSÕES EM DESTAQUE</b>					
<b>N</b>	<b>Palavras, termos, expressões</b>	<b>Total</b>	<b>N</b>	<b>Palavras, termos, expressões</b>	<b>Total</b>
1	Presidente; Presidência	77	20	Atos secretos	5
2	Planej...: planejar, planejamento	63	21	Violação do painel eletrônico	5
3	Primeiro secretário; Primeira Secretaria	27	22	Carro oficial	4
4	Estratég...: estratégia; estratégico	25	23	E-cidadania	4
5	Comissionado	19	24	Interlegis	4
6	Área legislativa; processo legislativo	18	25	Teto (salarial)	4
7	Transparência	18	26	Servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares	3
8	Imprensa; mídia	15	27	Acessibilidade	3
9	Anexo, rua, N2	13	28	Adicional de especialização	3
10	Cortes (de custo ou despesa)	12	29	Plano de saúde, assistência médica, senadores	3
11	Confiança	11	30	Projeto Jovem Senador	3
12	Eficiência	10	31	Código de conduta	2
13	Ato altera Resolução	8	32	LexML (discordância X concordância)	2
14	GD, gratificação de desempenho	8	33	Mandato (para diretor)	2
15	Ato 14; reforma administrativa	7	34	Passivo (trabalhista)	2
16	Nepotismo	7	35	Ponto eletrônico	2
17	Passagem, passagens aéreas	7	36	Selo (verba para correspondências)	2
18	Governança	6	37	Serviço médico, SAMS, SIS, médico	2
19	Hora, horas extras	6	38	Siga Brasil	2

PALAVRAS, TERMOS, EXPRESSÕES EM DESTAQUE					
N	Palavras, termos, expressões	Total	N	Palavras, termos, expressões	Total
39	Sistema de Comunicação	2	43	Avaliação de políticas públicas	1
40	<i>Accountability</i>	1	44	Estágio probatório	1
41	Alô Senado	1	45	Margens consignadas; empréstimos; consignados	1
42	Anões do orçamento	1			

Fonte: elaboração própria.

A Figura 5 ilustra graficamente a importância relativa das palavras, termos, expressões mais citados e quantificados no Quadro 11.

**Figura 5 – Importância relativa das palavras, termos, expressões em destaque**



Fonte: elaboração própria.



## 5. APRESENTAÇÃO COMENTADA DA MATRIZ DE ALINHAMENTOS E DESALINHAMENTOS DE AGENDAS ENTRE OS ATORES POLÍTICO E BUROCRÁTICO (MADA)

A Matriz de Alinhamentos e Desalinhamentos de Agendas entre os Atores Político e Burocrático (MADA), explicada brevemente no subtítulo 2.3 *Procedimentos técnicos – detalhamento*, compõe-se de quatro quadrantes, indexados de Q.1 a Q.4, que comportam exemplos práticos, materiais de alinhamentos legítimos ou ilegítimos e desalinhamentos entre as agendas política e burocrática no Senado. Foram casos apontados pelos entrevistados, alimentados incrementalmente e validados (ou não) a cada nova entrevista. Ao final do ciclo de 19 entrevistas, a Matriz adquiriu a configuração exibida no Quadro 12, cujo conteúdo será detalhado e comentado a seguir. O Apêndice H lista instrumentos administrativos internos do Senado que regulam ou documentam boa parte dos itens constantes dos quadrantes.

**Quadro 12 – Matriz de alinhamento e desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático (MADA)**

		AGENDA POLÍTICA	
		Legítima	Ilegítima
AGENDA BUROCRÁTICA	Legítima	<p><b>(Q. 1) Alinhamento +</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistema de comunicação do Senado (TV, rádio, jornal, agência, RP, Alô Senado, publicidade e marketing institucional)</li> <li>2. Programa Interlegis (original)</li> <li>3. Lex-ML</li> <li>4. Siga Brasil</li> <li>5. E-cidadania</li> <li>6. Avaliação de políticas públicas</li> <li>7. Adicional de especialização</li> <li>8. Ações de acessibilidade</li> <li>9. Projeto Jovem Senador</li> <li>10. Instituição de mandatos para os diretores de Controle Interno e Compras</li> <li>11. Votações dos <i>royalties</i> do petróleo e da Lei da Ficha Limpa</li> </ol>	<p><b>(Q. 2) Desalinhamento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Corte indiscriminado, não racional e desmedido de custos (hiper-redução ou eliminação de contratos críticos)</li> <li>2. ATC nº 14/2013 (reforma administrativa) altera Resolução (RASf)</li> <li>3. Suspensão de pagamento da Gratificação de Desempenho (GD) aos servidores: Ato suspendendo efeito de Resolução (Lei nº 12.300/2010, Plano de Carreira)</li> <li>4. Liberação do ponto eletrônico para servidores de gabinetes parlamentares</li> </ol>

		AGENDA POLÍTICA	
		Legítima	Ilegítima
AGENDA BUROCRÁTICA	Ilegítima	<p><b>(Q. 3) Desalinhamento</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ação de planejamento estratégico do Senado determinada pelo presidente: projeto desenvolvido por técnicos, pronto para implantação e interdito por diretor-geral</li> <li>2. Hora extra do Plenário (já corrigida por Ato do Primeiro Secretário - APS)</li> <li>3. Suspensão de pagamento da Gratificação de Desempenho (GD) aos servidores: Ato suspendendo efeito de Resolução (Lei nº 12.300/2010, Plano de Carreira)</li> </ol>	<p><b>(Q. 4) Alinhamento -</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anões do orçamento (pré-CPI)</li> <li>2. Violação do painel eletrônico</li> <li>3. Atos secretos</li> <li>4. Nepotismo</li> <li>5. Horas extras pagas como complementação salarial (e não executadas)</li> <li>6. Comissões remuneradas</li> <li>7. Suspensão de pagamento da Gratificação de Desempenho (GD) aos servidores: Ato suspendendo efeito de Resolução (Lei nº 12.300/2010, Plano de Carreira)</li> <li>8. Mau uso de verbas indenizatórias</li> <li>9. Caso dos selos</li> <li>10. Compra de passagens aéreas por parlamentares</li> <li>11. Extinção do serviço médico (SAMS)</li> <li>12. Corte de salários em vigência de liminar que determinava pagamento</li> <li>13. Ocupação, por senadores, de espaços originalmente destinados a áreas administrativas (Anexo I do Senado)</li> <li>14. Excesso de servidores comissionados nos gabinetes parlamentares</li> </ol>

Fonte: elaboração própria.

A MADA parte de duas hipóteses implícitas (GIL, 2010): (i) existem alinhamentos e desalinhamentos entre os atores político e burocrático no Senado; e (ii) os alinhamentos (só) podem ser legítimos ou ilegítimos. A primeira hipótese se confirma pelas falas e exemplos dos entrevistados codificados em Temas, Categorias e Fatores vistos anteriormente, assim como pelas falas abaixo:

E-14 – Necessariamente, haverá sempre [alinhamentos e desalinhamentos entre as agendas dos atores político e burocrático]. Eu

[ator burocrático] não consigo imaginar uma instituição [em] que não haja desalinhamentos. [...]

E-12 – O problema é quando, às vezes, esses alinhamentos e desalinhamentos [de agendas entre os atores político e burocrático] chegam a se refletir na questão legislativa. Aí, a coisa vira séria para o país. [...]

E-08 – Não [há] como negar; com certeza, há os dois tipos de alinhamento [legítimo e ilegítimo, entre os atores político e burocrático]. Já tivemos experiências dos dois tipos [...] na Casa.

E-12 – Sim. Com certeza [há] os dois [tipos de alinhamentos de agenda – legítimos e ilegítimos – entre os atores político e burocrático]. Vários desses [casos] eu conheço e concordo com a classificação que foi dada aqui [na MADA]. Algumas coisas que aqui estão [citadas] como [alinhamentos] legítimos, eu sei que não foram propostas para isso, mas acabou que funcionou.

A segunda hipótese, ao contrário da primeira, não se confirma: há desalinhamentos entre os atores sem, contudo, significar que uma das agendas é ilegítima. Três entrevistados descrevem aspectos distintos de tal possibilidade:

E-10 – Por vezes, há um entendimento distinto entre a burocracia e a política do que seria melhor para o Senado Federal em termos administrativos. Pode haver esse tipo de desalinhamento. Mas não são do fazer da Casa e, sim, mais no ideário.

E-11 – No episódio das nomeações do concurso público: [o ator burocrático entendeu] que o Senado precisa[va] de reposição em diversas áreas e [o ator político] entendeu que havia necessidade de conter despesas. É um momento de desalinhamento.

E-16 – Normalmente existe desalinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] na medida em que os atores burocráticos são limitados ou impedidos pela própria estrutura normativa de atender ao nível político como ele gostaria.

### 5.1.1 Quadrante 1

No quadrante Q.1, frequentemente referenciado nas entrevistas como “melhor dos mundos”, listam-se casos de alinhamento legítimo entre as agendas dos atores político e burocrático. Em boa parte, são projetos iniciados pela burocracia e apoiados pelo ator político, ou mesmo capturados por ele, segundo o construto proposto de captura positiva, descrito no subtítulo 4.4.4 (*T4C4 -*) *Captura de agenda*. Há também, em menor número, iniciativas do ator político, como as ações 10. *Instituição de mandatos para os diretores de Controle Interno e Compras*; e 11. *Votações dos royalties do petróleo e da Lei da Ficha Limpa*. Ressalta-se que a iniciativa nº 10 diz respeito ao processo administrativo, enquanto a nº 11, ao processo legislativo.

### 5.1.2 Quadrante 2

Os quadrantes Q.2 e Q.3, de desalinhamento entre as agendas dos atores político e burocrático, foram os mais controversos da MADA, na análise dos entrevistados.

Em Q.2, pressupõe-se que a agenda do ator político é ilegítima enquanto a do burocrático é legítima. Passa-se à discussão de cada uma das ações de Q.2:

1) *Corte indiscriminado, não racional e desmedido de custos (hiper-redução ou eliminação de contratos críticos)*. E-16 concorda quanto ao posicionamento da iniciativa em Q.2. E-08 acusa o impacto que a iniciativa teve sobre a Casa, sem, contudo, ratificar a qualificação da agenda como ilegítima. E-04 admite que há cortes bem-vindos, mas, tal qual E-08, registra o impacto negativo da ação sobre a Administração.

E-16 – Concordo que o corte [de despesas], sem dúvida, é uma agenda ilegítima [do ator político].

E-08 – Quando se fala em alinhamento ou desalinhamento [assume-se que já haja] traçada uma diretriz administrativa e uma política. Na verdade, o que ocorre no Senado é que o presidente que assume traça as diretrizes que acha que a Casa deve seguir e [o ator burocrático] adere [a elas]. Hoje, não [há] uma diretriz administrativa. A diretriz é definida, politicamente, pela direção política da Casa, e a Administração simplesmente adere. Por exemplo: essa política de cortes que o presidente adotou como discurso e que a Casa praticamente foi tragada para ela. Agora se está revertendo um pouco, com a admissão de servidores, com a tentativa de modernização de áreas que necessitam. Mas, no primeiro momento, foi uma agenda política que a Casa, administrativamente, teve que aderir do jeito que foi possível.

E-04 – Cortes de custos bem-feitos são bem-vindos.

E-04 – As instâncias administrativas estão gerando pouco valor para a Casa por causa da pressão e dos cortes de custo indiscriminados.

2) *ATC nº 14/2013 (reforma administrativa) altera Resolução (Regulamento Administrativo do Senado Federal – RASF)*. Um Ato da Comissão Diretora (ATC) é instrumento normativo inferior a uma Resolução, que é votada pelo Plenário de senadores. A última reforma administrativa do Senado foi determinada pelo ATC nº 14/2013, alterando o Regulamento Administrativo do Senado (RASF), que é uma Resolução. A rigor, a ação fere o princípio da legalidade. Todavia, há entrevistado que defende que seja assim, em nome da celeridade do processo, uma vez que o rito de apreciação em Plenário é moroso e de maior risco (por exemplo, algum senador pode pedir vistas do processo, ou, no caso extremo, o projeto pode ser reprovado). De outro lado, há quem considere, sim, uma ilegalidade, com efeitos nocivos para a Casa, tanto pela consequência direta de uma ação de tal magnitude sem discussão aprofundada, quanto pelo simbolismo praticado pela autoridade mais alta da Casa de que normas e regulamentos não precisam ser cumpridos.

E-16 – Concordo que o Ato [da Comissão Diretora] nº 14 [de 2013, que trata da reforma administrativa], alterando Resolução [Regulamento Administrativo do Senado Federal] é ilegítimo pela forma. Assim como o Ato que suspendeu [o pagamento da gratificação de desempenho] a GD é ilegítimo.

E-16 – Toda vez que as normas estabelecidas na Casa para dar estabilidade para a burocracia são ultrapassadas ou adaptadas pelo viés, pelo interesse político, há ingerência negativa, há mau funcionamento da Casa, que leva prejuízos de várias ordens: financeira; econômica, para o país; até prejuízos de organização do Senado, de desestabilizar a organização. Estabelece um parâmetro novo que é: eu não preciso seguir o regimento, tudo é flexível.

E-05 – A Resolução é um instrumento bastante bom para formar uma estrutura administrativa. Só que muitas vezes a Resolução é suspensa por um ato administrativo de baixa hierarquia. A Comissão Diretora decidiu e editou o Ato nº 14/2013, que suspendeu uma Resolução do Senado. Hoje, tudo o que acontece aqui é em cima de um ato de baixa hierarquia, que suspendeu os efeitos de uma Resolução. Isso é muito grave, é absolutamente ilegal. E o que acontece lá na frente? Esse ato é convalidado, cria-se uma Resolução com aquele teor, apresenta-se de manhã, vota-se à tarde e “os que aprovam permaneçam como se encontram” e pronto.

E-14 – A reforma administrativa foi feita por um instrumento de hierarquia inferior [Ato da Comissão Diretora], contrapondo um de hierarquia superior [Resolução de Plenário]. Isso costuma acontecer aqui no Senado. A Comissão Diretora vai tocando a Administração da Casa e, uma vez terminado o desenho, ela [o] submete à aprovação do Plenário. Nós ainda estamos fazendo a reforma administrativa. Já foram quatro ou cinco Atos sucessivos alterando aqui, acolá. Houve a primeira reforma administrativa. Depois, houve três Atos corrigindo. Se todos esses tivessem sido feitos por sucessivas resoluções, [haveria] um problema enorme de votação no Plenário. A ideia, aceita pelos senadores, sempre foi que a Comissão Diretora deveria tocar essa pauta administrativa e, ao final da legislatura, convalidasse em Plenário. Eu [ator burocrático] não acho isso tão ilegítimo do ponto de vista político.

*3) Suspensão de pagamento da Gratificação de Desempenho (GD) aos servidores: Ato suspendendo efeito de Resolução (Lei nº*

*12.300/2010, Plano de Carreira*). De todos os exemplos citados pelos entrevistados, este é o mais controverso. Há opiniões que o posiciona em três quadrantes distintos (Q.2; Q.3; e Q.4). O argumento que o coloca em Q.2 é o mesmo usado para defender a ilegitimidade do item 2 acima: Ato suspendendo efeito de Resolução (vide as duas falas de E-16).

4) *Liberação do ponto eletrônico para servidores de gabinetes parlamentares*. Um entrevistado apontou a liberação, pelo ator político, da obrigatoriedade de registro do ponto eletrônico para os servidores lotados nos gabinetes parlamentares como ilegítima por parte dele, criando impactos negativos na burocracia.

E-09 – A liberação do ponto eletrônico para os servidores dos gabinetes parlamentares é ilegítima [por parte] do agente político. A burocracia, pelo contrário, tentou fazer uma série de decisões no sentido de ter mais controle disso e não conseguiu. Foi influência do agente político.

### 5.1.3 Quadrante 3

Em Q.3, assume-se que a agenda do ator político é legítima enquanto a do ator burocrático é ilegítima (o contrário de Q.2).

O caso 1. *Ação de planejamento estratégico do Senado determinada pelo presidente: projeto desenvolvido por técnicos, pronto para implantação e interdito por diretor-geral* deu-se em 2008, quando a Presidência do Senado criou a Comissão Especial de Planejamento e Definição de Indicadores de Desempenho do Senado Federal, com objetivos específicos de: (i) realizar diagnóstico organizacional do Senado Federal; (ii) propor critérios para avaliação de desempenho das ações realizadas pelo Senado Federal; (iii) coordenar o processo de planejamento estratégico do Senado Federal; e (iv) melhorar a imagem do Senado junto à Sociedade. A Comissão elaborou o projeto, submeteu-o à apreciação do presidente, que o aprovou e ordenou imediata execução. O então diretor-geral, a quem pessoalmente não interessava que aqueles objetivos fossem alcançados, pro-

videnciou para que o projeto não fosse executado. Trata-se de exemplo didático de captura negativa, ilegítima e disfuncional, porque é perpetrada pelo agente burocrático sobre agenda do ator político.

O caso 2. *Hora extra do Plenário (já corrigida por APS)* também levantou alguma controvérsia. Trata-se de situação não mais existente, em que servidores que permaneciam a serviço do Plenário durante sessões que se estendiam noite adentro recebiam horas extras além do limite permitido pela norma então vigente. A norma já foi atualizada permitindo que esses servidores e outros, como os da Polícia Legislativa e do *Tour* do Senado, nas condições previstas na norma, recebam as horas extras devidas dentro da legalidade. A situação antiga foi interpretada por um entrevistado como ilegítima por parte do ator burocrático, que recebia horas extras, em tese, ilegais, ao mesmo tempo em que legítima por parte do ator político, uma vez que precisava dos serviços daqueles servidores. Eis por que colocada em Q.3. Duas falas comentam a situação: uma concordando, outra discordando do posicionamento:

E-16 – [O pagamento de] hora extra [para servidores que trabalham] no Plenário é um caso típico de desalinhamento dentro da esfera burocrática.

E-10 – Hora extra [indevida], talvez, seja uma falta de informação de quem falou. Houve um Ato do primeiro secretário [disciplinando] as horas extras. Depois, houve uma reunião da [Comissão Diretora], portanto, uma instância superior, em que foi tomada decisão, publicada no BASF [Boletim Administrativo do Senado Federal], dizendo que os servidores da Polícia [Legislativa], do *Tour* do Senado, da SGM [Secretaria Geral da Mesa] e os motoristas estariam desobrigados do limite de sessenta horas mensais. A Administração conversou com a [Comissão Diretora] sobre isso porque [se preocupava] muito com esses setores que têm notadamente atividade que justifica muito mais de sessenta de horas mensais. [Hoje, a Casa está] funcionando em regime mais restritivo do que a Lei nº 8.112. [Portanto], isso [horas extras pagas indevidamente, hoje] não existe.

O caso 3. *Suspensão de pagamento da Gratificação de Desempenho (GD) aos servidores: Ato suspendendo efeito de Resolução (Lei nº 12.300/2010, Plano de Carreira)*, também analisado em Q.2, recebe dois comentários que o colocam em Q.3. E-14 questionou a colocação dessa situação em Q.4, como lhe fora mostrada. Argumentou que a suspensão, pelo ator político, do pagamento da gratificação de desempenho dos servidores (instituída pela Lei nº 12.300/2010) por um Ato da Comissão Diretora, portanto, de hierarquia mais baixa não se constituiria em ilegalidade nem ilegitimidade, uma vez que a justificativa para fazê-lo prevalecia. Segundo o entrevistado, o conteúdo da lei é que era ilegítimo, no que tocava à concessão da gratificação indiscriminadamente, sem avaliação adequada do desempenho dos servidores.

E-05 – Aqui no Senado, não se tem cultura de avaliação. Ninguém quer avaliar ninguém, ninguém quer ser avaliado, o [servidor] quer ter avaliação máxima. O TCU tem pedido que se faça gestão de desempenho, só que aqui ficou na ideia de que seria mais gratificação.

E-14 – A suspensão [do pagamento] da Gratificação de Desempenho (GD) não é ilegítima. Ilegítima é a regulamentação que foi feita. É uma vergonha. Nós servidores [ator burocrático] fizemos uma regulamentação, que foi oferecida para os senadores apresentarem como Resolução e foi aprovada. Mas, sinceramente, tem que se esforçar muito para [se] conseguir tirar menos de 90%. A lei diz que o mínimo é 40% e o máximo 100%. A regulamentação diz que o mínimo é sessenta. O que desatendeu à lei? Foi a suspensão [do pagamento] ou a Resolução, que disse que o mínimo é 60% e não 40%? Na prática, distribuiu 100% para todo mundo. Sinto muito, discordo dos colegas que colocam isso como ilegítimo. Esse alinhamento da burocracia e a agenda política é legítimo. A GD foi mal regulamentada. O que tem que ser feito é uma nova regulamentação da GD para poder pagá-la. Do jeito que está não deve ser paga mesmo não.

#### 5.1.4 Quadrante 4

O quadrante Q.4 foi frequentemente referenciado como “o pior dos mundos” (em oposição a Q.1, “o melhor dos mundos”),

quando, em tese, ocorre o alinhamento ilegítimo das agendas dos atores político e burocrático. Quase que a totalidade dos casos mencionados é histórica e já foi solucionada.

E-14 – [Eu, ator burocrático,] não conheço, hoje, presentemente, alinhamentos ilegítimos da agenda política e da burocrática. Tirando [o caso] da [Gratificação de Desempenho] GD, reconheço todos os demais casos como ilegítimos, sim. Mas são alinhamentos resolvidos, que não existem presentemente.

E-10 – [...] No Quadrante 4, são coisas de administrações passadas: CPI do orçamento aconteceu há muito tempo; violação [do painel eletrônico do Senado] e o nepotismo, também, o Senado reagiu naquele momento, não existe mais; horas extras [indevidas] e comissões [indevidas] não existem mais; mal uso de verbas indenizatórias é muito questionável, há normas internas que regem o uso de verbas indenizatórias e cabe à administração cumpri-las. O caso dos selos também é referente a administrações passadas. Passagens áreas [de parlamentares] seria o caso mais recente, mas de um contrato que não existe mais: mudou-se a forma de lidar com passagens áreas exatamente para que não acontecesse mais. Suspensão da GD [Gratificação de Desempenho] é o único [item da lista] que ainda existe.

Dois entrevistados ratificam, de maneira geral, o posicionamento dos casos em Q.4:

E-09 – O benefício aqui [em Q.4] não é só do político. Também é dos servidores, do próprio agente administrativo, que é beneficiado desses ilícitos.

E-16 – Sem dúvida, os exemplos [do Q.4], são bem típicos de convergências ilegítimas.

Abaixo, comentários sobre os diversos casos:

E-15 – Eu acrescentaria um nesse [Q.4, de] alinhamento [ilegítimo]: o caso dos Atos secretos. Nesses, sim, houve uma relação política-burocrática [e] a responsabilidade maior ficou sendo da decisão burocrática. Foi quem determinou, ordenou que os Atos não fossem publicados. Isto não está escrito em lugar nenhum, mas a decisão de publicar é uma decisão administrativa. Foram mais de 600 Atos

não publicados, nem no Boletim Administrativo, nem no Diário do Senado e nem no Diário da União. Foi uma das coisas que mancharam muito a Administração da Casa. Foi realmente um dos momentos mais tristes da história do Senado Federal.

E-17 – Ressaltaria aqui [Q.4], os Atos secretos.

E-02 – Os Atos secretos entram aqui no alinhamento ilegítimo [Q.4]. Para que o parlamentar não fosse incomodado por suas nomeações de apadrinhamento político, os Atos não eram publicados, não havia transparência.

E-02 – A violação do painel eletrônico, os Atos secretos e os Anões do orçamento são bons exemplos de alinhamento ilegítimo [dos atores político e burocrático; se percebia muito bem o grupo político envolvido].

Finalmente, dois comentários questionando a qualificação de alinhamento ilegítimo:

E-11 – Há uma determinação do presidente [para que os] gabinetes dos parlamentares se [concentrem] no Anexo I e que os órgãos administrativos sejam deslocados para outros locais. O que se quer é que os senadores estejam mais próximos do centro da estrutura física do Senado. É uma demanda legítima da Comissão Diretora do Senado, que está sendo colocada em prática pela Administração. É um alinhamento legítimo, porque se busca um ganho de eficiência na atividade legislativa, embora nem sempre seja cômodo, confortável para a Administração sair do lugar [em] que se encontra há vários anos, para ocupar outros espaços. Ou seja, é um alinhamento porque estamos cumprindo. Muitas vezes, na sua definição será ilegítimo, mas isso está no âmbito da discricionariedade do senador, que vai fazer o seu juízo e isso não é questionado.

E-15 – Quando você coloca afirmativamente um alinhamento legítimo ou ilegítimo, você tem que considerar: essas decisões foram tomadas por quem? Em princípio, pela Comissão Diretora, órgão maior da estrutura da Casa, ou Atos normativos, administrativos do primeiro secretário, ou do diretor-geral, da competência de cada um deles. Ora, são Atos que, quando foram baixados, não foram contestados. Entraram em vigor legalmente, sem nenhuma contestação, nem por parte da Advocacia, nem pelo Controle Interno, que

são os dois órgãos fiscalizadores da Casa. Com o passar do tempo, chegou-se à conclusão de que eles feriam alguma norma, algum ordenamento jurídico. Mas, no momento, em que foram assinados e entraram em vigor, foram com atesto de legalidade.

### 5.1.5 Contradições

Alguns entrevistados manifestaram opiniões aparentemente contraditórias em suas entrevistas. Em um primeiro momento, afirmaram desconhecer irregularidades ou ilegalidades no Senado ou na relação entre os atores político e burocrático. Ao longo da entrevista e, principalmente, ao serem confrontados com os casos citados por outros entrevistados, posicionaram-se diferentemente. Eventualmente, até contribuíram com novos casos. Abaixo, seleção de três falas de E-03:

E-03 – Vou me permitir não considerar nenhum desses propósitos ilegítimos, porque há, no fundo, a legitimidade do demandante [senador]. Isso é legítimo para ele. [A demanda] pode ser difícil, até impossível de ser realizada, mas não questiono a legitimidade. Por exemplo, ele [ator político] acha que ocupar um andar inteiro de um anexo é legítimo por causa da sua força política, do número de pessoas que trabalham com ele, seu leque de atuação.

E-03 – [O ator burocrático] ter que atender a determinada demanda quando aquilo está totalmente errado, equivocado, afronta inclusive a Constituição. Então, o atendimento técnico é meio castrado.

E-03 – O nepotismo não foi extirpado; houve muitas separações judiciais para contorná-lo.

Outro conjunto de falas, este de E-15, em que se percebe mudança no discurso:

E-15 – Eu não vejo nessa relação senador-servidor, servidor-senador nada que venha a desabonar, ou que venha a ser negativo.

E-15 – Eu [ator burocrático] não consigo enxergar dificuldade, [algo] negativo na relação [entre os atores político e burocrático]. É uma relação muito respeitosa.

E-15 – [Não há] muita interferência de senador nos trabalhos da Casa. Eu [ator burocrático] nunca vi um senador interferir: “faça desse jeito, não faça do jeito que você está fazendo”, ou “é para fazer assim, não é para fazer ‘assado’”. Não vejo interferência nesse sentido.

E-15 – [A extinção do Serviço Médico do Senado] foi uma decisão muito radical da Comissão Diretora. Não precisava ter chegado a esse ponto. Faltou alguém para dizer assim: “se o Serviço Médico não está funcionando bem, vamos corrigir os males para que ele funcione bem”. Esse era o papel do agente público, do agente burocrático, do agente técnico. Foi uma medida muito radical, que está, segundo informações, trazendo sérios prejuízos para a Casa: após a extinção, aumentou muito a despesa do SIS [Sistema Integrado de Saúde do Senado].

E-15 – O nepotismo é grave. Esse é grave. É praticado até hoje, apesar de [haver] jurisprudência sobre isso, inclusive do Conselho Nacional de Justiça. Mas o Senado continua praticando. Inclusive, uma coisa que até chama atenção, entre os terceirizados. Terceirizados e comissionados, principalmente. Muito nepotismo, sabe? É uma das marcas negativas também da Administração do Senado, que não conseguiu dar um fim a isso.

E-15 – Eu acrescentaria um nesse [Q.4, de] alinhamento [ilegítimo]: o caso dos Atos secretos. Nesses, sim, houve uma relação política-burocrática [e] a responsabilidade maior ficou sendo da decisão burocrática. Foi quem determinou, ordenou que os Atos não fossem publicados. Isto não está escrito em lugar nenhum, mas a decisão de publicar é uma decisão administrativa. Foram mais de 600 Atos não publicados, nem no Boletim Administrativo, nem no Diário do Senado e nem no Diário da União. Foi uma das coisas que mancharam muito a Administração da Casa. Foi realmente um dos momentos mais tristes da história do Senado Federal.



## 6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta pesquisa se iniciou com a seguinte inquietude, traduzida em questão problemática: como o agente burocrático pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas política e burocrática no Senado em benefício da sociedade? (vide subtítulo *1.4 Problema de pesquisa*). Para respondê-la, é relevante, primeiramente, destacar que a tabulação dos dados empíricos – falas dos entrevistados – mostrou que o ator político (AP) influencia o ator burocrático (AB) muito mais intensa, frequente e, às vezes, dramaticamente do que a relação recíproca. Essa influência é reconhecidamente funcional e correta tanto pela teoria da relação Principal-Agente, quanto pelos próprios agentes entrevistados, desde que em limites adequados. Limites esses que são subjetivos, dinâmicos e dificilmente formalizáveis, passíveis de algum nível de objetivação pelos parâmetros das boas práticas de gestão, da boa governança e dos ritos burocráticos de uma Administração Pública saudável.

Os achados, todavia, denunciavam que os limites para influência de AP sobre AB no Senado inexistem, na prática. AP tem, sobre AB, poder total de agenda, de iniciativa normativa, de controle orçamentário e de coerção. AP tem poder de, a qualquer tempo: nomear e exonerar ocupantes de quaisquer posições administrativas; criar e extinguir unidades e processos organizacionais; alocar ou desalocar recursos financeiros, materiais, humanos; contratar e descontratar; iniciar ou interromper projetos. Tudo derivado da virtualmente ilimitada capacidade de instituir, revogar e fazer cumprir normas, assim como, eventualmente, descumpri-las em alguma medida e com baixo risco para si, se lhe for conveniente.

O poder que resta a AB é o poder, relativo e sempre condicionado por AP, de convencimento, a partir de eventual relação de confiança pessoal entre ambos (em oposição à relação institucional entre autoridades). No limite, a opção única e restan-

te de AB, se discordar de determinação de AP, reside no *locus* do domínio pessoal: exonerar-se da função em exercício, como ocorrido recentemente no âmbito da Diretoria Geral.

Assim, na configuração política-burocrática atual do Senado, AB pode contribuir para o alinhamento legítimo de agendas com AP, em benefício da sociedade, a partir dos seguintes pontos, segundo os entrevistados: relação pessoal de confiança com AP, que viabilize acesso e interlocução; preparo técnico e informacional, inclusive no âmbito político; planejamento, eficiência e transparência. Não há recursos institucionais estáveis e robustos para AB atender a anseios legítimos da sociedade de forma independente, sem a participação de AP. Similarmente, os instrumentos institucionais para AB limitar eventual exacerbação de AP sobre a Administração do Senado são frágeis objetivamente (normas) e subjetivamente (cultura, crenças, valores). AB é sempre submisso a AP, como explicitou

E-03: A burocracia ou Administração se comporta de modo ‘subalterno’ a esse tipo de desejo [do ator político], tem que se adaptar àquele pleito. É muito difícil se contrapor, em função da atuação de uma força política muito forte [do ator político sobre o burocrático].

A discussão do desalinhamento de agendas entre AP e AB transcendeu à qualificação de legítima ou ilegítima, que se mostrou limitada. Fez emergir aspecto relevante, sobejamente conhecido por AB, embora nunca objetivamente problematizado e mapeado (nem neste trabalho, de forma cabal). E-07 verbaliza-o assim: “[a política e a burocracia] são quase que dois mundos separados.”

Os relatos colhidos, associados à condição de observador participante, levam à interpretação do Senado como sistema complexo (na acepção de complexidade vista no subtítulo 1.1 *Apresentação*), composto de dois subsistemas (político e burocrático) patologicamente codependentes, em vez de funcionalmente interdependentes, contíguos e separados por membrana com permeabilidade unidirecional, de AP para AB, mas “quase que”, como diz E-07, impermeável na direção oposta.

Usualmente, o desalinhamento entre AP e AB é predominante sobre o alinhamento, sentenciam as falas dos entrevistados. Os mesmos que reconhecem que o atual momento, em que um servidor acumula funções de diretor-geral e secretário-geral da Mesa, tem sido de maior alinhamento relativo do que os dois períodos históricos anteriores (vide subtítulo *(T5C7 -) Períodos históricos da Administração do Senado*).

O nível de desinformação recíproca – de um ator sobre o universo do outro –, relatado pelos agentes burocráticos entrevistados, mostrou-se impressionante. O ator burocrático médio desconhece o modelo mental do ator político, embora sofra impacto direto dele. Tem interpretações, percepções subjetivas e, naturalmente, muitos juízos (boa parte deles desfavorável para o ator político e a boa relação entre ambos). Parte desses juízos, inclusive, é de que o *(T3C2F3) Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político* contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático. Há indícios de que a assertiva seja verdadeira. Contudo, a pesquisa não investigou diretamente o ator político. O fez indiretamente, pela percepção do ator burocrático.

O comando múltiplo do Senado foi largamente evidenciado pelos entrevistados.

Os custos de transação foram atribuídos genérica e majoritariamente ao “descontrole organizacional”, inclusive com a opinião de que o descontrole e o desalinhamento de agendas podem interessar a um dos atores ou aos dois. Os fatores mais destacados para mitigação dos de custos de transação foram planejamento e sincronia de processos; transparência; e investimento, nesta ordem: na independência de AB em relação ao AP, com empoderamento e/ou unificação da gestão; em pessoas (capacitação, reciclagem, atualização, formação, recrutamento e seleção, avaliação); e na própria relação de AP com AB.

A captura de agenda de AB por AP foi demonstrada nos seus dois tipos – 1 (apropriação positiva) e 2 (interdição nega-

tiva) –, embora haja quem rejeite o conceito porque *(T4C4F5) O ator político não captura a agenda do ator burocrático, ele a determina.*

O desalinhamento interno ao âmbito de AB, embora não previsto no desenho inicial da pesquisa e no roteiro de entrevistas foi denunciado com intensidade e relevância. Quatro fatores causais destacaram-se, entre outros de menor expressão: corporativismo; assincronia de processos; desarticulação interna; e competição entre áreas da burocracia por apoio de AP, que se traduz em mais recursos, mais poder, maior capacidade de execução.

Ficou patente em *(T5C4F1) A relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos clientelistas e patrimonialistas* que a relação entre AP e AB permanece eivada de resquícios da arcaica administração pública brasileira (CARVALHO, 1997; PROCOPIUK, 2013; SILVEIRA, s.d.), patrimonialista, clientelista, coronelista e mandonista. Apesar de iniciativas recentes em direção à transparência e ao enxugamento da estrutura (nem sempre no local correto e com a intensidade adequada, dizem agentes entrevistados), o Senado, como organização, está significativamente atrás de outros órgãos da Administração Pública, como, por exemplo, a Câmara dos Deputados e o Tribunal de Contas da União. Não tem processos sistematizados e estáveis de estratégia e governança, nem dispõe de instrumentos, métodos e práticas atualizadas de gestão, como: gestão estratégica, gestão por processos, gestão por competências, gestão da informação, gestão do conhecimento, gestão de tecnologia da informação, gestão de relacionamentos, gestão do ambiente, aprendizagem organizacional, inteligência estratégica antecipativa, para citar alguns componentes de um sistema sinérgico.

Os problemas organizacionais listados pelos entrevistados tiveram seu contraponto em simétrica lista de soluções por eles apontada (vide subtítulo *(T5 - -) Diagnóstico do Senado*). Como espécie de produto subsidiário da pesquisa, elaborou-se a *Matriz diagnóstica de relevância de problemas e soluções*, constante

do Apêndice I, cruzando-se os Fatores de problemas com os Fatores de solução e destacando-se os de maior relevância a partir do total de comentários dos entrevistados.

Três períodos históricos típicos e relevantes, de 1995 até hoje, emergiram das entrevistas. No primeiro, um diretor-geral ocupou a função por praticamente quatorze anos. Naquele período, relatam os entrevistados, foram perpetradas disfunções institucionais e mesmo violações de princípios legais da Administração Pública, cujos impactos ainda hoje são notados. No período seguinte, ainda no rescaldo da crise que abateu aquele titular do cargo, cinco diretores-gerais sucederam-se na posição, em cinco anos. E, finalmente, a situação atual, em que, pela primeira vez na história recente do Senado, um servidor exerce simultaneamente as funções de diretor-geral e secretário-geral da Mesa, o que suscitou expressivas defesas da institucionalização do modelo, a exemplo de outros parlamentos.

Comentários gerais sobre o Senado, o ator político, o ator burocrático e a mídia foram classificados em *(T5C5 -) Opiniões pessoais*. Também se registrou a manifestação espontânea e expressiva de entrevistados em reconhecimento ao valor da pesquisa e à adequação da teoria utilizada para suportar a investigação (vide subtítulo *(T7 - -) Comentários sobre a pesquisa*).

Tudo considerado, conclui-se que os propósitos exploratórios da pesquisa, declarados no título *1 Introdução* e classificados no título *2 Metodologia*, foram atendidos. A condição de observador participante facilitou o acesso aos entrevistados, a interlocução e a posterior análise dos resultados, trazendo sempre o risco inerente de viés interpretativo, por maior que tenha sido a vigilância.



## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nestas considerações finais, os objetivos da pesquisa são confrontados com os resultados alcançados, a teoria e o processo usados para obtê-los. Serão listadas recomendações e anunciadas sugestões para novas pesquisas.

### 7.1 Objetivos propostos *versus* resultados obtidos

Considera-se que o objetivo geral da pesquisa, de *avaliar padrões de relacionamento entre o ator político e o burocrático no Senado Federal, à luz da Teoria da Agência, bem como suas repercussões sobre o desempenho da organização, considerando o modelo de agência bilateral, com um principal e um agente, e o modelo de agência comum, com múltiplos principais – externa e internamente à organização*, foi alcançado (vide subtítulo 1.5 *Objetivo geral*).

Os padrões de relacionamento entre AP e AB foram bem delineados pelos entrevistados no seu aspecto geral, tanto quanto em aspectos pontuais, específicos. Casos, situações, episódios foram relatados em profusão para exemplificar esses padrões. Os objetivos específicos (vide subtítulo 1.6 *Objetivos específicos*) foram igualmente cumpridos.

### 7.2 Teorias, métodos, instrumentos e processos

A Teoria da Agência mostrou-se aplicável à questão problemática e proveu instrumental conceitual adequado à análise dos dados. Questões como poder de agenda, captura de agenda e custo de transação foram documentadas. O modelo de agência comum é unanimemente reconhecido (pelos entrevistados) como o praticado no Senado. Mostrou-se válido em todas as relações exploradas (Figuras 3 e 4, no subtítulo 3.5 *Modelos de agência: bilateral e comum*): entre AB e AP; entre AB e sociedade (relação capturada por AP); e em relações no próprio âmbito da

burocracia, não previstas antecipadamente pela pesquisa, mas reveladas e documentadas pelos entrevistados.

O modelo de agência bilateral jamais foi considerado pelos entrevistados como prática no Senado. Os custos de transação ficaram, majoritariamente, implícitos nas falas. Alguns poucos entrevistados usaram o termo ou os exemplificaram objetivamente. Não foi objetivo da pesquisa quantificá-los ou qualificá-los.

Os alinhamentos e desalinhamentos de agenda foram bem discutidos e exemplificados pelos entrevistados. A qualificação de alinhamentos de agendas como legítimos ou ilegítimos mostrou-se majoritariamente aceita, com questionamentos, ressalvas e até recusa por alguns entrevistados.

A MADA mostrou-se instrumento eficaz nas entrevistas, como condutor do diálogo, facilitador da interlocução, estimulador da reflexão e dos relatos dos entrevistados. De outro lado, mostrou-se limitado, principalmente, para abrigar todas as formas de desalinhamentos de agendas. Entrevistados descreveram desalinhamentos entre AP e AB que não são causados pela ilegitimidade de uma das agendas. Podem ser, por exemplo, desalinhamentos ideológicos, ou de caráter técnico, ou ainda de preferências pessoais, sendo ambas as agendas (de AP e AB) legítimas.

A técnica de entrevistas semiestruturadas mostrou-se adequada ao levantamento de dados, produzindo volume e qualidade significativos (mais de 19 horas de áudio, com 837 falas codificadas). O número de 19 entrevistados (que inicialmente se pretendia maior, mas foi limitado pelo pesquisador em decorrência do tempo restante para processamento do material, redação e entrega do trabalho) mostrou-se suficiente para cobrir o escopo definido.

A escolha dos entrevistados, que contemplou representantes dos três principais macroprocessos – legislativo, parlamentar e administrativo –, de todos os órgãos de assessoramento superior e de algumas das principais unidades de execução, demonstrou-se correta pela riqueza dos dados levantados, inclusi-

ve com a emergência de temas não previstos no desenho inicial da pesquisa. Foram marcantes a generosidade e a prontidão dos entrevistados para compartilhar visões e experiências, que se traduziram na duração das entrevistas e na riqueza dos conteúdos aportados.

A Análise de Conteúdo, usada como base conceitual e metodológica para processamento da transcrição dos áudios das entrevistas, foi justa para as necessidades da pesquisa. Inclusive porque permitiu a flexibilização heterodoxa de protocolos a fim de acomodar a transversalidade de temas e, é preciso registrar, a inexperiência do neófito pesquisador, sem prejuízo dos conteúdos.

### 7.3 Recomendações

As recomendações dos entrevistados estão classificadas no subtítulo (*T5C2 -*) *Solução* e contemplam investimentos em: empoderamento e/ou na unificação da gestão; independência do ator burocrático em relação ao político; relação do ator político com o burocrático; pessoas; gestão dos processos; cultura da organização; processos finalísticos, atividade-fim; planejamento; prestação de serviços e aproximação com a sociedade; e em comunicação institucional.

As recomendações sugeridas pelo pesquisador incluem as dos entrevistados, listadas acima, na síntese triádica: governança, gestão e cultura. A fim de libertar-se definitivamente do estado de degradação organizacional pelo qual passou nos anos recentes e ascender aos mais altos e recomendáveis patamares da boa Administração Pública, o Senado precisa, deve, tem que investir, intensa, sistemática, simultânea e continuamente na boa governança, na boa gestão e na renovação de sua cultura. Modelos mentais, paradigmas, crenças, valores, hábitos precisam ser reformados. Pessoas precisam ser recapacitadas. Novos métodos e processos precisam ser implantados. Principalmente, aqueles que garantam a entrega de produtos e serviços de excelente qualidade à sociedade e a seus representantes eleitos, com interdependência ótima entre os atores político e burocrático.

O empoderamento do ator burocrático, a unificação da gestão na burocracia e a criação de uma instância de gestão colegiada com participação de agentes políticos e burocráticos com mandatos, assim como de representantes de servidores é experiência madura em outros parlamentos. Com as adequações cabíveis, pode ser a solução viabilizadora da mudança tão almejada pelos atores político e burocrático, tanto quanto reclamada pela sociedade brasileira para o seu parlamento. Os quatro Fatores de solução mais relevantes apontados pela *Matriz diagnóstica de relevância de problemas e soluções* (Apêndice I) ratificam as recomendações acima.

A Câmara Alta do Legislativo brasileiro não tem o direito de ser inferior à sua capacidade potencial. Não falta inteligência. Não falta experiência. Falta a coordenação adequada desses recursos. A boa governança, a boa gestão e uma cultura republicana e servidora dão conta dessa missão.

#### 7.4 Limitações da pesquisa

A seguir, são listadas limitações da pesquisa verificadas ao longo do processo de coleta, processamento e análise dos dados empíricos.

1) A pesquisa não considerou desalinhamentos no âmbito do ator burocrático: a burocracia internamente desalinhada. O tema emergiu com expressão nas entrevistas. Foi registrado e classificado, mas não aprofundado.

2) Dentro do segmento aqui chamado de ator burocrático, há dois universos típicos e diferentes entre si: o que opera o processo legislativo e o que opera o processo administrativo. As relações de cada um desses 'subsegmentos' do ator burocrático com o político também se demonstraram diferentes. Não apenas pelo conteúdo das agendas, mas pela relação de poder entre o ator político e o subsegmento do ator burocrático. O subsegmento do processo legislativo evidenciou-se relativamente mais empoderado do que o subsegmento do ator administrativo na

relação com o ator político. Essa assimetria de poder intraburocracia foi registrada e classificada, mas não aprofundada.

3) A caracterização das situações de alinhamentos e desalinhamentos de agendas é distinta para os atores burocráticos dos processos administrativo e legislativo. Em outras palavras, o conteúdo das agendas dos atores é de natureza distinta. Na relação entre o ator político e o burocrático do processo administrativo, o conteúdo das agendas e da própria relação entre os atores é de natureza político-administrativa. Na relação entre o ator político e o burocrático do processo legislativo, o conteúdo das agendas e da própria relação entre os atores é de natureza político-legislativa. Comparadas ambas as situações, a política tem maior peso relativo na segunda relação, embora também esteja presente na primeira. O Quadro 13 sintetiza os perfis a partir de percepção subjetiva do pesquisador, não testada empiricamente.

**Quadro 13 - Perfis comparados do ator burocrático: processo legislativo; processo administrativo**

ATOR BUROCRÁTICO		
Critério \ Processo	Legislativo	Administrativo
Representação máxima	Secretaria Geral da Mesa	Diretoria Geral
Natureza	Político-legislativa	Político-administrativa (ou Administrativo-política)
Relação com a política	Direta	Indireta
Capacidade de interferir ativamente na política	Maior	Menor (apenas em crises)
Interesse do ator político	Maior	Menor (ou nulo)
Poder - delegação	Maior	Menor
Poder - concentração	Maior	Menor

Fonte: elaboração própria.

4) A tipificação dos desalinhamentos como legítimo ou ilegítimo mostrou-se limitada. Há relatos de situações de desalinhamentos de agenda entre os atores político e burocrático, sem que uma das agendas mostrasse-se necessariamente ilegítima. Principalmente, no âmbito da relação entre o ator político e o burocrático do processo legislativo. As agendas, embora legítimas, mostraram-se temporária ou definitivamente desalinhadas. E a decisão coube, via de regra, ao ator político, impondo sua posição ao ator burocrático, que a cumpriu, após informar o ator político dos potenciais riscos e consequências.

5) A noção de captura de agenda do ator burocrático pelo político é questionável como aplicação genérica do conceito a essa relação. Afinal, o ator burocrático está – e deve sempre estar – a serviço do ator político. É parte do seu ofício tomar iniciativas, propor soluções para o ator político, que pode aceitá-las ou não, de acordo com a conveniência política. Portanto, é passível de questionamento considerar-se uma captura de agenda *stricto sensu* a situação em que o ator burocrático vislumbra uma oportunidade de ação em benefício do principal sociedade, a propõe ao ator político, que lhe dá consequência e, eventualmente, auferir benefícios políticos com isso. Ao longo das entrevistas, essa situação foi qualificada de ‘captura positiva’.

## 7.5 Sugestões para pesquisas futuras

Como novas linhas de pesquisa, sugere-se:

1) Aplicar o roteiro de entrevistas a representantes do ator político, em especial: aos membros da Comissão Diretora do Senado e aos líderes partidários e de bancada. A visão do ator político sobre alinhamentos e desalinhamentos de agendas entre AP e AB, sobre alinhamentos legítimos e ilegítimos e sobre fatores causadores de alinhamentos e desalinhamentos é da maior relevância para mitigar o que foi aqui codificado como (T3C2F7) *Desconhecimento da política e seus processos por parte do ator bu-*

*rocrático contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.*

Pode ser, inclusive, que uma iniciativa habilidosa, bem articulada e persistente de AB em direção a AP, possa criar canais novos de interlocução que se traduzam em inovações na relação entre ambos os atores. É uma hipótese a ser testada.

2) Avaliar os custos de transação da relação entre AP e AB, especificá-los, quantificá-los, qualificá-los e mapear providências para minorá-los, sob os pontos de vista de ambos os atores;

3) Avaliar o desalinhamento interno ao âmbito do ator burocrático, codificado em (T5C3 -) *Desalinhamento AB-AB*, e avaliar seu impacto no desempenho da organização; e

4) Avaliar instrumentos de empoderamento do ator burocrático, como, por exemplo, o estabelecimento de mandatos para os altos gestores, como o diretor-geral e o secretário-geral da Mesa, a exemplo do que já ocorre para os diretores de Controle Interno e de Compras. Avaliar em que medida tais instrumentos induzem alinhamentos legítimos.



## REFERÊNCIAS

AZEDO, Luiz Carlos. Casa grande e senzala (ou a Sinhá e a negrinha). **Nas Entrelinhas**. Brasília: Correio Braziliense, 28/09/2014.

AZEVEDO, Marcia M. C. **Estudo analítico da estrutura organizacional do Senado Federal no ano de 2001**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BÄCHTOLD, Ciro. **Noções de administração pública**. Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

BALTAZAR, Antonio H. L. **Princípios constitucionais da administração pública**. Disponível em: <<http://www.faculda-depsicologia.ufpa.br/Princ%3%ADpios%20da%20adminis-tra%3%A7%3%A3o%20p%3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014, 18h13.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERNHEIM, B. Douglass; WHINSTON, Michael D. Common Agency. **Econometrica**, v. 54, n. 4, p. 923-942. jul/1986. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1912844>> Acesso em: 11 mai. 2014, 20h21.

BRANDÃO, Guilherme. **Políticas públicas estatais: a deliberação popular no ciclo das políticas públicas**. [Monografia de pós-graduação do curso de Especialização em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa]. Brasília: TCU, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Gestão Estratégica na Câmara dos Deputados**. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/gestao-na-camara-dos-deputados/missao-visao-e-valores-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 23 nov. 2014, 14h55.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Manual de padronização de atos administrativos normativos**. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Senado Federal **Governança corporativa e gestão estratégica**. s.d.. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/transparencia/adm/governanca>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Portal da Transparência**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/transparencia/LAI/se-crh/quadro\\_efetivos.pdf](http://www.senado.gov.br/transparencia/LAI/se-crh/quadro_efetivos.pdf)> Acesso em: 14 set. 2014, 18h.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto Jovem Senador**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jovensenador/perguntas/#7>>. Acesso em: 20 nov. 2014, 15h11.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório da Comissão criada pelo Ato do Presidente nº 2**, de 2008. v. I, p. 36-37. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/relatorios\\_sgm/PLE/RelPLE\\_V1.pdf](http://www.senado.leg.br/relatorios_sgm/PLE/RelPLE_V1.pdf)> Acesso em: 27 mar. 2014, 18h.

BRASIL. Senado Federal. Senado responde a 100% das demandas por informação. **Jornal do Senado**. Ano XX, n. 4.203, Brasília: Senado, 13/11/2014.

BRASIL. TCU. **Planejamento e gestão**. 2014. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento\\_gestao](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao)>. Acesso em: 23 nov. 2014, 14h58.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 2 mai. 2014, 13h56.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1. Sage Publications, Inc., mar./1972.

CUNHA, Luciana G. Fundação Getúlio Vargas. **Relatório ICJ Brasil**. São Paulo: FGV, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

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

DUTRA, Yamil. O legislativo analisado como sistema organizacional aberto. **Revista de Informação Legislativa**, a. 28, n. 112, Brasília, out/dez 1991.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency- and institutional -theory explanations: the case of retail sales compensation. **The Academy of Management Journal**. v. 31, n. 3, p. 488-511. sep/1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/256457>> Acesso em: 11 mai. 2014, 20h15.

FREITAS, Henrique; JANISSEK, Raquel. **Análise léxica e análise de conteúdo**. Porto Alegre: Sphinx: Sagra Luzzato, 2000.

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

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, P. **Teoria da agência e os conflitos organizacionais**: a influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária. Biguaçu: Universidade do Vale do Itajaí, 2005.

GÖTTEMS, Leila B. D. **Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal**: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde (1979 a 2009). [Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília]. Brasília, 2010.

GUERREIRO, Gabriela; FALCÃO, Márcio. Senadores eleitos disputam gabinetes em alas de prestígio da Casa. **Folha de São Paulo**. Coluna Poder. São Paulo, 1/11/2014.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Burocracia, tecnocracia, pseudoburocracia e a Constituição de 1988: tentativas e perspectiva de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, a. 32, n. 128, Brasília, out./dez. 1995.

JENSEN, Michael C.; MECKLIN, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360. EUA, Oct./1976.

KAHANE, Adam. **Como resolver problemas complexos**. São Paulo: Senac, 2008.

KATHYOLA, Janet. Adviser (Southern Africa). **The political-administrative interface Commonwealth Good Governance**. Local e editor não informados. 2010.

LEWIS, Richard D. **When cultures collide: leading across cultures**. Boston: Nicholas Brealey Publishing, 1996.

LIQUORMAN, Wayne. **Advaita fellowship newsletter**, 27/8/2013. Redondo Beach, California: Advaita Fellowship.

MARIN, Pedro de L.; OLIVEIRA, Ana Claudia P. **Pactos políticos e reformas administrativas no Brasil**. Salvador-BA: Anpad, Encontro de Administração Pública e Governo, 2012.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento complexo: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARIOTTI, Humberto. **Pensando diferente: para lidar com a complexidade, a incerteza e a ilusão**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAXIMIANO, Antonio C. A. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely L.; ALEIXO, Délcio B.; BURLE FILHO, José E. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MILLER, Gary J., WHITFORD, Andrew B. Trust and incentives in principal-agents negotiations. **Journal of Theoretical Politics**, v. 14(2), p. 231-267. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: Sage Publications, 2002.

MITCHEL, Melanie. **Complexity: a guided tour**. New York: Oxford, 2011.

MOVIMENTO MERITOCRÁTICO BRASILEIRO. 2014. Disponível em: <<https://www.facebook.com/Movimentomeritocraticobrasileiro>> Acesso em: 19 abr. 2014, 19h51.

NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1. Winter/1991, p. 97-112.

NOVELLI, Ana Lucia Coelho Romero. **Imagens cruzadas: a opinião pública e o Congresso Nacional**. [Tese de doutorado apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de doutor, no Curso de Ciências da Comunicação. Escola de Comunicações e Artes. Departamento de Relações Públicas, Publicidade e Propaganda e Turismo.] São Paulo, dez./1999.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. A formação do estado brasileiro: patrimonialismo, burocracia e corrupção. **Revista do Mestrado em Direito**, v. 2, n. 1. Brasília: UCB, 2008.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca. **Development and sustainability of information systems for public budget transparency: a case study from Brazil using a new institutional approach**. [A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of Ph.D. in the Faculty of Humanities]. Manchester, 2005.

SCHARMER, C. **Teoria U**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rio de Janeiro: RAP, n. 43(2), mar-abr/2009.

SELZNICK, Philip. **Organization and institution**. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=\\_G08S-8yu58&list=PL8CxDyqwTeH6xLHjMNQrQMqLGvhaI6p-8t&index=10](http://www.youtube.com/watch?v=_G08S-8yu58&list=PL8CxDyqwTeH6xLHjMNQrQMqLGvhaI6p-8t&index=10)> Acesso em: 21 abr. 2014, 13h20.

SENGE, Peter et al. **Presença**: propósito humano e o campo do futuro. São Paulo: Cultrix, 2007.

SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2005.

SILVEIRA, Daniel B. **Patrimonialismo e a formação do estado brasileiro**: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/Daniel%20Barile%20da%20Silveira.pdf>> Acesso em: 2 mai. 2014, 13h.

TAHMASEBI, Reza; MUSAVI, Seyyed M. M. Politics-administration dichotomy: a century debate. **Administration and Public Management**. 17/2011.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governance-development>>. Acesso em: 24 nov. 2014, 20h15.

WILLIAMSON, Oliver E. The economics of organizations: The transaction cost approach. **The American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, nov/1981, p. 548-577.

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**. Washington, DC: The Heritage Foundation, July/1887.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

### Entrevistas em profundidade – Roteiro – Versão 18/8/2014

1. Qual sua visão e/ou experiência sobre a relação entre o ator político e o ator burocrático no Senado?
  - a. Como um influencia o outro?
    - i. Político influencia a burocracia?
    - ii. Burocracia influencia o político?
  - b. O que funciona bem?
    - i. Deve ser incentivado? Como?
  - c. O que funciona mal?
    - i. Deve ser evitado? Como?
    - ii. Deve ser corrigido? Como?
2. Considera que haja alinhamentos e desalinhamentos entre as agendas dos atores político e burocrático?
3. O que considera que contribui para o alinhamento?
  - a. O que considera que contribui para o desalinhamento?
  - b. Considera que haja alinhamentos legítimos e ilegítimos?
  - c. Pode citar exemplos para cada um dos quadrantes?
  - d. Como acredita que a burocracia pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas em benefício da sociedade?
3. Considera que, eventualmente, o ator político captura a agenda do ator burocrático? Pode dar exemplos?
4. Considerando todos os aspectos, o que precisaria ser mudado para o Senado vir a ser uma organização referência em excelência, modelo de Administração Pública, com gestão exemplar?
  - a. O ator burocrático tem poder para viabilizar essa agenda?
5. Quem mais sugere como entrevistado?
  - a. Representantes da política?
  - b. Representantes da burocracia?
6. Algo mais que queira comentar?
7. Alguma pergunta que eu deveria ter feito e não fiz?

EXEMPLOS E PORQUÊS

## APÊNDICE B – MATERIAL DE APOIO ÀS ENTREVISTAS

O material a seguir apoiava as entrevistas e permanecia com o entrevistado após a conclusão da interlocução (exceto a Matriz preenchida de exemplos, logo abaixo, que era exibida ao entrevistado e recolhida ao final da entrevista). A intenção do material deixado com o entrevistado é que ele (ou ela) pudesse aportar complementações de conteúdo *a posteriori*, o que nunca ocorreu. Era composto de: (i) cópia do roteiro de entrevistas; (ii) Matriz de alinhamento e desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático (MADA), vazia de conteúdos, para eventual registro de novos exemplos por parte do entrevistado; e (iii) os princípios selecionados para a qualificação de *legítimo* aos alinhamentos de agenda, acompanhados das respectivas conceituações.

		ALINHAMENTO DE AGENDAS	
		Agenda política	
		Legítima	Illegítima
Agenda burocrática	Legítima	<b>ALINHAMENTO +</b> Sistema de comunicação do Senado (TV, Rádio, Jornal, Agência, RP, Alô Senado, Publicidade e marketing institucional) Programa Interlegis (original) Lex-ML Siga Brasil E-Cidadania Avaliação de políticas públicas Adicional de especialização Ações de acessibilidade Projeto Jovem Senador Instituição de mandatos para os diretores de Controle Interno e Compras Votações dos royalties do petróleo e da Lei da Ficha Limpa	<b>DESALINHAMENTO</b> Corte indiscriminado, não-racional e desmedido de custos (hiper-redução ou eliminação de contratos críticos) ATC 14/2013 (reforma administrativa) altera Resolução (RASF) GD: Ato suspendendo efeito de Resolução Liberação do ponto eletrônico para servidores de Gabinetes Parlamentares
	Illegítima	<b>DESALINHAMENTO</b> Ação de planejamento estratégico do Senado determinada pelo presidente, projeto desenvolvido por técnicos, pronto para implantação e sabotado por diretor-geral Hora extra do Plenário (corrigida por ATC)	<b>ALINHAMENTO -</b> Anões do Orçamento (pré-CPI) Violação do painel eletrônico Atos secretos Nepotismo Horas extras pagas como complementação salarial (e não executadas) Comissões remuneradas Suspensão da GD [desatende à Lei 12300/2010 (Plano de Carreira)] Mau uso de verbas indenizatórias Caso dos selos Compra de passagens aéreas por parlamentares Extinção do Serviço Médico (SAMS) Corte de salários em vigência de liminar que determinava pagamento Ocupação, por senadores, de espaços originalmente destinado a áreas administrativas (Anexo I) Excesso de servidores comissionados nos Gabinetes Parlamentares

## ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE

**Data/Hora:**

**Local:**

**Entrevistado:**

**Entrevistador:** Luiz Tostes; luiztostes@senado.gov.br; 3303.2504;  
8130.9900.

### Perguntas

1. Qual sua visão e/ou experiência sobre a relação entre o ator político e o ator burocrático no Senado?
  - a. Como um influencia o outro?
    - i. Político influencia a burocracia?
    - ii. Burocracia influencia o político?
  - b. O que funciona bem?
    - i. Deve ser incentivado? Como?
  - c. O que funciona mal?
    - i. Deve ser evitado? Como?
    - ii. Deve ser corrigido? Como?
2. Considera que haja alinhamentos e desalinhamentos entre as agendas dos atores político e burocrático?
  - a. O que considera que contribui para o alinhamento?
  - b. O que considera que contribui para o desalinhamento?
  - c. Considera que haja alinhamentos legítimos e ilegítimos?
  - d. Pode citar exemplos para cada um dos quadrantes?
  - e. Como acredita que a burocracia pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas em benefício da sociedade?
3. Considera que, eventualmente, o ator político captura a agenda do ator burocrático? Pode dar exemplos?
4. Considerando todos os aspectos, o que precisaria ser mudado para o Senado vir a ser uma organização referência em excelência, modelo de Administração Pública, com gestão exemplar?
  - a. O ator burocrático tem poder para viabilizar essa agenda?
5. Quem mais sugere como entrevistado?
  - a. Representantes da política?
  - b. Representantes da burocracia?
6. Algo mais que queira comentar?
7. Alguma pergunta que eu deveria ter feito e não fiz?

		Agenda política	
		Legítima	Ilegítima
Agenda burocrática	Legítima	I - Alinhamento legítimo (+)	II - Desalinhamento
	Ilegítima	III - Desalinhamento	IV - Alinhamento ilegítimo (-)

**Conceitos relevantes:**

- **Alinhamento** – acordo de propósito e ação entre os atores (político e burocrático);
- **Alinhamentos legítimos** – aqueles cujas ações estão em harmonia com os princípios estabelecidos pela Constituição Federal (princípios gerais e princípios aplicados à Administração Pública); princípios selecionados da União Interparlamentar, para parlamentos; e princípios selecionados do Banco Mundial, para a governança pública. Vide quadro de princípios a seguir;
- **Alinhamentos ilegítimos** – aqueles cujas ações analisadas violam pelo menos um desses princípios. Vide quadro de princípios a seguir;
- **Desalinhamento** – o desalinhamento das agendas política e burocrática se dá quando há um dos dois casos: (i) as ações analisadas são consideradas politicamente legítimas ao mesmo tempo em que administrativamente (ou burocraticamente) ilegítimas; ou, inversamente, (ii) politicamente ilegítimas e administrativamente (ou burocraticamente) legítimas.

Princípios	Conceituação
Legalidade	<p>“[...] tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. [...] O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. [...] Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. [...]” (MELLO, 2011, p. 103-108).</p> <p>“[...] o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 89).</p>
Impessoalidade, ou finalidade, igualdade, ou isonomia	<p>“A Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem de nortear o seu comportamento.” (DI PIETRO, 2009, p. 67).</p> <p>“O princípio da <i>impessoalidade</i> [...] nada mais é que o princípio da <i>finalidade</i> [...]. E a <i>finalidade</i> terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o <i>interesse público</i>.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 93. Grifo do autor). “[...] a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qual-</p>

Princípios	Conceituação
Impessoalidade, ou finalidade, igualdade, ou isonomia	<p>quer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. [...]” (MELLO, 2011, p. 117).</p> <p>“A Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador, ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, e sim pela Administração a que ele pertence.” (BALTAZAR, s.d., p. 3).</p> <p>“A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.” (BRASIL, CF, Art. 37, § 1º).</p>
Moralidade	<p>“[...] saber distinguir não só o <b>bem</b> do <b>mal</b>, o <b>legal</b> e o <b>ilegal</b>, o <b>justo</b> e o <b>injusto</b>, o <b>conveniente</b> e o <b>inconveniente</b>, mas também entre o <b>honesto</b> e o <b>desonesto</b> [...]” (DI PIETRO, 2009, p. 76, negritos originais).</p> <p>“[...] o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto [...]” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 90).</p>
Publicidade	<p>“O princípio da publicidade tem como desiderato assegurar transparência na gestão pública, pois o administrador público não é dono do patrimônio de que ele cuida, sendo mero delegatário a gestão dos bens da coletividade, devendo possibilitar aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas administrativas.” (BALTAZAR). “Consagra-se nisto [publicidade] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos [do administrador público]. Não pode haver um Estado-</p>

Princípios	Conceituação
Publicidade	<p>Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo [...], ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.” (MELLO, 2011, p. 117).</p> <p>“[...] Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo <i>sigilo</i> nos casos de segurança nacional, [...]. O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais [...]. A publicidade, como princípio da administração pública</p> <p>[...], abrange toda atuação estatal, não só o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. [...]” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 96-97, itálico original).</p>

Princípios	Conceituação
<p>Eficiência, ou boa administração</p>	<p>“O <i>princípio da eficiência</i> exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 98, <i>itálico original</i>).</p> <p>“[...] o princípio da eficiência não parece mais do que uma faceta de um princípio mais amplo [...]: o princípio da ‘boa administração’. [...] significa [...] desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”’. (MELLO, 2011, p. 125).</p> <p>“[...] a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado.” (GONÇALVES <i>apud</i> BALTAZAR).</p> <p>“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao <b>modo de atuação do agente público</b>, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao <b>modo de se organizar, estrutura, disciplinar a Administração Pública</b>, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.” (DI PIETRO, 2009, p. 83, <i>negritos originais</i>).</p>

Princípios	Conceituação
<b>Administração Pública</b>	
Finalidade	<p>“Desde que o <i>princípio da finalidade</i> exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 93).</p> <p>“[...] tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la. [...] o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as consequências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade <i>específica</i> abrigada na lei a que esteja dando execução. [...]”. (MELLO, 2011, p. 109-110, itálico original).</p>
Interesse público	<p>“[...] pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando [...] substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo) pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: os <b>interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.</b>” (DI PIETRO, 2009, p. 65, negrito original).</p> <p>“[...] a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. ” em nome do interesse público que – o do corpo social – que tem de agir [...]”. (MELLO, 2011, p. 101).</p>

Princípios	Conceituação
Motivação	<p>“No Direito Público o que há de menos relevante é a vontade do administrador. Seus desejos, suas ambições, seus programas, seus atos, não têm eficácia administrativa, nem validade jurídica, se não estiverem alicerçados no Direito e na Lei. Não é a chancela da autoridade que valida o ato e o torna respeitável e obrigatório. É a <i>legalidade</i> a pedra de toque de todo ato administrativo. [...] É a <i>obrigação de motivar</i>. O simples fato de não haver o agente público exposto os motivos de seu ato bastará para torná-lo irregular; o ato não motivado, quando o devia ser, presume-se não ter sido executado com toda a ponderação desejável, nem ter tido em vista um interesse público da esfera de sua competência funcional.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 102-103).</p> <p>“Dito princípio implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada [...]. [...] A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato.” (MELLO, 2011, p. 115).</p>
Razoabilidade e proporcionalidade	<p>“[...] determina nos processos administrativos a observância do critério de ‘adequação entre os meios e os fins’, cerne da razoabilidade, e veda ‘imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público’, traduzindo aí o núcleo da noção da proporcionalidade.” (MEIRELLES, ALEIXO, BURLE FILHO, 2010, p. 95).</p>

Princípios	Conceituação
	<p>“[...] a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. [...] as competências administrativas só podem ser <i>validamente</i> exercidas na <i>extensão</i> e <i>intensidade</i> correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimentos da finalidade de interesse público a que estão atreladas.”. (MELLO, 2011, p. 111-113, itálicos originais).</p>
<b>União Interparlamentar e Banco Mundial</b>	
<p>Transparência</p>	<p>Procedimentos abertos ao público; serviços de relações com o público; documentos disponíveis em diferentes idiomas, em mídias variadas, incluindo Internet, com ferramentas de consulta amigáveis. (Adaptado de Inter-Parliamentary Union, 2006. Tradução nossa).</p> <p>Os atores interessados devem ter acesso a informação relevante, confiável, em tempo justo. (Adaptado de THE WORLD BANK, 1996. Tradução nossa).</p>

Princípios	Conceituação
<p><i>Accountability</i> – Capacidade de prestação de contas</p>	<p>Prestação de contas à sociedade a respeito do desempenho e da integridade da conduta da Administração. (Adaptado de Inter-Parliamentary Union, 2006, tradução nossa).</p> <p>“<i>Accountability</i> existe quando dirigentes delegam autoridade e subordinados exercem com confiança seu poder; quando o abuso de poder é reconhecido e punido de acordo com a lei, que deve estar acima de posições políticas.” (LONSDALE, 1986, p. 135 <i>apud</i> THE WORLD BANK, 1996, tradução nossa).</p> <p>“Natureza e escopo: <i>accountability</i> simplesmente é garantir que as autoridades públicas sejam responsáveis por seus atos. Líderes políticos são, em última instância, responsáveis, perante o povo, pelas ações de governo.” (THE WORLD BANK, 1996, tradução nossa).</p>

## APÊNDICE C – TABELA DE CÓDIGOS PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO DAS ENTREVISTAS

A Tabela de Códigos é composta por três entradas hierarquizadas nesta ordem e quantidade: (i) Temas (7); (ii) Categorias (27); e (iii) Fatores (91).

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T1	-	-	<b>(T1 - -) Influências recíprocas entre AP e AB</b> <b>[Influências, consentidas ou não, entre o ator político e o ator burocrático, de forma que um altera o propósito ou a ação do outro.]</b>
T1	C1	-	<b>(T1C1 -) AP influencia AB</b> <b>[O ator político influencia os propósitos e/ou as ações do ator burocrático.]</b>
T1	C1	F1	(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.
T1	C1	F2	(T1C1F2) O servidor efetivo tem poder para se recusar a praticar qualquer ato ilegítimo e, se necessário, deve fazê-lo.
T1	C1	F3	(T1C1F3) O ator político influencia o ator burocrático e é natural que seja assim.
T1	C1	F4	(T1C1F4) Setores da Burocracia do Senado têm nível de poder distintos. Uns são mais vulneráveis do que outros à pressão do ator político.
T1	C1	F5	(T1C1F5) Não há problema em o ator burocrático contornar situações para atender ao ator político, pois o primeiro está a serviço do segundo.
T1	C1	F6	(T1C1F6) Servidor comissionado e funcionário terceirizado têm pouco ou nenhum poder para se contrapor a uma determinação do ator político. O terceirizado, ainda menos do que o comissionado.
T1	C1	F7	(T1C1F7) É falsa a ideia de que tudo o senador manda é executado pelo ator burocrático.
T1	C2	-	<b>(T1C2 -) AB influencia AP</b> <b>[O ator burocrático influencia os propósitos e/ou as ações do ator político.]</b>
T1	C2	F1	(T1C2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político.

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T1	C2	F2	(T1C2F2) O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.
T1	C2	F3	(T1C2F3) O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político.
T1	C2	F4	(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma indevida.
T1	C2	F5	(T1C2F5) Não cabe ao ator burocrático fazer ação política.
<b>T1</b>	<b>C3</b>	-	<b>(T1C3 -) AP e AB são extensões um do outro [A distinção entre ator político e ator burocrático é imprópria no Senado.]</b>
T1	C3	F1	(T1C3F1) Os atores político e burocrático no Senado são extensões um do outro e operam como rede de interesses recíprocos
T1	C3	F2	(T1C3F2) A relação entre os atores político e burocrático é necessariamente política.
<b>T2</b>	-	-	<b>(T2 - -) Alinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 1 e 4 [Coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de alinhamentos legítimos, para o Quadrante Q.1, ou de alinhamentos ilegítimos, para o Quadrante Q.4, da MADA.]</b>
<b>T2</b>	<b>C1</b>	-	<b>(T2C1 -) Alinhamento legítimo AP-AB - Quadrante 1 [A agenda coincidente dos atores político e burocrático não viola nenhum dos princípios selecionados. Exemplos de alinhamento legítimo para o Quadrante Q.1 da MADA.]</b>
T2	C1	F1	(T2C1F1) Sobre o Quadrante 1 e os casos de alinhamentos legítimos de agenda entre atores político e burocrático.

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T2	C2	-	<b>(T2C2 -) Alinhamento ilegítimo AP-AB - Quadrante 4 [A agenda coincidente dos atores político e burocrático viola pelo menos um dos princípios selecionados. Exemplos de alinhamento ilegítimo para o Quadrante Q.4 da MADA.]</b>
T2	C2	F1	(T2C2F1) Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático.
T2	C3	-	<b>(T2C3 -) Contribuições para alinhamentos legítimos de agendas AP-AB [Fatores que facilitam a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático.]</b>
T2	C3	F1	(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.
T2	C3	F2	(T2C3F2) Controle e obediência às regras contribuem para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.
T2	C3	F3	(T2C3F3) Bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático.
T2	C3	F4	(T2C3F4) Preparo do ator burocrático contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.
T2	C3	F5	(T2C3F5) Liberdade do ator político para nomear pessoas para cargos administrativos contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.
T2	C3	F6	(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.
T2	C3	F7	(T2C3F7) Eficiência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.
T2	C4	-	<b>(T2C4 -) Sobre a validade da qualificação de legítimo ou ilegítimo aos alinhamentos das agendas AP-AB [O entrevistado concorda ou discorda da classificação de legítimo ou ilegítimo para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.]</b>

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T2	C4	F1	(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável.
T2	C4	F2	(T2C4F2) Existem tanto os alinhamentos legítimos quanto os ilegítimos entre os atores político e burocrático.
T3	-	-	<b>(T3 - -) Desalinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 2 e 3</b> <b>[Conflito de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de desalinhamentos para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.]</b>
T3	C1	-	<b>(T3C1 -) Desalinhamento AP-AB - Quadrantes 2 e 3</b> <b>[Os propósitos do ator político estão em conflito com os propósitos do ator burocrático. Exemplos de desalinhamento entre os atores político e burocrático para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.]</b>
T3	C1	F1	(T3C1F1) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático predomina sobre o alinhamento.
T3	C1	F2	(T3C1F2) O desalinhamento pode ser interessante a um dos atores.
T3	C1	F3	(T3C1F3) Desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, não necessariamente significam que uma das agendas é ilegítima.
T3	C1	F4	(T3C1F4) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático existe.
T3	C1	F5	(T3C1F5) Quadrante 2 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda ilegítima do ator político e legítima do ator burocrático.
T3	C1	F6	(T3C1F6) Quadrante 3 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda legítima do ator político e ilegítima do ator burocrático.
T3	C2	-	<b>(T3C2 -) Contribuições para desalinhamentos de agendas AP-AB</b> <b>[Fatores que dificultam a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático, ou mesmo provocam conflito entre eles.]</b>

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T3	C2	F1	(T3C2F1) Exacerbação do ator político sobre a Instituição contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.
T3	C2	F2	(T3C2F2) Crença do ator político de que a Administração não é confiável contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.
T3	C2	F3	(T3C2F3) Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.
T3	C2	F4	(T3C2F4) Presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.
T3	C2	F5	(T3C2F5) Ruptura na relação pessoal entre os atores político e burocrático contribui para o desalinhamento de suas agendas.
T3	C2	F6	(T3C2F6) As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes.
T3	C2	F7	(T3C2F7) Desconhecimento da política e seus processos por parte do ator burocrático contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.
T4	-	-	<b>(T4 - -) Teoria da Agência</b> [Teoria que avalia a relação entre agente e principal(is) e suas consequências. Neste trabalho, aplica-se, no Senado, para avaliação da relação entre os atores burocrático, político e, eventualmente, entre esses e a sociedade.]
T4	C2	-	<b>(T4C2 -) Agência comum</b> [O agente burocrático se relaciona com múltiplos principais.]
T4	C2	F1	(T4C2F1) No Senado, há múltiplos comandos.

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T4	C3	-	<b>(T4C3 -) Custo de transação</b> [Gasto, pelo Senado, de recursos tangíveis ou intangíveis para produzir resultados dependentes da relação entre os atores político e burocrático.]
T4	C3	F1	(T4C3F1) O descontrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado.
T4	C3	F2	(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação.
T4	C4	-	<b>(T4C4 -) Captura de agenda</b> [Um ator domina a agenda de outro para benefício do primeiro, por uma ou mais das seguintes formas: 1) apropriando-se da agenda, como se fosse originalmente sua; 2) interditando a agenda, impedindo o outro ator de realizá-la; ou 3) desviando a agenda dos seu propósitos iniciais.]
T4	C4	F1	(T4C4F1) Captura tipo 1: apropriação positiva.
T4	C4	F2	(T4C4F2) O ator político captura a agenda do ator burocrático.
T4	C4	F3	(T4C4F3) Captura tipo 2: interdição negativa.
T4	C4	F4	(T4C4F4) Não há captura negativa.
T4	C4	F5	(T4C4F5) O ator político não captura a agenda do ator burocrático, ele a determina.
T5	-	-	<b>(T5 - -) Diagnóstico do Senado</b> [Identificação de problemas e/ou soluções para o Senado, dentro ou fora do escopo da pesquisa, que, pela relevância, merecem registro.]
T5	C1	-	<b>(T5C1 -) Problema</b> [Situação que não deveria estar ocorrendo da forma em que está porque causa malefício ao Senado.]
T5	C1	F1	(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.
T5	C1	F2	(T5C1F2) Problemas relativos à gestão em geral.
T5	C1	F3	(T5C1F3) Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político
T5	C1	F4	(T5C1F4) Faltam líderes no Senado.

<b>T</b>	<b>C</b>	<b>F</b>	<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn)</b>
T5	C1	F5	(T5C1F5) Problemas relativos à gestão de pessoas.
T5	C1	F6	(T5C1F6) O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade.
T5	C1	F7	(T5C1F7) Administração e Burocracia não interessam ao ator político.
T5	C1	F8	(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.
<b>T5</b>	<b>C2</b>	-	<b>(T5C2 -) Solução [Sugestão de mudança; proposta de ação; recomendação para causar benefício ao Senado.]</b>
T5	C2	F1	(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão.
T5	C2	F2	(T5C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político.
T5	C2	F3	(T5C2F3) Investir na relação do ator político com o ator burocrático.
T5	C2	F4	(T5C2F4) Investir nas pessoas.
T5	C2	F5	(T5C2F5) Investir na gestão dos processos.
T5	C2	F6	(T5C2F6) Investir na cultura da organização.
T5	C2	F7	(T5C2F7) Investir nos processos finalísticos, na atividade-fim.
T5	C2	F8	(T5C2F8) Investir em planejamento.
T5	C2	F9	(T5C2F9) Investir na prestação de serviços e na aproximação com a sociedade.
T5	C2	F10	(T5C2F10) Investir em comunicação institucional.
<b>T5</b>	<b>C3</b>	-	<b>(T5C3 -) Desalinhamento AB-AB [O ator burocrático tem conflito interno, há desarmonia e distorções no âmbito da própria burocracia. Exemplos de desalinhamentos internos ao âmbito exclusivo do ator burocrático.]</b>
T5	C3	F1	(T5C3F1) Corporativismo.
T5	C3	F2	(T5C3F2) Exemplos pontuais diversos.

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T5	C3	F3	(T5C3F3) Assincronia de processos; desarticulação interna.
T5	C3	F4	(T5C3F4) Registro de ponto.
T5	C3	F5	(T5C3F5) Unidades da Burocracia do Senado competem entre si para obter apoio do ator político e ganhar poder.
T5	C3	F6	(T5C3F6) Licença capacitação.
T5	C4	-	<b>(T5C4 -) Traços da Administração Pública Brasileira [Características culturais e históricas brasileiras, oriundas do Brasil Colônia, que ainda perduram e, eventualmente, determinam o comportamento dos atores político e burocrático e a relação entre eles.]</b>
T5	C4	F1	(T5C4F1) A relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos clientelistas e patrimonialistas.
T5	C5	-	<b>(T5C5 -) Opiniões pessoais [Opiniões verbalizadas pelos entrevistados, cujos conteúdos dizem respeito ao que ele pessoalmente acredita em relação ao contexto explorado. Podem ter forma de frases feitas, clichês, paradigmas, crenças, juízos, sentimentos, pensamentos.]</b>
T5	C5	F1	(T5C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático.
T5	C5	F2	(T5C5F2) Sobre a gestão do Senado em geral.
T5	C5	F3	(T5C5F3) Sobre o ator político.
T5	C5	F4	(T5C5F4) Sobre o ator burocrático.
T5	C5	F5	(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.
T5	C6	-	<b>(T5C6 -) Benchmarking [Comparações feitas pelos entrevistados entre o Senado e outros órgãos da Administração Pública, ou entre os Poderes da República.]</b>
T5	C6	F1	(T5C6F1) A gestão da Câmara dos Deputados é melhor do que a gestão do Senado.
T5	C6	F2	(T5C6F2) Comparações com outros parlamentos.

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T5	C6	F3	(T5C6F3) Comparações com outros Poderes: Executivo ou Judiciário.
T5	C7	-	<b>(T5C7 -) Períodos históricos da Administração do Senado</b> [Há três períodos típicos e distintos citados pelos entrevistados: 1) 14 anos com um só diretor-geral; 2) 5 anos com 5 diretores-gerais; e 3) o diretor-geral exerce acumuladamente o cargo de secretário-geral da Mesa.]
T5	C7	F1	(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.
T5	C7	F2	(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.
T5	C7	F3	(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor.
T6	-	-	<b>(T6 - -) Valores</b> [Valores considerados na pesquisa ou elementos considerados benéficos, pelos entrevistados, para a relação entre os atores político e burocrático e para o Senado.]
T6	C1	-	<b>(T6C1 -) Confiança</b> [Convicção de um ator de que os propósitos e ações de outro ator não causarão malefício ao primeiro nem ao Senado.]
T6	C1	F1	(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.
T6	C2	-	<b>(T6C2 -) Eficiência</b> [Competência para realizar tarefas da maneira correta, com o menor dispêndio possível de recursos.]
T6	C2	F1	(T6C2F1) Eficiência é fator determinante para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

T	C	F	TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)
T6	C3	-	<b>(T6C3 -) Planejamento</b> <b>[Competência de antecipar ações para o cumprimento de objetivos previamente determinados, com monitoramento da execução e controle dos resultados.]</b>
T6	C3	F1	(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.
T6	C4	-	<b>(T6C4 -) Accountability</b> <b>[Prestação pública de contas.]</b>
T6	C4	F1	(T6C4F1) O princípio da <i>accountability</i> é questionável neste contexto.
T6	C5	-	<b>(T6C5 -) Transparência</b> <b>[Comunicação ativa ou passiva de um ator a fim de manter outro ator informado sobre propósitos e ações do primeiro.]</b>
T6	C5	F1	(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.
T6	C5	F2	(T6C5F2) Transparência nem sempre é desejável.
T7	-	-	<b>(T7 - -) Comentários sobre a pesquisa</b> <b>[Opiniões verbalizadas pelos entrevistados sobre a entrevista, a pesquisa, o trabalho acadêmico.]</b>
T7	C1	-	<b>(T7C1 -) Pesquisa relevante</b> <b>[O entrevistado reconhece a relevância desta pesquisa para o Senado.]</b>
T7	C1	F1	(T7C1F1) Este trabalho é considerado importante e oportuno.
T7	C2	-	<b>(T7C2 -) Teoria adequada</b> <b>[O entrevistado reconhece a adequação da Teoria da Agência a este problema de pesquisa.]</b>
T7	C2	F1	(T7C2F1) A Teoria da Agência, usada neste trabalho é considerada adequada.

## APÊNDICE D – VÍNCULOS

Abaixo, 58 falas de entrevistados que foram bifatoradas ou trifatoradas, conforme explicado em *2 Metodologia*. São apresentadas por: número do vínculo (sequencial de 1 a 58); o texto da fala; e os fatores em que a fala foi codificada. Há 54 casos de bifatoração e 4 de trifatoração.

**1** – O Senado tinha um staff, uma Administração em que os servidores, por terem sido escolhidos por afinidade, tinham aproximação maior com os senadores, o que fazia com que o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] acontecesse de maneira muito natural. Até o fim dos anos 90, ainda [havia] uma grande convergência de agendas [entre os atores político e burocrático]. Eram pessoas [ator burocrático] que tinham acesso e confiança dos senadores [ator político], [Havia] relação de confiança, de proximidade da Burocracia com a esfera política. Era muito mais fácil alinhar a agenda política com a burocrática. Com a renovação dos quadros político e burocrático, há, hoje, um distanciamento maior entre o nível político e o nível burocrático. O distanciamento está cada vez mais evidente na grande falta de confiança do nível político em relação ao burocrático e, ao mesmo tempo, na incapacidade [do ator burocrático] de entender a agenda política e propor alternativas boas para sociedade. Essa crescente dificuldade de diálogo é uma crise para o Senado de agora e para o futuro.

(T5C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático.

(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.

**2** – [O ator político captura a agenda do ator burocrático], sim. Muitas decisões que seriam [do âmbito] administrativo são tomadas no âmbito político. Por exemplo: a nomeação de diretores do Senado. Teoricamente, é uma atribuição do diretor-geral, porque é [a] equipe dele, são as pessoas [em quem] ele deve confiar. [Entretanto], muitas vezes, chegam determinações de que só aquela [determinada] pessoa seja nomeada diretora dessa ou daquela área. Essa competência não deveria ser do agente político. Mas, acontece.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do

ator burocrático de forma indevida.

(T4C4F2) O ator político captura a agenda do ator burocrático.

**3** - [Contribui para] o alinhamento: confiança; clareza de objetivos. É importante haver clareza de propósitos de um lado e de outro: tanto da Comissão Diretora, quanto da Alta Administração. Que um compreenda as necessidades e prioridades do outro.

(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**4** - [Mudanças para excelência:] Esse período que a gente está vivendo é um período a ser estudado como exemplo de fluidez das atividades, porque, coincidentemente, se reúnem na mesma pessoa [o secretário-geral da mesa e o diretor-geral].

(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão.

(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor.

**5** - Era um Senado com muita influência do agente político. Toda estrutura da Casa era assim. O próprio diretor-geral era muito suscetível às decisões lá de cima.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

**6** - Falta planejamento mesmo na área administrativa. Falta planejamento na Comunicação, no Prodasen, na Diretoria Geral... Os próprios servidores não estão formados numa boa cultura de planejamento. A Casa tem de investir nisso. A Administração tem que trabalhar com planejamento. O agente político tem que entender que ele deve ter um planejamento de médio e longo prazo. Falta realmente uma política respeitada de planejamento da casa. E que isso seja realmente levado à sério pela Mesa.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**7** – [Contribui para o alinhamento:] planejamento de longo prazo para a Administração.

(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**8** – Não saber faz parte do jogo, é uma forma de ‘sacanear’ quem está fora do jogo, que é [...] o ‘cara’ mediano, que não tem tempo nem energia para isso. As redes se constituem pra esfolar esse sujeito. E nesse sentido, a Teoria da Agência [suporte teórico da presente pesquisa] é muito interessante, porque tenta modelar o custo do descontrole, do custo transacional.

(T4C3F1) O descontrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado.

(T7C2F1) A Teoria da Agência, usada neste trabalho é considerada adequada.

**9** – Você tem que colocar também no seu trabalho esta dimensão em relação ao servidor: a leniência. Ou seja, não é só uma certa leniência [relacionada a] pedido de senador. Há direitos exagerados dos servidores. A Burocracia é leniente, muitas vezes, em relação a certos direitos dos servidores.

(T5C3F1) Corporativismo.

(T7C1F1) Este trabalho é considerado importante e oportuno.

**10** – Eu despachava com o primeiro secretário. O presidente mandava me chamar e eu dizia: “presidente, já conversei com o primeiro secretário”. [O presidente respondia:] “por que você conversou com ele? É para conversar comigo.” Eu [voltava]: “primeiro secretário, o presidente quer que esses assuntos sejam tratados lá, o senhor vai comigo?” [...] Corre para um, corre para outro. Não dá...

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T4C2F1) No Senado, há múltiplos comandos.

**11** – Naquele momento a Administração era prestigiada porque tinha a capacidade, a varinha mágica, de atender aos pedidos individuais [do ator político]. Com isso, criam-se elos de convivência e de favores. Favor é uma palavra que nunca cabe na Administração. Nunca. Não pode.

(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma indevida.

Naquele momento, a Administração era prestigiada porque tinha a capacidade, a varinha mágica, de atender os pedidos individuais [do ator político]. Com isso, criam-se elos de convivência e de favores. Favor é uma palavra que nunca cabe na Administração. Nunca. Não pode.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

**12** – Havia, no passado, mistura de papéis, com ator burocrático exercendo força política e ator político interferindo na burocracia.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

**13** – Hoje, há menos demandas políticas sobre as esferas administrativas.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor.

**14** – Qualquer pedido político era atendido pela Burocracia.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

**15** – Após a última mudança de diretor-geral, houve afrouxamento da pressão do ator político sobre o ator burocrático.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor.

**16** – Os últimos diretores-gerais tiveram claramente problemas de sintonia com esse diálogo [com o ator político]: a Comissão Diretora ia numa linha e o[s] diretor[es]-gera[is] não consegui[ram] se alinhar ou ir na mesma toada que, sobretudo, o presidente. Essa desconformidade acabou resultando na dispensa dos dois últimos diretores gerais.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

Os últimos diretores-gerais tiveram claramente problemas de sintonia com esse diálogo [com o ator político]: a Comissão Diretora ia numa linha e o[s] diretor[es]-gera[is] não consegui[ram] se alinhar ou ir na mesma toada que, sobretudo, o presidente. Essa desconformidade acabou resultando na dispensa dos dois últimos diretores-gerais.

(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.

**17** – Ultimamente, tem-se sofrido muita alternância na parte administrativa, [com] uma rotação muito grande na direção administrativa do Senado, [o] que [...] não é saudável. É preciso que a interação, a harmonia do comando político com comando administrativo volte a existir. Ela não se forma da noite para o dia. As relações de confiança e de eficiência, que se desenvolvem com o tempo, muitas vezes são perdidas nos momentos de ruptura.

(T5C1F3) Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político

(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.

(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.

**18** – [Um exemplo de desalinhamento:] transparência é o que se pede. É ótimo. Dá muitas seguranças. Agora, existem momentos [em que] o Poder Legislativo precisa ter suas intimidades, porque tem coisas que são o modo de fazer, a estrutura interna, o metadado, que não precisa estar disponível para todos. É uma ferramenta própria de trabalho. Às vezes, é exigida do [ator] político essa transparência absoluta e o meio burocrático tem que fornecer. Às vezes, há um descompasso nisso, no limite dessa transparência e as agenda do ator político e do ator burocrático estão em desalinhamento.

(T3C1F4) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático existe.

(T6C5F2) Transparência nem sempre é desejável.

**19** – [Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] nós [ator burocrático] trabalharmos melhor a questão da aprovação do plano de ação do biênio, com perspectiva de que as ações possam ser [revalidadas] por outra Mesa.

(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**20** – Há uma determinação do presidente [para que os] Gabinetes dos parlamentares se [concentrem] no Anexo I e que os órgãos administrativos sejam deslocados para outros locais. O que se quer é que os senadores estejam mais próximos do centro da estrutura física do Senado. É uma demanda legítima da Comissão Diretora do Senado, que está sendo colocada em prática pela Administração. É um alinhamento legítimo, porque se busca um ganho de eficiência na atividade legislativa, embora nem sempre seja cômodo, confortável para a Administração sair do lugar [em] que se encontra há vários anos, para ocupar outros espaços. Ou seja, é um alinhamento porque estamos cumprindo. Muitas vezes, na sua definição será ilegítimo, mas isso está no âmbito da discricionariedade do senador, que vai fazer o seu juízo e isso não é questionado.

(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.

(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável.

(T2C2F1) Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático.

**21** – Eu [ator burocrático] vejo pouco aqui no Senado [o ator burocrático influenciar o ator político]. Com muita frequência, a melhor opção burocrática não é a adotada, porque ela tem vieses políticos complexos, difíceis de explicar. A mídia tem interpretação frequentemente pejorativa sobre a atuação burocrática do Senado. E como a mídia exerce um poder político, exerce uma pressão política acaba que se abandona a melhor estratégia técnico-burocrática para [se] adotar uma estratégia política.

(T1C2F3) O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político.

(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.

**22** – O Senado nomeou e empossou médicos em novembro [de 2012] para extinguir o serviço médico em abril [de 2013]. Cadê o planejamento de longo prazo?

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**23** – A gente vai economizar R\$ 300 M, ou R\$ 10 M no *storage*. Economiza-se R\$ 10 M, mas não se tem *storage*. Quanto custa não ter *storage*? Por não ter o *storage*, nós não temos [, por exemplo,] transparência nas notas da verba indenizatória, porque não se pode colocá-las na Internet. Quanto custa então? O que significa essa economia? Significa menos transparência.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

**24** – País pobre como o Brasil, que paga aos burocratas o que [se] paga aqui no Senado. Nossa pauta remuneratória deveria ser deixada um pouquinho de lado para cuidarmos de fazer nosso trabalho primeiro.

Porque tem muito colega aqui que ainda vem de chinelo e calção à noite para bater ponto nos locais mais afastados do Senado e ir embora para Casa. E eu já vi e é uma vergonha!

(T5C3F4) Registro de ponto.

(T5C5F4) Sobre o ator burocrático.

**25** – Eles [ator político] não querem saber [sobre a Administração], mas também não querem ignorar. É uma coisa que fica ali: eles nem são e nem deixam de ser. Não querem gerir, administrar. Mas, ao mesmo tempo, querem ter ingerência no miúdo, no trocado. Eles [deveriam] se ocupar das grandes linhas e deixar o dia a dia pra quem tem que fazer, quem detém o conhecimento todo [ator burocrático]. Isso deveria estar no regulamento.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C1F7) Administração e Burocracia não interessam ao ator político.

**26** – Há necessidade de centralidade da administração e de planejamento.

(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**27** – Não há um método de planejamento. O planejamento estratégico atual, vigente foi construído assim: adotou-se uma matriz, que foi submetida às áreas e se fez uma consolidação, [que] acaba [não] atendendo a ninguém. É uma costura de colcha, um patchwork, não é uma colcha inteira. [Era] espécie de matriz estratégica das grandes declarações: “deixa esse trecho, mesmo que eu não concorde tanto com ele, que eu tenho que atender tal autoridade”.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**28** – A gente tem duas áreas estanques e um ‘monte de penduricalho’. [As Consultorias Legislativa e de Orçamento] são ‘penduricalhos’. A

Advocacia é outro, que não responde a nenhuma das duas. No Senado a gente não tem centralidade de planejamento, centralidade administrativa: nem no estamento político nem no estamento burocrático.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**29** – [Da forma iniciada no Senado, a] governança procura construir centralidade de baixo para cima, mas é muito difícil, porque, [para ser] de baixo para cima, teria que ser uma centralidade voluntária: eu dou meu orçamento, você corta meu orçamento e [eu concordo]. Agora, se alguém lhe cortar o orçamento você [for] lá no presidente e ele [autORIZAR] seu orçamento, acabou. Para que esse esforço?

(T5C1F2) Problemas relativos à gestão em geral.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**30** – Há uma dificuldade de caminhar de forma mais estruturada e planejada com necessidades que são evidentes, patentes.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**31** – Estamos vendo a ocupação do Anexo I [por Gabinetes Parlamentares]. A parte administrativa está cada vez mais deslocada do centro físico do processo.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.

**32** – Falta planejamento. Nós herdamos um Senado com pouco planejamento.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**33** – A política deveria influenciar o mínimo possível a administração da Casa; ela tem outra esfera de atuação.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático.

**34** – A Burocracia deve investir pesadamente em planejamento, cultura de planejamento, a ideia do estratégico, envolver a Casa, [por meio] de cursos. Mas não é só no núcleo em cima, porque o problema é embaixo, é falta de cultura de planejamento embaixo. Muitas vezes se planeja bem em cima, [mas] quando aquilo chega lá embaixo...

(T5C2F8) Investir em planejamento.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**35** – Nós tínhamos um diretor-geral muito forte, que simplesmente passou por cima da outra área [legislativa, coordenada pela Secretaria Geral da Mesa], que ficou restrita à Plenário e a Comissões. Esse diretor, com centralização absoluta podia tudo. Mesmo porque atendia demanda outras que não institucionais dos próprios Senadores. E, de repente, quer[-se] viver o sentido contrário: a área legislativa pode tudo e administração está em segundo plano.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

Nós tínhamos um diretor-geral muito forte, que simplesmente passou por cima da outra área [legislativa, coordenada pela Secretaria Geral da Mesa], que ficou restrita a Plenário e Comissões. Esse diretor, com centralização absoluta podia tudo. Mesmo porque atendia demanda outras que não institucionais dos próprios Senadores. E, de repente, quer[-se] viver o sentido contrário: a área legislativa pode tudo e administração está em segundo plano.

(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma indevida.

**36** – O nepotismo é grave. Esse é grave. É praticado até hoje, apesar de [haver] jurisprudência sobre isso, inclusive do Conselho Nacional de Justiça. Mas o Senado continua praticando. Inclusive, uma coisa que até chama atenção, entre os terceirizados. Terceirizados e comissionados, principalmente. Muito nepotismo, sabe? É uma das marcas nega-

tivas também da Administração do Senado, que não conseguiu dar um fim a isso.

(T5C1F5) Problemas relativos à gestão de pessoas.

(T2C2F1) Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático.

**37** – A Comunicação Social fez um planejamento com decisões que pressupunham ter dinheiro, continuidade de execução de investimento. Veio o [presidente] Renan, e deu uma brecada geral, com outra visão, de corte, diminuição de gasto. Muita coisa daquele planejamento estratégico, se não foi para o lixo, ficou impossível de [se] executar. Falta casar planejamento [setorial] com o planejamento da Casa. E o planejamento da Casa sendo reafirmado pela Mesa, para não [haver] solução de continuidade.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

**38** – O [presidente] Renan é um que parece desligado do administrativo, mas ele é o microadministrador. Toda vez que aparece alguma coisa na imprensa ele quer interferir na questão menorzinha que está lá na ponta. Mas não no conserto do problema. Ele quer que desapareça aquele elemento de perturbação no horizonte de mídia dele. Aí vai além do que devia sem ter conhecimento do real.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.

**39** – [O ator político influencia o ator burocrático] no momento em que ele tem uma prioridade, uma necessidade, que, às vezes, traz transtornos [ao ator burocrático]. Não há como estabelecer um planejamento.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.

**40** – O ator burocrático pode contribuir para o alinhamento de agendas com o ator político por meio de propostas racionais e capacidade de interlocução.

(T1C2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político.

(T2C3F4) Preparo do ator burocrático contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

**41** – Queremos quantificar e apresentar para os senadores os custos das reformas de Gabinetes e das reformas de apartamentos [funcionais]: “o senhor está pedindo uma reforma assim; custa cem mil reais; assine aqui que o senhor está de acordo”. E colocaremos no Portal da Transparência. São ações legítimas da Administração, porque lidamos com dinheiro público. [Os senadores] precisam saber quanto estão gastando. É legítimo ele querer reformar o Gabinete dele, mas é preciso: que ele assine a planta, para não mudar a reforma a cada vez que ele tem uma ideia nova; que ele assine os custos; e que ele saiba que, depois, isso vai para o Portal da Transparência.

(T1C2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

**42** – O ator burocrático não tem plena autonomia [para planejar], porque o planejamento tem que estar mais ou menos subordinado a algum interesse mais político, geral. Mas tem poder para fazer a ossatura principal [do planejamento]. Não faz porque não se organizou pra fazer.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

(T1C2F2) O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.

**43** – O ator burocrático poderia trabalhar politicamente para [ob]ter alinhamento [com o ator político]. Por que o diretor[-geral] não pode submeter o planejamento a uma comissão de consolidação, um planejamento de médio-longo prazo, aprovado pelas Comissões da Casa? Há espaço para isso. A Burocracia tem força para iniciar esse processo com muita eficiência. No momento em que se coloca o ideal do planejamento de médio-longo prazo, [ganha-se] força. Só que isso nunca é colocado em prática, por causa também de interesses, de poderes localizados.

(T1C2F2) O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**44** – Se o ator burocrático, concebido como ator burocrático maior, Diretoria Geral, quiser instituir um grupo na Casa para subordinar tudo a um planejamento, tem poder pra isso. O Prodasen, a Comunicação [isoladamente] não têm, fica-se limitado.

(T1C2F2) O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.

(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.

**45** – Para [haver] alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático], tem que haver transparência e cada vez mais maturidade dos [atores] políticos, para que entendam que, internamente também, tem que haver o império das leis. Quando isso acontecer, a agenda política vai ficar mais clara e vai permitir um alinhamento melhor do burocrático com o político.

(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

**46** – [O que contribui para o desalinhamento:] Quando há perda da identidade pessoal [entre o ator político e o ator burocrático], há uma ruptura, [que], normalmente, desencadeia a mudança das pessoas. Essa identidade tem sido muito pessoal mesmo.

(T3C2F5) Ruptura na relação pessoal entre os atores político e burocrático contribui para o desalinhamento de suas agendas.

(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.

**47** – O presidente [publicou o] Ato 31/2014 [obrigando] todas as compras no Senado [serem feitas por] licitação. Qualquer coisa. Porque

tinha saído uma notícia no dia anterior de que tinha sido comprado umas coisas aqui para o Senado com preço alto. Mas veja só, [a compra] foi autorizada pela própria Presidência, quem tinha pedido era o chefe de gabinete do presidente. [...] Como é que se vai licitar uma coisa de, [por exemplo,] cento e poucos reais? [Há] toda uma burocracia administrativa. [...] O primeiro secretário, depois, fez um documento, dizendo que, apesar de existir o Ato 31, ele excepcionaria [compras cujo] valor fosse até oito mil reais, que a Administração não deveria fazer licitação. A lei já excepciona isto: até oito mil reais não [se] precisa fazer licitação. [...] A gente [ator burocrático] não seguia a lei, porque tinha que seguir a normatização interna [o Ato 35], mas com a decisão do secretário voltamos para lei.

(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.

(T4C2F1) No Senado, há múltiplos comandos.

**48** – [O custo de transação da relação entre os atores político e burocrático no Senado] tem muito a ver com uma ausência de tempo dos gestores políticos [para] se dedicarem às questões administrativas. Com frequência, estão focados na negociação política e a área administrativa não recebe, talvez, atenção suficiente.

(T4C3F1) O descontrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado.

(T5C1F7) Administração e Burocracia não interessam ao ator político.

**49** – Frequentemente, [o ator político captura a agenda do ator burocrático]. Quando [o ator político] percebe que o ‘negócio’ vai dar algum nível de ressonância na sociedade, vai botar o nome dele no jornal, seja em uma posição ativa no processo, ou, no caso da oposição, na posição de “estou combatendo o governo”, frequentemente, eles capturam isso aí. O problema da captura é este: o interesse é a mídia, não o resultado. E quando o interesse deixa de ser o resultado, [há] prejuízo de longo prazo para [o ator burocrático] e para sociedade.

(T4C4F2) O ator político captura a agenda do ator burocrático.

(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.

**50** – A Primeira Secretaria é historicamente recuada no Senado. Desde a época em que tivemos um primeiro secretário que teve um problema de saúde muito grave, um AVC, e, em vez de se afastar, exerceu a Primeira Secretaria sem condições de atuar. Como a natureza não admite vácuo, o [então] diretor-geral se empoderou e virou aquele Leviatã dentro do Senado. Mudou o diretor geral, continuou a Diretoria Geral avolumada, avantajada. Hoje, o diretor-geral é como se fosse um braço executório da própria Presidência do Senado. Existe aquele Comitê de Governança, do qual ele é um membro, que não se reúne.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

A Primeira Secretaria é historicamente recuada no Senado. Desde a época em que tivemos um primeiro secretário que teve um problema de saúde muito grave, um AVC, e, em vez de se afastar, exerceu a Primeira Secretaria sem condições de atuar. Como a natureza não admite vácuo, o [então] diretor-geral se empoderou e virou aquele Leviatã dentro do Senado. Mudou o diretor-geral, continuou a Diretoria Geral avolumada, avantajada. Hoje, o diretor-geral é como se fosse um braço executório da própria Presidência do Senado. Existe aquele Comitê de Governança, do qual ele é um membro, que não se reúne.

(T5C1F2) Problemas relativos à gestão em geral.

**51** – A agenda burocrática do Senado tem que ser transparente. Nós [ator burocrático] ganharemos a confiança do segmento político [quando] eles perceberem que o corpo burocrático não tem uma agenda própria oculta, [mas] tem uma agenda aberta para sociedade. Na prática, significa líderes capazes de fazerem isso.

(T5C1F4) Faltam líderes no Senado.

(T5C5F4) Sobre o ator burocrático.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

**52** – Se a gente [ator burocrático] não aproveitar a oportunidade para, por meio de mecanismos de transparência e de governança, dar uma estrutura mais sólida para Burocracia, o caminho vai ser [o Senado] absorver o estilo do Executivo [cargos de livre provimento ocupando o primeiro escalão da Burocracia, em vez de servidores efetivos]. Muito mais do que do Judiciário.

(T5C6F3) Comparações com outros Poderes: Executivo ou Judiciário.

(T6C5F2) Transparência nem sempre é desejável.

**53** – O Senado passou por período de quase quinze anos com uma administração só e, nos últimos cinco anos, mudou cinco vezes a administração. No passado, as coisas eram muito descoladas, não eram transparentes. Houve, em alguns momentos, uma delegação muito grande ao diretor geral. A partir do momento em que se passou para um novo cenário, com outros diretores gerais e, por outro lado, o Brasil caminhou por leis que incentivam transparência, busca de informação e fortalecimento da cidadania, não há como ser [daquela maneira]. Tudo junto contribui para que não seja mais possível hoje fazer uma [administração] desalinhada dos grandes objetivos da [Comissão Diretora]. o Senado do [...] não existe mais. O que [ele] fazia é impossível fazer, porque hoje há vigilância e há critérios de transparência, de fiscalização de órgãos externos, como o TCU, e do próprio Controle Interno.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.

**54** – No modelo anterior, [em] que havia uma Diretora-Geral e uma Secretária-Geral da Mesa que viviam em embates, isso é muito ruim pra Casa e redundante em problemas. Por exemplo, com o Ato 14 [ATC 14/2013, que dispõe sobre a reforma administrativa do Senado]: uma Secretaria que as duas queriam [foi] dividida pela metade. “Você fica com uma parte, eu fico com a outra.” Racionalidade administrativa nenhuma, racionalidade de trabalho nenhuma. Simplesmente, porque ninguém tinha força para ‘bater o martelo’. E como não havia postura de diálogo... Às vezes, isso prejudicava muito.

(T5C3F5) Unidades da Burocracia do Senado competem entre si para obter apoio do ator político e ganhar poder.

(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.

**55** – Até 2012, talvez, nós sofremos muitos ataques da imprensa por problemas administrativos. Tivemos seguidas mudanças de diretor-geral, nas áreas de contratações, controle interno.

(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.

(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.

**56** – A transparência é um caminho para [se] minimizar o custo de transação [da relação entre os atores político e burocrático no Senado].

(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

**57** – O que vai diminuir o custo de transação é [o] esclarecimento para a sociedade e a mídia de que a estrutura [ator burocrático] existe não para favorecer o senador, o parlamentar, mas é para democracia. Isso não é claro ainda hoje. O Brasil não enxerga dessa forma.

(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

**58** – Uma das grandes formas de alinhar melhor as agendas política e burocrática é a transparência. A transparência é uma maneira de ajustar porque, na medida em que a sociedade percebe que os senadores não se submetem às regras burocráticas, a pressão existe para que eles se enquadrem.

(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.

(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.

## APÊNDICE E – DISTRIBUIÇÃO DAS FALAS CODIFICADAS POR ENTREVISTADO

A distribuição de falas codificadas por entrevistado em cada Fator está subtotalizada por Categoria (linhas em cinza claro) e por Tema (linhas em azul claro). O total de falas (837; 100%) inclui os 58 casos de vínculo (bifatoração e trifatoração), mostrados no Apêndice D e explicados em 2 *Metodologia*.

	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO																	TOTAL				
	F-01	F-02	F-03	F-04	F-05	F-06	F-07	F-08	F-09	F-10	F-11	F-12	F-13	F-14	F-15	F-16	F-17	F-18	F-00	(N)	(%)	
<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn)</b>																						
<b>(T1 - ) Influências reciprocas entre AP e AB</b>																						
[Influências, consentidas ou não, entre o ator político e o ator burocrático, de forma que um altera o propósito ou a ação do outro.]	11	2	12	13	11	4	5	18	19	10	11	20	9	11	8	16	9	7	2	198	23,7	
<b>(T1C1 -) AP influencia AB</b>	6	11	8	8	2	2	14	14	3	5	12	9	5	3	11	6	1	1	1	121	14,5	
[O ator político influencia os propósitos e/ou as ações do ator burocrático.]																						
<b>(T1C1F1)</b> O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.	6	10	8	8	1	2	11	3	1	3	11	9			10	2				85	10,2	
<b>(T1C1F2)</b> O servidor efetivo tem poder para se recusar a praticar qualquer ato ilegítimo e, se necessário, deve fazê-lo.					1		3	1							2					7	0,8	
<b>(T1C1F3)</b> O ator político influencia o ator burocrático e é natural que seja assim.										2	2			4			4	1	1	14	1,7	
<b>(T1C1F4)</b> Setores da Burocracia do Senado têm nível de poder distintos. Uns são mais vulneráveis do que outros à pressão do ator político.											4									4	0,5	
<b>(T1C1F5)</b> Não há problema em o ator burocrático contornar situações para atender ao ator político, pois o primeiro está a serviço do segundo.						1					2				1					4	0,5	
<b>(T1C1F6)</b> Servidor comissionado e funcionário terceirizado têm pouco ou nenhum poder para se contrapor a uma determinação do ator político. O terceirizado, ainda menos do que o comissionado.												3	1	1						5	0,6	
<b>(T1C1F7)</b> É falsa a ideia de que tudo o senador manda é executado pelo ator burocrático.																1				2	0,2	
<b>(T1C2 -) AB influencia AP</b>	5	2	1	5	3	3	4	4	5	6	8	6	5	5	1	6	1			70	8,4	
[O ator burocrático influencia os propósitos e/ou as ações do ator político.]																						
<b>(T1C2F1)</b> O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político.	2		3	2	1	3	1	3	1	5	4	3			4	1				36	4,3	
<b>(T1C2F2)</b> O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.							1	3	2				5	1	3	1				16	1,9	

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO														TOTAL				
	E-10	E-20	E-30	E-40	E-50	E-60	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)	
(T1C2F3) O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político.		1	1	2	1				1		1		1				9	1,1	
(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma indevida.	2	1				1											7	0,8	
(T1C2F5) Não cabe ao ator burocrático fazer ação política.	1							1									2	0,2	
(T1C3 -) AP e AB são extensões um do outro							2		1	2				2			7	0,8	
[A distinção entre ator político e ator burocrático é imprópria no Senado.]																			
(T1C3F1) Os atores político e burocrático no Senado são extensões um do outro e operam como rede de interesses recíprocos					2			2						1			5	0,6	
(T1C3F2) A relação entre os atores político e burocrático é necessariamente política.								1						1			2	0,2	
(T2 - -) Alinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 1 e 4 [Coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de alinhamentos legítimos, para o Quadrante Q.1, ou de alinhamentos ilegítimos, para o Quadrante Q.4, da MADA.]	3	2	3	4	6	2	7	5	1	6	4	3					82	9,8	
(T2C1 -) Alinhamento legítimo AP-AB - Quadrante 1																			
[A agenda coincidente dos atores político e burocrático não viola nenhum dos princípios selecionados. Exemplos de alinhamento legítimo para o Quadrante Q.1 da MADA.]	1				1	1	3	2		3				3	1	1	1	20	2,4
(T2C1F1) Sobre o Quadrante 1 e os casos de alinhamentos legítimos de agenda entre atores político e burocrático.	1				1	1	3	2		3				3	1	1	1	20	2,4
(T2C2 -) Alinhamento ilegítimo AP-AB - Quadrante 4																			
[A agenda coincidente dos atores político e burocrático viola pelo menos um dos princípios selecionados. Exemplos de alinhamento ilegítimo para o Quadrante Q.4 da MADA.]	1	2	2	1	1	2	2	1	3	2				5	4	7	1	35	4,2
(T2C2F1) Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático.	1	2	2	1	1	2	2	1	3	2				5	4	7	1	35	4,2
(T2C3 -) Contribuições para alinhamentos legítimos de agendas AP-AB																			
[Fatores que facilitam a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático.]	1				2	4	1	1						3	1	4	2	21	2,5
(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.	1				1	1	1							1				5	0,6
(T2C3F2) Controle e obediência às regras contribuem para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.					3									1				4	0,5

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO											TOTAL									
	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)
(T2C3F3) Bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático.			1																	1	0,1
(T2C3F4) Preparo do ator burocrático contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.			1															2	1	4	0,5
(T2C3F5) Liberdade do ator político para nomear pessoas para cargos administrativos contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.											3									3	0,4
(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.												2							1	3	0,4
(T2C3F7) Eficiência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.																1			1	1	0,1
(T2C4 -) Sobre a validade da qualificação de legítimo ou ilegítimo aos alinhamentos das agendas AP-AB																					
[O entrevistado concorda ou discorda da classificação de legítimo ou ilegítimo para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.]			1		1	1	1	1	2											6	0,7
(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático é relativa e questionável.			1			1						1								3	0,4
(T2C4F2) Existem tanto os alinhamentos legítimos quanto os ilegítimos entre os atores político e burocrático.																				3	0,4
(T3 -) Desalinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 2 e 3 (Conflito de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de desalinhamentos para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.)	1	2	2	3	3	4	1	1	1	1	2	1	1	1	4			2	1	29	3,5
(T3C1 -) Desalinhamento AP-AB - Quadrantes 2 e 3																					
[Os propósitos do ator político estão em conflito com os propósitos do ator burocrático. Exemplos de desalinhamento entre os atores político e burocrático para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.]	1	2	2	2	2	4	1	1	1	1	1	1						1	15	1,8	
(T3C1F1) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático predomina sobre o alinhamento.			2	2																4	0,5
(T3C1F2) O desalinhamento pode ser interessante a um dos atores.					4															4	0,5
(T3C1F3) Desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, não necessariamente significam que uma das agendas é ilegítima.									1	1										2	0,2
(T3C1F4) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático existe.						1													1	2	0,2

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO													TOTAL							
	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)
(T3C1F5) Quadrante 2 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda ilegítima do ator político e legítima do ator burocrático.	1							1												2	0,2
(T3C1F6) Quadrante 3 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda legítima do ator político e ilegítima do ator burocrático.					1															1	0,1
<b>(T3C2 -) Contribuições para desalinhamentos de agendas AP-AB [Fatores que dificultam a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático, ou mesmo provocam conflito entre eles.]</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>					<b>1</b>												<b>14</b>	<b>1,7</b>
(T3C2F1) Exacerbação do ator político sobre a Instituição contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.	1				1															2	0,2
(T3C2F2) Crença do ator político de que a Administração não é confiável contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.				1										2						3	0,4
(T3C2F3) Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.									1	1										3	0,4
(T3C2F4) Presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.	1																			1	0,1
(T3C2F5) Ruptura na relação pessoal entre os atores político e burocrático contribui para o desalinhamento de suas agendas.								1												1	0,1
(T3C2F6) As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes.													1	1						2	0,2
(T3C2F7) Desconhecimento da política e seus processos por parte do ator burocrático contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.																	1	1		2	0,2
<b>(T4 - ) Teoria da Agência</b>																					
<b>[Teoria que avalia a relação entre agente e principal(is) e suas consequências. Neste trabalho, aplica-se, no Senado, para avaliação da relação entre os atores burocrático, político e, eventualmente, entre esses e a sociedade.]</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>6,1</b>
(T4C2 -) Agência comum	1	1	1			6	3	3				1	1	1	3					16	1,9
[O agente burocrático se relaciona com múltiplos principais.]	1	1	1			6	3	3				1	1	1	3					16	1,9
(T4C3 -) Custo de transação																					
[Gasto, pelo Senado, de recursos tangíveis ou intangíveis para produzir resultados dependentes da relação entre os atores político e burocrático.]					4									3						7	0,8
(T4C3F1) O desconrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado.					4									1						5	0,6
(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação.														2						2	0,2

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO													TOTAL							
	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)
(T14C4-) Captura de agenda [Um ator domina a agenda de outro para benefício do primeiro, por uma ou mais das seguintes formas: 1) apropriando-se da agenda, como se fosse originalmente sua; 2) interditando a agenda, impedindo o outro ator de realizá-la; ou 3) desviando a agenda dos seus propósitos iniciais.]		1	1	1	1	1	6	2	1	1	1	2		2		6	1	1	1	28	3,3
(T14C4F1) Captura tipo 1: apropriação positiva.	1					4	1	1							1				8	1,0	
(T14C4F2) O ator político captura a agenda do ator burocrático.		1	1		1						1	2		1		4	1	1	13	1,6	
(T14C4F3) Captura tipo 2: interdição negativa.				2											1			1	4	0,5	
(T14C4F4) Não há captura negativa.								1											1	0,1	
(T14C4F5) O ator político não captura a agenda do ator burocrático, ele a determina.									1										2	0,2	
(T15-- ) Diagnóstico do Senado [identificação de problemas e/ou soluções para o Senado, dentro ou fora do escopo da pesquisa, que, pela relevância, merecem registro.]	29	16	7	26	18	21	23	11	41	28	16	47	13	25	19	25	26	11	9	411	49,1
(T15C1-) Problema [Situação que não deveria estar ocorrendo da forma em que está porque causa malefício ao Senado.]	9	7	3	10	9	10	9	4	17	6	5	17	3	8	5	4	12	3	1	142	17,0
(T15C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.	1			2	1	4	1	15	1		3	1	2			9			40	4,8	
(T15C1F2) Problemas relativos à gestão em geral.		1	5	4	1	2	2		4						1	1	2	1	24	2,9	
(T15C1F3) Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político	1	7	1	1	1	5	3		1	2	2	2	2	2	1	1		1	28	3,3	
(T15C1F4) Faltam líderes no Senado.											4				2				6	0,7	
(T15C1F5) Problemas relativos à gestão de pessoas.	1		1	1	3						5	1	2	4	1	2		2	21	2,5	
(T15C1F6) O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade.								1	2		1								4	0,5	
(T15C1F7) Administração e Burocracia não interessam ao ator político.	5			2	1						3	1	1						13	1,6	
(T15C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.	1	1	1							2									6	0,7	
(T15C2-) Solução [Sugestão de mudança; proposta de ação; recomendação para causar benefício ao Senado.]	10	5	2	1	4	6	5	3	4	5	1	4	3	3	2	2	1		6	67	8,0
(T15C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão.	5				2	2			4							1	1		15	1,8	
(T15C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político.	2	3	2		2	1		3					2					1	16	1,9	

TEMAS (Tm) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO														TOTAL						
	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)
(T5C2F3) Investir na relação do ator político com o ator burocrático.	1	1		1			2				1								2	8	1,0
(T5C2F4) Investir nas pessoas.	1		1					2				2	1	2					1	10	1,2
(T5C2F5) Investir na gestão dos processos.	1			1	2						1	1	1							6	0,7
(T5C2F6) Investir na cultura da organização.	1				1						1									3	0,4
(T5C2F7) Investir nos processos finalísticos, na atividade-fim.									1											1	0,1
(T5C2F8) Investir em planejamento.								2				1	1							5	0,6
(T5C2F9) Investir na prestação de serviços e na aproximação com a sociedade.							1													1	0,1
(T5C2F10) Investir em comunicação institucional.																			2	2	0,2
<b>(T5C3-) Desalinhamento AB-AB</b> <b>[O ator burocrático tem conflito interno, há desarmonia e distorções no âmbito da própria burocracia. Exemplos de desalinhamentos internos ao âmbito exclusivo do ator burocrático.]</b>	<b>2</b>						<b>3</b>	<b>18</b>	<b>1</b>				<b>1</b>	<b>1</b>						<b>37</b>	<b>4,4</b>
(T5C3F1) Corporativismo.								7												7	0,8
(T5C3F2) Exemplos pontuais diversos.	1							5												6	0,7
(T5C3F3) Assimetria de processos; desarticulação interna.							2				1	2								7	0,8
(T5C3F4) Registro de ponto.								2				1								3	0,4
(T5C3F5) Unidades da Burocracia do Senado competem entre si para obter apoio do ator político e ganhar poder.	1						1	1	1								8	1		13	1,6
(T5C3F6) Licença capacitação.									1											1	0,1
<b>(T5C4-) Traços da Administração Pública Brasileira</b> <b>[Características culturais e históricas brasileiras, oriundas do Brasil Colônia, que ainda perduram e, eventualmente, determinam o comportamento dos atores político e burocrático e a relação entre eles.]</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>								<b>7</b>	<b>2</b>							<b>15</b>	<b>1,8</b>
(T5C4F1) A relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos clientelistas e patrimonialistas.	2	2	1	1								7	2							15	1,8
<b>(T5C5-) Opiniões pessoais</b> <b>[Opiniões verbalizadas pelos entrevistados, cujos conteúdos dizem respeito ao que ele pessoalmente acredita em relação ao contexto explorado. Podem ter forma de frases feitas, clichês, paradigmas, crenças, juízos, sentimentos, pensamentos.]</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>			<b>1</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>93</b>	<b>11,1</b>
(T5C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático.	2	1	2	1	1	1		1	3	3	5	8	2	1	1	1	1	1	3	32	3,8
(T5C5F2) Sobre a gestão do Senado em geral.	1	1	2	2					3						2	1	1	1		13	1,6

TEMAS (Tm) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO															TOTAL					
	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)
(T5C5F3) Sobre o ator político.	2				1						1	1	2			2	1	1		11	1,3
(T5C5F4) Sobre o ator burocrático.	1		1		1							7	2	4		7	3	1	1	28	3,3
(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.									2		3						1		9	1,1	
(T5C6-) <i>Benchmarking</i> [Comparações feitas pelos entrevistados entre o Senado e outros órgãos da Administração Pública, ou entre os Poderes da República.]	2	1	1	1	1	2	3	3	3	1	3	3	1	4					26	3,1	
(T5C6F1) A gestão da Câmara dos Deputados é melhor do que a gestão do Senado.	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1					11	1,3	
(T5C6F2) Comparações com outros parlamentos.		1				1	1	2	2	1									7	0,8	
(T5C6F3) Comparações com outros Poderes: Executivo ou Judiciário.	1			1						1				1	1	3			8	1,0	
(T5C7-) Períodos históricos da Administração do Senado																					
[Há três períodos típicos e distintos citados pelos entrevistados: 1) 14 anos com um só diretor-geral; 2) 5 anos com 5 diretores-gerais; e 3) o diretor-geral exerce aculmuladamente o cargo de secretário-geral da Mesa.]	2	8	1	8	1	1	3	1	1	8	2			3	1	1			31	3,7	
(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.	2		4	1						1	2								12	1,4	
(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.						1				1	1			1					4	0,5	
(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos aculmuladamente por um só servidor.			4				2	1	5	1	2								15	1,8	
(T6 ->) Valores																					
[Valores considerados na pesquisa ou elementos considerados benéficos, pelos entrevistados, para a relação entre os atores político e burocrático e para o Senado.]	4			4	1	7	2	9	5	5	4			5	7		1		54	6,5	
(T6C1-) Confiança																					
[Convicção de um ator de que os propósitos e ações de outro ator não causarão malefício ao primeiro nem ao Senado.]				2	1					4					2				9	1,1	
(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.				2	1					4					2				9	1,1	
(T6C2-) Eficiência																					
[Competência para realizar tarefas da maneira correta, com o menor dispêndio possível de recursos.]										1									1	0,1	
(T6C2F1) Eficiência é fator determinante para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.										1									1	0,1	

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn)	QUANTIDADE DE FALAS POR ENTREVISTADO																	TOTAL			
	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	E-00	(N)	(%)
(T6C3 -) Planejamento [Competência de antecipar ações para o cumprimento de objetivos previamente determinados, com monitoramento da execução e controle dos resultados.]	1			2	2	5	1	9												18	2,2
(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.	1			2	2	5	1	9												18	2,2
(T6C4 -) <i>Accountability</i> [Prestação pública de contas.]					1															1	0,1
(T6C4F1) O princípio da <i>accountability</i> é questionável neste contexto.					1															1	0,1
(T6C5 -) Transparência [Comunicação ativa ou passiva de um ator a fim de manter outro ator informado sobre propósitos e ações do primeiro.]	3			2	2	5	4	5	5	1										25	3,0
(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.	3			1	1			5	3	5	4									21	2,5
(T6C5F2) Transparência nem sempre é desejável.					1					1										4	0,5
(T7 - -) Comentários sobre a pesquisa [Opiniões verbalizadas pelos entrevistados sobre a entrevista, a pesquisa, o trabalho acadêmico.]				1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1		12	1,4
(T7C1 -) Pesquisa relevante [O entrevistado reconhece a relevância desta pesquisa para o Senado.]				1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1			11	1,3
(T7C1F1) Este trabalho é considerado importante e oportuno.				1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1			11	1,3
(T7C2 -) Teoria adequada [O entrevistado reconhece a adequação da Teoria da Agência a este problema de pesquisa.]					1															1	0,1
(T7C2F1) A Teoria da Agência, usada neste trabalho é considerada adequada.					1															1	0,1
<b>Total (N)</b>	<b>49</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>54</b>	<b>39</b>	<b>76</b>	<b>51</b>	<b>40</b>	<b>78</b>	<b>23</b>	<b>56</b>	<b>33</b>	<b>72</b>	<b>44</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>857</b>	<b>100,0</b>
<b>(%)</b>	<b>5,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>5,7</b>	<b>5,0</b>	<b>4,8</b>	<b>6,5</b>	<b>4,7</b>	<b>9,1</b>	<b>6,1</b>	<b>4,8</b>	<b>9,3</b>	<b>2,7</b>	<b>6,7</b>	<b>3,9</b>	<b>8,6</b>	<b>5,3</b>	<b>3,1</b>	<b>2,0</b>	<b>100,0</b>	

### APÊNDICE F – QUANTITATIVO DE FALAS SELECIONADAS PARA ILUSTRAR A ANÁLISE

Abaixo, os quantitativos de falas representativas de cada Fator, selecionadas para ilustrá-los em *4 Apresentação comentada dos dados*, totalizadas por entrevistado e por Fator.

A coluna (1) e a linha (4) de totais dizem respeito às falas selecionadas (aos números deste quadro-tabela, portanto).

A coluna (2) e a linha (5) de totais dizem respeito ao total de falas (Apêndice V).

A coluna (3) e a linha (6) de totais são os percentuais calculados das falas selecionadas sobre os totais de falas, respectivamente: (3) = (1) / (2); e (6) = (4) / (5).

FATOR	FALAS SELECIONADAS POR ENTREVISTADO													TOTAL								
	E-00	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	(1) (N)	(2) (N)	(3) (%)
(TIC1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.				1								1					3			7	85	8,2
(TIC1F2) O servidor eletivo tem poder para se recusar a praticar qualquer ato ilegítimo e, se necessário, deve fazê-lo.							1		1	1										3	7	42,9
(TIC1F3) O ator político influencia o ator burocrático e é natural que seja assim.											1	1			1					4	14	28,6
(TIC1F4) Setores da Burocracia do Senado têm nível de poder distintos. Uns são mais vulneráveis do que outros à pressão do ator político.										1										1	4	25,0
(TIC1F5) Não há problema em o ator burocrático contornar situações para atender ao ator político, pois o primeiro está a serviço do segundo.				1													1			2	4	50,0
(TIC1F6) Servidor comissionado e funcionário terceirizado têm pouco ou nenhum poder para se contrapor a uma determinação do ator político. O terceirizado, ainda menos do que o comissionado.													1							2	5	40,0
(TIC1F7) É falsa a ideia de que tudo o senador manda é executado pelo ator burocrático.										1										1	2	50,0
(TIC2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político.					1	1														3	36	8,3

FATOR	FALAS SELECIONADAS POR ENTREVISTADO													TOTAL								
	E-00	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	(1) (N)	(2) (N)	(3) (%)
(T1C2F2) O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.									1						1					2	16	12,5
(T1C2F3) O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político.								1							1					2	9	22,2
(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma independente.		1																		2	7	28,6
(T1C2F5) Não cabe ao ator burocrático fazer ação política.		1																		1	2	50,0
(T1C3F1) Os atores político e burocrático no Senado são extensões um do outro e operam como rede de interesses recíprocos.																		1		1	5	20,0
(T1C3F2) A relação entre os atores político e burocrático é necessariamente política.									1									1		2	2	100,0
(T2C1F1) Sobre o Quadrante 1 e os casos de alinhamentos legítimos de agenda entre atores político e burocrático.												1							1	3	20	15,0
(T2C2F1) Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático.	1														1	1	1			5	35	14,3
(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.		1																		2	5	40,0
(T2C3F2) Controle e obediência às regras contribuem para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.						1														1	4	25,0
(T2C3F3) Bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático.					1															1	1	100,0
(T2C3F4) Preparo do ator burocrático contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.																		1		1	4	25,0
(T2C3F5) Liberdade do ator político para nomear pessoas para cargos administrativos contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.															1					1	3	33,3
(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.																		1		1	3	33,3

FATOR	FALAS SELECIONADAS POR ENTREVISTADO												TOTAL									
	E-00	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	(1) (N)	(2) (N)	(3) (%)
(T2C3F7) Eficiência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.							1										1			1	1	100,0
(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável.			1				1				1									3	3	100,0
(T2C4F2) Existem tanto os alinhamentos legítimos quanto os ilegítimos entre os atores político e burocrático.									1											1	3	33,3
(T3C1F1) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático predomina sobre o alinhamento.			1	1																2	4	50,0
(T3C1F2) O desalinhamento pode ser interessante a um dos atores.							1													1	4	25,0
(T3C1F3) Desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, não necessariamente significam que uma das agendas é ilegítima.										1										1	2	50,0
(T3C1F4) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático existe.							1													1	2	50,0
(T3C1F5) Quadrante 2 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda ilegítima do ator político e legítima do ator burocrático.	1									1										2	2	100,0
(T3C1F6) Quadrante 3 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda legítima do ator político e ilegítima do ator burocrático.							1													1	1	100,0
(T3C2F1) Exacerbação do ator político sobre a Instituição contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.							1													1	2	50,0
(T3C2F2) Crença do ator político de que a Administração não é confiável contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.																	1			1	3	33,3
(T3C2F3) Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.											1									1	3	33,3

FATOR	FALAS SELECIONADAS POR ENTREVISTADO											TOTAL										
	F-00	F-01	F-02	F-03	F-04	F-05	F-06	F-07	F-08	F-09	F-10	F-11	F-12	F-13	F-14	F-15	F-16	F-17	F-18	(1) (N)	(2) (N)	(3) (%)
(T3C2F4) Presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares contribui para o desalinhamto entre os atores político e burocrático.			1																	1	1	100,0
(T3C2F5) Ruptura na relação pessoal entre os atores político e burocrático contribui para o desalinhamto de suas agendas.								1												1	1	100,0
(T3C2F6) As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes.														1						2	2	100,0
(T3C2F7) Desconhecimento da política e seus processos por parte do ator burocrático contribui para o desalinhamto de agenda entre os atores político e burocrático.																			1	1	2	50,0
(T4C2F1) No Senado, há múltiplos comandos.								2												3	16	18,8
(T4C3F1) O descontrolo organizacional acarreta custos adicionais para o Senado.						2									1					3	5	60,0
(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação.															1					1	2	50,0
(T4C4F1) Captura tipo 1: apropriação positiva.			1					1												2	8	25,0
(T4C4F2) O ator político captura a agenda do ator burocrático.											1	1			1					4	13	30,8
(T4C4F3) Captura tipo 2: interdição negativa.																			1	1	4	25,0
(T4C4F4) Não há captura negativa.																				1	1	100,0
(T4C4F5) O ator político não captura a agenda do ator burocrático, ele a determina.										1										1	2	50,0
(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.									3						1					5	40	12,5
(T5C1F2) Problemas relativos à gestão em geral.				1	1					1										5	24	20,8
(T5C1F3) Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político			1					2												3	28	10,7
(T5C1F4) Falham líderes no Senado.																				1	6	16,7
(T5C1F5) Problemas relativos à gestão de pessoas.					1	1														5	21	23,8
(T5C1F6) O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade.																				1	4	25,0
(T5C1F7) Administração e Burocracia não interessam ao ator político.			1																	2	13	15,4

FATOR	FALAS SELECIONADAS POR ENTREVISTADO												TOTAL									
	E-00	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	(1) (N)	(2) (N)	(3) (%)
(15C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.																				1	6	16,7
(15C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão.						1					2									3	15	20,0
(15C2F10) Investir em comunicação institucional.	1																			1	2	50,0
(15C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político.		1	1						1											3	16	18,8
(15C2F3) Investir na relação do ator político com o ator burocrático.	1							1												2	8	25,0
(15C2F4) Investir nas pessoas.									1					1	1					3	10	30,0
(15C2F5) Investir na gestão dos processos.												1								1	6	16,7
(15C2F6) Investir na cultura da organização.			1																	3	3	100,0
(15C2F7) Investir nos processos finalísticos, na atividade-fim.										1										1	1	100,0
(15C2F8) Investir em planejamento.													1							2	5	40,0
(15C2F9) Investir na prestação de serviços e na aproximação com a sociedade.								1												1	1	100,0
(15C3F1) Corporativismo.										2										2	7	28,6
(15C3F2) Exemplos pontuais diversos.			1							2										3	6	50,0
(15C3F3) Assinchronia de processos; desarticulação interna.								1								1				2	7	28,6
(15C3F4) Registro de ponto.										1										1	3	33,3
(15C3F5) Unidades da Burocracia do Senado competem entre si para obter apoio do ator político e ganhar poder.			1					1									1			3	13	23,1
(15C3F6) Licença capacitação.										1										1	1	100,0
(15C4F1) A relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos clientelistas e patrimonialistas.				1								1	1							3	15	20,0
(15C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático.		1											1				1			4	32	12,5
(15C5F2) Sobre a gestão do Senado em geral.												1								3	13	23,1
(15C5F3) Sobre o ator político.		1															1			3	11	27,3
(15C5F4) Sobre o ator burocrático.		1													2					4	28	14,3
(15C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.												1								2	9	22,2
(15C6F1) A gestão da Câmara dos Deputados é melhor do que a gestão do Senado.			1	1				1												4	11	36,4

FATOR	FALAS SELECIONADAS POR ENTREVISTADO													TOTAL								
	E-00	E-01	E-02	E-03	E-04	E-05	E-06	E-07	E-08	E-09	E-10	E-11	E-12	E-13	E-14	E-15	E-16	E-17	E-18	(1) (N)	(2) (N)	(3) (%)
(T5C6F2) Comparações com outros parlamentos.							1				1				1					3	7	42,9
(T5C6F3) Comparações com outros Poderes: Executivo ou Judiciário.															1	2				3	8	37,5
(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.	1				1											1				3	12	25,0
(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.								1												1	4	25,0
(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor.									1	1										2	15	13,3
(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.												1								1	9	11,1
(T6C2F1) Eficiência é fator determinante para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.													1							1	1	100,0
(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.										1										1	18	5,6
(T6C4F1) O princípio da <i>accountability</i> é questionável neste contexto.											1									1	1	100,0
(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.	1															1				3	21	14,3
(T6C5F2) Transparência nem sempre é desejável.													1							1	4	25,0
(T7C1F1) Este trabalho é considerado importante e oportuno.																		1	1	4	11	36,4
(T7C2F1) A Teoria da Agência, usada neste trabalho é considerada adequada.															1					1	1	100,0
(4) Total (N)	3	11	8	5	10	8	12	13	10	22	9	9	12	2	17	3	17	6	11	188	837	22,5
(5) Total de falas codificadas (N)	49	23	26	48	42	40	54	39	76	51	40	78	23	56	33	72	44	26	17	837		
(6) Percentual do total de falas selecionadas sobre as falas codificadas [(4)/(5)] (%)	6,1	47,8	30,8	10,4	23,8	20,0	22,2	33,3	13,2	43,1	22,5	11,5	52,2	3,6	51,5	4,2	38,6	23,1	64,7	22,5		

## APÊNDICE G – AUTORIDADES E DATAS

Este Apêndice traz nomes e cargos dos principais atores políticos e burocráticos do Senado, com datas de início e final do período em que exerceram a posição e a duração de permanência no cargo: (i) desde 1995, para diretor-geral e secretário-geral da Mesa; e (ii) desde 2005, para presidente e primeiro secretário.

Os entrevistados referem-se a três períodos distintos e marcantes na Administração do Senado, que foram codificados no Tema (T5 - -) *Diagnóstico do Senado*, na Categoria (T5C7 -) *Períodos históricos da Administração do Senado*, respectivamente pelos seguintes Fatores:

- (T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos;
- (T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor;
- (T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.

Início	Fim	Diretoria Geral	Duração
05/07/1995	03/03/2009	Agaciel da Silva Maia	13 anos e 8 meses
04/03/2009	23/06/2009	Alexandre Gazineo	3 meses
24/06/2009	09/02/2011	Haroldo Feitosa Tajra	1 ano e 7 meses
10/02/2011	18/09/2013	Doris Marize Romariz Peixoto	2 anos e 7 meses
19/09/2013	26/09/2013	Rosa Maria Gonçalves	Interina
26/09/2013	21/05/2014	Antonio Helder Ribeiro Rebouças	7 meses
21/05/2014	Presente	Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho	Atualizado em 7/11/2014

Fonte: SERH, em 21/10/2013; BASF, em 2/10/2014.

Início	Fim	Secretaria Geral da Mesa	Duração
07/02/1995	12/03/2007	Raimundo Carreiro	12 anos e 1 mês
13/03/2007	04/04/2014	Cláudia Lyra Nascimento	7 anos
07/04/2014	Presente	Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho	Atualizado em 7/11/2014

Fonte: SERH, em 21/10/2013; BASF, em 2/10/2014.

Período	Início	Fim	Presidência	Observação
2005-2006	14/02/2005	31/12/2006	Renan Calheiros	
2007-2008	01/01/2007	11/10/2007	Renan Calheiros	Licença <sup>1,2,3</sup>
2007-2008	11/10/2007	11/12/2007	Tiã Viana	Vice em exercício <sup>1,2,3</sup>
2007-2008	12/12/2007	01/02/2009	Garibaldi Alves Filho	Eleito para mandato remanescente 2007/2008 <sup>3</sup>
2009-2010	02/02/2009	01/02/2011	José Sarney	
2011-2012	02/02/2011	01/02/2013	José Sarney	
2013-2014	02/02/2013	Presente	Renan Calheiros	Atualizado em 7/11/2014

Fonte: SGM, via SERH, em 21/10/2013.

(1) 15/10/2007: Senador Renan Calheiros licencia-se da Presidência do Senado, pelo prazo de 45 dias, a partir de 11/10/2007; deferido em 15/10/2007 (DSF de 16/10/2007).

(2) O Senador Renan Calheiros tem prorrogada, a seu pedido, a licença da Presidência do Senado Federal pelo prazo de 35 dias; RQS 1.356, de 2007; lido e deferido em 21/11/2007 (DSF de 22/11/2007).

(3) 4/12/2007: Senador Renan Calheiros renuncia à Presidência do Senado Federal (DSF de 5/12/2007).

<b>Período</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>	<b>Primeira Secretaria</b>
2005-2006	14/02/2005	31/12/2006	Efraim Morais
2007-2008	01/01/2007	01/02/2009	Efraim Morais
2009-2010	02/02/2009	01/02/2011	Heráclito Fortes
2011-2012	02/02/2011	01/02/2013	Cícero Lucena
2013-2014	02/02/2013	Presente	Flexa Ribeiro

Fonte: SGM, via SERH, em 21/10/2013.

## APÊNDICE H – DOCUMENTOS E PROCESSOS

As informações deste Apêndice foram gentilmente preparadas pela Secretaria de Gestão de Informação e Documentação (SIGIDOC), com intermediação da Diretoria Geral Adjunta, a pedido do pesquisador. São instrumentos administrativos internos do Senado que regulam ou documentam boa parte dos projetos, iniciativas, episódios apontados pelos entrevistados no exercício de preenchimento dos quadrantes da MADA. Excepcionalmente, houve contribuição de outras fontes de informação, colegas servidores do Senado, apontadas em notas de rodapé.

### ▪ Sistema de comunicação do Senado – Atos de criação

- Relações Públicas: Resolução nº 58/1972: Dispõe sobre o Regulamento Administrativo do Senado Federal. “Art. 9º - São Órgãos de Assessoramento Superior: [...] III – Secretaria de Divulgação e de Relações Públicas; [...]”
- TV Senado: Resolução nº 24/1995: Cria a TV Senado e dá outras providências.
- Rádio Senado: Resolução nº 60/1996: Cria a Rádio Senado e dá outras providências.
- Jornal do Senado: Ato da Comissão Diretora nº 20/1996: Institui o Jornal do Senado.
- Agência Senado: Resolução nº 9/1997: Altera o Regulamento Administrativo do Senado Federal e dá outras providências. “Art. 62, parágrafo único - São órgãos da Secretaria de Comunicação Social [...] V – Coordenação Agência Senado; VI - Coordenação Jornal do Senado; VII – Coordenação Rádio Senado; VIII - Coordenação TV Senado;
- [...] XI – Coordenação de Relações Públicas.”
- Alô Senado: Ato da Comissão Diretora nº 24/2004 – Cria a Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública, e dá

outras providências. “Art. 1º Fica criada a Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública, órgão subordinado à Secretaria de Comunicação Social, com a competência de realizar atendimento à população em suas demandas de informações institucionais e aferir a opinião pública a respeito de temas de interesse do Poder Legislativo, utilizando o sistema 0800 de telefonia ou outros meios de comunicação.”

▪ **Programa Interlegis – Ato(s) de criação (ou alteração)**

- Ato da Diretoria Executiva do Prodasen nº 33/1997: Constitui Comissão Técnica Especial, com a finalidade de desenvolver o Programa Interlegis.
- Ato da Comissão Diretora nº 23/1998: cria o Conselho Consultivo do Programa Interlegis na estrutura do Prodasen.
- Ato da Comissão Diretora nº 27/2004: cria o Centro de Integração de Estudos do Legislativo, órgão integrante da estrutura administrativa do Senado Federal, com a finalidade de estabelecer a política de atuação e coordenar a administração da Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e da Subsecretaria Especial do Programa Interlegis – (SSEPI).
- Ato da Comissão Diretora nº 8/2005: Modifica a estrutura administrativa. “Art. 8º - A atual Subsecretaria Especial do Programa Interlegis passa a denominar-se Secretaria Especial do Interlegis e terá como órgãos [...]”.
- Ato da Comissão Diretora nº 17/2006: Redenomina a estrutura da Secretaria Especial do Interlegis, institui suas competências e dá outras providências.
- Ato da Comissão Diretora nº 3/2013: “Art.7º O Instituto Legislativo Brasileiro passa a acumular as competências da Secretaria Especial do Interlegis e da Universidade do Legislativo.” Obs.: posteriormente revogado pelo Ato da Comissão Diretora nº 14/2013.
- Ato da Comissão Diretora nº 14/2013 e alterações: “Art. 279 Ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, compete gerir e executar a Política de Capacitação do Senado

Federal e o Programa de Integração e Modernização do Poder Legislativo Brasileiro (Interlegis); [...]"

- **LexML – Processos de formalização**<sup>9</sup>
  - Evento de Lançamento do Portal – Processo: 00200.010602/2009-65. Ementa: Ciclo de Conferência do Curso de Administração Legislativa do Unilegis; lançamento oficial do portal LexML Brasil; mesa redonda sobre bases de legislação estadual, que ocorrerão nos dias 29 e 30 de junho de 2009, no Auditório do Interlegis.
  - Adoção da Minuta e Termo de Referência padrão – Processo: 00200.027508/2010-89. Ementa: Adoção da Minuta de Acordo de Cooperação Técnica na implementação e manutenção do LexML Brasil, como padrão.
  - Há 26 outros processos que citam o termo “LexML” na ementa, sendo, na maioria, acordos de cooperação técnica firmados com as instituições que aderiram à Rede de Informação Legislativa e Jurídica.
- **Siga Brasil** – Processo de aquisição da primeira ferramenta de análise on-line de dados *OLAP Business Object* para o processo orçamentário<sup>10</sup>.
- **Elaboração de plano estratégico do Senado** – Decisão da Presidência publicada no BASF de 2/1/2008.
- **E-Cidadania** – Ato da Mesa nº 3/2011: Institui o Programa e o Portal e-Cidadania.
- **Projeto de avaliação de políticas públicas** – Resolução nº 44/2013: Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal.

<sup>9</sup> Informações gentilmente prestadas pelo servidor João Alberto Lima, em 12/11/2014.

<sup>10</sup> Informações gentilmente prestadas pelo servidor Pedro Eneas Guimaraes Coelho Mascarenhas, em 26/11/2014.

- **Adicional de especialização** – Instituído pela Resolução nº 42/1993, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores do Senado Federal, e dá outras providências. O Ato do Primeiro Secretário nº 9/2012 dá nova regulamentação ao Adicional de Especialização.
- **Ato que suspendeu o pagamento da gratificação de Desempenho (GD)** – Ato da Comissão Diretora nº 20/2013: Revoga o Ato da Comissão Diretora nº 19, de 2013, que “estabelece o marco inicial do 1º Período Avaliativo de que trata a Resolução nº 69, de 2012.”
  - **Horas extras – Atos vigentes que tratam do assunto**
    - Ato do Primeiro-Secretário nº 2/2013 - Regulamenta o controle do cumprimento da jornada e do horário de trabalho pelos servidores do Senado Federal, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7/2010.
    - Ata da 13ª Reunião da Comissão Diretora, realizada em 12/11/2013.
    - Ato da Comissão Diretora nº 7/2010 (alterado pelo Ato do Presidente nº 25/2011 e pelo Ato da Comissão Diretora nº 14/2013) – Disciplina o horário de trabalho e a jornada legal dos servidores do Senado Federal.
    - Ato da Comissão Diretora nº 37/1997 (alterado pelo Ato da Comissão Diretora nº 14/2000) – Dispõe sobre a realização de serviços fora do horário de expediente e dá outras providências.
- **Comissões remuneradas:** o Ato do 1º Secretário nº 2/2013, que regulamenta o controle do cumprimento da jornada e do horário de trabalho pelos servidores do Senado Federal, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2010, revogou o Ato do 1º Secretário nº 11/2012, que autorizava o pagamento de adicional por serviço extraordinário para os servidores que designados como membros das comissões previstas em lei.
- **Ato(s) sobre uso de verbas indenizatórias e Ato(s) sobre compra de passagens aéreas:** os dois assuntos devem ser tratados em conjunto, pois criação da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar dos Senadores (CEAPS) integrou a antiga verba de transporte aéreo e a verba indenizatória. Os Atos relacionados a esses assuntos são:

- Ato da Comissão Diretora nº 3/2003 (alterado pelo Ato da Comissão Diretora nº 9/2011, pelo Ato da Comissão Diretora nº 4/2014 e pelo Ato da Comissão Diretora nº 6/2014);
  - Ato da Comissão Diretora nº 2/2009 (alterado pelo Ato da Comissão Diretora nº 3/2014, e pela Resolução nº 5/2009) - Altera a disciplina da concessão de passagens aéreas aos Senadores.
  - Ato da Comissão Diretora nº 5/2006 (alterado pelo Ato da Comissão Diretora nº 4/2008, pelo Ato da Comissão Diretora nº 14/2008 e pelo Ato do 1º Secretário nº 4/2014, que por sua vez foi alterado pelo Ato do 1º Secretário nº 6/2014 e pelo Ato do 1º Secretário nº 7/2014) – Dispõe sobre o fornecimento de passagens e a concessão de diárias de viagem, a serviço, e dá outras providências.
  - Ato da Comissão Diretora nº 48/1991 (alterado pelo Ato da Comissão Diretora nº 4/2002) – Dispõe sobre o fornecimento de passagens e a concessão de diárias de viagem, a serviço, e dá outras providências.
- **Ato(s) sobre uso de verba para selos:** Ato da Comissão Diretora nº 22/2013 (alterado pelo Ato da Comissão Diretora nº 33/2013) – Dispõe sobre os critérios para a redistribuição da cota de correspondências.
  - **Projeto Jovem Senador:** “O Programa Senado Jovem Brasileiro foi criado por meio da Resolução nº 42, de 2010, com o objetivo de proporcionar aos estudantes conhecimento acerca da estrutura e do funcionamento do Poder Legislativo brasileiro, bem como estimular um relacionamento permanente dos jovens cidadãos com o Senado Federal. Integram o programa: o Concurso de Redação do Senado Federal (desde 2008) e o Projeto Jovem Senador (desde 2011). Os autores das 27 melhores redações – um por unidade da Federação – serão selecionados para vivenciar, em Brasília, o processo de discussão e elaboração das leis do País, simulando a atividade de Plenário e vivenciando a experiência de atuar como Senadores da República. Trata-se de uma iniciativa da Coordenação de Relações Públicas e da Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e com o apoio do Conselho Nacional de secretarias de Educação (Consed) e das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. Em razão dessa parceria, o alcance do Projeto Jovem Senador limita-

se às escolas públicas estaduais e do DF, por serem essas as instituições cuja atuação está vinculada às Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal. A parceria viabiliza também o desenvolvimento operacional do programa: distribuição dos kits, apoio às escolas estaduais e do DF, seleção da redação que representará o estado e divulgação à comunidade escolar. Sabedores do interesse dos estudantes das escolas particulares em participar de projetos voltados para a educação política e o exercício da cidadania, a área de Relações Públicas do Senado está atenta para essa demanda e já está trabalhando, junto com a Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, em uma proposta alternativa voltada para os alunos das escolas particulares.

▪ **Código de conduta<sup>11</sup>:**

- Processo administrativo nº 00200.015128/2012-63 (Volume 1)
- Histórico da tramitação:

SITUAÇÃO	UNIDADE	TRAMITADO EM	POR	RECEBIDO EM	POR	PRIORIDADE	MOTIVO	PRAZO DE ATENDIMENTO	DESPACHO PARA INTERNET
TRAMITADO	DGER	06/08/2013 17:35	RAFAEL QUEIROZ BAZAGA - ITERCERIZADO	06/08/2013 00:00	LUCIANO DA COSTA SANTOS	NÃO	TRAMITANDO	-	-
DESPACHO	TRAMITANDO	JUNTADO AO PROCESSO 010531/10-6							
TRAMITADO	ADVOSF	06/08/2013 10:45	EDILSON FRAZÃO FURTADO - EXTERNO	06/08/2013 00:00	ANNA-FLORENCIA ABADIO POMPEU	NÃO	TRAMITANDO	-	-
DESPACHO	TRAMITANDO	JUNTADO AO PROCESSO 010531/10-6							
TRAMITADO	DGER	31/01/2013 15:31	IRINEIA PORTUGUÊS DA CUNHA	31/01/2013 00:00	LUCIANO DA COSTA SANTOS	NÃO	TRAMITANDO	-	-
DESPACHO	PELO OF INT SGVPRE 007/2013, CUMPRIMOS NCLUMBENCIA QUE RECEBEMOS DO 2º VICE-PRESIDENTE DO SENADO, E DEVOLVEMOS ESTE PROCESSO A DIRETORIA GERAL APE								
TRAMITADO	SGVPRE	04/06/2012 15:28	EDVALDO PEREIRA DOS SANTOS	19/06/2012 00:00	IRINEIA PORTUGUÊS DA CUNHA	NÃO	TRAMITANDO	-	-
DESPACHO	PARA DELIBERAÇÃO DO EXMO. SENHOR SENADOR WALDEMIR MOKA								
TRAMITADO	DGER	28/05/2012 16:49	MIGRAÇÃO	28/05/2012 00:00	EDVALDO PEREIRA DOS SANTOS	NÃO	TRAMITANDO	-	-
DESPACHO									

- **Ato do Primeiro secretário nº 16/2011** – Institui o Sistema de Governança Corporativa e Gestão Estratégica do Senado Federal.
- **“Atos secretos”** – Extrato do Relatório Final da Comissão instituída pelo Ato do Primeiro Secretário nº 27/2009, com a finalidade de “efetuar o levantamento de todos os Boletins de Pessoal publicados a partir de 1995, incluindo edições regulares e suplementares”<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> Informações gentilmente prestadas pela servidora Doris Marize Romariz Peixoto, em 11/12/2014.

<sup>12</sup> Informações gentilmente prestadas, em Nov/2014, pelo servidor Aires Pereira das Neves Jr., chefe de gabinete do senador Flávio Arns no ano de 2009.

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
1	boletim\1996\12dez\ Supl1348.pdf	1	boletim\2000\06jun\ Bap2132.pdf
2	boletim\1998\03mar\ Supl1639.pdf	2	boletim\2000\06jun\ Bap2133.pdf
3	boletim\1999\03mar\ Supl1860.pdf	3	boletim\2000\06jun\ Bap2134.pdf
4	boletim\1999\03mar\ Supl1866.pdf	4	boletim\2000\06jun\ Bap2135.pdf
5	boletim\1999\11nov\ Supl2017.pdf	5	boletim\2000\06jun\ Bap2136.pdf
6	boletim\1999\11nov\ Supl2021.pdf	6	boletim\2000\06jun\ Bap2137.pdf
7	boletim\1999\12dez\ Supl2040.pdf	7	boletim\2000\06jun\ Bap2138.pdf
8	boletim\2000\06jun\ Bap-2141-S1.pdf	8	boletim\2000\06jun\ Bap2139.pdf
9	boletim\2000\06jun\ Supl2142.pdf	9	boletim\2000\06jun\ Bap2140.pdf
10	boletim\2000\07jul\ Supl2143.pdf	10	boletim\2000\06jun\ Bap2141.pdf
11	boletim\2000\09set\ Supl2186.pdf	11	boletim\2000\06jun\ Bap2142.pdf
12	boletim\2000\10out\ Supl2211.pdf	12	boletim\2000\07jul\ Bap2143.pdf
13	boletim\2001\07jul\ Supl2357.pdf	13	boletim\2000\07jul\ Bap2144.pdf
14	boletim\2001\08ago\ Supl2379.pdf	14	boletim\2000\07jul\ Bap2145.pdf
15	boletim\2001\08ago\ Supl2392.pdf	15	boletim\2000\07jul\ Bap2146.pdf
16	boletim\2001\09set\ Supl2400.pdf	16	boletim\2000\07jul\ Bap2147.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
17	boletim\2001\09set\Supl2406.pdf	17	boletim\2000\07jul\Bap2148.pdf
18	boletim\2001\09set\Supl2408.pdf	18	boletim\2000\07jul\Bap2149.pdf
19	boletim\2001\10out\Supl2425.pdf	19	boletim\2000\07jul\Bap2150.pdf
20	boletim\2001\10out\Supl2431.pdf	20	boletim\2000\07jul\Bap2151.pdf
21	boletim\2001\11nov\Supl2438.pdf	21	boletim\2000\07jul\Bap2152.pdf
22	boletim\2001\12dez\Supl2463.pdf	22	boletim\2000\07jul\Bap2153.pdf
23	boletim\2002\01jan\Supl2469.pdf	23	boletim\2000\07jul\Bap2154.pdf
24	boletim\2002\03mar\Supl2499.pdf	24	boletim\2000\07jul\Bap2155.pdf
25	boletim\2002\03mar\Supl2505.pdf	25	boletim\2000\07jul\Bap2156.pdf
26	boletim\2002\04abr\Supl2518.pdf	26	boletim\2000\08ago\Bap2157.pdf
27	boletim\2002\08ago\Supl2593.pdf	27	boletim\2000\08ago\Bap2158.pdf
28	boletim\2002\10out\Supl2624.pdf	28	boletim\2000\08ago\Bap2159.pdf
29	boletim\2002\12dez\Supl2667.pdf	29	boletim\2000\08ago\Bap2160.pdf
30	boletim\2003\01jan\Supl2674.pdf	30	boletim\2000\08ago\Bap2161.pdf
31	boletim\2003\01jan\Supl2678.pdf	31	boletim\2000\08ago\Bap2162.pdf
32	boletim\2003\01jan\Supl2687.pdf	32	boletim\2000\08ago\Bap2163.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
33	boletim\2003\01jan\Supl2688.pdf	33	boletim\2000\08ago\Bap2164.pdf
34	boletim\2003\01jan\Supl2688S2.pdf	34	boletim\2000\08ago\Bap2165.pdf
35	boletim\2003\01jan\Supl2688S3.pdf	35	boletim\2000\08ago\Bap2166.pdf
36	boletim\2003\03mar\Supl2708.pdf	36	boletim\2000\08ago\Bap2167.pdf
37	boletim\2003\03mar\Supl2709.pdf	37	boletim\2000\08ago\Bap2168.pdf
38	boletim\2003\03mar\Supl2716 S2.pdf	38	boletim\2000\08ago\Bap2169.pdf
39	boletim\2003\03mar\Supl2716.pdf	39	boletim\2000\08ago\Bap2170.pdf
40	boletim\2003\03mar\Supl2717.pdf	40	boletim\2000\08ago\Bap2171.pdf
41	boletim\2003\03mar\Supl2718.pdf	41	boletim\2000\08ago\Bap2172.pdf
42	boletim\2003\04abr\Supl2728.pdf	42	boletim\2000\08ago\Bap2173.pdf
43	boletim\2003\04abr\Supl2732.pdf	43	boletim\2000\08ago\Bap2174.pdf
44	boletim\2003\04abr\Supl2737.pdf	44	boletim\2000\08ago\Bap2175.pdf
45	boletim\2003\05mai\Supl2751.pdf	45	boletim\2000\09set\Bap2176.pdf
46	boletim\2003\08ago\Supl2806.pdf	46	boletim\2000\09set\Bap2177.pdf
47	boletim\2003\09set\Supl2842.pdf	47	boletim\2000\09set\Bap2178.pdf
48	boletim\2003\10out\Supl2849.pdf	48	boletim\2000\09set\Bap2179.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
49	boletim\2003\10out\Supl2849S1.pdf	49	boletim\2000\09set\Bap2180.pdf
50	boletim\2003\10out\Supl2854.pdf	50	boletim\2000\09set\Bap2181.pdf
51	boletim\2003\10out\Supl2854S1.pdf	51	boletim\2000\09set\Bap2182.pdf
52	boletim\2003\11nov\Supl2878.pdf	52	boletim\2000\09set\Bap2183.pdf
53	boletim\2003\12dez\Supl2909.pdf	53	boletim\2000\09set\Bap2184.pdf
54	boletim\2004\01jan\Supl2910.pdf	54	boletim\2000\09set\Bap2185.pdf
55	boletim\2004\01jan\Supl2929.pdf	55	boletim\2000\09set\Bap2186.pdf
56	boletim\2004\02fev\Supl2942.pdf	56	boletim\2000\09set\Bap2187.pdf
57	boletim\2004\03mar\Supl2954.pdf	57	boletim\2000\09set\Bap2188.pdf
58	boletim\2004\05mai\Supl2988.pdf	58	boletim\2000\09set\Bap2189.pdf
59	boletim\2004\05mai\Supl2990.pdf	59	boletim\2000\09set\Bap2190.pdf
60	boletim\2004\05mai\Supl2994.pdf	60	boletim\2000\09set\Bap2191.pdf
61	boletim\2004\07jul\Supl3029.pdf	61	boletim\2000\09set\Bap2192.pdf
62	boletim\2004\07jul\Supl3036.pdf	62	boletim\2000\09set\Bap2193.pdf
63	boletim\2004\08ago\Supl3058.pdf	63	boletim\2000\10out\Bap2194.pdf
64	boletim\2004\09set\Supl3080.pdf	64	boletim\2000\10out\Bap2195.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
65	boletim\2004\11nov\ Supl3125.pdf	65	boletim\2000\10out\ Bap2196.pdf
66	boletim\2004\12dez\ Supl3138.pdf	66	boletim\2000\10out\ Bap2197.pdf
67	boletim\2004\12dez\ Supl3145.pdf	67	boletim\2000\10out\ Bap2198.pdf
68	boletim\2004\12dez\ Supl3146.pdf	68	boletim\2000\10out\ Bap2199.pdf
69	boletim\2005\02fev\ Supl3178.pdf	69	boletim\2000\10out\ Bap2200.pdf
70	boletim\2005\03mar\ Supl3197.pdf	70	boletim\2000\10out\ Bap2201.pdf
71	boletim\2005\04abr\ Supl3210.pdf	71	boletim\2000\10out\ Bap2202.pdf
72	boletim\2005\04abr\ Supl3214.pdf	72	boletim\2000\10out\ Bap2203.pdf
73	boletim\2005\04abr\ Supl3216.pdf	73	boletim\2000\10out\ Bap2204.pdf
74	boletim\2005\04abr\ Supl3222.pdf	74	boletim\2000\10out\ Bap2205.pdf
75	boletim\2005\05mai\ Supl3227.pdf	75	boletim\2000\10out\ Bap2206.pdf
76	boletim\2005\05mai\ Supl3233.pdf	76	boletim\2000\10out\ Bap2207.pdf
77	boletim\2005\05mai\ Supl3237.pdf	77	boletim\2000\10out\ Bap2208.pdf
78	boletim\2005\06jun\ Supl3259.pdf	78	boletim\2000\10out\ Bap2209.pdf
79	boletim\2005\06jun\ Supl3264.pdf	79	boletim\2000\10out\ Bap2210.pdf
80	boletim\2005\08ago\ Supl3306.pdf	80	boletim\2000\10out\ Bap2211.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
81	boletim\2005\09set\Supl3326.pdf	81	boletim\2000\11nov\Bap2212.pdf
82	boletim\2005\11nov\Supl3362.pdf	82	boletim\2000\11nov\Bap2213.pdf
83	boletim\2005\11nov\Supl3365.pdf	83	boletim\2000\11nov\Bap2214.pdf
84	boletim\2005\12dez\Supl3372.pdf	84	boletim\2000\11nov\Bap2215.pdf
85	boletim\2005\12dez\Supl3373.pdf	85	boletim\2000\11nov\Bap2216.pdf
86	boletim\2005\12dez\Supl3374.pdf	86	boletim\2000\11nov\Bap2217.pdf
87	boletim\2005\12dez\Supl3378.pdf	87	boletim\2000\11nov\Bap2218.pdf
88	boletim\2005\12dez\Supl3380.pdf	88	boletim\2000\11nov\Bap2219.pdf
89	boletim\2005\12dez\Supl3381.pdf	89	boletim\2000\11nov\Bap2220.pdf
90	boletim\2006\01jan\Supl3404.pdf	90	boletim\2000\11nov\Bap2221.pdf
91	boletim\2006\01jan\Supl3405.pdf	91	boletim\2000\11nov\Bap2222.pdf
92	boletim\2006\01jan\Supl3407.pdf	92	boletim\2000\11nov\Bap2223.pdf
93	boletim\2006\02fev\Supl3413.pdf	93	boletim\2000\11nov\Bap2224.pdf
94	boletim\2006\02fev\Supl3419.pdf	94	boletim\2000\11nov\Bap2225.pdf
95	boletim\2006\02fev\Supl3424.pdf	95	boletim\2000\11nov\Bap2226.pdf
96	boletim\2006\03mar\Supl3433.pdf	96	boletim\2000\11nov\Bap2227.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
97	boletim\2006\03mar\ Supl3452.pdf	97	boletim\2000\11nov\ Bap2228.pdf
98	boletim\2006\04abr\ Supl3453.pdf	98	boletim\2000\11nov\ Bap2229.pdf
99	boletim\2006\05mai\ Supl3474.pdf	99	boletim\2000\11nov\ Bap2230.pdf
100	boletim\2006\05mai\ Supl3475.pdf	100	boletim\2000\12dez\ Bap2231.pdf
101	boletim\2006\05mai\ Supl3484.pdf	101	boletim\2000\12dez\ Bap2232.pdf
102	boletim\2006\06jun\ Supl3494.pdf	102	boletim\2000\12dez\ Bap2233.pdf
103	boletim\2006\06jun\ Supl3498.pdf	103	boletim\2000\12dez\ Bap2234.pdf
104	boletim\2006\06jun\ Supl3504.pdf	104	boletim\2000\12dez\ Bap2235.pdf
105	boletim\2006\06jun\ Supl3506.pdf	105	boletim\2000\12dez\ Bap2236.pdf
106	boletim\2006\06jun\ Supl3511.pdf	106	boletim\2000\12dez\ Bap2237.pdf
107	boletim\2006\06jun\ Supl-3511-S2.pdf	107	boletim\2000\12dez\ Bap2238.pdf
108	boletim\2006\06jun\ Supl3512S2.pdf	108	boletim\2000\12dez\ Bap2239.pdf
109	boletim\2006\07jul\ Supl3519.pdf	109	boletim\2000\12dez\ Bap2240.pdf
110	boletim\2006\07jul\ Supl3521.pdf	110	boletim\2000\12dez\ Bap2241.pdf
111	boletim\2006\07jul\ Supl3521S1.pdf	111	boletim\2000\12dez\ Bap2242.pdf
112	boletim\2006\07jul\ Supl3523.pdf	112	boletim\2000\12dez\ Bap2243.pdf

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
113	boletim\2006\07jul\Supl3524.pdf	113	boletim\2000\12dez\Bap2244.pdf
114	boletim\2006\07jul\Supl3532.pdf	114	boletim\2000\12dez\Bap2245.pdf
115	boletim\2006\08ago\Supl3539.pdf	115	boletim\2000\12dez\Bap2246.pdf
116	boletim\2006\08ago\Supl3541.pdf	116	boletim\2000\12dez\Bap2247.pdf
117	boletim\2006\08ago\Supl3543.pdf	117	boletim\2009\01jan\bap4140.pdf
118	boletim\2006\08ago\Supl3551.pdf	118	boletim\2008\10out\Bap4077.pdf
119	boletim\2006\09set\Supl3557.pdf	<b>Total de Boletins Ordinários: 118</b>	
120	boletim\2006\09set\Supl3558.pdf		
121	boletim\2006\09set\Supl3561.pdf		
122	boletim\2006\10out\Supl3583.pdf		
123	boletim\2006\10out\Supl3590.pdf		
124	boletim\2006\10out\Supl3597.pdf		
125	boletim\2006\11nov\Supl3600.pdf		
126	boletim\2006\11nov\Supl3603.pdf		
127	boletim\2006\11nov\Supl3612 S1.pdf		
128	boletim\2006\11nov\Supl3612 S2.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
129	boletim\2006\11nov\ Supl3614.pdf		
130	boletim\2006\11nov\ Supl3615.pdf		
131	boletim\2006\11nov\ Supl3616.pdf		
132	boletim\2006\12dez\ Supl3619.pdf		
133	boletim\2006\12dez\ Supl3620.pdf		
134	boletim\2006\12dez\Supl- 3621-S2.pdf		
135	boletim\2006\12dez\Supl3622 S1.pdf		
136	boletim\2006\12dez\ Supl3627.pdf		
137	boletim\2006\12dez\Supl3629 S1.pdf		
138	boletim\2006\12dez\Supl- 3631-S3.pdf		
139	boletim\2006\12dez\Supl- 3631-S4.pdf		
140	boletim\2006\12dez\Supl- 3631-S5.pdf		
141	boletim\2006\12dez\Supl- 3634-S1.pdf		
142	boletim\2006\12dez\Supl- 3636-S1.pdf		
143	boletim\2007\01jan\ bap3638-S2.pdf		
144	boletim\2007\01jan\ bap3646-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
145	boletim\2007\01jan\ bap3648-S1.pdf		
146	boletim\2007\01jan\ bap3649-S1.pdf		
147	boletim\2007\01jan\ bap3652-S1.pdf		
148	boletim\2007\01jan\ Supl3637-S2.pdf		
149	boletim\2007\01jan\ Supl3638-S1.pdf		
150	boletim\2007\02fev\ bap-3658-S10.pdf		
151	boletim\2007\02fev\ Bap-3660-S1.pdf		
152	boletim\2007\02fev\ bap-3661-S2.pdf		
153	boletim\2007\02fev\ bap-3662-S1.pdf		
154	boletim\2007\02fev\ bap-3669-S1.pdf		
155	boletim\2007\02fev\ bap-3669-S2.pdf		
156	boletim\2007\02fev\ bap-3669-S3.pdf		
157	boletim\2007\02fev\ bap-3669-S4.pdf		
158	boletim\2007\03mar\ bap-3675-S1.pdf		
159	boletim\2007\03mar\ bap-3675-S2.pdf		
160	boletim\2007\03mar\ bap-3678-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
161	boletim\2007\03mar\bap-3680-S1.pdf		
162	boletim\2007\03mar\bap-3680-S2.pdf		
163	boletim\2007\03mar\bap-3682-S1.pdf		
164	boletim\2007\03mar\bap-3683-S1.pdf		
165	boletim\2007\03mar\bap-3687-S1.pdf		
166	boletim\2007\03mar\bap-3688-S1.pdf		
167	boletim\2007\03mar\bap-3689-S1.pdf		
168	boletim\2007\03mar\bap-3696-S2.pdf		
169	boletim\2007\04abr\bap-3699-S2.pdf		
170	boletim\2007\04abr\bap-3703-S1.pdf		
171	boletim\2007\04abr\bap-3706-S1.pdf		
172	boletim\2007\04abr\bap-3711-S1.pdf		
173	boletim\2007\05mai\bap-3720-S1.pdf		
174	boletim\2007\05mai\bap-3720-S2.pdf		
175	boletim\2007\05mai\bap-3721-S1.pdf		
176	boletim\2007\05mai\bap-3727-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
177	boletim\2007\05mai\bap-3730-S1.pdf		
178	boletim\2007\05mai\bap-3734-S1.pdf		
179	boletim\2007\06jun\Bap-3738-S1.pdf		
180	boletim\2007\06jun\bap-3741-S1.pdf		
181	boletim\2007\06jun\bap-3748-S1.pdf		
182	boletim\2007\06jun\bap-3752-S1.pdf		
183	boletim\2007\06jun\bap-3753-S1.pdf		
184	boletim\2007\06jun\bap-3754-S1.pdf		
185	boletim\2007\06jun\bap-3754-S2.pdf		
186	boletim\2007\07jul\bap-3758-S2.pdf		
187	boletim\2007\08ago\bap3783-S1.pdf		
188	boletim\2007\08ago\bap3786-S1.pdf		
189	boletim\2007\08ago\bap3788-S1.pdf		
190	boletim\2007\08ago\bap3789-S1.pdf		
191	boletim\2007\08ago\bap3790-S1.pdf		
192	boletim\2007\08ago\bap3791-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
193	boletim\2007\08ago\ bap3799-S1.pdf		
194	boletim\2007\09set\ bap3802-S1.pdf		
195	boletim\2007\09set\ bap3805-S1.pdf		
196	boletim\2007\09set\ bap3805-S2.pdf		
197	boletim\2007\09set\ bap3820-S1.pdf		
198	boletim\2007\10out\ Bap3824-S1.pdf		
199	boletim\2007\10out\ bap3831-S1.pdf		
200	boletim\2007\10out\ bap3832-S1.pdf		
201	boletim\2007\10out\ bap3834-S1.pdf		
202	boletim\2007\10out\ bap3835-S1.pdf		
203	boletim\2007\11nov\bap- 3855-S1.pdf		
204	boletim\2007\11nov\bap- 3860-S1.pdf		
205	boletim\2007\12dez\bap- 3864-S1.pdf		
206	boletim\2007\12dez\bap- 3865-S1.pdf		
207	boletim\2007\12dez\bap- 3867-S1.pdf		
208	boletim\2008\01jan\ Bap3881-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
209	boletim\2008\01jan\ Bap3885-S1.pdf		
210	boletim\2008\01jan\ Bap3899-S1.pdf		
211	boletim\2008\02fev\ Bap-3907-S1.pdf		
212	boletim\2008\02fev\ Bap-3914-S1.pdf		
213	boletim\2008\02fev\ Bap-3916-S1.pdf		
214	boletim\2008\02fev\ Bap-3916-S2.pdf		
215	boletim\2008\02fev\ Bap-3917-S2.pdf		
216	boletim\2008\03mar\ Bap-3921-S1.pdf		
217	boletim\2008\03mar\ Bap-3923-S1.pdf		
218	boletim\2008\03mar\ Bap-3926-S1.pdf		
219	boletim\2008\03mar\ Bap-3926-S2.pdf		
220	boletim\2008\03mar\ Bap-3927-S1.pdf		
221	boletim\2008\03mar\ Bap-3929-S1.pdf		
222	boletim\2008\03mar\ Bap-3934-S1.pdf		
223	boletim\2008\03mar\ Bap-3935-S1.pdf		
224	boletim\2008\03mar\ Bap-3936-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
225	boletim\2008\03mar\Bap-3937-S2.pdf		
226	boletim\2008\04abr\Bap-3944-S1.pdf		
227	boletim\2008\04abr\Bap-3945-S1.pdf		
228	boletim\2008\04abr\Bap-3949-S1.pdf		
229	boletim\2008\04abr\Bap-3952-S1.pdf		
230	boletim\2008\04abr\Bap-3953-S1.pdf		
231	boletim\2008\04abr\Bap-3954-S1.pdf		
232	boletim\2008\04abr\Bap-3954-S2.pdf		
233	boletim\2008\04abr\Bap-3956-S1.pdf		
234	boletim\2008\05mai\Bap-3961-S1.pdf		
235	boletim\2008\05mai\Bap-3964-S1.pdf		
236	boletim\2008\05mai\Bap-3965-S1.pdf		
237	boletim\2008\05mai\Bap-3965-S2.pdf		
238	boletim\2008\05mai\Bap-3970-S1.pdf		
239	boletim\2008\05mai\Bap-3973-S1.pdf		
240	boletim\2008\05mai\Bap-3973-S2.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
241	boletim\2008\05mai\Bap-3974-S1.pdf		
242	boletim\2008\05mai\Bap-3975-S1.pdf		
243	boletim\2008\05mai\Bap-3975-S2.pdf		
244	boletim\2008\05mai\Bap-3976-S1.pdf		
245	boletim\2008\06jun\Bap-3982-S2.pdf		
246	boletim\2008\06jun\Bap-3982-S3.pdf		
247	boletim\2008\06jun\Bap-3992-S1.pdf		
248	boletim\2008\06jun\Bap-3993-S1.pdf		
249	boletim\2008\06jun\Bap-3993-S2.pdf		
250	boletim\2008\08ago\Bap4021-S1.pdf		
251	boletim\2008\08ago\Bap4030-S1.pdf		
252	boletim\2008\08ago\Bap4034-S1.pdf		
253	boletim\2008\08ago\Bap4035-S1.pdf		
254	boletim\2008\08ago\Bap4036-S1.pdf		
255	boletim\2008\09set\bap4042-S2.pdf		
256	boletim\2008\09set\bap4044-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
257	boletim\2008\09set\ bap4046-S1.pdf		
258	boletim\2008\09set\ bap4048-S1.pdf		
259	boletim\2008\09set\ bap4049-S1.pdf		
260	boletim\2008\09set\ bap4054-S1.pdf		
261	boletim\2008\09set\ bap4062-S1.pdf		
262	boletim\2008\10out\ Bap4063-S1.pdf		
263	boletim\2008\10out\ Bap4065-S1.pdf		
264	boletim\2008\10out\ Bap4066-S1.pdf		
265	boletim\2008\10out\ Bap4067-S2.pdf		
266	boletim\2008\10out\ Bap4069-S1.pdf		
267	boletim\2008\10out\ Bap4069-S2.pdf		
268	boletim\2008\10out\ Bap4072-S1.pdf		
269	boletim\2008\10out\ Bap4074-S1.pdf		
270	boletim\2008\10out\ Bap4074-S2.pdf		
271	boletim\2008\10out\ Bap4075-S1.pdf		
272	boletim\2008\10out\ Bap4076-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
273	boletim\2008\10out\ Bap4078-S1.pdf		
274	boletim\2008\10out\ Bap4078-S2.pdf		
275	boletim\2008\10out\ Bap4079-S2.pdf		
276	boletim\2008\10out\ Bap4080-S1.pdf		
277	boletim\2008\10out\ bap4082-S1.pdf		
278	boletim\2008\10out\ bap4082-S2.pdf		
279	boletim\2008\10out\ bap4083-S1.pdf		
280	boletim\2008\11nov\bap- 4086-S1.pdf		
281	boletim\2008\11nov\bap- 4087-S1.pdf		
282	boletim\2008\11nov\Bap- 4089-S1.pdf		
283	boletim\2008\11nov\Bap- 4091-S1.pdf		
284	boletim\2008\11nov\Bap- 4091-S2.pdf		
285	boletim\2008\11nov\Bap- 4092-S1.pdf		
286	boletim\2008\11nov\Bap- 4092-S2.pdf		
287	boletim\2008\11nov\Bap- 4093-S1.pdf		
288	boletim\2008\11nov\Bap- 4094-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
289	boletim\2008\11nov\Bap-4096-S1.pdf		
290	boletim\2008\11nov\Bap-4097-S1.pdf		
291	boletim\2008\11nov\Bap-4098-S1.pdf		
292	boletim\2008\11nov\Bap-4099-S1.pdf		
293	boletim\2008\11nov\Bap-4100-S1.pdf		
294	boletim\2008\11nov\Bap-4101-S1.pdf		
295	boletim\2008\11nov\Bap-4102-S1.pdf		
296	boletim\2008\11nov\Bap-4103-S1.pdf		
297	boletim\2008\12dez\Bap-4105-S1.pdf		
298	boletim\2008\12dez\Bap-4106-S1.pdf		
299	boletim\2008\12dez\Bap-4107-S1.pdf		
300	boletim\2008\12dez\Bap-4116-S1.pdf		
301	boletim\2008\12dez\Bap-4117-S1.pdf		
302	boletim\2008\12dez\Bap-4119-S1.pdf		
303	boletim\2008\12dez\Bap-4120-S1.pdf		
304	boletim\2009\01jan\Bap4124-S1.pdf		

Boletins suplementares		Boletins ordinários	
Período: 1/1/1995 a 1/2/2009		Período: 9/6/2000 a 1/2/2009	
Nº	Arquivo	Nº	Arquivo
305	boletim\2009\01jan\ Bap4128-S1.pdf		
306	boletim\2009\01jan\ Bap4129-S1.pdf		
307	boletim\2009\01jan\ Bap4133-S1.pdf		
308	boletim\2009\01jan\ Bap4133-S3.pdf		
309	boletim\2009\01jan\ Bap4135-S1.pdf		
310	boletim\2009\01jan\ Bap4137-S1.pdf		
311	boletim\2009\01jan\ Bap4138-S1.pdf		
312	boletim\2009\01jan\ Bap4139-S1.pdf		
<b>Total de Boletins Suplementares:</b>			
<b>312</b>			

## APÊNDICE I – MATRIZ DIAGNÓSTICA DE RELEVÂNCIA DE PROBLEMAS E SOLUÇÕES

A Matriz diagnóstica mostra a relevância de problemas e soluções apontados pelos entrevistados e codificados no Tema (T5 - -) *Diagnóstico do Senado*, respectivamente, nas Categorias (T5C1 -) *Problema* e (T5C2 -) *Solução*.

O critério para mensuração da relevância é o total de falas de entrevistados para cada Fator de problema (linhas) e de solução (colunas). Para a classificação, usou-se o produtório (em vez do somatório, mais intuitivo) de falas nas intersecções dos Fatores de problemas com os Fatores de solução. Assim, os problemas mais relevantes ficam no topo da coluna e as soluções mais relevantes, à esquerda da linha. A opção pelo produtório é aumentar a discrepância e destacar com mais ênfase os problemas e soluções de maior relevância. O quadrilátero amarelo, no setor noroeste dos dados, assinala os três Fatores de problema e os quatro Fatores de solução mais comentados pelos entrevistados.

Matriz de relevância de problemas e soluções (classificada em ordem decrescente de produtório)		[T5C2 -] Solução [Sugestão de mudança; proposta de ação; recomendação para causar benefício ao Senado.] (Total: 20)											Produtório		
		Problema: Total de falas	[T5C2F1] Investir no empoderamento e/ou na qualificação de gestão.	[T5C2F2] Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político.	[T5C2F4] Investir nas pessoas.	[T5C2F6] Investir na cultura da organização.	[T5C2F8] Investir na relação do ator político com o ator burocrático.	[T5C2F9] Investir em planejamento.	[T5C2F10] Investir em comunicação institucional.	[T5C2F5] Investir na gestão dos processos.	[T5C2F7] Investir nos processos finalísticos na atividade-fim.	[T5C2F3] Investir na prestação de serviços e na aproximação com a sociedade.			
Solução: Total de falas		3	3	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	1	
[T5C1 -] Problema (Situação que não deveria estar ocorrendo da forma em que está porque causa malefício ao Senado.) (Total: 23)	[T5C1F1] Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.	5	15	15	15	15	10	10	5	5	5	5	5	5	100
	[T5C1F2] Problemas relativos à gestão em geral.	5	15	15	15	15	10	10	5	5	5	5	5	5	100
	[T5C1F5] Problemas relativos à gestão de pessoas.	5	15	15	15	15	10	10	5	5	5	5	5	5	100
	[T5C1F3] Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político	3	9	9	9	9	6	6	3	3	3	3	3	3	60
	[T5C1F7] Administração e Burocracia não interessam ao ator político.	2	6	6	6	6	4	4	2	2	2	2	2	2	40
	[T5C1F4] Faltam líderes no Senado.	4	3	3	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	20
	[T5C1F6] O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade.	1	3	3	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	20
	[T5C1F8] Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.	1	3	3	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	20
Produtório		69	69	69	69	46	46	23	23	23	23	23	23	23	460

Fonte: elaboração própria.

## APÊNDICE J – FALAS CODIFICADAS POR TEMAS, CATEGORIAS E FATORES

Este Apêndice traz a totalidade das falas dos entrevistados codificadas e classificadas nesta ordem: Temas; Categorias; e Fatores. A coluna da direita apresenta subtotais por Categoria e por Tema; no topo, o total de falas.

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
<b>(T1 - -) Influências recíprocas entre AP e AB [Influências, consentidas ou não, entre o ator político e o ator burocrático, de forma que um altera o propósito ou a ação do outro.]</b>	<b>198</b>
<b>(T1C1 -) AP influencia AB [O ator político influencia os propósitos e/ou as ações do ator burocrático.]</b>	<b>121</b>
(T1C1F1) O ator político interfere na gestão do Senado ou na ação do ator burocrático de forma indevida.	85
[Ainda há] aquele [ator burocrático] especializado na velha guarda: vamos tratar bem o [ator político] ‘cacique’, que ainda é ‘cacique’, tem que ser respeitado, porque se não for pelo poder de [o ator político] fazer é pelo poder de atrapalhar, e aí ainda acaba[-se] atendendo essa agenda.	1
[Ator burocrático:] Me diziam o seguinte: “temos que modernizar, mas não se mexe na área legislativa nem política. Não se mexe em gabinete parlamentar.”	1
[Eventualmente, é preciso] estabelecer novo rito por causa de um senador que entrou, um político que mudou, um presidente que alterou o diretor-geral, que mudou o diretor da área, que entra com nova rotina.	1
[Exemplo de] agenda política que atrapalhou a agenda administrativa: a [suspensão da] GD [Gratificação de Desempenho]. Por uma questão política, de racionamento de recursos, não se viu que a GD é um instrumento necessário, ficaram só na parte remuneratória, mas não abordaram a questão da gestão do desempenho, que o próprio TCU determina.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[Há um] senador que ficou bravo porque queria nomear uma pessoa e era caso de nepotismo. [Mandamos] para ele a lei e dissemos: “Não podemos assinar, sinto muito. [...] Agora, se o primeiro secretário ou o presidente, que são autoridades maiores, assinarem a gente cumpre”.	1
[Há] áreas da Casa visadas para ‘tomar pedrada’, na agenda pessoal de alguns senadores, e grupos de senadores. Muitas vezes não em função de realidade, mas de uma mitologia que se criou e que ficou impregnada na história, na cultura da Casa.	1
[Há] uma relação meio tensa, especialmente com o grupo da [...], em função da imposição de ideias mesmo. O [ator político] quer porque quer alguma coisa claramente, visivelmente errada, e não aceita palpite. E isso acontece quando um [ator político] desse está em um cargo da Mesa [...] e quer fazer coisa que não deve, não pode, ou que teria jeito mais inteligente de fazer; e ele quer do jeito dele.	1
[Há] uso político das CPIs [em relação ao ator burocrático]. Até coisas que seriam do <i>métier</i> normal do político viraram questão técnica. A gente [ator burocrático] já viu algumas vezes, em Plenário, o senador começar a usar perguntas [elaboradas pelo ator burocrático a pedido do ator político] e o presidente da Comissão dizer: “O nosso convidado não está aqui para ficar respondendo pergunta de [ator burocrático]”. Ou seja, a [...] está aparecendo como parte do problema governo-oposição no atual quadro político. [O ator político] não está preocupado se a pergunta é legítima ou não é. É como se fosse de um grupo do Senado, que, por ser técnico e não controlável, aparentemente, do ponto de vista político, ele ameaça setores.	1
[Hoje, há] um desmonte absoluto da área administrativa. A mudança da área administrativa de áreas [físicas] nobres para áreas [físicas] que sem adequação. Isso é um absurdo! A toque de caixa! Isso pode ser visto como um sinal da interferência do poder político na gestão.	1
[Houve o caso de um] diretor-geral que solicitou a locação de um carro blindado [para um senador em determinada] cidade. [O Senado] não tinha um contrato [por meio do qual se] pudesse disponibilizar um carro blindado. Eu [ator burocrático] informei [que teríamos] que chamar empresas, ter no mínimo três preços [etc.] E isso foi feito passando por cima de um monte de coisa. Depois a gente tentou dar uma cara legal para o fato, o que foi feito a duras penas.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[Na] área administrativa, [se] vê o [ator] político chegar no Senado e exigir um gabinete específico para ele, com tais e tais exigências: tamanho, conforto, o que quer que seja. Há normas na Casa sobre o uso do espaço, [que] facilmente são esquecidas e fazem com que a Burocracia tenha que se mobilizar para atender os senadores.</p>	1
<p>[Não se consegue] garantir que se vai terminar [uma] realização dentro do mandato de uma Mesa. Esse tem sido o fator que tem nos impedido de, administrativamente, fazer os ajustes, as atualizações, a modernização que o parlamento precisa.</p>	1
<p>[O ator burocrático,] quem tem que atender, são pessoas designadas politicamente [pelo ator político] para ocupar determinados cargos. A perda desses cargos é dolorosa. Então, esse ator burocrático faz de tudo para não contrariar, não vulnerabilizar aquele posto.</p>	1
<p>[O ator burocrático] ter que atender a determinada demanda quando aquilo está totalmente errado, equivocado, afronta inclusive a Constituição. Então, o atendimento técnico é meio castrado.</p>	1
<p>[O ator político] se acha constituído de um poder de alterar o que ele quiser, na hora que quiser. Às vezes, até por causa de uma notícia jornalística, ele quer que se faça uma mudança ou que se dê uma prioridade, porque ele tem que provar aquilo, tem que demonstrar [...] que aquilo não é do jeito que [se] falou. E ele quer que a gente passe por cima de leis, normas.</p>	1
<p>[O ator político captura a agenda do ator burocrático], sim. Muitas decisões que seriam [do âmbito] administrativo são tomadas no âmbito político. Por exemplo: a nomeação de diretores do Senado. Teoricamente, é uma atribuição do diretor-geral, porque é [a] equipe dele, são as pessoas [em quem] ele deve confiar. [Entretanto], muitas vezes, chegam determinações de que só aquela [determinada] pessoa seja nomeada diretora dessa ou daquela área. Essa competência não deveria ser do agente político. Mas, acontece.</p>	1
<p>[O ator político influencia o ator burocrático] no momento em que ele tem uma prioridade, uma necessidade, que, às vezes, traz transtornos [ao ator burocrático]. Não há como estabelecer um planejamento.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[O projeto de] modernização do Plenário foi tratado com [os dois últimos diretores-gerais] e está sendo tratado com o [atual]. Percebia-se a vontade [dos diretores-gerais] de ir adiante, [porque] aquilo era necessário. Não se sabe exatamente [quando] a interferência aparecia, mas em determinado momento se reduzia o projeto para que ele coubesse dentro do mandato [da Mesa]. Efetivamente, quem chegava com a ideia era a [autoridade da] Diretoria Geral ou da Secretaria Geral: “não pode ser isso tudo, vamos diminuir, [porque] cabe aqui dentro do mandato. Eu [suponho] que os atores administrativos expoentes tiveram contato com o presidente e voltaram com essa determinação. Pode ser uma conversa informal, mas nunca se conseguiu que a proposta inteira fosse aceita.</p>	1
<p>[O] planejamento estratégico em nenhum momento, nos últimos dois anos, foi priorizado pelo presidente Renan. Isso significa que não há de fato desejo de alinhar o político e o burocrático, mas sim de submeter a esfera burocrática ao interesse político.</p>	1
<p>A agenda do [ator] político determina a agenda burocrática no dia a dia: prioridades de interesses. Por exemplo, [quando] uma Comissão instrui processos ou projetos que, a rigor, não teriam prioridade de acordo com as regras burocráticas regimentais. Também se faz isso na esfera administrativa: caso típico do nosso presidente, [com] uma agenda política, de marketing pessoal, determinando prioridades burocráticas. O [ator] político influencia porque ele é que pauta a gente [ator burocrático].</p>	1
<p>A agenda política atravessa as decisões da Administração</p>	1
<p>A agenda principal do político é a manutenção do poder. Se ocorre de ele identificar dentro das várias agendas semicoletivas ou individuais aqui do Senado coisas que para ele, individualmente, vão dar projeção, ele vai apoiar aquilo. Então, se a maneira de derrubar o [presidente] Renan, ou de dividir o poder com o presidente da Casa [é] identificar o grupo de funcionários que propõe coisas contrárias ou capazes de abrir esses espaços, o [ator político] que não está no comando quer se aproximar desse grupo. Porque vai se refletir depois [em] ele ser o novo presidente da Casa, por exemplo.</p>	1
<p>A Burocracia ou Administração se comporta de modo “subalterno” a esse tipo de desejo [do ator político], tem que se adaptar àquele pleito. É muito difícil se contrapor, em função da atuação de uma força política muito forte [do ator político sobre o ator burocrático].</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A Comunicação Social fez um planejamento com decisões que pres-supunham ter dinheiro, continuidade de execução de investimento. Veio o [presidente] Renan, e deu uma brecada geral, com outra visão, de corte, diminuição de gasto. Muita coisa daquele planejamento estratégico, se não foi para o lixo, ficou impossível de [se] executar. Falta casar planejamento [setorial] com o planejamento da Casa. E o planejamento da Casa sendo reafirmado pela Mesa, para não [haver] solução de continuidade.	1
A explicação é [...] velada, não dita, mas se percebe: “eu não vou me comprometer porque não sou eu que vou inaugurar; não vou ter o ônus político de aparecer [...] gastando esse montante desse dinheiro e sofrer um bombardeio da imprensa, porque [estou] gastando dinheiro para isso, sendo que não sou eu que vou inaugurar a obra; eu vou ter todo ônus político da decisão, mas não vou ter nenhum bônus”.	1
A gente [ator burocrático] já viu pessoas assumindo o [...] com intenções que não eram corporativas, não eram de crescimento mas sim de tirar proveito.	1
A gente [ator burocrático] tem visto cada vez [com] mais frequência no Senado esse tipo de alargamento dos limites do político.	1
A grande maioria de nós [ator burocrático] vê o [ator] político como um determinante do [ator] burocrático. O [ator] burocrático só tem vida própria, identidade própria na ausência de interesse ou na omissão do [ator] político em certos aspectos da Burocracia. Onde há interesse do ator político, há uma clara subordinação.	1
A identidade entre o ator administrativo e o ator político permite que o ator administrativo tenha força suficiente para bancar projetos de mais longo prazo, mas, [ao mesmo tempo] é muito frágil, porque, se houver uma mudança, essa cumplicidade, essa proximidade, provavelmente, inviabilizará [aquele ator burocrático] com o próximo presidente.	1
A política deveria influenciar o mínimo possível a administração da Casa; ela tem outra esfera de atuação.	1
A política influencia de forma negativa a Administração da Casa.	1
A Presidência exerce poder total sobre a Mesa e a Administração. O que ela decide é levado a cabo.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A tendência da atual direção [ator político] tem sido ampliar [a contratação de servidor] comissionado e reduzir [a contratação de servidor] efetivo. E, quando não está reduzindo [a quantidade de servidor] efetivo, substituindo-o por [servidor] comissionado, está terceirizando as funções e descartando, encolhendo cada vez mais a possibilidade de renovação.</p>	1
<p>Após a última mudança de diretor-geral, houve afrouxamento da pressão do ator político sobre o ator burocrático.</p>	1
<p>Desde 2002, está se tentando modernizar o sistema de votação eletrônica do Plenário. Já houve três comissões instaladas com esse objetivo, que chegaram ao final propondo a solução a ser adotada. No entanto, quando essas comissões apresenta[ra]m suas conclusões para as Mesas da Casa, e, como sempre, o prazo de conclusão [da ação] estava fora do período de mandato daquela Mesa, ninguém [ator político] bancou nenhuma das três [soluções] propostas.</p>	1
<p>Eles [ator político] não querem saber [sobre a Administração], mas também não querem ignorar. É uma coisa que fica ali: eles nem são e nem deixam de ser. Não querem gerir, administrar. Mas, ao mesmo tempo, querem ter ingerência no miúdo, no trocado. Eles [deveriam] se ocupar das grandes linhas e deixar o dia a dia pra quem tem que fazer, quem detém o conhecimento todo [ator burocrático]. Isso deveria estar no regulamento.</p>	1
<p>Está faltando a gente [ator burocrático] mudar muita coisa. Eles [ator político] gastam demais, ‘forçam muitas barras’, uma série de coisas, que eu [ator burocrático] não vou nem falar porque é meio complicado.</p>	1
<p>Estamos vendo a ocupação do Anexo I [por Gabinetes Parlamentares]. A parte administrativa está cada vez mais deslocada do centro físico do processo.</p>	1
<p>Eu [ator burocrático] já vi diretores sendo destituídos porque não fizeram [algo] no prazo deles [ator político]. Mas só que as leis foram eles que fizeram. Nossa área segue estritamente o que está nas normas, nos seus prazos, nos seus rituais. Isso incomoda muito o parlamentar.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Eu despachava com o primeiro secretário. O presidente mandava me chamar e eu dizia: “presidente, já conversei com o primeiro secretário”. [O presidente respondia:] “por que você conversou com ele? É para conversar comigo.” Eu [voltava]: “primeiro secretário, o presidente quer que esses assuntos sejam tratados lá, o senhor vai comigo?” [...] Corre para um, corre para outro. Não dá...</p>	1
<p>Funciona mal a falta de delimitação clara dos limites do [ator] burocrático. É onde o [ator] político, às vezes, tenta invadir, ultrapassar barreiras administrativas ou regimentais, [o que] deixa uma sensação de insegurança para Burocracia e uma sequela negativa, em termos de práticas não recomendadas: a falta de limites leva, cada vez mais, a buscarem novos limites a serem ultrapassados. Os atores políticos, de modo geral, são poucos dispostos a se limitarem nos seus anseios. E o [ator] burocrático não tem poder de limitar o político. Só quem [o] limita é o próprio político. Quando a contraposição dentro do próprio mundo político não funciona bem, a esfera burocrática fica afetada, acuada, tendo que atender indiscriminadamente a todas as exigências dos atores políticos.</p>	1
<p>Há questões políticas que se colocam em confronto com a eficiência administrativa, buscada pelos órgãos administrativos. Quando isso acontece, evidentemente, essa interação é deletéria para a Administração, porque, no final das contas, muito provavelmente, a vontade dos atores políticos numa Casa como o Senado vai prevalecer.</p>	1
<p>Há um projeto mais antigo de reforma do Plenário como um todo (sistema de votação, sistema de iluminação, sistema de som, sistema de ar condicionado...), que está sendo feito aos pedaços, enquanto o projeto grande encontra-se parado na Engenharia, por uma questão política: foi apresentado à Mesa, que disse não, não ia assumir o ônus do gasto.</p>	1
<p>Havia, no passado, mistura de papéis, com ator burocrático exercendo força política e ator político interferindo na burocracia.</p>	1
<p>Hoje, a direção da Casa é colocada e retirada [a qualquer tempo] pelo presidente, [o que] dificulta muito [planejar] e fazer algo mais institucional, não vinculado a um período de tempo [da Mesa].</p>	1
<p>Hoje, há menos demandas políticas sobre as esferas administrativas.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Hoje, há um grupo de senadores que entendem como moralização do Senado combater coisas que em determinado momento eram realmente predominantes. Eles enxergam algumas estruturas administrativas como derivadas não da necessidade do Senado, mas do poder de alguém em determinado momento. E querem cortar. Usam isso como agenda interna.</p>	1
<p>Isso é comum aqui no Senado. O poder dá autoridade ao [ator político para] fazer do jeito que ele quer. Não respeita hierarquia, pessoas. Depois a gente [ator burocrático] descobre o porquê, a intenção, mas na hora só percebe[-se] que tem algo errado no ar.</p>	1
<p>Na [...], há condições de contornar o desalinhamento [entre os atores político e burocrático], temos poder para isso. Na Administração, não: o atendimento é sempre inquestionável.</p>	1
<p>No momento em que é o ator político que diz “nomeie vinte servidores”. Mas por que vinte? “Por que eu resolvi que é vinte.” Outra: “Eu quero corte de 600 comissionados.” Mas porque 600 e não duzentos? Ele [o ator político] captura isso e se impõe [pela] autoridade. [...] Ser alto gestor numa Casa assim é extremamente perigoso. Porque o ônus vai ser exclusivo do [servidor] que fez. O ator político cai fora.</p>	1
<p>No Senado, a relação [entre os atores político e burocrático] é mais próxima do que em outros órgãos [da Administração Pública]. A Casa é dos senadores, é dirigida por senadores. Há um órgão administrativo chefiado por um senador, que é a Primeira Secretaria e um outro grande órgão administrativo, comandado por um servidor, que é a Diretoria Geral. A relação entre a Diretoria Geral e a Primeira Secretaria é próxima. Há solicitações e influências diretas na Administração, dos senadores e de outros servidores da Casa ligados a eles. Muitas ordens vêm da Primeira Secretaria, da Presidência. E há muitas ordens que, a rigor, não fariam parte da linha hierárquica ou da linha burocrática, [que] são praticamente irrecusáveis. Há bastante influência dos atores políticos no funcionamento administrativo ou burocrático do Senado.</p>	1
<p>Nós [ator burocrático] sabemos de ex-presidentes da Casa que são contra a capacitação em si. Eu ouvi isso de um presidente, dizendo que a única função do funcionário pedir capacitação é depois pedir aumento. Ou seja, torna aparentemente ilegítima a questão de manter [o servidor] atualizado, funcionando: “Não vou liberar porque depois ele vem e me pede o aumento de salário”.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Nossa Biblioteca, às vezes, está vinculada a interesse de determinados grupos. Tem coleções formidáveis, mas tenho conhecimento de coleções que foram adquiridas por interferência política.	1
Nosso diretor-geral caiu porque não obedeceu a uma diretriz que ele não achava correta.	1
Nosso Regulamento Administrativo diz que servidores da Comunicação Social, das Consultorias Legislativa e de Orçamento não podem ser cedidos, nem podem ir para outra área da Casa. Muitas vezes, se dá parecer contrário [para solicitações de] cessões internas e externas e [mesmo assim o servidor] vai. Há uma decisão, pautada pelo Regulamento Administrativo, mas outra [autoridade], por cima, [autoriza], porque outros, que estão acima, não estão dizendo que não pode, não estão falando afirmativamente que não pode.	1
O [ator] político influencia a burocracia por meio de demandas, solicitações e pressões para resultados. A Burocracia tem que [atender] para viabilizar as intenções políticas e administrativas [do ator político]. Há uma [...] série solicitações, demandas feitas pelo político que vão viabilizar o exercício do seu mandato. E isso é colocado como prioridade a ser atendida pela parte burocrática.	1
O [ator] político tenta fazer sua agenda na Burocracia, tenta fazer com que sua agenda seja executada pela Burocracia.	1
O [ator] político, muitas vezes, não se submete, não se adéqua às normas burocráticas. Isso gera mau funcionamento da Casa: excesso de trabalho, eficiência comprometida.	1
O [presidente] Renan é um que parece desligado do administrativo, mas ele é o microadministrador. Toda vez que aparece alguma coisa na imprensa ele quer interferir na questão menorzinha que está lá na ponta. Mas não no conserto do problema. Ele quer que desapareça aquele elemento de perturbação no horizonte de mídia dele. Aí vai além do que devia sem ter conhecimento do real.	1
O alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] acontece quando o ator político ajusta a Burocracia aos seus interesses. É um alinhamento unilateral. O nível político monta a sua agenda e constrói uma Burocracia que vá executar sua agenda política.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O ator administrativo é praticamente arrastado para a agenda política. [Não há a] opção de não alinhamento ao que é definido pelo lado político da Casa. Ou [há] uma diretriz para a Casa, definida politicamente, e a Administração tenta alcançar essa agenda, ou [há] uma falta de agenda, de diretrizes.	1
O ator burocrático não deixa de propor determinado tipo de solução, mas sempre é vencido. Vejo colegas tentando contornar solicitações [indevidas] de senadores, propondo outro tipo de solução, mas sempre relatam derrota.	1
O ator político impõe mudanças no âmbito administrativo burlando os trâmites regulares.	1
O compromisso era: [ator burocrático, ] “faça [os cortes de orçamento] que eu [ator político] libero [verba] para os investimentos necessários”. Aí, teria valido a pena. Mas, quando se faz [o corte] e se vai cobrar [a contrapartida de] investimentos, [o ator político] diz que não vai [autorizar]. [A Administração] fica sem nada. Economizou-se, está-se gastando menos que no ano passado e não se consegue projetar a Instituição para o futuro. Então, é a anti-administração.	1
O diretor-geral [anterior], estabeleceu uma burocracia na questão da autorização dos trabalhos, que foi uma coisa absurda. Ele dizia que era tudo por conta do presidente. A gente [ator burocrático] ficava rodando em círculo, tendo um retrabalho enorme para satisfazer uma [...] falta de efetividade dele [em] demonstrar como o Senado funcionava.	1
O diretor-geral atual foi escolhido para: “a agenda é esta e eu quero que você faça isso”. E a agenda veio assim: tem que desmanchar o lado administrativo, reduzir, tem que jogar custos...	1
O diretor-geral no Senado é como fosse um braço da Presidência.	1
O mandato do ator político na direção, em órgãos de direção da Casa impede que se planeje bem o que se necessita fazer. Deixa-se de fazer aquilo que é recomendável, necessário por conta da ingerência política.	1
O parlamentar se investe de um poder que eu acho que não deveria ter, no sentido dele achar que pode fazer o que ele quer na hora que quer.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O presidente [publicou o] Ato 31/2014 [obrigando] todas as compras no Senado [serem feitas por] licitação. Qualquer coisa. Porque tinha saído uma notícia no dia anterior de que tinha sido comprado umas coisas aqui para o Senado com preço alto. Mas veja só, [a compra] foi autorizada pela própria Presidência, quem tinha pedido era o chefe de gabinete do presidente. [...] Como é que se vai licitar uma coisa de, [por exemplo,] cento e poucos reais? [Há] toda uma burocracia administrativa. [...] O primeiro secretário, depois, fez um documento, dizendo que, apesar de existir o Ato 31, ele excepcionalmente [compras cujo] valor fosse até oito mil reais, que a Administração não deveria fazer licitação. A lei já excepciona isto: até oito mil reais não [se] precisa fazer licitação. [...] A gente [ator burocrático] não seguia a lei, porque tinha que seguir a normatização interna [o Ato 35], mas com a decisão do secretário voltamos para lei.</p>	1
<p>O Senado ainda não vive o império das leis, porque as nossas leis internas são totalmente reformuladas ao sabor do [ator] político.</p>	1
<p>Os últimos diretores-gerais tiveram claramente problemas de sintonia com esse diálogo [com o ator político]: a Comissão Diretora ia numa linha e o[s] diretor[es]-gera[is] não conseguiram se alinhar ou ir na mesma toada que, sobretudo, o presidente. Essa desconformidade acabou resultando na dispensa dos dois últimos diretores gerais.</p>	1
<p>Ou [o ator burocrático] contorna ou aceita totalmente; precisa fazer uma série de arranjos para prestar o atendimento [ao ator político]. É um esforço muito grande do ator burocrático nesse aspecto.</p>	1
<p>Outro exemplo: renovação de contratos de ar-condicionados. O diretor solicita renovação em tempo hábil, mas fica parado por decisão política: “é muito caro...”. Lá na frente, quando não dá mais, tem que se fazer [contrato] emergencial. Agora, o presidente quer, a instância política quer [e determina ao ator burocrático]: “requeira o emergencial”. Só que o diretor não deu causa à emergência: “como eu [ator burocrático] vou requerer [contrato emergencial], se eu não dei causa [à emergência]? Tem que ser quem deu causa.” [O ator burocrático] acaba sendo penalizado por algo que não deu causa.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Ouvi de um colega da Administração da Casa: “o senador tá pedindo tal coisa assim, assim. Não dá para fazer, mas vou ter que atender. Vou ter que desviar determinado tipo de recurso humano, material para atendê-lo, porque ele está chegando às raias do desespero, está pedindo agressivamente em relação a nós aqui.”</p>	1
<p>Por um lado [o ator burocrático] tem uma ordem política que alguém [ator político] quer que ele cumpra; por outro lado, tem a lei, a legislação. Chega ao ponto do ator político forçar uma situação em que quem vai preso é o gestor. Naquele episódio, por exemplo, do teto: [exoneraram] o diretor-geral, mas ele agiu muito corretamente, no meu [ator burocrático] entendimento, porque se houvesse ordem de prisão seria contra ele e o diretor de recursos humanos, não contra o agente político.</p>	1
<p>Qualquer pedido político era atendido pela Burocracia.</p>	1
<p>Quando [houve a proposta de] avaliação de políticas públicas, nós [ator burocrático] conhecíamos a capacidade real, instalada na Casa, em termos de inteligência, de prática. [A proposta era] selecionar uma ou duas políticas para fazer um ensaio [e], com o ensaio, treináramos mais [servidores]. [...] Em função de necessidade de mídia, o diretor-geral pegou a agenda que estava organizada de forma técnica e transformou em agenda política para o senador. É bom para o presidente que haja avaliação de políticas públicas. Aí o presidente baixa um decreto dizendo que em três meses todas as Comissões têm que escolher ‘n’ políticas para avaliar, pelo menos uma. São vinte comissões, são vinte políticas. Nós não temos pessoas para analisar vinte políticas. Como é que [se] vai tocar isso adiante? Vai ficar só fantasia? Fingir que [se] está fazendo? Cai em descrédito. [Há] problema sério nesses momentos de captura.</p>	1
<p>Senadores ligavam pedindo que determinado trabalho não fosse feito por determinado servidor, por causa do viés político do servidor.</p>	1
<p>Tem sempre alguns senadores que acham que tem alguma coisa errada no Senado. Às vezes o senador chega na reunião da Comissão Diretora com uma visão extremamente contaminada do que está acontecendo. E nesse momento, [o ator burocrático] representa a antítese dele. Aí, ele usa a força política para pressionar. Se você não tiver alguém no mesmo patamar que assuma o confronto, não se faz.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Toda vez que as normas estabelecidas na Casa para dar estabilidade para a Burocracia são ultrapassadas ou adaptadas pelo viés, pelo interesse político, há ingerência negativa, há mau funcionamento da Casa, que leva prejuízos de várias ordens: financeira; econômica, para o país; até prejuízos de organização do Senado, de desestabilizar a organização. Estabelece um parâmetro novo que é: eu não preciso seguir o regimento, tudo é flexível.</p>	1
<p>Um exemplo: uma auditoria de verba indenizatória. Parlamentares dizem “eu mandei a nota e a Administração pagou, não exerceu controle, a responsabilidade é deles”. Só que lá atrás, quando ele chegou com a nota na mão, ele [ator político] exerceu pressão para o [ator burocrático] aprovar a nota, ele ‘forçou a barra’, através (<i>sic</i>) de um [ator burocrático], de outro... Um [ator burocrático] ali não resistiu e deixou passar. Lá na frente, essa pessoa [ator político] vai dizer: “foi ele que deixou”... Ele não vai sustentar: “ele fez porque eu ‘apertei’”. Essas coisas os livros não dizem, mas é o <i>modus operandi</i> que a gente vive, em tudo. É altíssimo risco!</p>	1
<p>Vou dar exemplo: as economias do senhor Renan. Temos [no Senado] passivos trabalhistas atrasados, [cujos pagamentos] estavam previstos no orçamento e não foram executados. Estavam lá o dinheiro, [a] autorização e [o passivo] não foi pago. Isso [se] chama apropriação indébita. Ou seja, se reconhece uma obrigação, se tem os recursos para liquidar a obrigação, mas se escolhe não liquidá-la. [...] Isso é crime. [...] E está todo mundo feliz, ninguém foi preso. As pessoas [que] não receberam [que corram] atrás: “entra lá na justiça e resolve”, de forma individualizada. A Administração começa a provocar problemas, aumentar o atrito, a dificuldade das pessoas. É para isso que existe Administração Pública? Nessa relação, o outro deixa de existir. Existe o eu, [o] meu interesse. O outro que corra atrás do interesse dele.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Quando se fala em alinhamento ou desalinhamento [assume-se que já haja] traçada uma diretriz administrativa e uma diretriz política. Na verdade, o que ocorre no Senado é que o presidente que assume traça as diretrizes que acha que a Casa deve seguir e [o ator burocrático] adere a [elas]. Hoje, não [há] uma diretriz administrativa. A diretriz é definida politicamente, pela direção política da Casa, e a Administração simplesmente adere. Por exemplo: essa política de cortes que o presidente adotou como discurso e que a Casa praticamente foi tragada para ela. Agora se está revertendo um pouco, com a admissão de servidores, com a tentativa de modernização de áreas que necessitam. Mas, no primeiro momento, foi uma agenda política que a Casa, administrativamente, teve que aderir do jeito que foi possível.</p>	1
<p>Era um Senado com muita influência do agente político. Toda estrutura da Casa era assim. O próprio diretor-geral era muito suscetível às decisões lá de cima.</p>	1
<p>(T1C1F2) O servidor efetivo tem poder para se recusar a praticar qualquer ato ilegítimo e, se necessário, deve fazê-lo.</p>	7
<p>[O ator burocrático] ter que atender a determinada demanda quando aquilo está totalmente errado, equivocado, afronta inclusive a Constituição. Então, o atendimento técnico é meio castrado.</p>	1
<p>Eu [ator burocrático] não tenho o menor pudor, nenhuma dificuldade de dizer ao agente político se ele pode ou não pode fazer o que está pleiteando. Nunca tive, por parte do agente político, uma reação: “você vai fazer porque quem manda sou eu, é minha responsabilidade”. “Não, a responsabilidade não é de vossa excelência, a responsabilidade é minha [ator burocrático] também. Como agente público eu também tenho responsabilidade.”</p>	1
<p>No lado político, do processo legislativo, isto ocorre muito. Por exemplo: no Plenário [ou] nas Comissões, aprova-se um texto com alterações. Quem consolida as alterações é [um] servidor. Eventualmente, o servidor é chamado para alterar algo que efetivamente não aconteceu, que as pessoas acham que aconteceu, mas não está em lugar nenhum. O servidor tem que resistir.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O servidor [efetivo] está mais amparado no concurso, tem mais poder, mais conhecimento dos direitos dele do que o comissionado e o terceirizado, que têm relações de trabalho mais fragilizadas. O terceirizado é pior [caso]: a tendência do terceirizado é cumprir as orientações que vêm de cima [do ator político] sem muito questionamento.</p>	1
<p>Sendo um servidor, tendo as prerrogativas que um servidor tem, [o ator burocrático] pode se abster, resistir a praticar qualquer ato ilegítimo. Por exemplo, ou contraexemplo, a violação do painel [eletrônico do Senado]: se qualquer servidor tivesse se negado a fazer aquilo, aquilo não teria ocorrido.</p>	1
<p>Eu tenho a impressão que sim: [o ator burocrático tem poder]. Por exemplo, a justificativa para saída do diretor-geral foi porque ele deixou de cumprir uma determinação do presidente do Senado de não pagar determinado valor [de salários acima do teto constitucional, respaldado por decisão em caráter liminar da justiça]. E isso foi posto como uma escolha dele. Esse caso mostra que existem, dentro do espaço individual de cada um (<i>sic</i>) de nós aqui, decisões que nós tomamos levando em consideração certas situações.</p>	1
<p>Houve um caso recente de um senador que fez um requerimento de auditoria do TCU, por uma questão política [sobre] um adversário dele no estado, para auditar uma empresa, e ele errou o nome da empresa. [Um] servidor dele [senador] foi em dois órgãos [da Secretaria Geral da Mesa] querendo alterar, substituir a folha, para colocar o nome certo. [Nenhum dos] dois setores aceitou. Isso chegou à Secretaria Geral da Mesa e, na hora em que se soube, foi feita uma comunicação de que havia se constatado um equívoco e que, por isso, aquela deliberação [seria] desconsiderada e [se esperaria] o envio do novo documento. É uma situação em que se podia ajudar, atuar de forma ilegítima, porque não foi aquilo que foi aprovado, e dificilmente alguém percebe[ria]. Essa postura de saber as regras, resistir e não se curvar à pressão do senador legitima a instituição. É complicado, mas todas as vezes [em] que se fez isso, [houve] reconhecimento [pela] pessoa [ator político] que tentou fazer. [A pessoa] sabe que você não participa desse tipo de coisa e confia em você. E o ato contrário, [...] se você fizer isso para um senador, aquele senador para quem você fez vai ser o primeiro a nunca mais confiar em você, que vai rifá-lo na primeira oportunidade.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
(T1C1F3) O ator político influencia o ator burocrático e é natural que seja assim.	14
[No Senado, o ator burocrático deve] atender diferentes situações, peculiaridades de cada parlamentar. Isso sem dúvida afeta a relação entre o político e o administrativo. O administrador tem que estar focado na atividade política para poder fornecer a ela o subsídio necessário para seu funcionamento.	1
Cada Gabinete tem administração da sua própria equipe e, mesmo para os Gabinetes, só quem faz as nomeações é a Diretoria Geral. Não se questiona. O cumprimento à lei de nepotismo a gente fiscaliza: tem que apresentar declaração, se verifica se o nomeado tem parente na Casa ou é parente de um senador, se alerta [quando] a nomeação não pode ser feita. Mas as motivações que levam um senador a indicar uma pessoa a trabalhar com ele ou em algum órgão da Casa, se não houver violações às normas, não se discute.	1
Com apoio político, [o ator burocrático] conquista o que é preciso, tanto para o lado bom quanto para o lado ruim.	1
Eu [ator burocrático] nunca recebi nenhuma orientação, nenhuma ordem de tratar alguma matéria de maneira que pudesse ferir um desses princípios [selecionados pela pesquisa para qualificar legitimidade e ilegitimidade dos alinhamentos de agenda entre os atores político e burocrático]. O que eu percebo são desejos [do ator político] de atender a determinadas demandas, mas sempre dizendo [ao ator burocrático]: “vá até o limite onde a lei autorizar; vá até onde se puder”. No momento que eu [ator burocrático] digo para autoridade “aqui a gente está passando a linha”, ela diz “então não vá”. Então, eu não vejo objetivos ilegítimos a serem motivos de desalinhamento. Não na minha experiência, no período que eu estou aqui.	1
O [ator] político detém o poder da Casa em dizer anda para cá ou anda para lá, é quem vai dizer se a Instituição vai crescer ou vai ficar parada.	1
O [ator] político influencia a Burocracia o tempo todo. Por exemplo, na hora em que o presidente é eleito com uma pauta de redução de gastos, enxugamento, automaticamente, toda a Administração se volta para uma busca de cortes, de minimização da administração dos serviços, de diminuição de escalas. Isso foi feito [no Senado] em todo contrato de terceirização, por exemplo.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O [ator] político influencia a Burocracia porque ele precisa de respostas políticas com sustentação burocrática, das normas técnicas. Ele sempre é o agente e precisa que a decisão política tenha sustentáculo técnico. Mas ele dá normas, ordens: “quero responder nesse sentido”. Para a política acontecer, para ser bem sucedida é preciso que aconteça desta forma: o técnico precisa encontrar, dentro da técnica, das normas, as respostas para que aquilo aconteça.	1
O [ator] político influencia o [ator] burocrático quando [sua] intenção ou direcionamento dado [ao ator burocrático] que assume [uma] função pode ser tanto positivo quanto negativo para Casa.	1
O [ator] político influencia o ator burocrático por meio de estímulos e desestímulos a projetos que afetem a qualidade de vida no ambiente de trabalho, a exemplo de metas/objetivos a serem atingidos ou de penalizações funcionais/financeiras, em razão da baixa conexão entre a Burocracia e a política	1
O [ator] político não interfere de maneira diferente desta: ele quer que eu [ator burocrático] faça um trabalho em prol do Senado. Isso é o mais importante nessa relação. Mas vai muito do ator político que designa o [ator] burocrático para exercer uma função.	1
O presidente e o primeiro secretário [atuais] são duas figuras presentes na Administração e nós [ator burocrático] nos guiamos pelas determinações deles. [Há] uma decisão da [Comissão Diretora] que fala das prioridades do Senado Federal e nós [ator burocrático] temos essas prioridades muito claras. Essas diretrizes da Comissão Diretora são frequentemente cobradas da Administração e são realmente aquilo que nos move.	1
O que funciona bem é que o ente político, por ser mais pressionado pela opinião pública, ele, por vezes, consegue entender o anseio da opinião pública melhor do que o ente administrativo. Isso faz com que seja possível uma aproximação da instituição daquilo que é esperado dela, não só em termos legislativos, mas em termos administrativos também. Há uma visão da sociedade do que o Senado deve fazer, como deve se comportar e qual o custo/benefício de se ter um Senado no Brasil. Isso é muito melhor sentido pelo ente político, porque está na sua práxis estar perto de seus eleitores. É benéfico ouvir o feeling do político a respeito de como o Senado deve se comportar na parte legislativa e na parte administrativa.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Qualquer diretor, de qualquer das Diretorias do Senado, se vê com frequência envolvido com essas questões [de interação com o ator político]. Todos têm algum relacionamento com os agentes políticos da Casa. Há demandas diretas para as diretorias. Todas vão sentir essa influência [...].	1
O tempo todo o [ator] político influencia o [ator] burocrático. A Burocracia deve buscar atender as diretrizes políticas fixadas.	1
(T1C1F4) Setores da Burocracia do Senado têm nível de poder distintos. Uns são mais vulneráveis do que outros à pressão do ator político.	4
A Comunicação tem muita liberdade em relação a isso [pressão do ator político]. Porque é [área] muito sensível, qualquer intervenção, alguém que queira ultrapassar, quebrar certas normas, a repercussão disso tende a ser muito grande lá fora. É uma categoria mais crítica, a forma de se trabalhar nos coloca em posição um pouco mais independente.	1
Em relação à [...], [é] a mesma coisa. As consultorias tendem a ter um pouco mais de independência na execução dos seus trabalhos do que outras áreas da Casa. Mesmo que um senador peça um parecer sobre uma determinada questão, o consultor tende a colocar a opinião dele ali também: “isso é ilegal, é inconstitucional, o senhor [senador] querer ir, pode ir, mas isso é assim...”. Os consultores, principalmente os legislativos, têm uma independência bastante razoável,	1
Quando se migra para áreas como, por exemplo, da Diretoria Geral, a influência [do ator político] já é mais direta, porque é uma área mais executiva, que tem de executar decisões da Mesa. A Mesa decide questões, eles têm de executar e pronto, acabou.	1
É provável que pela forma de trabalho, alguns setores da Casa, mesmo sendo [compostos por] servidores efetivos, sejam mais fragilizados a uma pressão [do ator político].	1
(T1C1F5) Não há problema em o ator burocrático contornar situações para atender ao ator político, pois o primeiro está a serviço do segundo.	4

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Há um conjunto de regras que norteiam a Comunicação Social. Por exemplo, lá está dizendo que nós não podemos dar matérias que deixem o senador em situação difícil. Há normas, por exemplo que dizem que o senador não pode usar as estruturas dos nossos estúdios, máquinas, equipes para trabalho de caráter particular, fora do processo legislativo. Esse conjunto de regras e normas, de alguma forma, condiciona tanto o presidente quanto os demais senadores. Agora, claro que ocorre uma certa influência dos senadores na relação com o gestor.	1
Não há problema em contornar situações para atender a senadores com distintas visões. A Administração deve servir aos senadores.	1
O trabalho da Secretaria Geral da Mesa reflete muito o processo legislativo, que está diretamente subordinado à decisão do agente político.	1
Quando um senador diz “eu tenho que votar um projeto num prazo determinado por uma questão política de agenda”, eventuais barreiras técnicas ou regimentais são resolvidas pela Burocracia, no caso, a Secretaria Geral da Mesa. Nesse aspecto, há uma boa relação entre o [ator] político e o [ator] burocrático.	1
(T1C1F6) Servidor comissionado e funcionário terceirizado têm pouco ou nenhum poder para se contrapor a uma determinação do ator político. O terceirizado, ainda menos do que o comissionado.	5
[Entre servidores] terceirizados, comissionados e efetivos, são pesos diferentes de pressão e contrapressão.	1
[O funcionário] terceirizado entra em posição muito fragilizada aqui. Não tem nenhum contato muito continuado como os efetivos e ainda é intermediado pelo patrão dele, o dono da empresa. Ele está mais sensível ainda a atender o que for pedido [de] cima e não tentar interferir republicanamente nesse comportamento das classes políticas brasileiras.	1
Nos Gabinetes também há um império de leis e normas que regem a relação do senador com seu corpo de [servidores] comissionados, mas é uma relação muito vertical, como a relação do empresário com seus empregados: o dono da empresa decide, [quem está] embaixo tem de cumprir. Porque [o servidor comissionado] pode ser admitido e demitido na hora [em] que [o senador] quiser.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
O [servidor] comissionado tende a aceitar muito mais algumas imposições, orientações do que o servidor concursado. Ele está mais fragilizado na relação de trabalho, porque pode estar trabalhando [hoje e] amanhã estar demitido.	1
Um ocupante de um cargo de comissão, às vezes, aceita fazer mais coisas para atender a um movimento, um gesto político. E, às vezes, a Burocracia precisa também dizer não.	1
(T1C1F7) É falsa a ideia de que tudo o senador manda é executado pelo ator burocrático.	2
Aqui não só se faz coisa que o senador manda fazer. Há uma ideia de que o senador manda, a gente faz. Não. Isso não existe. Quem falar que só faz o que senador manda, não é verdade. Até porque o senador é um ente político, ele sabe o que 'dá rolo para cima' dele e o que não. Quando ele pede para fazer certas coisas, ele tem certa influência, mas é em cima da legalidade. Pode-se até questionar, mas está em cima da legalidade. Por exemplo: o [presidente] Renan pediu o avião para fazer implante de cabelo. Estão dizendo que é ilegal. Não é ilegal. Não é ilegal porque o presidente pode requerer isso. Ir para um casamento, se [se] considerar largamente um casamento como um evento político, não é ilegal.	1
[Não há] muita interferência de senador nos trabalhos da Casa. Eu [ator burocrático] nunca vi um senador interferir: "faça desse jeito, não faça do jeito que você está fazendo, ou é para fazer assim, não é para fazer 'assado'". Não vejo interferência nesse sentido.	1
<b>(T1C2 -) AB influencia AP [O ator burocrático influencia os propósitos e/ou as ações do ator político.]</b>	<b>70</b>
(T1C2F1) O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político.	36
[A burocracia influencia o político por meio de] assessorias técnicas, consultorias especializadas e, evidentemente, os políticos também consultam os órgãos administrativos, principalmente os de mais alto escalão, para tomar decisões.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[A Burocracia pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas dos atores político e burocrático, em benefício da sociedade] alertando os senadores, esclarecendo-os sobre normas e princípios aplicáveis; editando normas que esclareçam sobre em que hipótese determinada ação pode ou não ser tomada; orientando mesmo; não sendo tolerante com violações aos princípios, dizendo “isto não pode ser feito”; apontando ricos jurídicos, políticos, à imagem do senador, caso alguma coisa que gere questionamento sobre essa legitimidade, ilegitimidade apareçam; prestando assessoria técnica.</p>	1
<p>[Funciona] bem justamente o fato de [o ator burocrático] ter no senador um interlocutor para levar à Administração da Casa, Administração nos dois sentidos, na parte administrativa e na parte política, aquilo que acha importante para o bom funcionamento do seu local, ambiente, setor de trabalho, do órgão da Casa em que trabalha.</p>	1
<p>[O ator burocrático] procura aprimorar seu processo de trabalho, obter melhores recursos para desenvolver suas atividades, há uma agenda de aprimoramento do serviço público, do serviço prestado à sociedade. E [o ator burocrático] precisa que a direção política da Casa autorize recursos e condições para que essa agenda burocrática se viabilize.</p>	1
<p>[O senador] Rodrigo Rollemberg é um político jovem, que está aparecendo como alternativa na estrutura de poder de Brasília, do Distrito Federal. Pelo fato de ser funcionário do Senado, conhece muita gente daqui de dentro e tem buscado tanto a inteligência coletiva, [...] quanto inteligências individuais, que ele encontrou em vários lugares da Casa, para reforçar seu posicionamento político. E tem usado bastante, desse ponto de vista da estrutura.</p>	1
<p>A agenda positiva sempre tem que ser proposta pela Administração. Porque é a Administração que sabe se vai poder ou não fazer.</p>	1
<p>A boa Administração, a boa Burocracia, em seu termo Weberiano - normatização, capacitação, especialização de funções, divisão de tarefas, especialização dos servidores - ela contribui para que eles [ator político] sejam protegidos.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A gente [ator burocrático] vê uma agenda de transparência do Senado sendo vendida pelo presidente da Casa. Essa agenda de transparência viabiliza projetos da Burocracia. Percebendo essas oportunidades, a Burocracia pode, eventualmente, influenciar o político. Interlegis é caso típico: um projeto técnico que influenciou uma decisão política e envolveu grandemente políticos de expressão, mobilizando o país inteiro.</p>	1
<p>A gente [ator burocrático] que trabalha aqui conhece os senadores. Num grupo de 81, é muito fácil identificar a origem do senador, linha política, área de atuação em que mais se destaca. [Com a] convivência, [é possível ao ator burocrático] se identificar com um senador, quando encontra interesse naqueles assuntos em que, como agente público, como servidor da Casa, [se] precisa interferir, agir. É uma via de mão dupla, porque, por outro lado, quando os senadores têm algum interesse, alguma reivindicação lá do estado dele, que dependa do conhecimento de um servidor da Casa, o Gabinete procura o servidor para que o servidor encontre uma solução naquele interesse do senador. Então, é uma via de mão dupla.</p>	1
<p>A norma emana do agente político, mas, muitas vezes, quem leva a norma para o agente político, quem leva a sugestão de que aquela norma seja feita é o agente administrativo.</p>	1
<p>A relação [do secretário-geral da Mesa com o presidente] é próxima sem ser íntima. A gente [ator burocrático] participa de reuniões, em que escuta negociações políticas. Em algum momento, o presidente me pede para sair, noutros me pede para ficar e faz consultas técnicas. Muitas vezes, a consulta técnica acaba por influenciar a decisão política. É o uso da técnica para se obter uma saída, se definir uma situação política, por meio da Constituição, das normas jurídicas, do Regimento, etc. Isso é muito comum.</p>	1
<p>Às vezes os presidentes não deixam muito claro [o que querem] e o técnico fica na linha de fogo. O presidente pode até saber o que quer, mas não vai dizer para ninguém, porque está medindo o Plenário. E conforme o andar da carruagem do Plenário é que ele vai atuar. Então aí é muito difícil. [O ator burocrático diz] baixinho, numa conversa pessoal com o presidente, ali mesmo no Plenário: “presidente, se o senhor decidir dessa forma, pode acontecer isso, se decidir daquela forma, pode acontecer aquilo outro.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Cabe ao agente administrativo [ator burocrático] propor as linhas de gestão da organização. Essas linhas de gestão [devem] ser reconhecidas, referendadas e aprovadas pela Comissão Diretora, que é o agente político.</p>	1
<p>Cada vez mais os dados vão ficar mais fáceis e mais abertos. Por exemplo: o Prodasen está trabalhando no mapeamento de aplicativos no Qlick View, que vão estar no computador do presidente. Ele vai saber a cada momento o que se está gastando, o que está saindo do orçamento.</p>	1
<p>Em vários casos, é possível a influência [do ator burocrático sobre o ator político]. Por exemplo: no caso [da convocação] dos concursados, havia uma posição da [Comissão Diretora] extremamente desfavorável. Foi a insistência da Direção Geral da Casa, da figura central, por ser [hoje] o secretário-geral e o diretor-geral, que se conseguiu alguma brecha para [convocar os] concursados. Ultimamente, vimos conseguindo alguns espaços políticos bons.</p>	1
<p>Houve um caso emblemático: a votação do Projeto de Lei Complementar da Ficha Limpa. O presidente determinou à Secretaria Geral da Mesa que fosse votado no dia seguinte. A pauta estava trancada também por uma Lei Complementar. Houve uma questão de ordem. O presidente me [ator burocrático] disse: “nós vamos votar a Lei da Ficha Limpa, te vira”. Passei a noite construindo o argumento e fiz três fechos: um mais autoritário, outro mais magnânimo, outro mais de consenso. Deixei a decisão política para o presidente. Ele botou em votação a decisão dele, o arrazoado, não teve problema e se votou a Lei da Ficha Limpa. Isso mostra bem a mistura do técnico com o político. O cuidado que eu tive foi de deixar os três fechos, para a escolha política ser do agente político, porque até ali eu podia ir, mas eu definir o desfecho, nunca. É o limite do técnico com o político. Isso para mim é muito emblemático, foi um exercício muito forte.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Muitas vezes, o [ator] político quer alguma coisa e aquilo não é possível tecnicamente. Não dá para [o ator burocrático] dizer não, mas eu [ator burocrático] tenho momentos em que eu não posso dizer sim. Então eu digo: “não pode dessa forma, mas pode desta e daquela”. Encontrar a saída para aquele problema [cuja] solução solicitada é impossível. Quando eu tenho que dizer não, nunca digo “não pode dessa forma e pode daquela outra”. Porque, além de estar dizendo não, ainda estou impondo o meu sim. Então, “não pode desse jeito, mas pode desse e daquele”. Eu preciso encontrar pelo menos duas saídas, para que o agente político faça sua escolha dentro da técnica. Ele tem que ter a escolha.</p>	1
<p>Na Comunicação, nunca houve uma [determinação do ator político] do tipo: “isso tá proibido”. Temos uma liberdade de trabalho muito grande. Nossa relação com o poder político, os senadores e a Presidência é dada por normas escritas e por práticas do universo que a Comunicação pode atuar. É uma relação de autoconhecimento. A gente sabe até onde deve ir, pode ir e onde a gente não pode ir. Do lado de lá [do ator político] também. Até porque o [senador] tem assessoria de imprensa. Há uma relação de entendimento. Quando a coisa sai um pouquinho, [quando há] alguma coisa que a gente acha que não pode, a gente vai ao Gabinete e conversa. Até agora, tem sido muito boa a relação.</p>	1
<p>Na verdade [o ator burocrático] deve contribuir [para o alinhamento legítimo de agenda com o ator político, em benefício da sociedade].</p>	1
<p>Neste ano, o Senado vai investir mais de três vezes o que investiu nos últimos três anos. Alguém pode dizer: “nos últimos três anos se investiu muito pouco”. OK, mas a gente vai investir esse ano três vezes e meia o que nós investimos [em] 2013, 2012 e 2011. O Prodasen e a Secretaria de Comunicação Social nunca compraram tanto. Tem sido possível mobilizá-los [o ator político] para algumas coisas, sim. Eles entendem os argumentos</p>	1
<p>No caso dos demais senadores, todas as vezes que a gente [ator burocrático] tem necessidade de levar ao conhecimento do senador uma reivindicação ou um pedido de ajuda para resolver um determinado assunto de interesse da Casa, do setor que o servidor trabalha, o senador tem recebido. É uma relação muito próxima mesmo.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Nós [ator burocrático] sempre tivemos acesso aos membros da Comissão Diretora do Senado, da Mesa. O presidente do Senado sempre tem recebido servidores, quando os servidores precisam conversar com [ele]. Não há nenhuma dificuldade: o presidente recebe os servidores, recebe os diretores da Casa. Principalmente o primeiro secretário da Casa, o grande administrador do Senado Federal, é uma pessoa [com a qual se] tem uma aproximação muito grande para tratar dos assuntos de interesse da Administração.</p>	1
<p>Nos momentos mais sensíveis, tensos, em que é preciso encontrar alguma solução, a técnica faz isso acontecer de forma menos trincada. Esse é o grande momento. Em que há a necessidade de uma solução política e a técnica vem respaldar e encontrar a saída para o político. Eu [ator burocrático] não vejo só política ou só técnica. A técnica liberta vários caminhos. Qual caminho tomar é uma escolha que tem que ser política, não é técnica. Então eu sempre vejo essa junção mesmo dos dois.</p>	1
<p>O [ator] político se aproxima do [ator burocrático] técnico, o [ator burocrático] técnico compra a agenda do [ator] político e vice-versa. [O ator burocrático] “vende” tecnicamente uma ideia para o [ator] político e o [ator] político acaba reforçando sua posição individual aqui dentro ou num futuro governo, porque reconhece [no ator burocrático] aquela capacidade, o novo que ele precisa para a projeção lá fora, para projeção na política, no mundo do político, no mundo social. Esse ‘troço’ funciona muito fortemente.</p>	1
<p>O ator burocrático influencia o [ator] político, a depender da qualificação técnica e, sobretudo, do conhecimento e engajamento nas regras do campo político.</p>	1
<p>O ator burocrático influencia o ator político na medida em que [o primeiro fornece] informações e dados que auxiliam a tomada de decisão [do segundo]. A função [...] do ator burocrático é facilitar o trânsito de dados e informações para tomada de decisão gerencial, nos casos [em] que a decisão gerencial tenha que ser tomada pelo primeiro secretário, presidente ou Comissão Diretora.</p>	1
<p>O ator burocrático pode contribuir para o alinhamento de agendas com o ator político por meio de propostas racionais e capacidade de interlocução.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O ator burocrático pode e deve influenciar o ator político com soluções para o bom funcionamento da Casa, com prevalência de valores da Administração Pública.	1
O controle da legalidade precisa ser feito. O esclarecimento é prestado [pelo ator burocrático ao ator político] em qualquer caso, mesmo com determinações de órgãos superiores ou de senadores. Muitas vezes, solicitações encontram entraves legais e intransponíveis, que são informados.	1
O que [contribui para o alinhamento], pode fazer as coisas se encaixarem melhor é quando o [ator] político percebe no lado técnico [do ator] burocrático, uma oportunidade para projeção. Às vezes é uma novidade. Às vezes é o contrário: [o ator burocrático] que vai conseguir impedir que uma novidade domine o espaço dele [ator político].	1
O que a ator burocrático oferece de melhor para o ator político é o processo legislativo.	1
O que funciona bem, e é uma experiência bem recente, é quando as expectativas do agente administrativo têm boa ressonância no agente político; quando os dois têm uma afinidade que torna possível ao ator administrativo fazer ponderações e produzir convencimento. Estamos vivenciando um momento assim, [em] que o agente administrativo tem se mostrado capaz de produzir convencimento no ator político e ele aderir a uma proposta um pouquinho mais ampla. É um dado positivo.	1
Quando o presidente está conduzindo [uma sessão no] Plenário e quer fazer algum procedimento que é mais conveniente, mas não é oportuno, a assessoria [o] informa que aquilo não pode ser realizado daquela forma, [porque] qualquer [senador] que, lá de baixo, fizer uma questão de ordem, [ele,] presidente, não vai ter como sustentar a posição e vai [ter sua] liderança fragilizada.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Queremos quantificar e apresentar para os senadores os custos das reformas de Gabinetes e das reformas de apartamentos [funcionais]: “o senhor está pedindo uma reforma assim; custa cem mil reais; assine aqui que o senhor está de acordo”. E colocaremos no Portal da Transparência. São ações legítimas da Administração, porque lidamos com dinheiro público. [Os senadores] precisam saber quanto estão gastando. É legítimo ele querer reformar o Gabinete dele, mas é preciso: que ele assine a planta, para não mudar a reforma a cada vez que ele tem uma ideia nova; que ele assine os custos; e que ele saiba que, depois, isso vai para o Portal da Transparência.</p>	1
<p>A Burocracia influencia o [ator] político no sentido de lhe garantir segurança nas suas ações. Com nosso conhecimento das normas, regras, acórdãos do TCU, do emaranhado da legislação, das boas práticas administrativas, de todo o conhecimento técnico que há, nós [ator burocrático] podemos melhor orientar o parlamentar no sentido de que ele use os recursos em toda sua potencialidade sem se expor.</p>	1
<p>O projeto Jovem Senador [e um exemplo] do técnico buscando o alinhamento junto com os entes políticos. Porque a gente [ator burocrático] entende da beleza do projeto, da extensão que ele pode ter. [É] a Burocracia contribuindo para o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático], em prol da sociedade.</p>	1
<p>(T1C2F2) O ator burocrático tem autonomia e capacidade para propor ações ao ator político, mas depende do engajamento dele para alcançar o resultado pretendido.</p>	16
<p>[Em] um ou outro momento a Burocracia ajuda a equacionar, delimitar melhor o desejo político, mas nunca superando, retirando ou demovendo o ator político das suas intenções.</p>	1
<p>[O ator burocrático] não tem poder de decidir, ele tem poder de propor. A decisão é do ator político porque ele tem outra agenda.</p>	1
<p>A Burocracia consegue influenciar o político só naquilo que ela percebe como oportunidade política para aprimorar o processo burocrático.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A Burocracia tem como incentivar o alinhamento de agendas quando a iniciativa [do ator burocrático] vem em prol da Instituição, [da sua] missão, dos [seus] objetivos. Então, é possível esse alinhamento. [Há que se] encontrar os pontos de convergência e isso nem sempre é muito simples de ser feito. Mas é possível E também é possível segurar o ímpeto de agendas desconformes.</p>	1
<p>A Burocracia tem condições de propor, mas nem sempre consegue emplacar. É normal que seja assim, uma vez que nós não somos, em última instância, os gestores. Existe um gestor político eleito para isso. E é ele que tem que fazer avaliação final. Mas nós [ator burocrático] temos o espaço, sim, para levar alternativas [de solução] aos gestores [ator político].</p>	1
<p>Eu [ator burocrático] não vejo o poder da Burocracia de mudar essa situação. Mas a Burocracia tem condições de convencer os atores políticos da necessidade, não digo de extinguir os comissionados ou terceirizados, porque isso não vai acontecer nunca, mas de investir no servidor efetivo.</p>	1
<p>Eu [ator burocrático] posso sugerir um determinado uso do espaço físico para Gabinetes Parlamentares, mas o agente político tem outras prioridades. Ele deve estar preocupado não necessariamente com a homogeneidade da distribuição dos Gabinetes e, sim, em dar prestígio àqueles que têm mais acesso, do ponto vista político, a ele. Então a agenda nem sempre é a mesma e isso dificulta.</p>	1
<p>O ator burocrático pode, sim, atuar mas com limitações.</p>	1
<p>O ator burocrático poderia trabalhar politicamente para [ob]ter alinhamento [com o ator político]. Por que o diretor[-geral] não pode submeter o planejamento a uma comissão de consolidação, um planejamento de médio-longo prazo, aprovado pelas Comissões da Casa? Há espaço para isso. A Burocracia tem força para iniciar esse processo com muita eficiência. No momento em que se coloca o ideal do planejamento de médio-longo prazo, [se ganha] força. Só que isso nunca é colocado em prática, por causa também de interesses, de poderes localizados.</p>	1
<p>O ator burocrático sozinho não tem poder para viabilizar agendas. Agora, para delinear e dar o caminho para que seja feito, com o apoio do agente político, sim. Poder para participar, não tenha dúvida; poder para fazer sozinho, nessa Casa, não.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Para algumas coisas há autonomia [do ator burocrático], uma discricionariedade para tomar decisões, [para] outras nem tanto.	1
Se o ator burocrático, concebido como ator burocrático maior, Diretoria Geral, quiser instituir um grupo na Casa para subordinar tudo a um planejamento, tem poder pra isso. O Prodasen, a Comunicação [isoladamente] não têm, fica-se limitado.	1
Sim, [o ator burocrático tem poder para viabilizar a mudança]. Ele conhece o negócio. Ele não tem a autonomia para decidir, para impor aquilo que ele considera, fundamental, essencial para fazer a diferença. Eu [ator burocrático] não tenho autonomia para tomar algumas decisões que, se eu fosse dono daqui, eu tomaria logo de imediato.	1
Somente há influência do [ator] burocrático quando ele consegue identificar a convergência com a agenda política. Quando ele não identifica, normalmente não há esse tipo de influência.	1
O ator burocrático não tem plena autonomia [para planejar], porque o planejamento tem que estar mais ou menos subordinado a algum interesse mais político, geral. Mas tem poder para fazer a ossatura principal [do planejamento]. Não faz porque não se organizou pra fazer.	1
Necessariamente, haverá sempre [alinhamentos e desalinhamentos entre as agendas dos atores políticos e burocrático]. Eu [ator burocrático] não consigo imaginar uma instituição [em] que não haja, desalinhamentos. Se fosse perfeitamente alinhado, podia ( <i>sic</i> ) [se] dispensar um dos dois atores. Isso não faz sentido. Até porque o político [é] que legitima a ação burocrática. A ação burocrática deve estar a serviço do agente político, porque ele foi legitimado para estar lá. O burocrata fez um concurso público. Ele apenas sabe o como fazer mas não aonde chegar. Ele apenas sabe, eventualmente, o caminho legal para chegar lá, mas não sabe o destino, objetivo final.	1
(T1C2F3) O ator burocrático não tem autonomia nem capacidade para propor ou implementar ações sem participação do ator político.	9
[O ator burocrático] não tem poder [para viabilizar a mudança]. Ele pode adquirir, ou não, a confiança dos parlamentares se demonstrar um alinhamento.	1
[O ator burocrático] não tem poder para mudar esse quadro.	1
[O ator burocrático] não tem poder real [para viabilizar mudanças.]	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Eu [ator burocrático] vejo pouco aqui no Senado [o ator burocrático influenciar o ator político]. Com muita frequência, a melhor opção burocrática não é a adotada, porque ela tem vieses políticos complexos, difíceis de explicar. A mídia tem interpretação frequentemente pejorativa sobre a atuação burocrática do Senado. E como a mídia exerce um poder político, exerce uma pressão política acaba que se abandona a melhor estratégia técnico-burocrática para [se] adotar uma estratégia política.	1
Eu sou cético [quanto a mudanças no Senado] no curto prazo. Tem que ter uma nova crise, um novo grande fato, que sacuda essa Instituição, para que ela pense e tome ações nesse sentido [das mudanças].	1
Há mínimas chances de se [ator burocrático] mudar o quadro atual sobre como são tomadas as decisões que interferem na Administração.	1
No contexto atual, o ator burocrático não tem a menor [influência] no que decide ou prioriza o ator político.	1
O ator burocrático não tem poder para criar o modelo [de separação de funções burocráticas e políticas].	1
O ator burocrático tem poder mínimo de viabilizar mudança, muito pouco poder de influência.	1
(T1C2F4) O ator burocrático atua politicamente de forma indevida.	7
É muito comum gente [ator burocrático] que ‘gruda’ em determinado senador [ator político] e, enquanto o senador estiver forte na Mesa, esse [servidor] sempre estará ‘por cima da carne seca’ em algum ponto do Senado. Seria o caso de alinhamento absolutamente ilegítimo, porque o [servidor] está lá para cumprir uma função em favor do senador e usa o prestígio desse senador, o que há de pior na política brasileira, para projeção [pessoal].	1
Há muita informação truncada que chega no ouvido do [ator] político. Tanto chega por conflitos internos, brigas internas de grupos [ator burocrático] que têm interesse em usar o senador para arrasar com ‘fulano’ ou para se dar bem, se projetar, quanto chega realmente porque ele não tem cuidado de apurar a origem das coisas. Chega o boato. E o boato na política faz muito efeito.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Nós [atores burocráticos], quando nos colocamos dentro dos Gabinetes Parlamentares, os ajudamos [o ator político] a querer mais do que eles já encontram [à sua disposição].</p>	1
<p>Nós tínhamos um diretor-geral muito forte, que simplesmente passou por cima da outra área [legislativa, coordenada pela Secretaria Geral da Mesa], que ficou restrita a Plenário e Comissões. Esse diretor, com centralização absoluta podia tudo. Mesmo porque atendia demanda outras que não institucionais dos próprios Senadores. E, de repente, quer[-se] viver o sentido contrário: a área legislativa pode tudo e administração está em segundo plano.</p>	1
<p>O problema é quando, às vezes, esses alinhamentos e desalinhamentos [de agendas entre os atores político e burocrático] chegam a se refletir na questão legislativa. Aí, a coisa vira séria para o país. [Há] projetos interessantes, que são descartados exatamente porque o grupo tal [ator burocrático] que foi propor ao senador [como] uma coisa interessante, é classificado, dentro das estruturas políticas aqui dentro, e [o projeto é] descartado. Não descartado legislativamente, [mas] descartado porque é coisa de [determinado ator burocrático].</p>	1
<p>Naquele momento a Administração era prestigiada porque tinha a capacidade, a varinha mágica, de atender os pedidos individuais [do ator político]. Com isso, criam-se elos de convivência e de favores. Favor é uma palavra que nunca cabe na Administração. Nunca. Não pode.</p>	1
<p>A parte burocrática, por sua vez, tem intenções, ela também tem sua agenda particular. [...] Às vezes, num limite adequado e às vezes num limite não adequado, simplesmente porque tem sua agenda própria. Eu [ator burocrático] não quero ter uma agenda de trabalho muito intensa, então eu preciso, quero agregar mais recursos de pessoal, por exemplo. Tendo sua agenda, [o ator burocrático] leva isso ao [ator] político para obter recursos.</p>	1
<p>(T1C2F5) Não cabe ao ator burocrático fazer ação política.</p>	2
<p>À medida que a gente [ator burocrático] está adquirindo mais proximidade com o [ator] político em função da necessidade que o político tem hoje de ter essa corporação técnica por trás, esse grupo que [o] apoia, nós [ator burocrático] estamos sendo classificados [política, ideológica, partidariamente], e esse é um grande problema para gente.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>É um triângulo, no qual o primeiro secretário é fundamental: primeiro secretário, diretor-geral e o restante da [Comissão Diretora]. Quem faz o confronto político tem que ser o primeiro secretário e o restante da [Comissão Diretora]. Não cabe ao diretor-geral fazer ação política. É isso que nos enfraquece.</p>	1
<p><b>(T1C3 -) AP e AB são extensões um do outro [A distinção entre ator político e ator burocrático é imprópria no Senado.]</b></p>	7
<p>(T1C3F1) Os atores político e burocrático no Senado são extensões um do outro e operam como rede de interesses recíprocos</p>	5
<p>[Quanto ao] político influenciando a burocracia, eu nunca vi influência direta, assim: “não quero que façam isso”. Não há, por exemplo, interferência específica “nesse contrato”, “nessa decisão”. [A influência está] nas grandes linhas da Comissão Diretora. Por exemplo: a Comissão Diretora adota uma linha de trabalhar racionalização de custos, diminuição de orçamento. Isso vai influenciar diretamente o nosso trabalho burocrático, porque essas são linhas mestras, sobre as quais o nosso trabalho se desenrola. A Comissão Diretora determina centralização administrativa e desocupação do Anexo 1. Isso passa a ser um item de trabalho do ator burocrático. Vamos tratar de seguir o determinado. [Quando a Comissão Diretora diz] “eu quero fazer uma redução de orçamento de ‘X’ por cento”, nós [ator burocrático] precisamos ponderar onde pode ser feita a diminuição, com menor prejuízo possível para Casa.</p>	1
<p>A relação [entre os atores político e burocrático] é como uma simbiose, não consigo ver separada. O fator político e o burocrático na Administração da Casa [são] como se fosse uma coisa só. Inicia[-se] no político para chegar no burocrático e exercer a atividade da gestão da Casa [ou] de determinado órgão.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>No Senado, ator político e ator burocrático se misturam, porque a Comissão Diretora é composta por atores políticos que, naquele momento estão investidos de função administrativa. Não há que se separar esses papéis, porque, no seu nascedouro, o principal ator burocrático é um ator político também, é um senador da república. Então, a divisão entre ator político e ator burocrático fica prejudicada. As decisões burocráticas são tomadas por atores políticos, em sua última instância. Passa-se pela Comissão Diretora, pelos Atos do presidente e/ou do primeiro secretário e, em alguns casos, de outros membros da Comissão, como terceiro secretário, quando se trata de imóveis funcionais, para [então se] chegar à operacionalização, na Diretoria Geral. A partir daí entram atores meramente burocráticos.</p>	1
<p>O ator político e o ator burocrático no Senado são extensões um do outro, são redes de interesse que se formam e aglutinam diferentes agentes, com diferentes recursos.</p>	1
<p>Os atores [político e burocrático] se influenciam reciprocamente. Por exemplo, imagina um colega nosso qualquer que tenha formação na área jurídica [...] e se propõe proativamente a preparar defesas jurídicas [...] para o parlamentar, para resolver o problema do parlamentar, que mais à frente vai resolver o seu problema, que é ser Ministro. Nós temos muitos colegas que têm vocação para ser Ministro. Essa lógica é firme, bem posta, instalada, consolidada. É uma forma transparente de premiação é remuneração a quem presta um trabalho.</p>	1
<p>(T1C3F2) A relação entre os atores político e burocrático é necessariamente política.</p>	2
<p>A relação [entre] o político e os gestores administrativos também se reveste de relação política. Embora a gente tenha a nos nortear normas, leis, regimento, uma série de condicionantes legais, numa Casa como essa, a relação política também se coloca.</p>	1
<p>Não consigo enxergar aqui no Senado uma carreira burocrática que não tenha interferência política. Ninguém que não tenha a influência política consegue galgar ou despontar dentro de uma posição hierárquica da Casa. Infelizmente, não é pela capacitação, pela competência que se galga ao posto mais alto ou uma posição de relevância na Casa.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
<b>(T2 - -) Alinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 1 e 4 [Coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de alinhamentos legítimos, para o Quadrante Q.1, ou de alinhamentos ilegítimos, para o Quadrante Q.4, da MADA.]</b>	<b>82</b>
<b>(T2C1 -) Alinhamento legítimo AP-AB - Quadrante 1 [A agenda coincidente dos atores político e burocrático não viola nenhum dos princípios selecionados. Exemplos de alinhamento legítimo para o Quadrante Q.1 da MADA.]</b>	<b>20</b>
(T2C1F1) Sobre o Quadrante 1 e os casos de alinhamentos legítimos de agenda entre atores político e burocrático.	20
[Deve-se incluir no Quadrante 1], como legítima, [a instituição] de mandato para o diretor de Controle Interno. É necessário dar estabilidade ao diretor do Controle Interno, porque ele só põe a mão em vespeiro.	1
[Exemplos de alinhamento legítimo:] Jovem Senador; e-cidadania.	1
[Quadrante 1 - exemplo:] terceirização da frota de carros oficiais. [...] Ali houve total ajuste de agenda.	1
[Quadrante 1:] criação da Secretaria de Transparência e do Conselho de Transparência com membros da sociedade civil.	1
[Quadrante 1:] Outra coisa legítima que a Administração começou a fazer: a nova política de compras de passagens aéreas. Mandam-se relatórios trimestrais para todos os senadores e órgãos que pediram passagens: “[foram solicitadas] passagens para cá, para acolá; foi emitido esse valor de passagem; resolveu-se mudar a passagem de última hora, o Senado teve que pagar mais tanto”. Isso tem mudado. [Houve] Senador que devolveu [o dinheiro], via GRU [Guia de Recolhimento para a União], tudo que o Senado pagou porque ele resolveu mudar as passagens dele de dia e de horário. [Os senadores] começaram a agir com muito mais precaução a respeito disso. Já pensam: “quanto custa pra eu mudar essa passagem? Ah, custa mil reais? Então deixa no horário [em] que está”.	1
[Quadrante 1] Projeto de avaliação de políticas públicas.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[Quadrante 1] [O projeto de] avaliação das políticas públicas foi [submetido] à Comissão Diretora, [que o aprovou na forma de] uma Resolução, o que vai reforçar a Instituição. [Houve] uma convergência de valores entre a parte burocrática e a política. E isso acaba resultando em bom serviço para a comunidade.	1
A maior transformação que tivemos [a partir da instalação do sistema de comunicação do Senado] foi [decorrente da] transmissão ao vivo das sessões e, hoje em dia, dos trabalhos das Comissões. Isso mudou o comportamento dos políticos, ao menos o comportamento explícito.	1
A Secretaria Geral da Mesa comprou o projeto do E-cidadania e o projeto foi assimilado pela Casa. Mas, ainda assim, não corresponde bem a um alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] porque, em nenhum momento, os atores políticos assumiram papel de liderança do projeto. Foi muito mais uma condescendência dos atores políticos do que um alinhamento de agenda.	1
Alinhamento legítimo (que se perdeu com o tempo, por interferência política): Interlegis	1
Dentro de um raciocínio geral de especialização, de fato [o adicional de especialização] é uma coisa legítima, aceita tanto pelo lado político como pelo lado burocrático.	1
Eu [ator burocrático] tenho dúvida se o LexML foi de fato um [caso de] alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático]. Não que ele não seja legítimo. Não é bem um alinhamento porque ele está apenas no nível burocrático, não alcançou nem o conhecimento, nem o interesse, nem o patrocínio da esfera política.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Exemplo de alinhamento legítimo. Existe uma série de esforços na Casa no sentido de viabilizar um processo de maior participação social. Há iniciativas como E-cidadania, Alô Senado, a atuação da Secom nas mídias sociais etc. É uma demanda da sociedade e, consequentemente, uma demanda política, que os políticos estão respondendo, dando valor ou vazão a esse esforço da Casa. Isso foi tão bem assimilado que hoje temos audiências públicas interativas. Nesta semana houve uma audiência pública de grande repercussão sobre a legalização da maconha, que veio de uma proposta popular, apoiada por vinte mil cidadãos no e-cidadania. É algo que se viabilizou tecnicamente pela burocracia e que tem boa resposta política porque é uma demanda da sociedade. Então, houve claramente aí um alinhamento [legítimo].	1
Exemplos de alinhamento legítimo [entre as agendas dos atores político e burocrático]: o desenho realizado pela Burocracia, aprovado pela Casa, de ações que ampliem o poder político do Senado, como a nova competência do Senado de avaliar políticas públicas.	1
Levando em consideração isto aqui [Quadrantes 1 e 4 da MADA], com certeza [há alinhamentos legítimos e ilegítimos].	1
Os alinhamentos legítimos são os ordinários: é fazer tudo dentro da legalidade, como deve ser feito.	1
Quadrante 1: acessibilidade; ações de acessibilidade que o TCU e a legislação determinam, a área política apoia e a Administração realiza.	1
Sem dúvida, os exemplos [do Quadrante 1 da MADA], são bem típicos de convergências legítimas.	1
Sim. Com certeza [há] os dois [tipos de alinhamentos de agenda - legítimos e ilegítimos - entre os atores político e burocrático]. Vários desses [casos] eu conheço e concordo com a classificação que foi dada aqui [na MADA]. Algumas coisas que aqui estão [citadas] como [alinhamentos] legítimos, eu sei que não foram propostas para isso, mas acabou que funcionou.	1
A sessão dos vetos dos royalties do petróleo foi uma absoluta aula para todo mundo. Ali foi o profundo alinhamento do técnico com o político. Eu [ator burocrático] sabia o que o presidente queria. E as normas do Regimento estavam ali. A maior parte do Plenário estava no mesmo rumo. Foi muito debatido. Mas foi feito o que a maioria queria. [Houve] absoluto alinhamento, [em] momento de muita tensão.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<b>(T2C2 -) Alinhamento ilegítimo AP-AB - Quadrante 4 [A agenda coincidente dos atores político e burocrático viola pelo menos um dos princípios selecionados. Exemplos de alinhamento ilegítimo para o Quadrante Q.4 da MADA.]</b>	35
(T2C2F1) Sobre o Quadrante 4 e os casos de alinhamentos ilegítimos de agenda entre atores político e burocrático.	35
[O caso de] alinhamento negativo [do] nepotismo, o fato de autoridades contratarem parentes para seus Gabinetes: na ausência de norma, não havia alinhamento, havia submissão. [...] Era uma imposição de ordem moral e ética em que não cabia à Burocracia questionar a nomeação. Não havia uma convergência de esforços do burocrático com o político para aquilo ali. Era uma coisa unilateral. Agora, se [se] falar de uma conivência do burocrático para acobertar a contratação de parentes na esfera burocrática, eu concordo com você. Na medida em que há um alinhamento para que o nepotismo não fique explícito, fique mascarado, aí, sem dúvida nenhuma, há um alinhamento.	1
[Outro exemplo de alinhamento ilegítimo:] A contratação de correligionários, cabos eleitorais etc. para vagas de assessores no estado [do parlamentar] me parece uso indevido de um recurso da Casa.	1
[Quadrante 4: plano de saúde vitalício para parlamentares e familiares, com ressarcimento ilimitado para senadores, ex-senadores e dependentes]	1
[Um exemplo de] alinhamento ilegítimo é algo todo mundo já sabe: os Atos secretos.	1
A consideração do sistema de comunicação do Senado como alinhamento legítimo não é correta. Há um gasto excessivo com (a megastrutura de) comunicação.	1
A extinção do serviço ambulatorial do SIS (Sistema Integrado de Saúde do Senado) foi claramente um momento de desalinhamento. E não só dos atores políticos com a Diretoria Geral, [mas] dos atores políticos com todo o corpo de servidores do Senado. Foi uma medida tomada pelos atores políticos, que certamente não contou com o apoio dos servidores.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A norma, hoje, autoriza o pagamento [de horas extras]. [Há] um limite de 60 horas anuais para maior parte dos setores, mas a Polícia Legislativa, a Secretaria Geral da Mesa e o Tour do Senado podem ultrapassar esse limite. Então, [o pagamento além do limite estabelecido] existiu em algum momento, mas [já] foi resolvido.</p>	1
<p>A ocupação dos espaços do Senado Federal pertence a uma agenda ilegítima dos atores políticos. Hoje, não há nenhum referencial que delimita os espaços destinados aos senadores. Isso tem prejudicado o funcionamento de vários órgãos e a qualidade do trabalho dos servidores, tanto do ponto de vista motivacional, como do próprio ambiente de trabalho. [São] os interesses políticos não respeitando a necessidade técnica e burocrática da Casa.</p>	1
<p>A questão da compra de passagens aéreas é um absurdo! Quem dá explicações e se justifica é a agência e não a Administração [como deveria ser]. E as milhagens ainda ficam para o usuário e não para o órgão.</p>	1
<p>A violação do painel eletrônico [do Senado] é um flagrante exemplo também [de alinhamento ilegítimo entre os atores político e burocrático].</p>	1
<p>A violação do painel eletrônico, os Atos secretos e os Anões do Orçamento são bons exemplos de alinhamento ilegítimo [dos atores político e burocrático; Quadrante 4 da MADA], se percebia muito bem o grupo político envolvido.</p>	1
<p>Concordo que o Ato [da Comissão Diretora] 14 [de 2013, que trata da reforma administrativa], alterando Resolução [Regulamento Administrativo do Senado Federal] é ilegítimo pela forma. Assim como o Ato que suspendeu [o pagamento da gratificação de desempenho] a GD é ilegítimo.</p>	1
<p>Concordo que o corte [de despesas], sem dúvida, é uma agenda ilegítima.</p>	1
<p>Contribui para o alinhamento ilegítimo [entre as agendas dos atores político e burocrático]: quando a Burocracia atua para referendar decisões que, sabidamente, contrariam/enfraquecem o planejamento estratégico da Casa, contrariam legislação ou consomem energias para objetivos fora das estratégias institucionais.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Desses [casos de alinhamento ilegítimo entre as agendas dos atores político e burocrático] que você listou aqui, praticamente todos eles foram decisões que não competiam à administração burocrática da Casa, [foram] decisões políticas.</p>	1
<p>Eu acrescentaria um nesse [Quadrante 4, de] alinhamento [ilegítimo]: o caso dos Atos secretos. Nesses, sim, houve uma relação política-burocrática [e] a responsabilidade maior ficou sendo da decisão burocrática. Foi quem determinou, ordenou que os Atos não fossem publicados. Isto não está escrito em lugar nenhum, mas a decisão de publicar é uma decisão administrativa. Foram mais de 600 Atos não publicados, nem no Boletim Administrativo, nem no Diário do Senado e nem no Diário da União. Foi uma das coisas que mancharam muito a Administração da Casa. Foi realmente um dos momentos mais tristes da história do Senado Federal.</p>	1
<p>Há alinhamentos ilegítimos também. A gente sabe que, de vez em quando, uma área da Casa pode servir a um propósito não muito legítimo de um parlamentar ou vice-versa. Por exemplo: não me parece adequado que o Senado faça cobertura jornalística de atividade desenvolvida pelo parlamentar no estado; ou patrocine viagens, atividades que não sejam diretamente relacionadas ao exercício do mandato. Os recursos do Senado deveriam estar voltados para atuação do parlamentar no Senado e não para sua atuação política.</p>	1
<p>Hora extra [indevida], talvez, seja uma falta de informação de quem falou. Houve um Ato do primeiro secretário [disciplinando] as horas extras. Depois, houve uma reunião da [Comissão Diretora], portanto, uma instância superior, em que foi tomada decisão, publicada no BASF [Boletim Administrativo do Senado Federal], dizendo que os servidores da Polícia [Legislativa], do Tour do Senado, da SGM [Secretaria Geral da Mesa] e os motoristas estariam desobrigados do limite de sessenta horas mensais. A Administração conversou com a [Comissão Diretora] sobre isso porque [se preocupava] muito com esses setores que têm notadamente atividade que justifica muito mais de sessenta de horas mensais. [Hoje, a Casa está] funcionando em regime mais restritivo do que a Lei 8.112. [Portanto], isso [horas extras pagas indevidamente, hoje] não existe.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>No caso da [suspensão do pagamento da gratificação de desempenho] GD, eu [ator burocrático] não acredito que tenha havido um alinhamento na tomada de decisão. Houve apenas uma imposição [do ator político sobre o burocrático]. Diferente, por exemplo, da reforma administrativa, [quando] houve convergência dos atores [político e burocrático] no sentido de adotar o caminho do Ato, mesmo sendo formalmente ilegal.</p>	1
<p>O benefício aqui [no Quadrante 4 da MADA] não é só ao político. Também é aos servidores, ao próprio agente administrativo, que é beneficiado desses ilícitos.</p>	1
<p>O inchaço dos cargos comissionados nos Gabinetes, com fracionamento de cargos atendeu historicamente a uma agenda ilegítima de ambos os lados. A Burocracia procurava se fortalecer perante os senadores [ator político], atendendo aos [seus] clamores e ao mesmo tempo se beneficiando disso para ‘pegar carona’ e obter benefícios.</p>	1
<p>O nepotismo é grave. Esse é grave. É praticado até hoje, apesar de [haver] jurisprudência sobre isso, inclusive do Conselho Nacional de Justiça. Mas o Senado continua praticando. Inclusive, uma coisa que até chama atenção, entre os terceirizados. Terceirizados e comissionados, principalmente. Muito nepotismo, sabe? É uma das marcas negativas também da Administração do Senado, que não conseguiu dar um fim a isso.</p>	1
<p>O Quadrante 1, está OK. Em contraposição, no Quadrante 4, são coisas de administrações passadas: CPI do orçamento aconteceu há muito tempo; violação [do painel eletrônico do Senado] e o nepotismo, também, o Senado reagiu naquele momento, não existe mais; horas extras [indevidas] e comissões [indevidas] não existem mais; mal uso de verbas indenizatórias é muito questionável, há normas internas que regem o uso de verbas indenizatórias e cabe à administração cumpri-las. O caso dos selos também é referente a administrações passadas. Passagens áreas [de parlamentares] seria o caso mais recente, mas de um contrato que não existe mais: mudou-se a forma de lidar com passagens áreas exatamente para que não acontecesse mais. Suspensão da GD [Gratificação de Desempenho] é o único [item da lista] que ainda existe.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
O que aconteceu na violação do painel eletrônico? O [ator] político interferiu na agenda administrativa, na rotina administrativa, no regulamento administrativo, mandou fazer o que não podia. E foi obedecido.	1
Os Atos secretos entram aqui no alinhamento ilegítimo [Quadrante 4 da MADA]. Para que o parlamentar não fosse incomodado por suas nomeações de apadrinhamento político, os Atos não eram publicados, não havia transparência.	1
Preteritamente, houve casos de transformação da taxa de corespondência em selo, que ia para o escritório [do ator político] no estado, para campanha política.	1
Quadrante 4: corte do teto dos salários, porque desatende à Lei, e a Burocracia realizou.	1
Quando você coloca afirmativamente um alinhamento legítimo ou ilegítimo, você tem que considerar: essas decisões foram tomadas por quem? Em princípio, pela Comissão Diretora, órgão maior da estrutura da Casa, ou Atos normativos, administrativos do primeiro secretário, ou do diretor-geral, da competência de cada um deles. Ora, são Atos que, quando foram baixados, não foram contestados. Entraram em vigor legalmente, sem nenhuma contestação, nem por parte da Advocacia, nem pelo Controle Interno, que são os dois órgãos fiscalizadores da Casa. Com o passar do tempo, chegou-se à conclusão de que eles feriam alguma norma, algum ordenamento jurídico. Mas, no momento, em que foram assinados e entraram em vigor, foram com atesto de legalidade.	1
Quanto à GD [Gratificação de Desempenho], do Ato suspendendo efeito de Resolução, vamos ter que discutir seu conceito de legitimidade. Pode até ter de fato uma ilegalidade parcial nisso, ou injuridicidade, na verdade. Mas, do ponto de vista de legitimidade, no sentido de legitimação no interesse público, me parece que estamos num bom caminho.	1
Ressaltaria aqui [Quadrante 4 da MADA], os Atos secretos.	1
Sem dúvida, os exemplos [do Quadrante 4 da MADA], são bem típicos de convergências ilegítimas.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[Eu, ator burocrático,] não conheço, hoje, presentemente, alinhamentos ilegítimos da agenda política e da burocrática. Tirando [o caso] da [Gratificação de Desempenho] GD, reconheço todos os demais casos como ilegítimos, sim. Mas são alinhamentos resolvidos, que não existem presentemente.</p>	1
<p>Há uma determinação do presidente [para que os] Gabinetes dos parlamentares se [concentrem] no Anexo I e que os órgãos administrativos sejam deslocados para outros locais. O que se quer é que os senadores estejam mais próximos do centro da estrutura física do Senado. É uma demanda legítima da Comissão Diretora do Senado, que está sendo colocada em prática pela Administração. É um alinhamento legítimo, porque se busca um ganho de eficiência na atividade legislativa, embora nem sempre seja cômodo, confortável para a Administração sair do lugar [em] que se encontra há vários anos, para ocupar outros espaços. Ou seja, é um alinhamento porque estamos cumprindo. Muitas vezes, na sua definição será ilegítimo, mas isso está no âmbito da discricionariedade do senador, que vai fazer o seu juízo e isso não é questionado.</p>	1
<p>A reforma administrativa foi feita por um instrumento de hierarquia inferior [Ato da Comissão Diretora], contrapondo um de hierarquia superior [Resolução de Plenário]. Isso costuma acontecer aqui no Senado. A Comissão Diretora vai tocando a Administração da Casa e, uma vez terminado o desenho, ela [o] submete à aprovação do Plenário. Nós ainda estamos fazendo a reforma administrativa. Já foram quatro ou cinco Atos sucessivos alterando aqui, acolá. Houve a primeira reforma administrativa. Depois, houve três Atos corrigindo. Se todos esses tivessem sido feitos por sucessivas Resoluções, [haveria] um problema enorme de votação no Plenário. A ideia, aceita pelos Senadores, sempre foi que a Comissão Diretora deveria tocar essa pauta administrativa e, ao final da legislatura, convalidasse em Plenário. Eu [ator burocrático] não acho isso tão ilegítimo do ponto de vista político.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A suspensão [do pagamento] da Gratificação de Desempenho (GD) não é ilegítima. Ilegítima é a regulamentação que foi feita. É uma vergonha. Nós servidores [ator burocrático] fizemos uma regulamentação, que foi oferecida para os senadores apresentarem como Resolução e foi aprovada. Mas, sinceramente, tem que se esforçar muito para [se] conseguir tirar menos de 90%. A lei diz que o mínimo é 40% e o máximo 100%. A regulamentação diz que o mínimo é sessenta. O que desatendeu à lei? Foi a suspensão [do pagamento] ou a Resolução, que disse que o mínimo é 60% e não 40%? Na prática, distribuiu 100% para todo mundo. Sinto muito, discordo dos colegas que colocam isso como ilegítimo. Esse alinhamento da Burocracia e a agenda política é legítimo. A GD foi mal regulamentada. O que tem que ser feito é uma nova regulamentação da GD para poder pagá-la. Do jeito que está não deve ser paga mesmo, não.</p>	1
<p><b>(T2C3 -) Contribuições para alinhamentos legítimos de agendas AP-AB [Fatores que facilitam a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático.]</b></p>	21
<p>(T2C3F1) Planejamento contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.</p>	5
<p>[Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] nós [ator burocrático] trabalharmos melhor a questão da aprovação do plano de ação do biênio, com perspectiva de que as ações possam ser [revalidadas] por outra Mesa.</p>	1
<p>[Contribui para o alinhamento:] planejamento de longo prazo para a Administração.</p>	1
<p>[Contribui para] o alinhamento: confiança; clareza de objetivos. É importante haver clareza de propósitos de um lado e de outro: tanto da Comissão Diretora, quanto da Alta Administração. Que um compreenda as necessidades e prioridades do outro.</p>	1
<p>A indicação de prioridades contribui para o alinhamento. Nós temos que saber o que é mais importante, o que é menos importante. Isso tem que ficar compromissado, expresso, declarado. Sem amarrar um ponto com outro ponto, nós não conseguimos fazer inferências, projetar tendências; não conseguimos ter futuro, trazer o futuro para o presente. O alinhamento das métricas de apreciação dos eventos é o que permite estabelecer linha base, paradigma, eixo em torno do qual se tomam decisões e se justificam decisões com razoável grau de racionalidade.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Planejamento estratégico [...] é uma maneira de alinhar a agenda política com a burocrática.	1
(T2C3F3) Bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático.	1
O bom funcionamento do processo legislativo contribui para o alinhamento entre os atores político e burocrático.	1
(T2C3F5) Liberdade do ator político para nomear pessoas para cargos administrativos contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.	3
[Contribui para o alinhamento entre as agendas dos atores político e burocrático] a escolha [pelo ator político] de pessoas [ator burocrático] de confiança, para posições [para as quais o ator político] possa delegar a gestão, a decisão.	1
Existe um nível da Burocracia que faz interface com o político. As funções de diretor-geral, secretário-geral da Mesa, diretores de Secretarias diretamente ligados à Mesa, como consultor-geral, advogado-geral, têm o papel de fazer a interação entre o burocrático puro e o político puro. Essa linha de frente da Burocracia é que tem o papel de buscar o alinhamento.	1
O alinhamento [entre as agendas dos atores políticos e burocrático] é favorecido na medida em que a instância política define as cabeças da área burocrática, quem vai tocar a política estabelecida [pelo ator político]. Nesse momento, [há] um alinhamento ideológico para implementar aquelas medidas. É natural que, se [o ator burocrático] discorda das políticas a serem adotadas pelo seu chefe [ator político], peça para sair. E é importante que a autoridade política tenha liberdade de trocar as pessoas a fim de encontrar alguém que vá executar aquela medida. Isso contribui para o alinhamento.	1
(T2C3F6) Transparência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.	3
O ator burocrático pode contribuir para o alinhamento legítimo das agendas em benefício da sociedade por meio de parcerias com outras instituições, a exemplo do TCU, Ministério Público, "Contas Abertas", Imprensa, etc. Quanto maior o número de atores envolvidos nos processos, menor o risco de ocorrência de alinhamentos ilegítimos.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Para [haver] alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático], tem que haver transparência e cada vez mais maturidade dos [atores] políticos, para que entendam que, internamente também, tem que haver o império das leis. Quando isso acontecer, a agenda política vai ficar mais clara e vai permitir um alinhamento melhor do burocrático com o político.</p>	1
<p>Uma das grandes formas de alinhar melhor as agendas política e burocrática é a transparência. A transparência é uma maneira de ajustar porque, na medida em que a sociedade percebe que os senadores não se submetem às regras burocráticas, a pressão existe para que eles se enquadrem.</p>	1
<p>(T2C3F7) Eficiência contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.</p>	1
<p>Para a Burocracia contribuir com alinhamento legítimo, ela tem que se mostrar cada vez mais eficiente, impessoal, à disposição de toda agenda política legítima. E a nossa Burocracia, infelizmente, ainda não atingiu esse patamar.</p>	1
<p>(T2C3F4) Preparo do ator burocrático contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.</p>	4
<p>[Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] lealdade. Lealdade não é submissão. Parlamentar não gosta de gente submissa, de técnico submisso. Ele gosta de técnico que tem opinião. Mas que [o] respeite.</p>	1
<p>[Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] segurança [do ator burocrático] no que faz. Político não gosta do terreno pantanoso. Às vezes precisa, quando ele quer. Mas não nós, da parte técnica. O técnico tem que ter segurança no que faz, estar atualizado. Segurança no que faz, atualização e idade. A idade é, nesse caso, é bastante favorável, quanto mais idade mais respaldo. Maturidade é diferente da idade. A maturidade tem a ver mais com a segurança do que faz. A idade mesmo. Confiabilidade. A conquista da confiabilidade do ente político é muito séria. Mesmo que a pessoa [ator burocrático] não saiba exatamente: “nesse momento, eu não sei a resposta, mas vou me informar e já lhe passo”. Isso é importante, dá confiabilidade na resposta.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Contribui para o alinhamento: a participação qualificada de atores da Burocracia em trabalhos parlamentares, a exemplo de pronunciamentos relevantes, pareceres em matérias mais midiáticas, etc.	1
O ator burocrático pode contribuir para o alinhamento de agendas com o ator político por meio de propostas racionais e capacidade de interlocução.	1
(T2C3F2) Controle e obediência às regras contribuem para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.	4
[Contribui para o alinhamento:] Ações de controle. Cumprir as regras. Salvaguardas na Burocracia que assegurem ao gestor [poder para implementar] as ações que ele deve realizar.	1
[Contribui para o alinhamento:] Uma organização que cumpra [as regras], que se constitua cultura da obediência às Resoluções.	1
[Contribuição do ator burocrático para alinhamento legítimo:] Controle na origem e ao longo de todo processo, pela Administração, não pelo órgão de controle.	1
Eu acho que há alinhamentos [entre os atores político e burocrático] porque a Casa funciona através ( <i>sic</i> ) de normas. São Resoluções, Atos Administrativos, decisões tomadas pela [Comissão Diretora]. Então, são essas normas que a gente tem que seguir, quer seja o agente burocrático, quer seja o agente senador.	1
<b>(T2C4 -) Sobre a validade da qualificação de legítimo ou ilegítimo aos alinhamentos das agendas AP-AB [O entrevistado concorda ou discorda da classificação de legítimo ou ilegítimo para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.]</b>	<b>6</b>
(T2C4F1) A qualificação de legítimo ou ilegítimo para alinhamentos de agendas entre os atores público e burocrático é relativa e questionável.	3
Quando você diz mais ou menos legítimo, eu [ator burocrático] posso falar da minha ponderação [de valores], mas quando [se] pensa em alguma coisa absoluta começa a ficar difícil. Se existe algum critério para mim, é a capacidade do sujeito justificar publicamente o que ele está fazendo. Não é a aderência dessa justificação entre meios e fins.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Vou me permitir não considerar nenhum desses propósitos ilegítimos, porque há, no fundo, a legitimidade do demandante [senador]. Isso é legítimo para ele. [A demanda] pode ser difícil, até impossível de ser realizada, mas não questiono a legitimidade. Por exemplo, ele acha que ocupar um andar inteiro de um anexo é legítimo, por causa da sua força política, do número de pessoas que trabalham com ele, seu leque de atuação.	1
Há uma determinação do presidente [para que os] Gabinetes dos parlamentares se [concentrem] no Anexo I e que os órgãos administrativos sejam deslocados para outros locais. O que se quer é que os senadores estejam mais próximos do centro da estrutura física do Senado. É uma demanda legítima da Comissão Diretora do Senado, que está sendo colocada em prática pela Administração. É um alinhamento legítimo, porque se busca um ganho de eficiência na atividade legislativa, embora nem sempre seja cômodo, confortável para a Administração sair do lugar [em] que se encontra há vários anos, para ocupar outros espaços. Ou seja, é um alinhamento porque estamos cumprindo. Muitas vezes, na sua definição será ilegítimo, mas isso está no âmbito da discricionariedade do senador, que vai fazer o seu juízo e isso não é questionado.	1
(T2C4F2) Existem tanto os alinhamentos legítimos quanto os ilegítimos entre os atores político e burocrático.	3
Existem tanto os [alinhamentos] legítimos quanto os ilegítimos.	1
Não [há] como negar; com certeza, há os dois tipos de alinhamento [legítimo e ilegítimo, entre os atores político e burocrático]. Já tivemos experiências dos dois tipos [...] na Casa.	1
Sim, [existem alinhamentos legítimos e alinhamentos ilegítimos].	1
<b>(T3 - -) Desalinhamentos de agendas entre AP e AB - Quadrantes 2 e 3 [Conflito de propósitos entre os atores político e burocrático. Exemplos de desalinhamentos para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.]</b>	29
<b>(T3C1 - -) Desalinhamento AP-AB - Quadrantes 2 e 3 [Os propósitos do ator político estão em conflito com os propósitos do ator burocrático. Exemplos de desalinhamento entre os atores político e burocrático para os Quadrantes Q.2 ou Q.3 da MADA.]</b>	15
(T3C1F1) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático predomina sobre o alinhamento.	4

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Desalinhamento predomina.	1
Hoje predomina o desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.	1
O alinhamento é muito difícil de ser feito e ele tem que ser, na verdade, contornado, para que se coadune com a expectativa desse tipo de ator [político].	1
Há muito pouco alinhamento e muito desalinhamento entre os atores político e burocrático.	1
(T3C1F2) O desalinhamento pode ser interessante a um dos atores.	4
[Sobre desalinhamento.] Basicamente o que eu estou querendo dizer é que tudo aqui tem alinhamento porque se não, não sustentaria.	1
[Sobre os desalinhamentos de agenda entre os atores político e burocrático.] [A agenda] certamente está alinhada com alguma coisa. Mas, certamente, não é uma agenda que se coloca preocupada com justificção pública.	1
O desalinhamento se coloca em relação ao outro [ator]. Um [ator] em relação ao outro. São grupos em disputa. Ao grupo que tem hegemonia, por exemplo, o presidente do Senado, [...] não interessa [o alinhamento], já que ele tem o poder de agenda. O incentivo é que a agenda seja dúbia, difícil, trancada, amarrada, porque aumenta o preço do ativo que ele tem, que é entregar uma solução.	1
Claro que [o desalinhamento] interessa. Interessa fragilizar a posição adversária. Isso aumenta o valor da posição de quem detém o bastão.	1
(T3C1F3) Desalinhamentos de agendas entre os atores político e burocrático, não necessariamente significam que uma das agendas é ilegítima.	2
No episódio das nomeações do concurso público: [o ator burocrático entendeu] que o Senado precisa[va] de reposição em diversas áreas e [o ator político] entendeu que havia necessidade de conter despesas. É um momento de desalinhamento.	1
Por vezes, há um entendimento distinto entre a Burocracia e a política do que seria melhor para o Senado Federal em termos administrativos. Pode haver esse tipo de desalinhamento. Mas não são do fazer da Casa e, sim, mais no ideário.	1
(T3C1F4) O desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático existe.	2

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[Sobre desalinhamento] Existe essa divergência de agenda, sem dúvida.	1
[Um exemplo de desalinhamento:] transparência é o que se pede. É ótimo. Dá muitas seguranças. Agora, existem momentos [em que] o Poder Legislativo precisa ter suas intimidades, porque tem coisas que são o modo de fazer, a estrutura interna, o metadado, que não precisa estar disponível para todos. É uma ferramenta própria de trabalho. Às vezes, é exigida do [ator] político essa transparência absoluta e o meio burocrático tem que fornecer. Às vezes, há um descompasso nisso, no limite dessa transparência e as agenda do ator político e do ator burocrático estão em desalinhamento.	1
(T3C1F5) Quadrante 2 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda ilegítima do ator político e legítima do ator burocrático.	2
A extinção do Serviço Médico [...] é uma quebra, não tem aquela lógica aplicada, de coisa planejada. É uma vontade [do ator político]. E não [se] pode administrar [por] vontade.	1
A liberação do ponto eletrônico para os servidores dos Gabinetes Parlamentares é ilegítima [por parte] do agente político. A Burocracia, pelo contrário, tentou fazer uma série de decisões no sentido de ter mais controle disso e não conseguiu. Foi influência do agente político.	1
(T3C1F6) Quadrante 3 - Exemplos de desalinhamentos de agenda: agenda legítima do ator político e ilegítima do ator burocrático.	1
[Quadrante 3] Exemplo de agenda política legítima e ação administrativa ilegítima: a compra de passagens [aéreas] por parte dos senadores. Vários senadores foram à tribuna dizendo que o Senado estava comprado [passagens aéreas] caro, que eles conseguiam comprar mais barato. Criou-se um Ato Administrativo delegando para o senador o direito de comprar suas passagens de missão oficial, não de verba indenizatória. Nos seguintes termos: o parlamentar pode comprar três, quatro passagens e é ressarcido. Voia uma, mas é ressarcido das três, quatro. Ele compra três, quatro porque tem voo de manhã, ao meio-dia e às três horas. Ele quer ter esse conforto e compra as três passagens. Antes não podia, ele tinha que se programar. A conveniência de programação do parlamentar é uma agenda legítima. Como o senador vai saber hoje se quinta-feira que vem o Presidente da República vai chamá-lo, se o Ministro de Estado vai estar aqui, se, de repente, colocam uma pauta urgente na ordem do dia? Então, é uma agenda legítima. Mas não [se] pode comprar passagens e ser ressarcido de coisa que não se [realizou], se não se voou ainda. [...]	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<b>(T3C2 -) Contribuições para desalinhamentos de agendas AP-AB [Fatores que dificultam a coincidência de propósitos entre os atores político e burocrático, ou mesmo provocam conflito entre eles.]</b>	14
(T3C2F3) Desconhecimento da Administração e seus processos por parte do ator político contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.	3
[Contribui para o desalinhamento] a desinformação. Assusta o fato [de um] senador, ex-governador de estado não ter uma noção real de Administração Pública, de como funciona o dia a dia. Isso leva a que eles interpretem errado ou não se preocupem em ter acesso a determinadas informações para [tomar decisões] que afetem o lado político ou o administrativo. Há desinformação de lado a lado [do ator político e do ator burocrático].	1
Normalmente existe desalinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] na medida em que os atores burocráticos são limitados ou impedidos pela própria estrutura normativa de atender ao nível político como ele gostaria.	1
O principal fator que contribui para o desalinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] é o desconhecimento [pelo ator político] de estruturas, rotinas administrativas e dificuldades que a Administração tem para prestar determinados serviços. Muitas vezes, os senadores querem o trabalho feito, querem que tudo funcione com eficiência, mas não conhecem os meandros, não conhecem os detalhes de como a Administração funciona. O desconhecimento os leva a tomar decisões que, muitas vezes, dificultam a ação dos agentes administrativos.	1
(T3C2F4) Presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.	1
[Contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático:] presença de servidores efetivos nos Gabinetes Parlamentares.	1
(T3C2F5) Ruptura na relação pessoal entre os atores político e burocrático contribui para o desalinhamento de suas agendas.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[O que contribui para o desalinhamento:] Quando há perda da identidade pessoal [entre o ator político e o ator burocrático], há uma ruptura, [que], normalmente, desencadeia a mudança das pessoas. Essa identidade tem sido muito pessoal mesmo.	1
(T3C2F2) Crença do ator político de que a Administração não é confiável contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.	3
A crença do ator político de que a Administração é corrupta e vagabunda (não trabalha, ou trabalha mal) contribui para o desalinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.	1
Eu [ator burocrático] temo muito que o Senado se contamine por uma visão política pragmática, de uma limitação ética e essa visão, essa forma de agir perpetue, nos senadores, uma ideia de que o corpo burocrático não é confiável.	1
Os senadores [ator político], no dia a dia, [...] veem o corpo burocrático com muita desconfiança. Isso prejudica o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático]. E prejudica a própria sociedade.	1
(T3C2F6) As agendas dos atores político e burocrático são de naturezas diferentes.	2
[As agendas dos atores político e burocrático] são de naturezas diferentes. Elas são oriundas de pressões e naturezas diferentes. Por exemplo, [há] do lado burocrático uma pressão para buscar nomeação de mais servidores, concursados, para aproveitar ao máximo o concurso. Por outro lado, [há] uma pressão política no sentido de enxugamento da máquina e de controle dessas nomeações. Então, são naturezas diferentes. [As agendas] têm perfis diferentes. Isso contribui para o desalinhamento.	1
[Contribui para o desalinhamento] a falta de desejo estruturante ou de investir em longo prazo [por parte do ator] político. O nível político sempre quer atuar no curto prazo. E é muito difícil ajustar as agendas de quem precisa pensar a longo prazo, como é o caso da Burocracia estável, com quem quer uma agenda de curto prazo.	1
(T3C2F7) Desconhecimento da política e seus processos por parte do ator burocrático contribui para o desalinhamento de agenda entre os atores político e burocrático.	2

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
[Contribui para o desalinhamento:] o técnico [ator burocrático] não estar atento, não se informar o suficiente do que está acontecendo no meio político. Isso é fatal. Antes de sair de Casa o técnico tem que ter lido, ouvido as notícias, pensado na notícia de hoje com aquela notícia da semana passada. Ele precisa se informar do que está acontecendo na política para poder atuar tecnicamente, porque se não ele vai estar completamente fora do, do andar daquele assunto.	1
Contribui para o desalinhamento: o “isolamento” dos atores burocráticos e a baixa participação nos processos de decisão política.	1
(T3C2F1) Exacerbação do ator político sobre a Instituição contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático.	2
[Contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático:] esse estado de coisas: a vertente política ser absoluta, prevalecer.	1
[Contribui para o desalinhamento entre os atores político e burocrático:] sobreposição do político em cima ( <i>sic</i> ) da Instituição.	1
<b>(T4 - -) Teoria da Agência [Teoria que avalia a relação entre agente e principal(is) e suas consequências. Neste trabalho, aplica-se, no Senado, para avaliação da relação entre os atores burocrático, político e, eventualmente, entre esses e a sociedade.]</b>	<b>51</b>
<b>(T4C2 -) Agência comum [O agente burocrático se relaciona com múltiplos principais.]</b>	<b>16</b>
(T4C2F1) No Senado, há múltiplos comandos.	16
[Na] história administrativa do Senado mais recente, sobretudo na gestão do [...] e do [...], eles cindiram o Senado em duas áreas estanques: a administrativa e a legislativa. E, depois, isso [foi] herdado pelos sucessores. Durante toda minha experiência de diretor no Senado, houve uma tensão grande entre o secretário-geral da Mesa e a Administração. [Por exemplo:] num concurso [público], a Administração estabelece tantas vagas para cada carreira. Aí o secretário-geral da Mesa leva uma segunda proposta ao presidente, que autoriza, no que diz respeito a analista e técnicos de processo legislativo, à revelia do outro lado. O diretor-geral tem que assimilar o que veio autorizado da outra parte.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A composição da Mesa é política e muitas vezes o presidente e o primeiro secretário têm linhas políticas ideológicas distintas. Nesta gestão houve muita dificuldade de alinhamento do presidente com o primeiro secretário. Isso se reflete na Administração da Casa. [O secretário-geral da Mesa e o diretor-geral] respondem de forma espalhada à Comissão Diretora: ora atendem a uma diretriz do presidente, ora a uma diretriz do primeiro secretário, ora a uma diretriz dos membros da Mesa.	1
É muito difícil. [O ator burocrático] sofre interferência, é demandado de todos os lados, o tempo todo, sem critério, sem muita negociação do que se pretende.	1
É um universo de 81 patrões, com outros patrões, que são os que atendem ao Gabinete e se inserem nesse patronato.	1
Eu [ator burocrático] me sinto no dever de atender, responder à altura o que é demandado pelos meus superiores. Mas chego em Casa, fico pensando: “pô, não pode ser assim; tem que ter um mínimo de ordem nesse turbilhão de coisas que caem no meu colo todos os dias”. E eu não tenho para quem recorrer.	1
Eu despachava com o primeiro secretário. O presidente mandava me chamar e eu dizia: “presidente, já conversei com o primeiro secretário”. [O presidente respondia:] “por que você conversou com ele? É para conversar comigo.” Eu [voltava]: “primeiro secretário, o presidente quer que esses assuntos sejam tratados lá, o senhor vai comigo?” [...] Corre para um, corre para outro. Não dá...	1
Há dois grandes comandantes da Casa: o secretário-geral da mesa e o diretor-geral. A Casa se divide entre essas duas grandes diretorias e não [há] ponto de contato entre elas. Não há quem determine única direção para ambos. Quando há divergência entre o diretor-geral e o secretário-geral da Mesa, e isso é frequente, é muito difícil. Seria necessário ter uma centralidade.	1
Há órgãos com paternidade não bem definida, que sofrem: a Consultoria Legislativa, o Prodasen, Comunicação Social. O Prodasen, por exemplo, viveu um processo de incorporação à Diretoria Geral. Mas lá não é o <i>locus</i> ideal dele, porque tem coisas que a Secretaria Geral da Mesa demanda, que não podem depender da prioridade do diretor-geral. Então esse é um órgão, administrativamente, em dificuldades. Porque quem estabelece os recursos para ele é um lado, mas quem estabelece o que ele tem que atender são vários lados. É difícil. Imagino que seja uma ginástica para o diretor do Prodasen conciliar todos esses interesses.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Na questão do concurso público, o presidente era muito mais restritivo às nomeações do que o primeiro secretário. O primeiro secretário tinha uma visão mais favorável a reforçar a burocracia da Casa e o presidente ia no sentido contrário. Então, é muito complicado, é uma ginástica, uma arte para quem está na Diretoria fazer esse diálogo.</p>	1
<p>No Senado, há comando múltiplo. Há o primeiro secretário, o presidente e, às vezes, nem a vontade, a intenção deles se alinha administrativamente.</p>	1
<p>Nós temos na Casa [senadores] como Sarney, Collor. Eles são iguais aos outros senadores, mas temos que ter a sensibilidade para entender que eles foram presidentes da República.</p>	1
<p>O presidente [publicou o] Ato 31/2014 [obrigando] todas as compras no Senado [serem feitas por] licitação. Qualquer coisa. Porque tinha saído uma notícia no dia anterior de que tinha sido comprado umas coisas aqui para o Senado com preço alto. Mas veja só, [a compra] foi autorizada pela própria Presidência, quem tinha pedido era o chefe de gabinete do presidente. [...] Como é que se vai licitar uma coisa de, [por exemplo,] cento e poucos reais? [Há] toda uma burocracia administrativa. [...] O primeiro secretário, depois, fez um documento, dizendo que, apesar de existir o Ato 31, ele excepcionaria [compras cujo] valor fosse até oito mil reais, que a Administração não deveria fazer licitação. A lei já excepciona isto: até oito mil reais não [se] precisa fazer licitação. [...] A gente [ator burocrático] não seguia a lei, porque tinha que seguir a normatização interna [o Ato 35], mas com a decisão do secretário voltamos para lei.</p>	1
<p>O Senado é uma Casa política por excelência, onde [há] 81 chefes, sem noção clara de hierarquia entre eles. Isso faz com que o Senado tenha peculiaridades administrativas muito específicas. Nós [ator burocrático] temos que prever situações, senões, poréns e condicionantes para nossa atividade de forma a atender bem cada um dos nossos senadores.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O Senado não tem um ator político, uma instituição política única, unânime, que determina o que vai ser feito ou quem vai fazer. São vários atores que concorrem entre si. Um ator político designa o Fulano, outro ator político designa Sicrano e, às vezes, os interesses são distintos. Essas partes começam a entrar em conflito. Isso é comum. [Há] dificuldade de caminhar, porque a toda hora [se] é surpreendido por interferências, demandas não programadas, para exatamente tirar o seu foco e sua linha de ação. Essa disputa de poder é iminente e eterna aqui. Não tem como tirar isso, em função da quantidade de atores políticos com condições de delegar interesses diversos.</p>	1
<p>Quando você analisa essa relação [entre o ator político e] a Comunicação, eu tenho que levar em consideração o que acha o presidente da Casa, os membros da Mesa, os 81 senadores, o líder que assume. É um universo muito complexo e a gente tem que navegar nesse contexto.</p>	1
<p>Aqui no Senado, embora [se] tenha o presidente da Casa, na verdade, [são] 81 senadores com autonomia de mandatos. O senador não é subordinado ao presidente, nem à Mesa, ele é autônomo, livre no seu pensamento, tem imunidade parlamentar. [...] O senador dialoga com o presidente, mas não aceita interferência do presidente na atividade dele. Nós temos 81 dirigentes políticos da Casa, que têm sua lógica própria, sua forma de reivindicar, seu peso específico, que não dependem de passar pelo presidente da Casa, pela Comissão, nem pela Mesa [e] seriam, por exemplo, os nossos patrões.</p>	1
<p><b>(T4C3 -) Custo de transação [Gasto, pelo Senado, de recursos tangíveis ou intangíveis para produzir resultados dependentes da relação entre os atores político e burocrático.]</b></p>	7
<p>(T4C3F1) O descontrole organizacional acarreta custos adicionais para o Senado.</p>	5
<p>[O custo de transação da relação entre os atores político e burocrático no Senado] tem muito a ver com uma ausência de tempo dos gestores políticos [para] se dedicarem às questões administrativas. Com frequência, estão focados na negociação política e a área administrativa não recebe, talvez, atenção suficiente.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A formação de redes e esse desejo de alcançar, mobilizar recursos é comum, disseminado. Não tem nada de errado nisso. O que complica um pouco é a questão da hegemonia, aquela noção de sem-limite: o sujeito [ator político] tudo pode, o que ele quer, naquele momento. O custo institucional, de conjunto disso é muito grande. O que se pode fazer para tentar reduzir os efeitos nocivos disso é tentar induzir, alinhar incentivos, aumentar a competição e deixar mais evidentes as agendas das partes.	1
As pessoas são amadoras aqui no Senado. As pessoas que fazem porque gostam. Apesar de tudo, elas fazem. [Há] uma propaganda [de uma empresa]: “pessoas que pensam em processos que aperfeiçoam as pessoas”. Olha a diferença. [No Senado,] não é falta de gente, não é falta de capacidade de pensar. São escolhas, escolhas que impõem um ônus.	1
Escolha institucional é ter um conjunto de amarrações que tendam a reduzir o efeito nocivo dessas escolhas.	1
Não saber faz parte do jogo, é uma forma de ‘sacanear’ quem está fora do jogo, que é [...] o ‘cara’ mediano, que não tem tempo nem energia para isso. As redes se constituem pra esfolar esse sujeito. E nesse sentido, a Teoria da Agência [suporte teórico da presente pesquisa] é muito interessante, porque tenta modelar o custo do descontrole, do custo transacional.	1
(T4C3F2) Transparência reduz o custo de transação.	2
A transparência é um caminho para [se] minimizar o custo de transação [da relação entre os atores político e burocrático no Senado].	1
O que vai diminuir o custo de transação é [o] esclarecimento para a sociedade e a mídia de que a estrutura [ator burocrático] existe não para favorecer o senador, o parlamentar, mas é para democracia. Isso não é claro ainda hoje. O Brasil não enxerga dessa forma.	1
<b>(T4C4 -) Captura de agenda [Um ator domina a agenda de outro para benefício do primeiro, por uma ou mais das seguintes formas: 1) apropriando-se da agenda, como se fosse originalmente sua; 2) interditando a agenda, impedindo o outro ator de realizá-la; ou 3) desviando a agenda dos seu propósitos iniciais.]</b>	28
(T4C4F1) Captura tipo 1: apropriação positiva.	8

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Exemplo de captura positiva: assinatura de protocolo de troca de informações eletrônicas (textos, de projetos etc.) entre Presidência da República, Tribunal de Contas da União e Senado Federal. Faz-se uma cerimônia. É um feito técnico, mas a celebração do acordo acaba sendo política.	1
Exemplo de captura positiva: cartilha a Lei de Acesso à Informação. Uma ideia do Interlegis, para explicar a LAI para estados e municípios, que foi viabilizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa da Consultoria Legislativa em contato com a Universidade Federal e lançada em cerimônia, na Presidência.	1
Existe captura, sim [da agenda do ator burocrático pelo ator político]. Há diversos casos em que a Burocracia apresenta algo ao presidente ou à Comissão Diretora e há uma espécie de valorização ou de faturamento político.	1
Na Comunicação, essa captura [de agenda positiva] é comum. E defendo que seja. Por exemplo, a gente faz uma revista sobre resíduos sólidos. O senador quer lançar na Comissão dele porque é ele que vai estar presidindo. Para nós [Comunicação] também é bom aquele lançamento. Então ele captura esse produto para imagem dele. Isso ocorre. Muitas vezes, boas ideias da comunicação, matérias, por exemplo, o senador pega. É uma agenda [da Comunicação] que ele sabe que traz benefício para imagem dele, mas também é um projeto editorial nosso. Desse ponto de vista, há captura, sim.	1
O programa Interlegis, sem dúvidas, foi um projeto que surgiu da Burocracia e foi capturado [pelo ator político]. [Os projetos] Siga Brasil, E-cidadania, avaliação de políticas públicas, da mesma forma: surgiram de uma agenda burocrática e foram absorvidos [pela agenda política].	1
O Senado Jovem, Jovem Senador foi uma agenda da Secretaria [Geral da Mesa] para propiciar que a juventude vivenciasse como é a atuação política de um senador. Os senadores hoje divulgam e propagam que foi iniciativa deles.	1
São inúmeros [casos de captura positiva]. Grande parte das cerimônias da Presidência, de lançamentos etc. feitos pela Presidência, são agendas dos setores da Casa que foram levadas à autoridade. Os próprios setores, para valorizar seus feitos, [fazem] com que aquilo se transforme num evento político.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[A captura de agenda do ator burocrático pelo ator político] é comum. É a eterna busca das pautas positivas, quase natural. A Instituição dá um passo à frente na gestão de algum [senador], essa pessoa acaba se apropriando dessa ação. Exemplos: Senado Verde; Siga Brasil; LexML.	1
(T4C4F2) O ator político captura a agenda do ator burocrático.	13
[A captura de agenda do ator burocrático pelo ator político] acontece o tempo todo. Mas eu [ator burocrático] acho normal que aconteça. A Burocracia deve estar a serviço do agente político. É normal que a Burocracia trabalhe, faça um projeto que tenha um efeito interessante e entregue ao político para o político, se quiser, 'faturar' em cima disso.	1
[Exemplo de captura:] o processo eletrônico. O diretor-geral [do Senado] foi a uma reunião com o diretor-geral da Câmara, que está com o mesmo espírito de mudança. Lá o [diretor] mentiu que a coisa estava avançada. Nós [ator burocrático] recebemos ordem aqui de, em três meses, criar processo eletrônico no Senado. Porque isso é uma agenda para o presidente: dizer que o presidente institui processo eletrônico na Casa. Uma coisa natural, decorrente do avanço da tecnologia vira uma agenda política e, em função da agenda política, pode[-se] detonar todo o projeto.	1
[O ator político captura a agenda do ator burocrático.] É o que ele tenta fazer. Essa é a função do político: mobilizar recursos, de acordo com a sua visão de mundo. Essa é a noção [de] política, por definição. [A captura da agenda do ator burocrático pelo ator político] é sempre legítima porque está legitimada por uma visão de mundo, ela está escudada nessa visão de mundo. O que me incomoda é que, num espaço de esfera pública, essas visões de mundo não sejam expressas, assim como as agendas não sejam ordenadas de forma expressa.	1
[O ator político captura a agenda do ator burocrático], sim. Muitas decisões que seriam [do âmbito] administrativo são tomadas no âmbito político. Por exemplo: a nomeação de diretores do Senado. Teoricamente, é uma atribuição do diretor-geral, porque é [a] equipe dele, são as pessoas [em quem] ele deve confiar. [Entretanto], muitas vezes, chegam determinações de que só aquela [determinada] pessoa seja nomeada diretora dessa ou daquela área. Essa competência não deveria ser do agente político. Mas, acontece.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A gente [ator burocrático] pode ver exemplos [de captura da agenda do ator burocrático pelo ator político] no próprio discurso do presidente Renan. Ele se referiu a agendas propostas da Burocracia, que ele absorveu. [...] Ele fala, por exemplo, de planejamento, modernização, transparência. São agendas que já vinham sendo desenvolvidas pela Burocracia. Eu [ator burocrático] não sei se a gente pode dizer que ele capturou ou se as agendas se alinharam porque eram coisas que ele queria.	1
A implementação dos tabletes nas Comissões também foi algo do gênero [...], pela captura que houve do primeiro secretário. Eu [ator burocrático] não posso nem dizer se isso foi bom ou ruim. Porque se, de um lado, atrapalhou o rumo, de outro, acabou gerando alguns impulsos de prioridade. Então eu não posso nem dizer que foi totalmente negativo. Foi apenas uma interferência.	1
Agora há pouco eu vivi esta situação [em que o ator político captura a agenda do ator burocrático], nesse instante. Isso a gente [ator burocrático] tem que engolir sempre, volta e meia [se] está vivendo essa situação dentro da Casa.	1
Boa parte dos exemplos [do Quadrante 1 da MADA, de alinhamentos] legítimos foram capturas.	1
Eu [ator burocrático] me surpreendi com a priorização que o presidente Renan deu em três itens, no último ano, incluindo a modernização das Comissões, sem definir o que era isso. A modernização das Comissões, tal como está sendo desenvolvida hoje, foi, sim, uma apropriação pelo [ator] político de uma iniciativa da Burocracia, que foi inclusive alterada para atender a agenda política.	1
Frequentemente, [o ator político captura a agenda do ator burocrático]. Quando [o ator político] percebe que o ‘negócio’ vai dar algum nível de ressonância na sociedade, vai botar o nome dele no jornal, seja em uma posição ativa no processo, ou, no caso da oposição, na posição de “estou combatendo o governo”, frequentemente, eles capturam isso aí. O problema da captura é este: o interesse é a mídia, não o resultado. E quando o interesse deixa de ser o resultado, [há] prejuízo de longo prazo para [o ator burocrático] e para sociedade.	1
O ator político captura a agenda do ator burocrático pela predominância do poder.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
O ator político captura a agenda do ator burocrático.	1
O ator político captura a agenda do ator burocrático. Admite-se essa possibilidade em qualquer Instituição. Por exemplo, nas hipóteses em que a agenda política instrumentaliza a Instituição para fins eleitorais.	1
(T4C4F3) Captura tipo 2: interdição negativa.	4
[Captura negativa.] Há casos em que Atos normativos são levados para [apreciação da] Comissão Diretora, porque alguém [ator burocrático] entendeu que era necessário, deveria ser regulado e a Comissão Diretora sequer aborda o assunto. Como, salvo engano, um Ato que regulava diárias ou passagens [de parlamentares], por exemplo, e o presidente falou assim: “Quem trouxe esse Ato pra cá? Eu não quero tratar desse assunto? Quem mandou fazer isso aqui?” Outro exemplo: limitação de despesas médicas para os senadores e ex-senadores, já [foi] levado para a Mesa e retirado de pauta: “Quem trouxe isso pra gente discutir? Isso não está em pauta, é uma questão que a gente [ator político] tem que discutir entre nós, não com vocês [ator burocrático]”.	1
[Sobre código de conduta e captura negativa.] O senador que relatava [o processo do código de conduta] na Mesa entendia que era necessária a participação de servidores comissionados na comissão julgadora das questões éticas. Foi [argumentado com] ele que isso seria inapropriado. Ele não aceitou a ponderação e disse: “Então, da minha parte não vai ter encaminhamento. A comissão composta [apenas] por [servidor] efetivo vai servir para punir [servidor] comissionado e passar a mão na cabeça de efetivo. E quem nos ajudam são os comissionados, não são os efetivos”.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>De certa maneira, os projetos de modernização do Plenário, dos painéis do sistema de votação têm sofrido esse tipo de captura negativa. Historicamente, a Secretaria Geral da Mesa tem apontado a necessidade de substituição do sistema de votação. O presidente Sarney, antes de sair do seu último período, ele capturou isso, remodelando de tal maneira que algo pudesse ser feito dentro do período da sua gestão. Ele capturou uma ideia, um projeto e diminuiu essa ideia, de forma que deixou de ser um grande projeto de substituição e modernização para, simplesmente, substituir os painéis apregoadores, onde aparecem as informações. E mesmo assim, não foi concluído a tempo. Não chegou a ser adquirido.</p>	1
<p>Com certeza, [o ator político captura a agenda do ator burocrático]. [O ator burocrático] quer fazer muitas coisas e, às vezes, não tem como fazer porque há um bloqueio mesmo, há um não [do ator político]. Na Secretaria [Geral] da Mesa mesmo buscou-se fazer uma reforma administrativa diferente da que aconteceu, por exemplo. [O ator político disse:] “Não, o limite é esse”. Houve grande desagrado. O ator burocrático teve que cumprir a agenda, que não era dele, mas teve que refazê-la em função do “não”. Tivemos que nos encaixar. Em algumas coisas, foi pena de não ter acontecido do jeito que estava proposto. Mas, [em] outras eu [ator burocrático] vi que [o ator político] tinha razão, que podia ser daquele jeito mesmo.</p>	1
(T4C4F4) Não há captura negativa.	1
<p>Não [há captura negativa], porque se a ideia, a iniciativa do ator burocrático não tem receptividade, normalmente, ela não deslancha. Para a iniciativa do ator burocrático avançar, ela tem que ter receptividade dos senadores, de algum senador. Não vejo [senadores] enterrando. Ela [agenda do ator burocrático] não é patrocinada, não vinga, na verdade. Não que ela seja enterrada, ela simplesmente não vinga.</p>	1
(T4C4F5) O ator político não captura a agenda do ator burocrático, ele a determina.	2
[O ator político] não captura a agenda do ator burocrático. No modelo do Senado, ele determina a agenda do ator burocrático.	1
O ator político define a agenda do ator burocrático.	1
<b>(T5 - -) Diagnóstico do Senado [Identificação de problemas e/ou soluções para o Senado, dentro ou fora do escopo da pesquisa, que, pela relevância, merecem registro.]</b>	<b>411</b>

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
<b>(T5C1 -) Problema [Situação que não deveria estar ocorrendo da forma em que está porque causa malefício ao Senado.]</b>	<b>142</b>
(T5C1F1) Problemas relativos a planejamento e sincronia de processos.	40
[Em] qualquer instituição que [se] conhece, [se] visita e que traz retorno, todo mundo sabe o que tem que fazer. Ninguém fica se não obedecer as regras do jogo.	1
[No Senado], não existe regra. Cada hora é uma regra. Se eu ficar com um processo aqui, dois meses, não acontece nada. Como também posso ficar com ele cinco dias e acontecer.	1
[O ator burocrático está] totalmente desalinhado. Muitas vezes, há três, quatro ações, em que uma ‘trepá’ na outra e, ao final, nenhuma dá resultado positivo. Isso não pode ocorrer. Há um desalinhamento geral interno, por falta de um planejamento estratégico.	1
[O ator político influencia o ator burocrático] no momento em que ele tem uma prioridade, uma necessidade, que, às vezes, traz transtornos [ao ator burocrático]. Não há como estabelecer um planejamento.	1
A Comunicação Social fez um planejamento com decisões que pressupunham ter dinheiro, continuidade de execução de investimento. Veio o [presidente] Renan, e deu uma brecada geral, com outra visão, de corte, diminuição de gasto. Muita coisa daquele planejamento estratégico, se não foi para o lixo, ficou impossível de [se] executar. Falta casar planejamento [setorial] com o planejamento da Casa. E o planejamento da Casa sendo reafirmado pela Mesa, para não [haver] solução de continuidade.	1
A gente [ator burocrático] precisa [passar] dessa informalidade de execução para um modelo institucional com definições de papéis, projetos, visão de futuro, normatização dos processos.	1
A gente tem duas áreas estanques e um ‘monte de penduricalho’. [As Consultorias Legislativa e de Orçamento] são ‘penduricalhos’. A Advocacia é outro, que não responde a nenhuma das duas. No Senado a gente não tem centralidade de planejamento, centralidade administrativa: nem no estamento político nem no estamento burocrático.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A gente vai economizar R\$ 300 M, ou R\$ 10 M no <i>storage</i> . Economiza-se R\$ 10 M, mas não se tem <i>storage</i> . Quanto custa não ter <i>storage</i> ? Por não ter o <i>storage</i> , nós não temos [, por exemplo,] transparência nas notas da verba indenizatória, porque não se pode colocá-las na Internet. Quanto custa então? O que significa essa economia? Significa menos transparência.	1
Enquanto a gente [ator burocrático] não estiver normatizado, não tiver regra, não vamos sair desse apaga incêndio. Nosso grande problema é falta de critério, de regras claras. Eu não tenho dúvidas disso.	1
Enquanto o Senado não criar regras, institucionalizar procedimentos, normatizar todo o processo - decisório, administrativo, executivo - enquanto não tiver regra clara, a gente não vai.	1
Falta planejamento mesmo na área administrativa. Falta planejamento na Comunicação, no Prodasen, na Diretoria Geral... Os próprios servidores não estão formados numa boa cultura de planejamento. A Casa tem de investir nisso. A Administração tem que trabalhar com planejamento. O agente político tem que entender que ele deve ter um planejamento de médio e longo prazo. Falta realmente uma política respeitada de planejamento da casa. E que isso seja realmente levado à sério pela Mesa.	1
Falta planejamento. Nós herdamos um Senado com pouco planejamento.	1
Faz-se um projeto com uma direção. De repente, vem outro projeto mais ou menos na mesma direção. Aquele tem o poder de parar esse aqui, ou esse, de parar aquele. Porque não há diálogo, não há política: “esse projeto tem que se encaixar nessa linha aqui”. É um problema sério de desalinhamento interno. Não há um “guarda-chuva”. Cada um tende a caminhar sozinho e, ao caminhar sozinho, tromba. [Há uma] assincronia.	1
Há uma dificuldade de caminhar de forma mais estruturada e planejada com necessidades que são evidentes, patentes.	1
Há uma ligação necessária entre a atividade toda de apoio e atividade política. O Senado, como instituição, devia estar preparado para isso, para dar apoio à atividade legislativa, à atividade política em termos mais amplos.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Hoje, o Senado caminha literalmente às cegas. Os investimentos que fazem no Prodasen, na Comunicação... cada área decide. A Mesa não participa, a Diretoria Geral não participa. Então, é às cegas.	1
Infelizmente, falta regra, falta alguém escrever, outro assinar e, a partir de amanhã, vai funcionar deste jeito.	1
Não há um método de planejamento. O planejamento estratégico atual, vigente foi construído assim: adotou-se uma matriz, que foi submetida às áreas e se fez uma consolidação, [que] acaba [não] atendendo a ninguém. É uma costura de colcha, um patchwork, não é uma colcha inteira. [Era] espécie de matriz estratégica das grandes declarações: “deixa esse trecho, mesmo que eu não concorde tanto com ele, que eu tenho que atender tal autoridade”.	1
Não há um núcleo de <i>experts</i> indo aos Estados Unidos, a feiras, definindo [caminhos, tecnologias], não há mais isso no Senado. Não se sabe para onde as coisas estão indo. E quando não se sabe pra onde as coisas tão indo, basta a Mesa falar sim ou não, desalinhou tudo.	1
Não há uma discussão real de custos do Senado. Tem-se uma discussão real de despesa, mas ninguém sabe quanto custa o Senado. Ninguém sabe se o gasto que ficou é o gasto correto.	1
Não temos uma política de longo prazo, planejamento de longo prazo.	1
No início do ano [2014] houve uma Resolução com as prioridades do Senado. Em que medida essas prioridades tão sendo executadas? Qual é o alinhamento das agendas desse ano? Como isso tá sendo acompanhando? Quem tem esse ferramental? Onde está sendo divulgado? Está sendo divulgado? Por que não está sendo divulgado? Está sendo acompanhado? Não sei. Me dá a sensação que é mais papel né.	1
No Senado, é muito pouco compreendida a necessidade de recursos humanos, tecnológicos, de atualização por algumas áreas. Por exemplo: o Prodasen e a Comunicação Social são áreas cujo desempenho é muito dependente dos recursos postos à disposição delas. Há muito pouca visibilidade disso. Espera-se que a área consiga realizar o que se pretende dela, independentemente dos recursos que lhes são oferecidos. Isso é muito ruim.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Nós estamos num mundo muito tecnificado, que permite vários caminhos [tecnológicos], não há um caminho só. Pode-se ‘dar com o burro n’água’, mesmo, em tese, tomando decisão acertada, em função [por exemplo,] de um desalinhamento com os investimentos do governo federal. Falta à Casa, esse planejamento global, em que as áreas façam seus planejamentos [sob] uma linha estratégica geral. [Assim,] incentivaríamos a Mesa a ser mais solidária com esse planejamento de longo prazo.</p>	1
<p>O planejamento da Comunicação tem de estar subordinado ao planejamento da Casa.</p>	1
<p>O principal problema que nós temos aqui é não ter um planejamento de longo prazo, que mantenha o bom resultado que a oxigenação dos concursos tem dado.</p>	1
<p>O processo legislativo é mais aderente ao aspecto político. Ele é feito para demorar muito, mas [é possível] aprovar um projeto de lei em um dia, se precisar. O Senado tem feito isto: em uma semana aprova uma emenda à Constituição, que é uma coisa seriíssima. O estamento burocrático não tem essa flexibilidade. Então, [se há necessidade] de um recurso, precisa-se comprar [algo], não há essa flexibilidade. Então, há um descasamento: são processos que correm separadamente.</p>	1
<p>O Sarney sempre falava que o Senado tem os melhores funcionários da República. Se isso era verdade [naquele] período, o Renan está dizendo que não, que não é [uma] Casa com essa qualidade toda que o Sarney sempre apregooou. Falta saber qual é nossa função institucional. Temos que trabalhar para ter uma Burocracia cada vez mais interagindo [com] ela [mesma], o que passa necessariamente por planejamento. A Burocracia da Casa tem de jogar pesado para investir estrategicamente nesse planejamento.</p>	1
<p>O Senado nomeou e empossou médicos em novembro [de 2012] para extinguir o serviço médico em abril [de 2013]. Cadê o planejamento de longo prazo?</p>	1
<p>Os conceitos de governança, planejamento estratégico não estão incorporados ainda. E não são ferramentas para serem usadas de forma aleatória.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Outra coisa que era insolúvel: o senador [eleito] tinha que apresentar documentos [na Secretaria de] Recursos Humanos e na SGM. Agora, resolvemos que ele vai apresentar os documentos só na SGM. São coisas banais, ridículas de se resolver, que não eram resolvidas. Parec[iam] intransponíveis, mas basta uma Direção uníssona que se consegue resolver com facilidade. O Senado vem aprendendo a se mobilizar.</p>	1
<p>Qual é a nossa regra de negócio? Não tem regra de negócio. A regra é a vontade de quem tá mandando. Isso não é eficiente, não vai ser nunca. A gente [ator burocrático] não vai conseguir ser eficiente enquanto não tiver muito bem definido qual é o nosso papel.</p>	1
<p>Quando a Comunicação investe cinco milhões em equipamentos, temos que ter certeza se esse equipamento está dialogando com equipamento do Prodasen.</p>	1
<p>São duas coisas, se complementam: definir bem qual é o nosso papel e definir bem qual é a regra do negócio.</p>	1
<p>Um equipamento envelheceu, [precisamos] substituí-lo, [o que é] uma política correta, [porque] estamos vendo aonde a Casa está indo e estamos indo atrás. [Mas, como] não estamos subordinados a um planejamento estratégico [corporativo], basta uma [unidade] dar um parecer ou se colocar contra que já desalinhou. Aquilo para, não anda. E o pior: se não andasse e viesse alguma alternativa..., mas a tendência é aquilo parar e não se realizar mais. Isso é muito comum na Casa. Põe-se uma coisa em marcha e, por uma clivagem de outra [unidade], de outro movimento, aquilo para e não anda mais. Não se faz a licitação... É complicado...</p>	1
<p>Um exemplo [de desalinhamento:] há seis milhões de equipamentos, na TV, parados a cinco, seis, sete meses, com todo mundo já treinado [para usá-los], porque falta [instalar] um piso flutuante que custa 20 mil reais e não tem dinheiro para comprar. É um desalinhamento total. Esses desalinhamentos internos acabam massacrando a gente.</p>	1
<p>A Casa não tem nenhum planejamento de longo prazo. O Senado anda às cegas. Às cegas!</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A Casa se ressentiu muito da [falta de uma] política de planejamento, para condicionar caminhos [em que] o próprio agente político consiga entender e fazer o seguinte: “no geral, eu não devo alterar esse encaminhamento que está sendo dado”.	1
O diretor-geral intervém pelo menos cinco vezes [em processo de aquisição no Senado], entre autorização, termo de referência, autorização da minuta do edital de licitação, homologação da licitação, adjudicação, autorização para compra, para pedido. O processo volta para ele diversas vezes, para ele dizer: siga, siga, siga, siga. Por quê? Para dar oportunidade que ele, casuisticamente interrompa o processo, se for o caso.	1
Falta direcionamento, planejamento estratégico da Casa, visão de futuro. É elementar: se não [se] sabe para onde vai, atende[-se] pontualmente, apaga[-se] incêndio.	1
(T5C1F2) Problemas relativos à gestão em geral.	24
[Da forma iniciada no Senado, a] governança procura construir centralidade de baixo para cima, mas é muito difícil, porque, [para ser] de baixo para cima, teria que ser uma centralidade voluntária: eu dou meu orçamento, você corta meu orçamento e [eu concordo]. Agora, se alguém lhe cortar o orçamento você [for] lá no presidente e ele [autorizar] seu orçamento, acabou. Para que esse esforço?	1
A Diretoria Geral é um órgão superior de execução. Quem executa não planeja. A boa administração segrega essas funções. Como que eu vou planejar se eu vou executar? Então eu vou fazer um planejamento que facilite minha vida na execução...	1
As decisões administrativas são tomadas com visão muito estreita, sem visão ampla do “negócio”, da organização. As pessoas que tomam decisão administrativa no Senado hoje (ator político e ator burocrático) não têm preparo e consciência do papel que devem exercer [como administradores].	1
Decisões administrativas são tomadas por motivos outros que não a racionalidade. Metas são impostas sem que se saiba por quê.	1
Eu olho o organograma do Senado ainda hoje e acho grande mais. O Senado dev[er]ia ser mais direcionado para a área fim.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Há ausência de estímulos à Burocracia; nível baixo de proatividade de áreas meio e fim face às necessidades do ambiente parlamentar.	1
Há uma questão importante: como [ob]ter participação para feitura dos Atos que atingem diretamente a Administração Pública? Como fazer o servidor participar disso e, [ao mesmo tempo, evitar] uma postura corporativista do servidor? Isso é realmente importante, porque, se eu chamar todos os órgãos pra conversar, todos eles estão insatisfeitos com o que têm e dizem que precisam mais. Por outro lado, a opinião pública diz que o Senado não se sustenta, que o dinheiro aqui dentro é mal gasto. Eu me coloco na posição de uma Diretoria Geral tendo que fazer um Ato de reestruturação da Casa com essa dificuldade, sabendo que tem de equilibrar o corporativismo e a necessidade.	1
Muitas vezes, o que falta é o entendimento do instrumento gerencial. Quando se licita uma ata de registro de preços, se licita uma possibilidade de gastos e não uma obrigatoriedade de gastos. O fato de se ter uma ata licitada não significa que se vai gastar aquele valor ou que se vai gastar algum valor. Significa que se tem a possibilidade de gastar: em uma necessidade, que já está ponderada pela Administração, tem-se como fazer aquela compra.	1
Não há dimensionamento real das necessidades de recursos para a Casa atender bem à sociedade.	1
No Senado, [não há] definição clara dos papéis e atribuições administrativas dos membros da Comissão Diretora. A Câmara [dos Deputados] tem um Ato em que as atribuições são formalmente divididas entre os membros da Mesa. Alguém que cuida dos apartamentos funcionais, alguém cuida da parte de saúde... Já que a Comissão Diretora faz uma administração colegiada da Casa, [seria] mais adequado que houvesse essa distinção, definição de atribuições entre os membros da Mesa.	1
Nós [ator burocrático] temos a cultura do “pode tudo” e “manda quem pode, obedece quem tem juízo”.	1
Nosso Conselho de Administração não funciona. Porque está sob a Presidência do primeiro secretário, que é um ente político. E ele realmente não tem tempo para isso.	1
O Escritório Central de Governança e Gestão é ligado à Diretoria Geral, [mas] tinha que ser ligado ao Comitê de Governança Corporativa do Senado, que não se reúne.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O exemplo [do passivo trabalhista] tem efeitos muito nocivos: estimula a judicialização, a despersonalização. O parlamento não consegue mais resolver suas questões internas pela fala, pelo diálogo, mas tem que recorrer a um arbitramento externo. É mais uma lição de desumanização. Eu fico pensando: quem ganha com isso?; quais são os benefícios?	1
O mínimo poder do ator burocrático está concentrado nas mãos de pouquíssimas pessoas.	1
O nepotismo não foi extirpado; houve muitas separações judiciais para contorná-lo.	1
Qualquer um dos inúmeros Atos administrativos praticados nos últimos anos, até mesmo a reforma administrativa, é ilegal. Porque não foi feito por meio de Resolução. A questão é: até que ponto isso corresponde a um alinhamento de interesses, ou é apenas uma imposição unilateral do político?	1
Um dado negativo [sobre] a afinidade do agente político com administrativo é que se o [ator] político cai, o [ator] administrativo, normalmente, vai junto com ele.	1
Uma coisa que está impactando muito na Administração da Casa [é] o excesso de normas, o excesso de burocracia. A burocracia do Senado [é] das mais perversas. É muita norma, é muita gente, dando palpite nos processos, muita gente sem tomar decisão, fazendo com que o processo se torne cada vez mais volumoso e mais custoso para o Senado Federal. Eu [ator burocrático] atribuo isso à não disposição do agente público de tomar decisão. Quanto mais gente ele envolve no processo mais se dilui o poder de decisão dele.	1
A Primeira Secretaria é historicamente recuada no Senado. Desde a época em que tivemos um primeiro secretário que teve um problema de saúde muito grave, um AVC, e, em vez de se afastar, exerceu a Primeira Secretaria sem condições de atuar. Como a natureza não admite vácuo, o [então] diretor-geral se empoderou e virou aquele Leviatã dentro do Senado. Mudou o diretor-geral, continuou a Diretoria Geral avolumada, avantajada. Hoje, o diretor-geral é como se fosse um braço executório da própria Presidência do Senado. Existe aquele Comitê de Governança, do qual ele é um membro, que não se reúne.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Há um descompasso entre o momento político de se optar por uma decisão e o momento administrativo, burocrático para se fazer aquela implementação.	1
Existe mesmo um desalinhamento [entre as agendas dos atores político e burocrático], que começa pela falta de uma gestão corporativa. Quando não [se] tem um comitê, um órgão central, que pensa no todo e determina um rumo, acaba[-se] tendo diversas iniciativas, intenções, que, em algum momento, vão entrar em conflito, com probabilidade de prejuízo óbvio. Por falta de uma orientação institucional.	1
As instâncias administrativas estão gerando pouco valor para a Casa por causa da pressão e dos cortes de custo indiscriminados.	1
A Resolução é um instrumento bastante bom para formar uma estrutura administrativa. Só que muitas vezes a Resolução é suspensa por um Ato Administrativo de baixa hierarquia. A Comissão Diretora decidiu e editou o Ato 14/2013, que suspendeu uma Resolução do Senado. Hoje, tudo que acontece aqui é em cima de um Ato de baixa hierarquia, que suspendeu os efeitos de uma Resolução. Isso é muito grave, é absolutamente ilegal. E o que acontece lá na frente? Esse Ato é convalidado, cria-se uma Resolução com aquele teor, apresenta-se de manhã, vota-se à tarde e “os que aprovam permaneçam como se encontram” e pronto.	1
(T5C1F3) Problemas relativos à gestão da relação do ator burocrático com o ator político	28
A cristalização [de cargos e agendas] é um ganho dos agentes. É um investimento que eles fazem e que fica com eles no sentido de oportunizar relações, nem sempre as que mais condizem com o senso comum de benefício do poder público.	1
A Instituição [Senado] serve muito ao político; está consolidada no sentido de ser uma Casa que está a serviço dos senadores e não a serviço da sociedade brasileira, da nação. Há uma máxima de que o senador pode tudo, não precisa [sequer] morrer para ir para o céu, basta vir para o Senado, porque o Senado é o céu na Terra. E a Instituição, a Burocracia está aí para cumprir essa coisa, para tornar realidade essa interação.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A melhor orientação é para que não se use automóvel [oficial] que não seja para as ações do mandato. Não há cobertura legal para que se use o carro oficial para buscar prefeitos no aeroporto ou levar prefeitos aqui pela cidade. [Entretanto,] isso acontece, muito, é quase que uma liberalidade. No momento em que acontece um acidente com esse carro, a primeira coisa que se vai procurar saber é: onde está o senador? O motorista estava indo buscar, ou levar? Aí surge uma situação... E o servidor acaba desprotegido, porque o processo administrativo é em cima do servidor. O senador tem o ônus político da exposição, mas não é matéria que seja levada, por exemplo, a um Conselho de Ética, ou que leve a uma responsabilização. Muitas vezes, isso vai na direção de que o senador não sabia.</p>	1
<p>Aqui é um espaço legítimo de luta, do ponto de vista ideológico. Eu não estou dizendo que o sujeito só tenha que realizar sua agenda. Agora aquela figura de um sujeito que não tem uma agenda eu acho extremamente 'sacana'. Dizer que as pessoas que estão aqui não têm sua agenda é 'sacana'. Não declarar essa agenda, eu acho 'sacana'. Porque isso aqui, em tese, é um espaço de disputa sobre um recurso que é público, não privado. Os mecanismos institucionais deveriam estar incentivando a expressão legítima dessa agenda.</p>	1
<p>As regras burocráticas da Administração Pública devem prevalecer. A Administração Pública funciona com devido processo legal, o que significa [escrito no] papel. Eu sofri muito com pedido de boca [de senador]. A gente vê parlamentar que se coloca na postura de ética e moralidade, mas na hora de fazer um pedido por escrito, não faz 'nem a pau'.</p>	1
<p>Dizem "o Legislativo é fraco". Eu prefiro dizer: "os sujeitos que estão no Legislativo preferem vender seu poder e trocar por coisas que [lhes] parecem mais importantes do que trabalhar de forma articulada".</p>	1
<p>Em situações como, [por exemplo,] o atendimento médico dos senadores, existem soluções técnicas viáveis [de] mais razoabilidade, mas é difícil [se] conseguir criar padrões que atendam a [todos os casos]. Às vezes, os custos dessas intervenções podem extrapolar o que seria ideal do ponto de vista técnico, burocrático.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Este é o grande problema: a Instituição se confunde com os objetivos políticos dos parlamentares.	1
Eventualmente, quando houve certo movimento de crise política, se olhou para a Instituição e se questionou seu tamanho, que ela estaria muito grande. A resposta que a Instituição deu foi diminuir a Burocracia, sem, obviamente, sacrificar nenhum privilégio dos parlamentares. Se a Burocracia é grande, é porque são grandes os pedidos dos parlamentares. Se se quer diminuir a Burocracia, diminuem-se os pedidos dos parlamentares.	A
Funciona mal quando se quer o impossível, quando tem truculência política. [A], a técnica está completamente fora. Ou ao contrário, quando [o ator burocrático] não tem visão política e quer ir na letra fria do Regimento, por exemplo, sem fluidez, é o que está escrito <i>ipsis litteris</i> , uma interpretação absolutamente literal do que está escrito. Que é bobagem. Não [leva] a nada, é seco.	1
Funcionar bem do ponto de vista do cidadão, às vezes, não é o funcionar bem do ponto de vista do político. A racionalidade do político é manter o poder. Para ele, o que funciona bem é qualquer coisa que dê como retorno a manutenção do destaque dele ou do grupo dele. A gente espera, como cidadão, uma melhora mesmo, [...] que o relacionamento [entre os atores político e burocrático] gere uma mudança de comportamento. Mas não dá para mapear se quando o [ator político] pega um talento do Senado e começa a usar para se projetar é porque ele percebeu a necessidade da mudança de comportamento ou se porque momentaneamente aquilo é o que está gerando o benefício dele como sustentação do grupo político.	1
Há uma sobreposição muito grande, quase que total do político sobre a Instituição. Não obstante serem 81, eles [os senadores] se distribuem nesse espaço de sobreposição, de maneira que todos estão atendidos nos seus desejos, caprichos, interesses, sem grande confronto com outros parlamentares, aceitando certa sobreposição dos que estão à frente – na Presidência, Primeira Secretaria, na Presidência de uma Comissão.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Hoje, nós [ator burocrático] vivemos uma situação em que uma agenda política desconhecida está deixando todos, o nível burocrático do Senado, inseguros de como agir. Por falta de transparência, essa agenda não é conhecida.</p>	1
<p>Não é um pensamento muito Alice, de que tudo funciona 100% bem. Há interesses corporativos dos próprios Senadores. Por exemplo, nossos mecanismos de ressarcimento de gastos com saúde são diferentes [dos] da Câmara e são extremamente benéficos aos senadores, seus dependentes e ex-senadores. Não é um custo que sai do Senado, do dinheiro do plano de saúde do servidor, é um custo direto da União. Mas é um custo alto. O [senador] vai para o [Hospital] Sírio-Libanês [em São Paulo] e o médico cobra o que quiser, porque o Senado vai pagar. A gente não limita. Para [os hospitais] Sírio-Libanês e Albert Einstein não há limitação. O [doutor] Khalil cobra quatro mil reais por visita para os senadores. Há uma viúva de senador que fica na UTI do Sírio-Libanês, que custa dez mil reais por dia. Na Câmara [dos Deputados], também não há limite, o deputado também pode ir para o Albert Einstein ou o Sírio Libanês e o médico cobrar o que quiser, que a Câmara paga. Só que passa por autorização prévia da Mesa Diretora, caso a caso. No Senado não, é automaticamente pago. Reputamos esse assunto [como] grave. Alguns médicos muito renomados no Brasil estavam explorando o Senado. Levamos ao presidente e ele concordou que se precisa limitar isso.</p>	1
<p>Nem sempre a lentidão do processo burocrático atende a agenda política do discurso.</p>	1
<p>No instante que os servidores do Senado escolhem não se mobilizar e atuar de forma conjunta, como grupo que tenha agenda comum, é uma escolha. É respeitável. Mas significa que estão trocando o poder político de expressar sua agenda, de ir atrás de sua agenda. Não de forma individual, mas de forma coletiva, porque não existe política individual, existe política coletiva. É uma posição política, claro. Estão trocando isso pelo quê?</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>No Senado, há duas camadas. Uma [são as] relações entre os parlamentares. Esse é quase que um Senado. É o Senado [do] estamento político, é tão somente político. Há uma segunda camada, burocrática, a Burocracia do Senado, como serviço público. E há alguns responsáveis pela intermediação, pelos canais de comunicação entre essas camadas: os diretores ou a Alta Administração do Senado, que viabilizam o diálogo, a troca de informações ou serviços entre a camada política e a camada burocrática. Atendendo demandas, solicitações da camada política e formulando soluções, que, por sua vez, requerem da camada política decisões, recursos etc. para viabilizar a camada administrativa. A relação entre o ator político e o ator burocrático no Senado é formada por esses canais de comunicação. Portanto, é sujeita a diferentes visões da realidade, diferentes prioridades, diferentes formas de atender à missão do Senado. É uma relação, não vou chamar de confusa, mas essa comunicação não é fluida.</p>	1
<p>O lado inteligente da Burocracia ainda não conseguiu organizar a informação de uma maneira que o [ator político] perceba [o] que é necessário. E sempre é assim: quando a decisão está errada [o ator político] se acha traído. Não é que a decisão foi errada porque ele não usou a informação, é porque alguém o está traindo, porque ele sempre está certo.</p>	1
<p>O parlamentar, muitas vezes, não tem conhecimento técnico, não consegue cercar-se dos aconselhamentos que ele julgaria isentos para instruí-lo na decisão e não tem tempo para buscar se informar. Então, ele omite-se da decisão e a decisão fica sendo ‘empurrada com a barriga’. Até o momento [em] que ele tem um gestor em quem confia e que vai dizer para ele: “senhor, é necessário fazer isto, eu verifiquei, levantei as informações e este é o melhor caminho a seguir”.</p>	1
<p>O que funciona mal e deve ser evitado são agendas particulares das duas partes [atores político e burocrático], que dizem respeito mais a seus interesses próprios do que propriamente ao interesse do cidadão.</p>	1
<p>O Senado cumpre seu papel social, sua função, mas a Burocracia interna está muito mais voltada para atender aos anseios e vontades dos senadores do que para proteger a Instituição de algum abuso dos senadores.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Parlamentares são eleitos para fazer política, mas a Instituição deveria ser uma maneira de freio, de equilíbrio nessa busca de exercício do projeto político deles, e não o contrário.	1
Ponto negativo: cerceamento da livre manifestação do pensamento do [servidor]	1
São dois “calcanhares de Aquiles” do nosso ator burocrático: [falta de] propostas equilibradas e [falta de] interlocução [com o ator político].	1
Sem citar nomes, imagina o seguinte: um personagem que atua em prol da família dele; ele é bem claro, “eu [atuo] em favor da minha família, quero o bem da minha família e dos meus amigos”. É legítimo isso. Esse sujeito é eleito, exerce postos de comando em várias esferas, aglutina em torno dele pessoas que pensam da mesma maneira. É legítimo isso. O que não é legítimo pra mim é dizer o seguinte: “porque é que eu não vou poder contratar minha esposa, minha mãe, meus irmãos para cargos de confiança? Por que essa discriminação reversa?”.	1
Sem dúvida, [há alinhamentos e desalinhamentos entre as agendas dos atores político e burocrático]. A compreensão de que a estrutura administrativa funciona em prol dos senadores, da atividade legislativa, da qual são eles os titulares, é importante para que se atinja harmonia, mas muitas vezes há problemas, sim. As estruturas administrativas entendem que determinada medida é importante para a eficiência da Administração, [mas], muitas vezes, [há] dificuldade de compreensão, ou, talvez, não [seja] o momento político de [se] implementar aquela medida, que se entende benemerita ( <i>sic</i> ) para a Administração.	1
Ultimamente, tem-se sofrido muita alternância na parte administrativa, [com] uma rotação muito grande na direção administrativa do Senado, [o] que [...] não é saudável. É preciso que a interação, a harmonia do comando político com comando administrativo volte a existir. Ela não se forma da noite para o dia. As relações de confiança e de eficiência, que se desenvolvem com o tempo, muitas vezes são perdidas nos momentos de ruptura.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[Sobre desalinhamentos] A área política tem propósitos próprios, que são, muitas vezes, conjunturais e ideológicos. E a parte burocrática da Casa funciona, de certo modo, descolada do político. O mundo político tem uma dinâmica absolutamente própria, [à qual] a Burocracia não consegue, por natureza, se ajustar. Então tem hora que o político para e a Casa continua a andar; e tem hora que o político anda muito mais rápido do que a Casa consegue acompanhar. Há um descasamento bastante frequente. É tão frequente, que são quase que dois mundos separados.</p>	1
<p>(T5C1F5) Problemas relativos à gestão de pessoas.</p>	21
<p>[O Instituto Legislativo Brasileiro é] uma área de treinamento onde, apesar de ter havido duas ou três tentativas de fazer um planejamento geral de capacitação, continuam oferecendo cursos em função de existir o professor e não em função de resolver uma necessidade da Casa. Identificam-se necessidades, mas não são atendidas. Focam noutro nicho: ‘fulaninho’ é bom professor de orçamento, então, sempre vai ter curso de orçamento, porque o ‘fulaninho’ é bom professor. Ou de relações internacionais, ou seja lá o que for. Quem é que precisa de tanto curso de relação internacional aqui? Noventa e nove por cento do pessoal que faz curso no ILB é [funcionário] terceirizado, [servidor] comissionado, que está interessado em um concurso público depois, ou é gente de fora. O resultado final para Casa é zero.</p>	1
<p>[Os funcionários] terceirizados, na maioria das vezes, não tem nenhuma qualificação profissional.</p>	1
<p>A estrutura do salário [do ator burocrático], há muito tempo, foi achatada. Está todo mundo achatado contra o teto. A tendência é entender isso como jogo de soma zero: [para alguém ganhar,] alguém tem que perder. [...] Administrativamente, não tem sentido nenhum. [Deve-se] remunerar em função da capacidade, da atividade, da responsabilidade e de tudo aquilo que vem aqui para dentro [da Instituição].</p>	1
<p>Aqui no Senado, não se tem cultura de avaliação. Ninguém quer avaliar ninguém, ninguém quer ser avaliado, o [servidor] quer ter avaliação máxima. O TCU tem pedido que se faça gestão de desempenho, só que aqui ficou na ideia de que seria mais gratificação.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Eles [ator político] colocam pessoas de fora [servidores comissionados] no Gabinete. Isso causa problema técnico até. Uma pessoa vem de fora com um poder que é semelhante ou até maior do que o chefe de Gabinete. Os chefes de Gabinete, na maioria dos Gabinetes, passam a ser simplesmente figuras ilustrativas. Recebem por aquilo sem fazer aquilo. Por que o senador não pode utilizar do recurso da Casa, que é excelente?</p>	1
<p>Há insistência de algumas pessoas em fazer treinamento para gestores [de contratos]. Porque “esse pessoal, na hora de resolver os assuntos, não está bem preparado, tem dificuldade de lidar com isso e aquilo”. Quando olhamos os sistemas de apoio à decisão que esses gestores têm, olhe como funciona: leva-se uns nove meses para se fazer uma licitação. Aí leva-se uns nove meses para dizer “eu vou comprar do fulano a preço de tanto”. Aqui tem um processo, aqui tem outro processo. Ele pega aquele processo, [dá] entrada num outro sisteminha, numa planilha, começa o acompanhamento. Aí vem a cruz do gestor. Diz-se assim: “está feita a contratação, senhor gestor, tome conta aí”. Aí o cara tem que pegar o edital, o contrato e vai criar um sisteminha para ele fazer o acompanhamento. Agora imagina isso numa contratação de mão de obra: o sujeito tem que cuidar da tributação, das relações interpessoais... Não é um curso que resolve isso. É sistema. O que ele tem que saber é se o objeto foi entregue ou não, só isso. Mas, as pessoas estavam fazendo esses cálculos com planilha, a mão. Não tem como dar certo. Não é um treinamento, uma capacitação que vai resolver isso, porque o problema não é do gestor. O problema é da organização. Mas por que até agora isso não foi arrumado? Por que até agora não se tem um sistema [...]? [O] sujeito tem que gerir contrato, não tem que ficar resolvendo problema do parlamentar, do coleguinha. Mas não é esse o foco [vigente]. O foco [vigente] é: [...] poder de resolver o problema do coleguinha, do parlamentar. E aí, de repente, não tem gente suficiente, não tem tempo suficiente, não tem dinheiro suficiente. É uma forma de estar no mundo e é legítima. [...] Tanto é legítima que se sustenta até hoje.</p>	1
<p>Há uma confusão entre os servidores efetivos, os servidores comissionados e os [funcionários] terceirizados, enfim, aquela ‘montanha’.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Hoje, na [...], há duas gerações bem nítidas de [servidores] que disputam espaço. Esse problema poderia ser resolvido se houvessem concursos mais frequentes. [Haveria] várias gerações e, com isso, não necessariamente uma se oporia a outra. Elas seriam mais misturadas.	1
Infelizmente, muita gente faz do Senado um bico. Um bico. O Senado é um bico. É o próprio [ator] burocrático desmoralizando o burocrático.	1
Não está acontecendo o desenvolvimento interno de pessoal, mentalidade, comportamento do setor burocrático dentro do Legislativo.	1
Nós somos uma organização que passou mais de vinte anos sem concurso público.	1
O [servidor] comissionado é o que conhece o mundo político; em compensação, não conhece o lado técnico. [Quando o servidor efetivo vai conversar com] um assessor [servidor comissionado] para atender determinado pedido [de senador], há choque, porque ele está pensando como o político, chefe imediato dele, e [o servidor efetivo] está pensando como técnico, também achando que está atendendo o [ator] político. Mas são dois mundos não muito encaixados. Não são encaixados porque aqui no Brasil o mundo político realmente é muito atrasado [...].	1
O nepotismo é grave. Esse é grave. É praticado até hoje, apesar de [haver] jurisprudência sobre isso, inclusive do Conselho Nacional de Justiça. Mas o Senado continua praticando. Inclusive, uma coisa que até chama atenção, entre os terceirizados. Terceirizados e comissionados, principalmente. Muito nepotismo, sabe? É uma das marcas negativas também da Administração do Senado, que não conseguiu dar um fim a isso.	1
O que está errado no adicional de especialização é que não [há] garantia de que a especialização que está contando como base para o [adicional] resulte em [benefício no] trabalho [do servidor]. O correto seria se resultasse em [benefício de] trabalho para ele.	1
O Senado com frequência passa dez anos sem fazer concurso em determinados setores e isso é ruim, temos <i>gaps</i> relacionais muito grandes, e, que inclusive geram disputas entre as gerações.	1
O Senado está enfrentando ações judiciais porque tem situações terceirizadas [para as quais] existe previsão de cargo.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Os [servidores] comissionados são transitórios, não tem compromisso com a Casa e sim [com] quem os indicou para ocupar aquele cargo.	1
Os bons quadros do Senado têm ido embora.	1
Os servidores encontram-se desmotivados (a um nível jamais visto); [...] se sentem perseguidos pelo ator político.	1
Qual o mecanismo de punição que nós temos para, não é obrigar, mas para fazer alguém funcionar aqui dentro? Não existe. Se você não convencer, fica quieto, porque, senão, vai arrumar problema.	1
Foi feito concurso para preenchimento [de cargos] de nível médio. O nível médio é um sujeito que chega superbem preparado, vai competir com pessoal de nível superior, entra em desvio de função, começa a criar atrito, para buscar seu espaço. É legítimo que assim o seja. Mas a culpa não é dele. A culpa é de quem colocou um contrato de trinta anos nas costas [do servidor de nível médio], é de quem [o] chama.	1
(T5C1F6) O ator burocrático tem dificuldade de decidir se atende ou não um pedido do ator político que esteja no limiar da legalidade e/ou da moralidade.	4
Apoio [do ator burocrático à agenda do ator político] é diferente de cumprimento [da agenda do ator político pelo ator burocrático]. Quando há claras violações de princípios, isso é informado [pelo ator burocrático ao ator político]. Muitas coisas não podem ser feitas, porque efetivamente não há possibilidade legal ou constitucional. A Administração alerta o senador para isso e não é feito. [...] Agora, muitas vezes, chegam determinações em que a violação de princípios não está evidente e a determinação dos agentes políticos é cumprida pela Burocracia sem questionamento. Não havendo violações evidentes, algumas coisas são cumpridas, sim. Não é o caso de [o ator burocrático] apoiar, não é um alinhamento por apoioamento, mas uma determinação, que tem suas fundamentações e que são cumpridas sem questionamento, já que não há violação gritante, flagrante de princípios. Não [se] torna correto, mas, em determinadas decisões de caráter político, não cabe à Administração se imiscuir, se não houver clara violação ao interesse público ou a princípios.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Muitas vezes, o senador entra com pedidos que não necessariamente caracterizam ilegalidade. Fica difícil [de se] analisar, quantificar isso, na Casa política, porque a coisa está no limiar ali: pode até não ser ético, mas não é ilegal. E a Burocracia: não é ético, mas é legal; [se] faz ou não [se] faz? Como é que fica?</p>	1
<p>Não sei se eu chamaria de ilegítimo outros tipos de [ações]. Para viabilizar certos procedimentos, trabalha-se no limiar da legalidade, da legitimidade. Por exemplo, deixa-se de caracterizar alguma necessidade como se caracterizaria se se tivesse mais tempo para realizar um procedimento. Mas se precisa realizar aquele procedimento num tempo menor. Então, em vez de percorrer um percurso que seria o recomendável, se faz toda a justificativa para que se possa usar uma forma que permita se ter um caminho mais curto. Vou ser específico: uma situação [em] que, se [se] fosse especificar todos os equipamentos [necessários], [se] teria que fazer uma licitação. Mas não se tem tempo hábil para isso. Então, em vez de se especificar tudo o que se precisa, especificam-se funções e diz-se que se precisa [adquirir os equipamentos de] determinado fornecedor, porque ele é que detém a técnica, a tecnologia... E se viabiliza num prazo mais curto. É o limiar. Na verdade, não chega a ser ilegal, desde que se justifique bastante.</p>	1
<p>O “cotão”, aquela cota de dinheiro para passagem [aérea para parlamentares]: juntaram tudo. Pode-se até questionar a forma como foi feito, mas não é ilegal. Foi uma conivência da Burocracia. Há certas coisas que a Burocracia faz que se poderia dizer: “não deveria ter feito”. Mas não é ilegal ter feito. Esse é um problema sério. Aqui é uma Casa política, [em] que [se] decide por cima.</p>	1
<p>(T5C1F7) Administração e Burocracia não interessam ao ator político.</p>	13
<p>[Em outro momento,] quando, em uma reunião de Comissão Diretora os senadores começavam a pressionar o administrador [diretor-geral], o primeiro secretário passava na frente e discutia, sustentava a posição. Eu [ator burocrático] fazia a abordagem técnica e ele entrava na negociação política. [...] Hoje, nós não temos primeiro secretário. Por que a área administrativa está tão fragilizada? Porque o primeiro secretário não está preocupado se os contratos estão sendo feitos ou não...</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[O custo de transação da relação entre os atores político e burocrático no Senado] tem muito a ver com uma ausência de tempo dos gestores políticos [para] se dedicarem às questões administrativas. Com frequência, estão focados na negociação política e a área administrativa não recebe, talvez, atenção suficiente.	1
A esfera administrativa não tem relevância para o ator político.	1
É o problema nosso [ator burocrático] querer esperar deles [ator político] uma coisa que não está realmente na vida deles, eles não tem vocação. Inclusive os ex-governadores, não têm interesse nenhum [na Administração do Senado].	1
Eles [ator político] não querem saber [sobre a Administração], mas também não querem ignorar. É uma coisa que fica ali: eles nem são e nem deixam de ser. Não querem gerir, administrar. Mas, ao mesmo tempo, querem ter ingerência no miúdo, no trocado. Eles [deveriam] se ocupar das grandes linhas e deixar o dia a dia pra quem tem que fazer, quem detém o conhecimento todo [ator burocrático]. Isso deveria estar no regulamento.	1
Eles [ator político] veem a administração [como] alguma coisa que não querem proximidade. Se há uma coisa que político conhece é a confusão que é a Administração Pública, pela responsabilização que dá. E eles não querem assumir esse tipo de responsabilidade.	1
Hoje a política está muito viciada. Muitas vezes, a questão técnica burocratiza tanto, que eles [ator político] não querem saber das questões técnicas. Querem saber de questões políticas, para que tenham uma atividade melhor vista pela sociedade ou que seja mais fácil para eles. As coisas que dão mais trabalho, que vão render menos favor político para eles, querem deixar de lado, passar por cima.	1
Na [reunião] da Comissão Diretora, a pauta da Administração é mínima, é nenhuma.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O primeiro secretário da Casa não tem interesse na Administração da Casa, que seria teoricamente parte das atribuições associadas a ele. Não tem interesse. Não acompanha. Ele acompanha assim: eu quero que você venha me perguntar qual decisão tomar, mas não quero ouvir nem ler os dados para tomar uma decisão correta. “Quero que você venha e diga: ‘eu posso fazer tal coisa?’ E eu digo: ‘você pode ou você não pode.’” Porque também é muito da veneta e da mídia. E se puder empurrar a decisão para o presidente, vai a decisão para o presidente. Aí o presidente da Casa, que deveria ser um papel mais institucional, presidente do Congresso Nacional, um papel político, fica tendo que decidir se vão ser 300 ou 350 os contratados do contrato de terceirização. Tudo vira um varejo. E sem orientação.	1
Os principais elementos para choques [desalinhamento] de agendas [são] desinformação e desconhecimento das realidades. A realidade política não conhece a realidade burocrática.	1
Uma coisa que interfere muito é essa visão errada de que a Administração [Diretoria Geral e áreas a ela subordinadas], por não ser atividade fim, é subárea.	1
Nós estamos passando por momento de decréscimo [de importância] da atividade administrativa. Isso é grave. Há uma possibilidade absoluta de um [ator burocrático] centralizador, de uma pessoa centralizadora. [Há o risco de] trazer de volta para cá uma pessoa centralizadora, que se fecha no gabinete com a Presidência e toma as decisões lá.	1
Há um desprestígio do ator burocrático pelo ator político, um claro movimento de isolamento do ator burocrático ‘no outro lado da rua’ [refere-se à Via N2], um clima de apartheid.	1
(T5C1F8) Problemas relativos à gestão de infraestrutura física.	6
[Há] várias partes que não funcionam bem, como gostaríamos que funcionasse. Por exemplo, no Senado [há] muitos problemas com estrutura física hoje em dia. Alteração e manutenção de estrutura física requerem muito recurso financeiro, orçamentário e nem sempre se consegue.	1
Estamos vendo a ocupação do Anexo I [por Gabinetes Parlamentares]. A parte administrativa está cada vez mais deslocada do centro físico do processo.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Não temos uma política de gestão do espaço [físico] no Senado. Ele é gerido a solavancos. Isso é um grande problema, um grande motivo de crise aqui no Senado. A disputa entre os senadores e entre os servidores por espaço físico é algo notável. E esse processo recente de transferência da Administração para o outro lado da via N2 revela isso.</p>	1
<p>O ator político no Senado invadiu o espaço físico do ator burocrático, expulsando-o para o “outro lado da rua” (Via N2).</p>	1
<p>Uma coisa que me preocupava muito: [há] senadores que [dispõem de] 150 m<sup>2</sup> de área e há senadores que [dispõem de] 300 m<sup>2</sup> de área. Isso me incomodava. Porque eu acho um absurdo.</p>	1
<p>Há uma determinação do presidente [para que os] Gabinetes dos parlamentares se [concentrem] no Anexo I e que os órgãos administrativos sejam deslocados para outros locais. O que se quer é que os senadores estejam mais próximos do centro da estrutura física do Senado. É uma demanda legítima da Comissão Diretora do Senado, que está sendo colocada em prática pela Administração. É um alinhamento legítimo, porque se busca um ganho de eficiência na atividade legislativa, embora nem sempre seja cômodo, confortável para a Administração sair do lugar [em] que se encontra há vários anos, para ocupar outros espaços. Ou seja, é um alinhamento porque estamos cumprindo. Muitas vezes, na sua definição será ilegítimo, mas isso está no âmbito da discricionariedade do senador, que vai fazer o seu juízo e isso não é questionado.</p>	1
<p>(T5C1F4) Faltam líderes no Senado.</p>	6
<p>A agenda burocrática do Senado tem que ser transparente. Nós [ator burocrático] ganharemos a confiança do segmento político [quando] eles perceberem que o corpo burocrático não tem uma agenda própria oculta, [mas] tem uma agenda aberta para sociedade. Na prática, significa líderes capazes de fazerem isso.</p>	1
<p>Falta liderança tanto na Burocracia quanto falta a liderança [do ator político] que apadrinha uma ideia. E eu não sei como se constrói isso.</p>	1
<p>Falta um líder no lado do político que banque e conduza a mudança. Para determinados temas, a liderança, pé fundamental. Sem liderança, o ‘troço’ não funciona. As ideias técnicas melhores do mundo. Se não tiver quem puxe, para dizer “eu vou conduzir até que dê certo”, não vai, não prospera. A ideia em si não contamina muita gente.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Na média, os senadores compreendem que as ideias propostas em termos de estruturas, organização, qualidade, melhoria do atendimento [a] eles [ator político] são importantes, mas falta o [ator político] para dizer: eu vou fazer.	1
O [deputado] Aécio [Neves] na Presidência da Câmara [dos Deputados], foi quem deu o último salto para libertar o [ator] burocrático do estamento político. E ainda estão refletindo até hoje as modificações que ele fez. Tirou um diretor que há muito tempo que estava lá, mudou a cultura da Casa, criou a área de projeto, criou independência para determinados setores funcionarem, sem precisar o tempo todo pedir a benção da Direção. Aqui no Senado ainda não houve [algo similar]: as mudanças de direção, foram muito individualizadas; não [se] pode dizer nem que a Mesa componha um grupo, tão diverso [é] o pensamento dos que a compõem. Não [há] liderança para dizer: eu vou transformar isso aqui.	1
O Senado vive uma crise de liderança no seu segmento burocrático.	1
<b>(T5C2 -) Solução [Sugestão de mudança; proposta de ação; recomendação para causar benefício ao Senado.]</b>	<b>67</b>
(T5C2F1) Investir no empoderamento e/ou na unificação da gestão.	15
[A redistribuição das tarefas administrativas entre os membros da Comissão Diretora seria mudança bem-vinda] porque os obrigaria a participar [da Administração do Senado].	1
[Devemos] resgatar a responsabilidade e a admiração pela área administrativa. Sem ela nada vai existir.	1
[Deveríamos ter] o diretor-geral e ter um [diretor] adjunto para cada área de atividade de peso, de sobrevivência institucional, que interagiria com o diretor-geral em áreas específicas.	1
[Mudanças para excelência:] Criação de um Conselho de Administração presidido por um parlamentar (que seja inclusive o primeiro secretário), que tenha autoridade independente da [Comissão Diretora].	1
[Mudanças para excelência:] Criação de uma figura central na Administração do Senado.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
[Mudanças para excelência:] Esse período que a gente está vivendo é um período a ser estudado como exemplo de fluidez das atividades, porque, coincidentemente, se reúnem na mesma pessoa [o secretário-geral da mesa e o diretor-geral].	1
[Precisamos] fortalecer a atividade administrativa, com mais suporte legal de ação.	1
A Administração tem que ter poder de gestão, senão não funciona.	1
Com certeza teria que [se] dar maior poder para Burocracia. O ator político tem que reconhecer o papel do [ator] burocrático e [o] empoderar: conferir ao nível burocrático a estabilidade para que ele possa desenvolver bem seu trabalho. Não significa desacoplar a agenda política da burocrática. Mas fazer com que a esfera burocrática seja menos suscetível a gostos pessoais do agente político. Tem que haver um empoderamento maior da esfera burocrática sem que [se] viole a ascendência da esfera política sobre a condução do Senado.	1
Faria sentido pensar em mandatos que acompanhassem esse mandato dos atores políticos.	1
Há necessidade de centralidade da administração e de planejamento.	1
O diretor-geral tem uma função de mediação [entre o ator político e o ator burocrático]. Deveria ter um mandato, como tem o [diretor do] Controle Interno e [o diretor de] Compras. O diretor de Compras tem mandato de dois anos e é subordinado a um [diretor-geral] que não tem mandato, não tem uma estabilidade na função. Se alguém um dia acordar do lado errado da cama, muda completamente a configuração do jogo. [Que se] constitua mandatos para os diretores geral e adjuntos.	1
O Senado precisa fazer valer o que já foi inclusive criado no passado, mas que não virou realidade: um comitê gestor de governança, atuando, pensando, definindo [papéis] e a estratégia da Casa. Sem esse direcionamento a gente fica, patinando.	1
[Seria boa] a criação de uma figura central na Administração do Senado. Com o número de adjuntos que têm a Diretoria Geral e a Secretaria Geral da Mesa, isso é possível.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Para a Administração do Senado, seria boa a criação de outra instância, que não a [Comissão Diretora], que pode[ria] ter entes políticos. Os objetivos [do ator político] têm que, de alguma forma, coincidir com [os da] Administração, para que a Administração não exceda aquilo que é percebido pelo [ator] político, porque ele tem maior sensibilidade. Mas que [tenha] um diretor-geral e um representante dos servidores, [ambos] com voz e voto.	1
(T5C2F2) Investir na independência do ator burocrático em relação ao ator político.	16
[Criar] uma estrutura que seja neutra do ponto de vista das ações que estão sendo tomadas.	1
[Houve] tempo [em] que defendi muito que o chefe de gabinete fosse [servidor efetivo] de carreira. Não defendo mais. [Tínhamos que ter] unidades com modelo padrão de atendimento: pelo Prodasen, pela Engenharia, pela Gráfica..., tudo normatizado. E o Gabinete dele por conta dele [senador].	1
[Mudança para excelência:] Melhor preparo dos gestores. Criar cargo e carreira específicos para gestores no Senado, com estabilidade, para ter independência e autonomia [decisória].	1
[Mudança para excelência:] Primeira medida: separação entre o institucional e o político.	1
[O Senado deveria:] fazer com que a política tenha menos influência no contexto administrativo.	1
[Para preservar o ator burocrático de interferências do ator político:] não se precisa fazer nada mais do que cumprir o regulamento.	1
A primeira medida, seria tirar os [servidores] efetivos dos Gabinetes. A segunda, seria espécie de seminário na busca de entendimento do nosso papel dentro desse jogo; qual é nossa posição perante a sociedade, os senadores, nós mesmos [Burocracia]; definirmos o perfil institucional desta Instituição.	1
Independente[mente] do tamanho da instituição, o cumprimento do seu papel institucional pode ser melhor ( <i>sic</i> ) desempenhado se tiver muito claramente separado o lado político e o lado institucional. Que infelizmente, atualmente, não está.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
As atribuições devem ser melhor delimitadas. Tem que ser revista essa questão da imunidade deles [ator político]. Uma coisa que faça com que eles se enquadrem mais como representante do povo [...] e não como se fossem um rei, [que] podem sentar ali e fazer o que quiser na hora que quiser.	1
Em certa ocasião, eu [ator burocrático] ouvi de um Secretário de Planejamento estadual que a divergência entre agendas políticas e burocráticas não ocorre apenas em Casas Políticas. Veja-se o caso de bancos federais, em que a cúpula diretora tem caráter político-partidário. Em qualquer caso, a delimitação das ações há que ser construída pela Instituição, reduzindo[-se] a discricionariedade política. Assim, o agente político atuaria dentro de espaços definidos institucionalmente.	1
O ideal, o mais desejável é que se tivesse certa independência [entre a] Mesa e a Administração. Que a direção da Casa tivesse um mandato e, dentro desse mandato, pudesse planejar com certa independência. Aí, se teria projetos de longo prazo, institucionais, que ultrapassariam mandatos de [uma] Mesa e poderiam ter perspectiva de continuidade, independentemente de quem fosse o presidente ou o primeiro secretário da Casa.	1
O que deveria ser corrigido é [se] ter uma administração mais independente da direção política, da gestão política da casa	1
O que poderia mudar realmente é ter[mos] uma independência [entre o] agente político [e] o agente administrativo. [De forma] que ele [ator burocrático] pudesse ter uma atuação que, mesmo [não sendo] necessariamente aquela que o agente político quer, isso não implicasse numa destituição. Esse ponto a gente deveria realmente mudar.	1
Se houvesse, talvez, um CEO independente, com staff dele, contrato de cinco anos, talvez pudesse contornar isso. Se o contrato não fosse rompido, com prejuízo financeiro para a Casa...	1
O caminho para [o Senado] chegar ao ideal seria separar a Instituição, não dos parlamentares, mas dos projetos políticos dos parlamentares. A solução seria desvincular determinados procedimentos e atuar no processo meramente burocrático, naquilo que é viável, possível, factível dentro dos recursos orçamentários, materiais e [humanos]. Deveria[-se] atender ao Senado e não ao senador.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Eu [ator burocrático] defendo que a Administração seja mais imune ao gestor político do momento.	1
(T5C2F3) Investir na relação do ator político com o ator burocrático.	8
[Mudança para excelência:] Seria necessário, primeiro, muito apoio da Comissão Diretora do Senado, profunda compreensão dos processos administrativos e, ao mesmo tempo, muito compromisso dos agentes administrativos em fazer isso [acontecer].	1
[Mudanças para excelência:] Uma reforma política. A mudança tem que ser na política. O político tem que se tocar que ele ganha se ele fizer um Senado para a República, como é o Senado [norte]americano. Quando o político entra no Senado [norte]americano, ele é um cliente da Casa. O senador tem que ser visto como um cliente da Casa e não como um dono. O senador pertence ao Senado não é o Senado que pertence ao senador.	1
A Instituição deve oferecer igualdade de condições para os parlamentares exercerem a política. Nenhum parlamentar deve ter atendimento diferenciado em relação aos demais.	1
O agente burocrático poderia ter assento em colegiados de decisões político-institucionais do Senado. (O Banco do Brasil contava com uma Diretoria chamada “Gabinete de Representação Funcional”, cujo diretor obrigatoriamente era servidor efetivo).	1
O que funciona bem e deveria ser incentivado é quando há uma convergência das agendas [dos atores político e burocrático], no sentido de melhor atender o interesse da sociedade, o interesse público.	1
Poderia ser criada, por meio de ação planejada, uma esfera política para fortalecimento institucional da Casa: a bancada de senadores “Senado – Casa de Excelência”, por exemplo. Servidores poderiam colaborar com projetos nesse campo. Nesse caso, não se pode conceber instância concorrente da Comissão Diretora, mas de apoio institucional.	1
Que eles [ator político] respeitassem o administrador que quer fazer.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Tem que ser feito um esforço da parte política no sentido da compreensão das necessidades da Burocracia e vice-versa. A Burocracia não [deve] apenas aceitar, mas também compreender como são formuladas as prioridades da parte política. A Casa [deve] se preparar para um diálogo mais azeitado entre as duas partes [atores político e burocrático].</p>	1
<p>(T5C2F4) Investir nas pessoas.</p>	10
<p>[Devemos] dar peso, reconhecimento à função comissionada.</p>	1
<p>[Mudança para excelência:] Eu só vejo dois caminhos: primeiro a capacitação dos servidores; segundo, diminuir muito o número de comissionados e de terceirizados. Não vejo outro caminho.</p>	1
<p>A qualificação, talvez, seja o que há de mais importante [a ser feito] na Administração da Casa. O Senado tem que investir muito no treinamento, na reciclagem, na capacitação dos servidores. Para ter um quadro de servidores qualificados tecnicamente para responder às demandas não só do Senado, mas da sociedade, que exige muito do Senado, do Congresso Nacional, do Parlamento.</p>	1
<p>Deve-se investir na qualificação dos servidores, na percepção e ação estratégica para cumprimento da missão da Instituição.</p>	1
<p>Nós temos de pôr nosso pessoal para visitar o que há de mais moderno no mundo, nos EUA, em grandes congressos, fazer [o] curso que for preciso, pensar o planejamento alinhado com o que está ocorrendo no mundo, nos parlamentos do mundo. A Burocracia, a Diretoria Geral tem que ter autonomia pra fazer isso. Ela pode exercer essa autonomia. Não exerce porque não quer. Ficamos na dependência de pedir autorização de um presidente para um [servidor] viajar para um congresso. Mas tudo solto, fora do planejamento. A primeira coisa [a se] fazer é a Burocracia assumir para ela isso, independentemente da Mesa, e trabalhar o planejamento dentro daquilo que está definido pelo trabalho do presidente e da Casa.</p>	1
<p>O gestor sempre vai ser uma escolha política, mas se houvesse critérios para escolha... Por exemplo, para ser o diretor [de uma Secretaria], ele teria que ter passado por um curso de gestão dado pela Casa. Quem não [tiver passado] por esses cursos de gestão não pode ser diretor da Casa. Isso já daria uma ajuda grande.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O que precisa é agir internamente para não perder essa coisa boa que está vindo de fora [novos servidores], essa oxigenação: [...] programa de capacitação continuada, intercâmbio com outras instituições, intercâmbio com a sociedade, saber o que a sociedade espera dessa instituição, criar dentro do Senado estrutura que permita melhoria contínua melhoria.	1
Para que o Senado passe a ser uma organização de excelência, precisa-se mudar as pessoas que tomam decisões (ator político e ator burocrático).	1
[Mudança para excelência:] Renovação periódica dos quadros [do Senado] é importante, com concurso periódico.	1
Há um risco aqui no Senado quando liberarem a GD [Gratificação de Desempenho]. Há necessidade de se fazer uma regra real de desempenho. De desempenho! Por isso, o adicional de especialização tem que estar casado com a questão do desempenho. Não faz sentido eu ir fazer uma pós-graduação em, sei lá..., História da Música. Isso não vai refletir nada na minha atividade aqui como [servidor].	1
(T5C2F5) Investir na gestão dos processos.	6
[Devemos] simplificar nossos atos administrativos.	1
[Mudança para excelência:] Fortalecer o controle na Administração, controles administrativos internos. Que não seja necessário um órgão de controle para descobrir coisas.	1
A automatização [de processos e sistemas pra apoio à decisão] é a solução [para a gestão, de modo geral, e a gestão de contratos, em particular].	1
A competição, a fragmentação de poderes é uma tentativa de evitar hegemonia, polarização, que permita ao vencedor levar tudo, desbalancear o jogo de opções de minorias. A descentralização de poder seria benéfica.	1
Do ponto de vista da Burocracia, [deve-se] avançar em processos do tipo governança, transparência, indo um pouco além do estritamente legal, do que é proposto pela lei. Dentro da lei nós estamos. Bem ou mal, é difícil hoje em dia [haver] uma Administração Pública fora da lei. Mas pode-se [se] acomodar de um jeito [que] não gera transformação, não gera o efeito.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Uma tentativa de correção é criar padrões de atuação, elaborar projetos que atendam às necessidades dos senadores de forma padronizada no decorrer do tempo.	1
(T5C2F6) Investir na cultura da organização.	3
[Sobre o que precisa mudar no Senado.] O Senado representa as pessoas que estão aqui. Representa muito bem, inclusive. Mudar exigiria mudar a cabeça das pessoas também.	1
A primeira coisa é não perder o impulso de oxigenação que esse novo grupo está dando aqui no Senado. Para não perder esse impulso, tem que existir uma mudança da cabeça do político.	1
Temos que trabalhar contra essa utopia de que o Senado é o céu e nós [ator burocrático] somos os anjos encarregados de tornar o céu realidade. Ninguém fará isso por nós, nós é que temos que fazer.	1
(T5C2F7) Investir nos processos finalísticos, na atividade-fim.	1
[Devemos] partir da Administração para aqueles serviços vinculados à parte legislativa e de fiscalização. E construir a partir disso. Direcionamento da Administração do Senado pra área fim.	1
(T5C2F8) Investir em planejamento.	5
[Mudança para excelência:] Maior planejamento; parar de fazer as coisas no afogadilho.	1
[O Senado deveria:] conhecer qual é [sua] missão, os objetivos da instituição; ter uma unidade de pensamento e de disponibilização de recurso de orçamento para comprar; ter um alinhamento maior das pessoas, dos recursos humanos, dentro de objetivos estabelecidos.	1
A Burocracia deve investir pesadamente em planejamento, cultura de planejamento, a ideia do estratégico, envolver a Casa, [por meio] de cursos. Mas não é só no núcleo em cima, porque o problema é embaixo, é falta de cultura de planejamento embaixo. Muitas vezes se planeja bem em cima, [mas] quando aquilo chega lá embaixo...	1
Planejamento estratégico, governança, eficiência, racionalização, desburocratização, tudo isso são coisas que sabemos que contribuem para colocar o Senado numa posição de excelência.	1
Têm que ser definidas estratégias.	1
(T5C2F9) Investir na prestação de serviços e na aproximação com a sociedade.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
[Há a] Biblioteca e áreas do Senado que fornecem serviços para a sociedade, há serviço de informação sobre legislação, uma série de serviços voltados para a sociedade e isso tinha que ser incentivado.	1
(T5C2F10) Investir em comunicação institucional.	2
Devem-se ampliar os mecanismos de comunicação institucional com os Gabinetes Parlamentares para identificar novas demandas ou necessidades parlamentares.	1
Deve ser evitado o insulamento, por meio de maior divulgação dos produtos institucionais que melhorem o desempenho do mandato parlamentar.	1
<b>(T5C3 -) Desalinhamento AB-AB [O ator burocrático tem conflito interno, há desarmonia e distorções no âmbito da própria burocracia. Exemplos de desalinhamentos internos ao âmbito exclusivo do ator burocrático.]</b>	<b>37</b>
(T5C3F1) Corporativismo.	7
A crise que a gente enfrenta no Senado tem vários motivos. Um dos motivos foi o próprio servidor. Os servidores da Casa se acostumaram com uma série de benevolências, quando tudo era dado a favor, de forma indiscriminada. [Era] uma concessão de benefícios indiscriminada.	1
Falta um movimento na Casa para afirmar um padrão de comportamento dos servidores, que bata contra a intervenção política do [presidente] Renan, [que] vem com esse corte, mas [que] também bata embaixo [contra] certa leniência, certos direitos [dos servidores]. O código de conduta seria a coisa ideal.	1
Falta uma Burocracia mais agressiva, que busque mais autonomia. E a autonomia não é só em relação ao agente político. A Burocracia forte tem que fazer o enfrentamento para baixo em relação à própria Burocracia: direitos indevidos, obrigações de trabalho, cumprimento de dever e de tarefas, estabelecendo uma regra geral. A boa Burocracia, que [...] planeja, tem que fazer este enfrentamento todo: para baixo e para cima. Se não fizer, ela se desmoraliza. O esforço de trabalho tem que ser universal e a Burocracia tem que apostar nisso. Não permitir qualquer tergiversação em relação a isso. Senão, ela não consegue fazer nada para cima. Para ter [...] autonomia, para poder fazer um planejamento, ela tem que fazer esses dois enfrentamentos muito claramente.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Há uma certa leniência dos servidores para se autocriticarem.	1
Não é só [a relação do] político com a Burocracia, é a [relação da] Burocracia também com o conjunto de servidores que faz parte da Burocracia. Há aquele jogo de [que] um se defende no outro.	1
O [presidente] Renan bate na gente [ator burocrático]. Ele atira sem ver ( <i>sic</i> ) e acerta no que não vê. Porque, quando ele fala, ele 'mete o pau na gente' e tem muita razão. Só que 'mete o pau' de forma que não é altruísta, não é verdadeira. Mas há muito desmando, muita gente [ator burocrático] que não trabalha. Não é pouca gente não, é muita.	1
Você tem que colocar também no seu trabalho esta dimensão em relação ao servidor: a leniência. Ou seja, não é só uma certa leniência [relacionada a] pedido de senador. Há direitos exagerados dos servidores. A Burocracia é leniente, muitas vezes, em relação a certos direitos dos servidores.	1
(T5C3F2) Exemplos pontuais diversos.	6
A Casa sabia do nepotismo. E sabe também do nepotismo de servidor. A Casa sabe que tem servidores que não poderiam ter parentes empregados e têm. Então não é só [nepotismo] do agente político. O nepotismo não é só praticado pelos senadores.	1
A Comunicação é a área industrial do serviço público: tem que fechar tudo em 24h. E não se tem mais função comissionada para dar para ninguém. Basta um [...] 'organismozinho' ter uma FC-2, [que] não consegue segurar o [servidor]. [Ele] vai para lá para não fazer 'p...' nenhuma. Então, se desmonta tudo...	1
Horas extras pagas como complementação [salarial e não executadas]: realmente um absurdo. Sabia-se que estava errado, como os servidores também sabiam e recebiam. Então, [a ação ilegítima] é o do agente que está empoderado, assim como de quem não está.	1
Houve um caso [...] em que um [servidor], religioso, não aceitava receber [horas extras pagas como complementação salarial e não executadas]. Só aceitava receber a hora [extra] que ele efetivamente tivesse trabalhado. Se se quisesse pagar hora extra a mais, ele não entrava. Porque tinha outra ética, que vinha da religião. Mas nós não tínhamos essa ética no corpo de servidores. Era isolada individual.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A questão das margens consignadas foi uma ação ilegítima da Burocracia; servidor se beneficiando, ganhando comissão pelos empréstimos. Era muito comum a Burocracia tentar fazer cumprir um limite [para empréstimo], aí a pessoa procurava um senador, que ligava para a Burocracia e a Burocracia liberava. Então, o parlamentar também estava agindo de forma ilegítima. É uma ação ilegítima, mas, nesse caso, não era uma prática tão comum que se possa dizer que havia um alinhamento [com] o ator político, um grupo político envolvido.</p>	1
<p>[Outro exemplo de desalinhamento interno ao ator burocrático:] avaliação do estágio probatório. Todo mundo sabe que essas avaliações são ‘meia-boca’ e nunca se mudou. Não há uma política clara de avaliação. E o servidor não é contra isso, não se levanta contra isso.</p>	1
<p>(T5C3F3) Assincronia de processos; desarticulação interna.</p>	7
<p>[O ator burocrático tem poder para viabilizar mudança] se conseguir se entender entre ele. A questão é esta, a Burocracia não se entende, entre si.</p>	1
<p>[O ator burocrático] tem poder para provocar o alinhamento, como tem enorme poder para desalinhar o mínimo que a gente tem alinhado.</p>	1
<p>[O pagamento de] hora extra [para servidores que trabalham] no Plenário é um caso típico de desalinhamento dentro da esfera burocrática.</p>	1
<p>A Burocracia tem capacidade de criar alinhamentos sólidos, não absolutos, mas sólidos. [Assim] como tem capacidade pra desalinhar aquilo que [já] está alinhado minimamente. Basta um parecer enviesado [de uma área], que muitas vezes não bate com entendimento [de outra área], ou então um diretor-geral que brigou com [alguém], basta aquilo e paralisou o mínimo que se tinha.</p>	1
<p>Às vezes a gente mesmo, dentro da própria Burocracia, não consegue fazer alguma coisa. Recebe-se autorização da parte política, mas a própria Burocracia, as próprias áreas administrativas têm dificuldade de implementar. O Senado é mestre nisso.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Hoje, o senador tem uma cota de 80 mil reais para fazer impressos. Só que esse valor não paga um [único] trabalho. Porque o que [se] cobra dele é 10% do custo. A gente [ator burocrático] já falou “vamos botar a cota com o valor correto, porque a gente vai debitando”. “Está maluco? Não pode! Como é que se vai falar que um senador tem uma cota de 800 mil reais?” Não se consegue comprovar que [se] está gastando aquilo. [Há] sempre um déficit monstro. Óbvio, porque não se pode cobrar as coisas.</p>	1
<p>A estrutura administrativa da Casa, muitas vezes, não compreende bem a área legislativa. Certas normas são colocadas sem o devido cuidado com a realidade da área legislativa. Eu [ator burocrático] não vejo isso como conflito de alinhamento do político com o burocrático, mas como conflito de alinhamento dentro da esfera burocrática. Desconhecimento da própria Burocracia das diversas peculiaridades da Casa. Em diversas ocasiões, tive que recorrer ao nível político para resolver um problema burocrático.</p>	1
(T5C3F4) Registro de ponto.	3
<p>País pobre como o Brasil, que paga aos burocratas o que [se] paga aqui no Senado. Nossa pauta remuneratória deveria ser deixada um pouquinho de lado para cuidarmos de fazer nosso trabalho primeiro. Porque tem muito colega aqui que ainda vem de chinelo e calção à noite para bater ponto nos locais mais afastados do Senado e ir embora para Casa. E eu já vi e é uma vergonha!</p>	1
<p>Tem uma coisa concreta agora: a assinatura de ponto ilegítima. Está um festival na Casa. [O servidor] que vem às sete horas da manhã, porque já vem trazer o filho, aproveita, bate o ponto e vai para casa. Isso também é ilegítimo. E a Burocracia sabe disso.</p>	1
<p>[A instituição do] ponto [eletrônico] foi correta, está certa, mas a execução... Por exemplo: liberar o ponto dos Gabinetes eu não sei se está certo, já fragilizou a ideia. Muitas vezes, não se controla efetivamente o ponto [eletrônico]. O que acontece? Áreas que queiram trabalhar alinhadas, de forma correta, sem injustiça e também sem privilégios acabam pagando um preço alto, porque não [retêm o servidor], que vai buscar o benefício [em outra área]. Há um desalinhamento [interno ao ator burocrático].</p>	1
(T5C3F5) Unidades da Burocracia do Senado competem entre si para obter apoio do ator político e ganhar poder.	13

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[A competição interna] vai existir sempre, não tem jeito. Existe na iniciativa privada, existe em tudo quanto é canto. A competição é saudável, até certo ponto, até o limite da decência, do respeito mútuo. Se bem que a gente [ator burocrático] sabe que quando a [se] está competindo, o desejo de ganhar é maior que tudo e passa[-se] por cima mesmo de todo mundo. [Deve haver] regra clara, um mínimo de critério para avaliar quem está ultrapassando o limite do outro, para ter um balizador em cima das ações. Porque, se não tem regra, aí vira bicho.</p>	1
<p>[O funcionamento do Senado] não é pleno. [Há] uma condição, um apoio que oferece condições, mas, em contrapartida [há] uma oposição que fica procurando coisas, argumentos para desqualificar ou desmerecer o que [se] está fazendo, por questões de competição mesmo. Existe uma competição eterna, que dificulta muito a gestão do seu [ator burocrático] trabalho, o que [se] tem que fazer.</p>	1
<p>[O Plano de Carreira dos Servidores do Senado] é um [exemplo de] desalinhamento entre os técnicos, técnico com técnico. Primeiro, houve um desalinhamento do político com o técnico, até pela [pressão da] imprensa, e isso provocou um desalinhamento entre o técnico e o técnico.</p>	1
<p>Em época de pré-eleição, eleição, pós-eleição, colegas saem viajando país a fora, se oferecendo para ser chefe de Gabinete. Como um vai dizer que é melhor do que o outro? “Eu consigo as coisas mais rápido dentro da Casa, reforma para seu Gabinete, Gabinete maior, pedido na Gráfica, melhores computadores...” Sempre em sacrifício da Instituição.</p>	1
<p>Há espécie de competição entre as áreas da [burocracia da] Casa [por] apadrinhamento das suas realizações [por ator político]. É [uma forma de] validar a agenda.</p>	1
<p>Para [o ator burocrático] conseguir espaço [com] o ator político: se eu [ator burocrático] me mostrar mais eficiente que o meu concorrente [ator burocrático] eu tenho mais poder com o [ator político] que decide, manda, atua.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Quando eu [ator burocrático] assumi, a gente estava sucateado em termos de infraestrutura, vivendo pressão tremenda, [pelas] dificuldades impostas, dificuldade de caminhar para frente, [...] houve um boicote mesmo para que as coisas não acontecessem. E no passado a gente viu isso, muitas vezes, [...] sendo colocado de escanteio, em segundo plano, sendo prejudicado e prejudicando o Senado, por não conseguir exercer o essencial.</p>	1
<p>Quando eu [ator burocrático] estou no desespero, para perder a cabeça, corro ao meu agente político: “não estou suportando, estão pensando que eu sou louco, que eu sou super-homem”. Aí ele [ator político] interfere e o povo aquieta um pouquinho. Daqui a pouco, começa de novo.</p>	1
<p>Quando existe interesse [e] poder misturados num ambiente que não tem [regra], é terra de ninguém. Sai pancadaria, no bom sentido, mas sai. É um querendo engolir o outro. Falta de regra é esculhambação, é guerra.</p>	1
<p>Quando não se tem um planejamento estratégico, cada área tenta sobreviver ao seu modo, vai conversar com o ator político que tem influência. No momento em que [alguém] aciona um senador na Mesa, aquilo para um processo e [se estabelece] tensão entre as áreas da Casa porque cada uma quer se esforçar para apresentar o seu trabalho.</p>	1
<p>Se [o ator burocrático] tem muito acesso [ao ator político], pode ter certeza que, com o tempo, esse acesso começa a ficar comprometido, porque as pessoas [ator burocrático] começam a minar para que [se] perca o acesso.</p>	1
<p>Todas as pessoas [ator burocrático] que sentaram aqui na diretoria [...], passaram por isto: ele chega com acesso [ao ator político], com poder, consegue despachar, resolve. Aí, ele começa a ser visto: “pô, o ‘cara’ lá tá podendo, tem acesso”. Daqui a pouco, o ator político começa a botar ele (<i>sic</i>) um pouco de lado. São interferências que vão chegando e afastando[-o] do ator político. Interferência dos colegas. É assim que funciona. Manter[-se] com poder é muito difícil.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
No modelo anterior, [em] que havia uma Diretora-Geral e uma Secretária-Geral da Mesa que viviam em embates, isso é muito ruim pra Casa e redundante em problemas. Por exemplo, com o Ato 14 [ATC 14/2013, que dispõe sobre a reforma administrativa do Senado]: uma Secretaria que as duas queriam [foi] dividida pela metade. “Você fica com uma parte, eu fico com a outra.” Racionalidade administrativa nenhuma, racionalidade de trabalho nenhuma. Simplesmente, porque ninguém tinha força para ‘bater o martelo’. E como não havia postura de diálogo... Às vezes, isso prejudicava muito.	1
(T5C3F6) Licença capacitação.	1
Estamos aqui às voltas com licença capacitação: há um festival de licença capacitação. É antiético, absolutamente antiético: estamos liberando [servidores] para fazer curso [com] licença capacitação de três meses, [recebendo] função comissionada. O [servidor] que sai para uma licença capacitação não pode sair com função comissionada. A não ser que [a organização] fale o seguinte: “eu quero que você faça esse curso porque é fundamental para seu trabalho e, [como] um fator de estímulo, você vai com sua função comissionada”. Se [o gestor] é contra, todo mundo reage contra [ele]. O servidor acha que tem esse direito. É muito complicado...	1
<b>(T5C4 -) Traços da Administração Pública Brasileira [Características culturais e históricas brasileiras, oriundas do Brasil Colônia, que ainda perduram e, eventualmente, determinam o comportamento dos atores político e burocrático e a relação entre eles.]</b>	15
(T5C4F1) A relação entre os atores político e burocrático no Senado inclui comportamentos clientelistas e patrimonialistas.	15
[...] é uma ilha de excelência, com esse espírito cidadão do [servidor] que [ao mesmo tempo] em que é [servidor] é ativo na política, se vê como importante no processo político e se aproxima mais da Casa. O que não quer dizer que um ou outro não parta para o velho esquema de tentar se aproximar de um senador, de estruturas dominantes que ainda funcionam por esse relacionamento direto, e conseguir benesses, conseguir se projetar por esse caminho e não pelo caminho da competência, da organização de novas ideias.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[Há] ilhas de excelência [...], que, por exigirem originalmente formação técnica mais elaborada, eram menos sensíveis a essa questão de ter que aceitar pessoas colocadas dentro da estrutura.	1
A formação da estrutura do Senado, do ponto de vista burocrático, é muito mais decorrente da história do Legislativo brasileiro, em termos de formação e circulação de elites, do que propriamente de uma estrutura de apoio desenvolvida de maneira lógica. Está muito impregnada aqui, mais no Senado até do que na Câmara, a questão das famílias que dominaram a política, das estruturas criadas em função de pessoas e não de necessidades. Grande parte da estrutura do Senado é arcaica e ligada à forma de dominação, de funcionamento da política brasileira durante séculos. Do ponto de vista prático, isso atrapalha um bocado a atividade [burocrática] em si, porque tira a velocidade que a Administração precisa para ser realmente útil, funcional dentro de uma nova política, de uma nova sociedade.	1
A formação do grupo burocrático do Senado [é] decorrência da forma de se fazer política antigamente. [Há] muito da tradição familiar, de empreguismo. [...] Pelo simples fato de o pai ter sido político ou um burocrata importante. [Há] dinastias aqui dentro.	1
A sociedade paga carro, gasolina, motorista, paga onde ele [ator político] for. [O ator político] da Presidência, Primeira Secretaria, tem cota dupla, tripla, além do que já tem como senador. A Primeira Secretaria e a Presidência podem fazer o que quiserem, na hora que quiserem, no preço que quiserem. Por que eles não têm limite?	1
Como cidadão [se] quer ver uma coisa mais dinâmica aqui dentro e ainda [se] vê muito da velha política, da velha maneira de fazer as coisas, inclusive na Burocracia. Não te deixam fazer o novo, tem que fazer não o que funciona, mas o que funciona para eles [ator político].	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Da parte dos políticos, a cabeça não parece ter mudado. O grosso do grupamento político hoje representado aqui [é] muito atrasado em termos de comportamento. Eles querem ser atendidos pela estrutura burocrática do Senado como se julgam atendidos pelos cabos eleitorais e o pessoal que está em torno deles nos estados. Então, contrariar político é um problema sério. [Há] dificuldades técnicas para [se] dizer não para o [ator político]. Ele espera que o [servidor] esteja disponível como um cabo eleitoral está: “vou te ligar de madrugada e você vem aqui”. [O ator burocrático] acaba dando um atendimento mais estendido do que seria normal dentro de uma estrutura administrativa-burocrática.</p>	1
<p>Hoje, o senador pode indicar 55 pessoas [para seu] gabinete. Que absurdo é esse? Por que ele precisa de 55 pessoas? Temos [no Senado] consultores, analistas, técnicos, por que ainda colocar 55 pessoas? A sociedade começou a bater nisso, aí o presidente baixou de 80 e poucas pessoas para 55. Mas só que, historicamente, nenhum senador conseguiu colocar isso. O máximo foi 48. Aí ele fez essa graça com a sociedade, que estava cortando um monte de cargos e baixou de 80 e pouco para 55. Por que ele tem que fazer isso, por que as coisas tem que funcionar assim?</p>	1
<p>Interesses particulares de poder prevalecem, [em detrimento dos interesses da Instituição], nos atores político e burocrático.</p>	1
<p>Na Administração Pública, nós fazemos questão de colocar um teto na contraprestação do trabalho das pessoas. Isso coloca as pessoas diante do seguinte dilema: ou você vai ganhar por fora de forma escusa o que acha que deveria estar ganhando, ou, simplesmente, larga de mão porque atingiu seu nível de incompetência. E se você quiser ser mais competente, vá ser competente em outro lugar, porque a Administração Pública não é o lugar para gente competente. Mas isso se justifica como uma série de esquemas, de redes de interesse que se formam para predação, depredar o que é patrimônio comum. E isso envolve tanto agente eleito quanto agente não eleito. E eventualmente eles trocam de posições. Nós temos colegas do Senado que são agentes eleitos hoje e vão deixar de sê-lo em algum momento.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Nós estamos com uma Administração que tinha tudo para ser extremamente moderna [...] e há um grupo político que está ficando para trás em termos de cabeça. A sobrevivência desse grupo vai além do que a gente espera. Até como cidadão. É um jeito de fazer política que é típica do Brasil há séculos e eles estão nisso aí.	1
O clientelismo, o compadrio são relações muito evidentes na Administração.	1
O meio político brasileiro, por causa da origem patrimonialista, necessariamente precisa, dessa confiança pessoal. Não é o cargo por si que confere essa confiança.	1
O vento político que atravessa a Administração faz com que o gestor trabalhe para se manter [no cargo]. Ele trabalha politicamente, cria as facilidades na perspectiva de que terá a indicação de permanência no cargo. É o [servidor] que cai pra cima. [Isso] se chama neo-patrimonialismo: o [servidor] se considera dono da função.	1
O ator político ainda tem visão clientelista [e] não de profissionalização da administração.	1
<b>(T5C5 -) Opiniões pessoais [Opiniões verbalizadas pelos entrevistados, cujos conteúdos dizem respeito ao que ele pessoalmente acredita em relação ao contexto explorado. Podem ter forma de frases feitas, clichês, paradigmas, crenças, juízos, sentimentos, pensamentos.]</b>	<b>93</b>
(T5C5F1) Sobre a relação do ator político com o ator burocrático.	32
[A Secretaria Geral da Mesa tem] relação com a Mesa. E a Mesa é o presidente. Sempre há ligação com os outros [membros da Mesa], mas o vínculo é muito maior é com o presidente. Na relação com o primeiro secretário, o vínculo maior é com o diretor-geral. Fica muito distinto isso.	1
[Com o ator burocrático] entendendo o mundo político, é possível fazer a Administração andar: bem negociado aqui, ali, acolá, respeitando os tempos políticos, respeitando que a opinião pública não gosta da gente [Senado] e que eles [ator político] são sensíveis a isso.	1
[Devemos] tratar bem os senadores. Eles são representantes legítimos. Mas o Senado tem seus limites normativos, que têm que ser cumpridos.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>[Há atores políticos] que saem daqui, vão para Executivos estaduais, são eleitos governadores, e levam [servidor] do Senado para compor equipe de governo. Dá para ver que a Burocracia formada fora do coronelismo, da tradição política brasileira é útil em algum momento. Alguns [atores políticos] percebem utilidade e conseguem levar [servidores] como novidade para seus estados, de volta para suas bases políticas. Não sei [se] o resultado dessa contaminação cruzada é mais favorável para o arejamento do segmento político ou se o efeito é contrário, de desarejar o [ator] burocrático. [...] Esse arejamento claramente não parece ser vontade do grupo [ator político] que hoje comanda o Senado Federal.</p>	1
<p>[Havia] um ministro que dizia que quem administra melhor faz política melhor. Ele dizia: “não quero administrar melhor só porque eu acho importante, eu quero administrar melhor porque é um instrumento importante para que eu faça política”.</p>	1
<p>[Na relação entre os atores político e burocrático,] há um cenário mais geral e [outro] mais específico, por unidade. No cenário mais geral, há uma lógica mais geral também e quando se desce para os atores específicos, as relações se alteram. Na relação com ator político, tem de [se] analisar diferentemente a Comunicação Social, a Secretaria Geral da Mesa, a Diretoria Geral, porque são instâncias completamente diferentes.</p>	1
<p>[O ator burocrático] não pode admitir que a decisão política interfira no funcionamento da Instituição, ou venha trazer prejuízos à Instituição. Tem que saber mesclar. Colocar a agenda política junto, ao lado da agenda técnica, administrativa, nunca deixar ela se superpor, porque aí ela atrapalha. Tem que ter visão clara, aonde a agenda política se encaixa com a agenda administrativa, técnica. Se não souber discernir isso [se] está fadado ao insucesso, ao fracasso.</p>	1
<p>[Sobre a relação entre o ator político e o ator burocrático no Senado], dois pontos merecem foco: i) havendo projetos de melhorias institucionais para a Casa, capitaneados pelos agentes políticos e com abertura à Burocracia, ampliam-se as expectativas de parcerias entre os dois grupos; ii) a parceria política depende, sobretudo, da qualidade e essencialidade dos trabalhos e serviços ofertados pela Burocracia da Casa.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A Burocracia, a Instituição, o Senado Federal são da sociedade brasileira como um todo, não de um projeto político independente [de um senador]. A Instituição é algo maior que os parlamentares e os servidores.	1
A dissociação do técnico e do político vai causar truculência em qualquer um dos dois lados.	1
A instalação do concurso público tem mudado bastante o relacionamento [entre os atores político e burocrático].	1
A política deveria influenciar o mínimo possível a administração da Casa; ela tem outra esfera de atuação.	1
As pessoas burocráticas, técnicas, que atendem os atores político precisam estar em sintonia com eles. Para dizer sim e para dizer não. Tudo funciona quando existe esse ouvir. O ator político ouvir o técnico, e mesmo que não concorde, poder debater. E o técnico também ter a sensibilidade de enxergar que nem tudo aquilo, o linear, bem estreitinho, tecnicamente falando, é possível. Se for um técnico muito rígido, absolutamente estreito, não vai dar certo, vai haver desalinhamento. O alinhamento é essa fluidez de falar e de ouvir um ao outro.	1
De um modo geral, há boa disposição dos senadores [ator político] em atender demandas pontuais da área legislativa [ator burocrático]	1
Dentro do racional, de [se] imaginar uma sociedade perfeita, o burocrático seria o apoio para coisas sempre legítimas, não [haveria] esse choque. [Mas] por nossa política ser muito atrasada, aparece mais esse problema de desalinhamento ou dos alinhamentos para o mal.	1
É complicado dizer que poderia haver mecanismos para limitar a ingerência ou a liberdade dos senadores [sobre o] funcionamento da Casa. Talvez, uma estrutura paralela pudesse entrar em confronto com os senadores ou com os órgãos políticos formados [por] senadores e poderia prejudicar o funcionamento da Casa. Uma estrutura absolutamente separada não funcionaria.	1
É muito difícil para o administrador falar no mesmo tom que um senador da república. É difícil!	1
É muito mais fácil você perder o [servidor] jovem para estrutura antiga do que aproveitar o embalo todo e fazer a transformação da estrutura: [provocar] um efeito maior na transformação do político, da estrutura política. O que nos é possível.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Eu [ator burocrático] nunca tive nenhuma dificuldade com um senador da República, ou com o Gabinete dele a respeito de cumprimento de normas ou de fazer alguma que fira o que o ordenamento jurídico da Casa determina.	1
Eu [ator burocrático] vejo a Presidência do Senado muito aberta, como também a Primeira Secretaria.	1
Eu não vejo nessa relação senador-servidor, servidor-senador nada que venha a desabonar, ou que venha ser negativo.	1
Existe no Senado uma relação muito próxima do senador com a Administração da Casa. Nunca houve nenhuma dificuldade de nós [ator burocrático] termos acesso a um senador da república. Sempre foi uma relação muito respeitosa, muito próxima.	1
Já houve casos aqui no Senado [de] alguns ex-senadores ocuparem cargos administrativos na carreira administrativa da Casa. O senador terminou o mandato e foi convidado pela Presidência da Casa a ocupar um cargo administrativo, nós tivemos vários casos.	1
Lei que criminaliza nepotismo mudou favoravelmente o quadro de interferência política na burocracia.	1
Não me parece que [haja] uma agenda exclusiva, um espírito de corpo de todo o funcionalismo [ator burocrático] do Senado num determinado sentido, a favor de uma agenda de grupos políticos ou contra uma agenda de grupos políticos. Pelo tamanho da estrutura, a coisa é muito fracionada, aparecem mais agendas individuais do que agendas coletivas.	1
No Senado, as coisas são fáceis de serem resolvidas pela facilidade de acesso que o servidor tem ao senador, por estar próximo ao senador.	1
O poder não é latente, o poder sempre se exerce, inclusive o poder de entregar, de fazer essa entrega.	1
O primeiro secretário é o homem forte da Administração. A ele compete fazer a gestão [da relação entre os] dois mundos [político e burocrático].	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O Senado tinha um staff, uma Administração em que os servidores, por terem sido escolhidos por afinidade, tinham aproximação maior com os senadores, o que fazia com que o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] acontecesse de maneira muito natural. Até o fim dos anos 90, ainda [havia] uma grande convergência de agendas [entre os atores político e burocrático]. Eram pessoas [ator burocrático] que tinham acesso e confiança dos senadores [ator político], [Havia] relação de confiança, de proximidade da Burocracia com a esfera política. Era muito mais fácil alinhar a agenda política com a burocrática. Com a renovação dos quadros político e burocrático, há, hoje, um distanciamento maior entre o nível político e o nível burocrático. O distanciamento está cada vez mais evidente na grande falta de confiança do nível político em relação ao burocrático e, ao mesmo tempo, na incapacidade [do ator burocrático] de entender a agenda política e propor alternativas boas para sociedade. Essa crescente dificuldade de diálogo é uma crise para o Senado de agora e para o futuro.</p>	1
<p>Quando há convergência de interesses, de objetivos [entre os atores político e burocrático], facilita algumas decisões. Ao mesmo tempo esses mesmos interesses podem dificultar, quando não há essa convergência.</p>	1
<p>Ter respaldo dos senadores, dos políticos é, em determinadas instâncias administrativas, confortável. Uma decisão tomada, que tenha como patrocinadores pessoas de grande poder, não só no Senado, mas na República...</p>	1
<p>Eu [ator burocrático] não consigo enxergar dificuldade, [algo] negativo na relação [entre os atores político e burocrático]. É uma relação muito respeitosa.</p>	1
<p>(T5C5F2) Sobre a gestão do Senado em geral.</p>	13
<p>[A extinção do Serviço Médico do Senado] foi uma decisão muito radical da Comissão Diretora. Não precisava ter chegado a esse ponto. Faltou alguém para dizer assim: “se o Serviço Médico não está funcionando bem, vamos corrigir os males para que ele funcione bem”. Esse era o papel do agente público, do agente burocrático, do agente técnico. Foi uma medida muito radical, que está, segundo informações, trazendo sérios prejuízos para a Casa: após a extinção, aumentou muito a despesa do [Sistema Integrado de Saúde do Senado] SIS.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
[O atual diretor-geral] me surpreende, eu gosto muito do estilo [dele].	1
[O] conflito se resolve numa ponderação de valores subjetiva. E essa é a esfera de decisão do agente público. É quando ele faz valer o salário dele. Quando ele pondera a situação de forma a resolver aquele aparente impasse de forma menos traumática para o conjunto das pessoas. Alguém vai sofrer, mas sofre menos do que sofreria se não fosse tomada aquela decisão em particular. Isso eventualmente significa transpassar ou desconsiderar um princípio, uma norma geral que está posta de forma difusa, mas que em concreto levaria a uma situação de injustiça ou não mais desejável.	1
A área administrativa é fundamental.	1
A estrutura administrativa do Senado não é um fim em si. O fim é a atividade legislativa, exercida pelos senadores. Nós [ator burocrático] estamos aqui para apoiá-los e tornar o trabalho deles eficiente, fácil. Nossa atividade é meio.	1
A estrutura administrativa hierarquizada existe para que o senador possa exercer com serenidade, tranquilidade o mandato que o povo lhe deu, que é o de fazer leis [...]. Faz parte da atribuição de muitos senadores lidar com a parte administrativa do Senado, mas [essa] não é a função precípua de nenhum Senador, mesmo dos que são diretamente relacionados à administração da Casa.	1
Com o tempo, as questões administrativas acabam fazendo parte do dia a dia [do ator político]. Principalmente dos senadores que lidam mais diretamente com isso. Muitos dos problemas que, no início são pouco compreendidos, passam a ser mais compreendidos; há maior interação e passa-se a trabalhar junto de uma forma melhor.	1
Cortes de custos benfeitos são bem-vindos	1
Não tem como [se] fazer um planejamento estratégico sem um presidente que respalde isso.	1
Os cortes não afetaram a SGM e o processo legislativo.	1
Vou repetir uma fala que eu ouvi lá no [...]. Um superior hierárquico disse o seguinte: todos aqui têm o rabo preso, o que nós podemos torcer é para que não tenham o rabo preso no mesmo ponto.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A Administração Pública precisa pensar e agir como empresa privada, com os princípios que regem uma empresa privada: de eficiência. Aquilo que a Constituição manda. Mas, para cumprir aquilo, tem que pensar como empresa privada, na gestão. Porque a empresa privada não vai encher de pessoas, não vai ter uma folha [de pagamento] onerosa. Numa empresa privada, a pessoa não funcionou, vai embora. Quem não contribui está fora. A empresa privada tem que aproveitar o máximo com o mínimo de recursos. Tem que ser eficiente. No serviço público, o dinheiro é de todo mundo ou de ninguém, o papel é de todo mundo ou de ninguém. Tanto faz como tanto fez, recebe dinheiro no final do mês. Não estou falando da estabilidade, porque eu acho que tem que ter o servidor concursado [e] o comissionado. [Há] necessidade dos dois. Mas essa estabilidade, às vezes, é sinônimo de lassidão. Para o Senado funcionar, para a Administração Pública, tem que funcionar com a cabeça de uma empresa privada.</p>	1
<p>[A extinção do Serviço Médico do Senado] foi uma decisão muito radical da Comissão Diretora. Não precisava ter chegado a esse ponto. Faltou alguém para dizer assim: “se o Serviço Médico não está funcionando bem, vamos corrigir os males para que ele funcione bem”. Esse era o papel do agente público, do agente burocrático, do agente técnico. Foi uma medida muito radical, que está, segundo informações, trazendo sérios prejuízos para a Casa: após a extinção, aumentou muito a despesa do [Sistema Integrado de Saúde do Senado] SIS.</p>	1
<p>(T5C5F3) Sobre o ator político.</p>	11
<p>A falta de visão do segmento político restringe o burocrático. Apenas com uma mudança de mentalidade do [ator] político é que [o Senado] consegue chegar nesse nível [ser referência em Administração Pública].</p>	1
<p>A política é a arte de encontrar solução para as circunstâncias. Esteja ela onde estiver, entre vizinhos, dentro de casa ou dentro do Parlamento, ou entre o Parlamento e outro Poder. É a arte de encontrar a melhor solução.</p>	1
<p>A renovação dos atores políticos pode contribuir para o aprimoramento [do Senado], na medida em que tenhamos atores mais sensíveis às boas práticas de gestão. Não [se pode] esperar que um presidente que não entenda ou não esteja familiarizado com boas práticas de gestão seja sensível a um discurso burocrático de aperfeiçoamento das nossas estruturas.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Apesar de tudo que a gente viu nas ruas [manifestações], a questão da mudança e tudo, eles [ator político] têm mania de driblar até fatos legais, normas legais. Os políticos se acham blindados quanto a isso.	1
É necessário que haja interação [entre os atores político e burocrático]. [Para] isso, temos que contar com bons políticos, que tenham boas visões administrativas. Não acontece sempre.	1
Eles [ator político] estão acostumados que, quando vêm para o Senado, têm tudo à mão.	1
Eu [ator burocrático] já sonhei muito em a sociedade poder iniciar projetos de lei, coisas que a gente acredita que sejam interessantes, que dê uma modificada.	1
Na política, não é o certo e errado, é o que é bonito e o que é feio.	1
O resultado que o político espera é a manutenção dele como topo de poder.	1
Tudo é político no Senado, porque “a Casa é política, Casa é política...”	1
Um presidente do Senado não pode ter vontade própria, se não ele transforma a Instituição em gueto de interesse pessoal.	1
(T5C5F4) Sobre o ator burocrático.	28
[O ator burocrático no Senado tem poder para viabilizar a agenda de mudança], só tem. E nem precisaria o ator político vir dizer que a gente tem que fazer diferente.	1
[O ator burocrático] tem a oportunidade de ser legítimo [e] ilegítimo; ele pode ajudar [e] pode prejudicar, ser benéfico e maléfico.	1
[Uma] alternativa para diminuir o custo de transação [da relação entre os atores político e burocrático no Senado] seria transformar o cargo de diretor-geral, por exemplo, num cargo de comissão. Baratearia o custo de transação, mas traria tantos outros problemas. Talvez, apenas estivesse deslocando esse custo de transação da fronteira do diretor-geral com o político, para a fronteira dos assessores, dos diretores de Secretaria. Não me parece que seja desejável transformar cargos de liderança [ator burocrático] em cargos de comissão, para [o ator político] trazer alguém com ele para ocupar esses cargos, como é no Executivo. É importante a Burocracia de carreira. É importante que o parlamentar possa escolher um burocrata de carreira, que conheça a Casa e suas necessidades.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A agenda burocrática do Senado tem que ser transparente. Nós [ator burocrático] ganharemos a confiança do segmento político [quando] eles perceberem que o corpo burocrático não tem uma agenda própria oculta, [mas] tem uma agenda aberta para sociedade. Na prática, significa líderes capazes de fazerem isso.	1
A área administrativa, área meio, tem deficiências. Justamente por conta das necessidades de atender às peculiaridades de cada senador - espaço físico, priorização de demandas. Isso, talvez, seja o nosso maior problema.	1
A área legislativa do Senado funciona bem, porque consegue, mesmo com suas limitações, dar respostas aos anseios políticos.	1
A área legislativa funciona muito bem. As construções regimentais [que] foram feitas com o tempo permitem que se tenha flexibilidade na aplicação [do regimento] para viabilizar os acordos políticos. Isso é essencial. A área-fim da Casa é essa. [O ator burocrático tem] que entregar aos senadores o suporte necessário para que eles possam deliberar. O que interessa é alimentar o Plenário para que ele possa deliberar e essa área funciona muito bem.	1
A Burocracia atual, aqui dentro, tem uma visão diferente, que está se afastando da visão dos políticos. Quem é esperto percebe e aproveita essa novidade. É uma maneira diferente de trabalhar, mais cidadã, mais republicana, no sentido original do termo república; uma experiência mais correta do ponto de vista social.	1
A burocracia é importante para mapear os processos. Ela tem uma definição muito clara das coisas, permite perceber por onde tudo acontece. Quanto mais [se] debruça em cima da burocracia, mais [se] conhece o processo, porque ela faz com que [se] percorra toda a cadeia da ação de determinado processo, de forma bem clara, explícita. Ela proporciona descobrir como é que as coisas funcionam e melhorar, entrar no processo e otimizar, criar condições para que seja mais dinâmico, produtivo.	1
A cabeça do [ator] político não é conhecida pelo [servidor] médio da Casa. A maioria dos intelectuais da Casa talvez não entenda isso, [o que] se reflete também no nível dos técnicos e analistas.	1
A estrutura burocrática do Senado precisa se reposicionar perante a agenda política.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A existência do concurso público, especialmente depois da Constituição de 88, [provoca] tendência [de] oxigenar a base burocrática, o que tem levado a outro tipo de relacionamento [entre os atores político e burocrático]. Hoje, [há] o burocrata de carreira que não está ligado às estruturas mais antigas, com tendência maior a ser proativo na crítica à estrutura do Senado, à velha situação. Só que há um problema intergeracional. Ainda demora um pouquinho até que essa geração domine os espaços políticos aqui dentro e eventualmente gere algum nível de transformação administrativa, de pensamento, que fique visível, dominante dentro da estrutura.</p>	1
<p>A gente [ator burocrático] precisa de um melhor mapeamento, ter maior clareza da nossa agenda burocrática. Tem muita coisa que talvez eu não tenha sequer mapeado que estava na nossa agenda burocrática, mas estava lá e eu não estava atento.</p>	1
<p>A gente [ator burocrático] tem que pensar no Senado [como] um conjunto de atores burocráticos com agendas próprias. Antigamente, havia claramente uma divisão: Diretoria Geral, Secretaria Geral da Mesa, Gráfica e Prodasen. Depois, essa divisão se ampliou [com] a Comunicação Social. E, na medida em que a estrutura foi mudando, [com] outras áreas entrando, a gente começou a ter um aumento de dispersão de agendas.</p>	1
<p>A relação entre as áreas diretamente voltadas para o processo legislativo e o ator político funciona bem</p>	1
<p>Às vezes [o ator burocrático] é ouvido porque é amigo de um diretor, influencia o diretor. Mas se não tiver uma ligação política não consegue nem ser ouvido.</p>	1
<p>Com o tempo, eu [ator burocrático] fui aprendendo que aqui [no Senado] tem que [se] ter um lado político até para conseguir as coisas. [Como] técnico, você é respeitado, mas se não tiver um lado político, aquele jogo de cintura, você, às vezes, não consegue o que quer.</p>	1
<p>Do ponto de vista social, a nova geração que vem entrando no Senado pela via do concurso tem o espírito mais republicano. Pelo menos quando entra, ela tem visão mais geral e tendência forte a se identificar com os políticos progressistas.</p>	1
<p>É difícil para alguns [ator burocrático] na Casa entenderem a cabeça do [ator] político. Isso leva a choque frequente.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Na área administrativa, [há] mais dificuldade [de atender à agenda do ator político]. Não é à toa que na reforma administrativa recente a Secretaria Geral da Mesa sempre teve privilégio nas discussões. Sempre foi expressamente priorizada por todos os senadores, [até pelos] que eram mais enfáticos na contenção de despesas. Não só porque é atividade fim, mas porque é uma área que dá resposta mais imediata para eles, em termos de projeção.	1
Não me parece que haja um pensamento corporativo do lado burocrático que se encaixe perfeitamente com o lado [do ator político]. São vontades individuais, o [ator] político e o técnico [ator burocrático] como indivíduo, não como grupo dentro da estrutura.	1
O administrador do Senado tem muito medo de fazer tudo, porque ele se sente... meio exposto.	1
O mais perigoso é exatamente quando o [ator burocrático] entra no jogo, quer subir rápido e descobre que o jeito de subir rápido não é tentando alterar [o <i>status quo</i> ], mas descobrir onde está o nicho [de poder] e ocupar. [Há o ator burocrático] inteligente que identifica isso na estrutura e tem agido em função dessas disfunções ( <i>sic</i> ), que projetam a pessoa. Pessoas que são úteis durante certo tempo para determinado grupo e ganham o prêmio de se dar bem [...].	1
País pobre como o Brasil, que paga aos burocratas o que [se] paga aqui no Senado. Nossa pauta remuneratória deveria ser deixada um pouquinho de lado para cuidarmos de fazer nosso trabalho primeiro. Porque tem muito colega aqui que ainda vem de chinelo e calção à noite para bater ponto nos locais mais afastados do Senado e ir embora para Casa. E eu já vi e é uma vergonha!	1
Político tem esse tino de se manter no poder. [...] Porque é uma arte, não se aprende na escola. Vem da pessoa conseguir estar sempre no lugar certo, na hora certa. Para a gente [ator burocrático] que é mais humano, burocrata, do ponto de vista técnico mesmo, não é simples se manter próximo do poder, com poder. É difícil.	1
Ponto positivo: possibilidade de [o ator burocrático] ser reconhecido como unidade importante para o desenvolvimento do trabalho parlamentar e legislativo.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Refiro-me a [ator] burocrático como a estrutura administrativa da Casa. Não me refero aos políticos que exercem funções administrativas, como o primeiro secretário. Esses eu considero [atores] políticos, ainda que investidos de autoridade administrativa.	1
Ser gestor no Senado é algo de altíssimo risco.	1
(T5C5F5) Sobre mídia, imprensa e sua relação com o Senado.	9
A imprensa é quase um ator político, ela faz parte da política, ela age politicamente.	1
A mídia parte do pressuposto que a emenda parlamentar é interesse particular, pessoal do parlamentar, deputado ou senador. Quando na verdade a emenda parlamentar é obrigação dele, é a forma [com] que ele entrega à população um pedaço do orçamento do Estado. Eu me elejo prometendo uma ponte, como é que eu vou entregar essa ponte? Fazendo emenda parlamentar, colocando no orçamento a construção de uma ponte e lutando para [a obra] ser executada. Mas a imprensa quando vê execução de emenda parlamentar, diz: “negociou o voto dele em tal matéria em troca da emenda parlamentar, que certamente vai para o bolso dele”. Isso é um absurdo! O parlamentar, sim, negocia com o Executivo a execução da emenda dele, porque é a forma que ele tem de devolver ao povo o voto que recebeu. Isso precisa ser esclarecido.	1
Até 2012, talvez, nós sofremos muitos ataques da imprensa por problemas administrativos. Tivemos seguidas mudanças de diretor-geral, nas áreas de contratações, controle interno.	1
Eu [ator burocrático] vejo pouco aqui no Senado [o ator burocrático influenciar o ator político]. Com muita frequência, a melhor opção burocrática não é a adotada, porque ela tem vieses políticos complexos, difíceis de explicar. A mídia tem interpretação frequentemente pejorativa sobre a atuação burocrática do Senado. E como a mídia exerce um poder político, exerce uma pressão política acaba que se abandona a melhor estratégia técnico-burocrática para [se] adotar uma estratégia política.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Frequentemente, [o ator político captura a agenda do ator burocrático]. Quando [o ator político] percebe que o ‘negócio’ vai dar algum nível de ressonância na sociedade, vai botar o nome dele no jornal, seja em uma posição ativa no processo, ou, no caso da oposição, na posição de “estou combatendo o governo”, frequentemente, eles capturam isso aí. O problema da captura é este: o interesse é a mídia, não o resultado. E quando o interesse deixa de ser o resultado, [há] prejuízo de longo prazo para [o ator burocrático] e para sociedade.</p>	1
<p>O [presidente] Renan é um que parece desligado do administrativo, mas ele é o microadministrador. Toda vez que aparece alguma coisa na imprensa ele quer interferir na questão menorzinha que está lá na ponta. Mas não no conserto do problema. Ele quer que desapareça aquele elemento de perturbação no horizonte de mídia dele. Aí vai além do que devia sem ter conhecimento do real.</p>	1
<p>O ente político deve, em alguns momentos, ser menos pressionado pela imprensa.</p>	1
<p>Uma das coisas que funcionam mal é a interferência de terceiros na relação [entre os atores político e burocrático]. Por exemplo: toma-se a decisão de [se] fazer licitação para contratação de alimentos para a residência oficial [do presidente do Senado]. A imprensa questiona esse ou aquele item do edital e, em virtude do questionamento, se refaz o edital. Essa interferência atinge diretamente o ente político, não o ente burocrático. E, como, em última instância, é o ente político que administra o Senado, acaba sendo motivo de tomada de decisão. [Ou] quando se suspende uma licitação de flores porque saiu uma nota na imprensa... Isso funciona mal. É um tipo de interferência nociva. Quem determina que tipo de item deve ou não ser comprado deve ser a Casa, porque ela conhece as suas necessidades. A partir do momento [em] que há uma influência externa no ente político, ele se sente pressionado e acaba tomando uma decisão que influencia o mundo burocrático. Por vezes, tomam-se decisões pressionadas pela imprensa que não são boas decisões. Isso funciona mal.</p>	1
<p>Aqui no Senado, só funciona a mídia: botou no jornal, virou verdade. Ninguém está preocupado em checar.</p>	1
<p><b>(T5C6 -) Benchmarking [Comparações feitas pelos entrevistados entre o Senado e outros órgãos da Administração Pública, ou entre os Poderes da República.]</b></p>	26

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
(T5C6F1) A gestão da Câmara dos Deputados é melhor do que a gestão do Senado.	11
A Câmara [dos Deputados] é um pouco mais uniforme. Talvez, por causa da característica deles: são 513 [parlamentares], muitos de primeiro mandato; a renovação é bem maior que a do Senado. No Senado, com frequência, os parlamentares já ocuparam cargo no Executivo, já foram chefes do Poder Executivo no estado, no âmbito federal ou municipal. Isso muda bastante o perfil de atuação e de exigência deles.	1
Na Câmara [dos Deputados], a centralidade administrativa está na Diretoria Geral. A Secretaria Geral da Mesa não compete com ela sob o ponto de vista de diretriz administrativa. Ela cuida do aspecto legislativo da Casa. A parte administrativa é preponderantemente dirigida pela direção geral. No Senado, isso é muito mais dividido, são ilhas de poder distintas.	1
Na Câmara [dos Deputados], é patente isto: há uma independência da administração, do lado administrativo [em relação ao lado] da gestão política.	1
Na Câmara [dos Deputados], eles pegaram todas as atribuições - passagem, residência oficial, administração - e distribuíram pela [Comissão] Diretora. No Senado, já há um tempo que não se faz isso. O que existe é uma centralização na figura do presidente.	1
Na Câmara [dos Deputados], o Conselho de Administração está sob coordenação do diretor-geral e isso facilita muitas coisas.	1
Na Câmara dos Deputados, é muito bem separado: a Instituição não se confunde com o projeto político do deputado.	1
Na época em que a Presidência da [Câmara dos Deputados] foi [exercida] por deputados mais jovens, Aécio Neves e João Paulo, a Administração descolou. Descolou do político, ficou mais independente. Parece que houve uma mudança de cultura, que depois deles foi mantida. Mudou radicalmente, renovou, oxigenou a Administração, o lado administrativo da Casa, colocou gente com mente mais aberta, não sei. O que eu sei é que efetivamente houve um descolamento e os projetos puderam ter fôlego, ser planejados e mantidos com prazo mais longo.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O [deputado] Aécio [Neves] na Presidência da Câmara [dos Deputados], foi quem deu o último salto para libertar o [ator] burocrático do estamento político. E ainda estão refletindo até hoje as modificações que ele fez. Tirou um diretor que há muito tempo que estava lá, mudou a cultura da Casa, criou a área de projeto, criou independência para determinados setores funcionarem, sem precisar o tempo todo pedir a benção da Direção. Aqui no Senado ainda não houve [algo similar]: as mudanças de direção, foram muito individualizadas; não [se] pode dizer nem que a Mesa componha um grupo, tão diverso [é] o pensamento dos que a compõem. Não [há] liderança para dizer: eu vou transformar isso aqui.</p>	1
<p>O Plenário da Câmara [dos Deputados] está em [reforma] para obras de acessibilidade. Isso está planejado há mais de dois anos e efetivamente eles estão fazendo. A gente está tentando fazer aqui no Senado e não tem nem perspectiva.</p>	1
<p>Um [ator político] como Aécio e Luís Eduardo Magalhães, na Câmara [dos Deputados], com visão modernizante, encontrando uma administração que já pensava em eficiência, vai ajustar seus projetos àquilo que a Casa já vinha fazendo, de modo sintonizado com suas aspirações políticas. Mas eu diria que isso é menos comum, até improvável. Pela nossa [ator burocrático] experiência aqui [no Senado], raramente um presidente, um primeiro secretário, [quando chega,] busca conhecer o que a Burocracia tem planejado, para fazer o ajuste das suas agendas. É praticamente impossível que isso aconteça. Não conheço nenhum caso aqui no Senado.</p>	1
<p>[Na] Câmara [dos Deputados], se preservou aquela torre todinha para a Burocracia e não para os parlamentares. Aqui [no Senado] a torre [Anexo I] está sendo esvaziada para [uso dos] parlamentares. Vê[-se] que, na Câmara, [o ator burocrático] tem um prestígio e que aqui não tem mais. O que é ruim.</p>	1
<p>(T5C6F2) Comparações com outros parlamentos.</p>	7

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A Assembleia de Minas [Gerais] foi uma das primeiras a trabalhar no Brasil com avaliação de política públicas. Lá é capitaneado exclusivamente pela consultoria e virou a maneira do Legislativo se apresentar à sociedade como ativo: “olha estamos acompanhando o governador, estamos sugerindo coisas, estamos fazendo”. A gente [ator burocrático] queria que fosse assim aqui. Estamos com medo de não ser porque houve um açodamento no sentido de “vamos fazer logo!” e isso acontece frequentemente.</p>	1
<p>A gente [ator burocrático] teima em imaginar que [nos] Estados Unidos, [nos] países mais avançados, o corpo técnico que atende [ao ator político] consegue [atender bem], porque o comportamento [do ator] político não é tão atrasado assim. Tem a ver com a sociedade, com a participação. [O ator político] seria mais maleável ao usar o corpo técnico da Casa como uma das fontes de informação e de pressão para eles, não só a mídia.</p>	1
<p>Acho muito interessante o modelo existente nos EUA. A Biblioteca e a Consultoria (CRS) [do Congresso] são completamente desvinculadas do aspecto político, de demandas [do ator político]. O CRS gera uma documentação que serve ao grupo de senadores, mas sem interferência. A agenda do política do parlamentar é feita no gabinete, com o pessoal dele.</p>	1
<p>Em vários parlamentos do mundo, há uma espécie de secretário geral, ou secretário geral da mesa e ele comanda tudo: a parte legislativa e a administrativa. Muitas vezes, é, inclusive, um parlamentar, o que corresponderia aqui ao primeiro secretário. Mas ele está ali realmente investido no poder de comando [da] Casa.</p>	1
<p>Há muitos parlamentos que são assim [diretor-geral e secretário-geral da Mesa são a mesma pessoa]. Na Inglaterra é assim, na Espanha é assim, salvo engano, em Portugal é assim também. Do jeito que o Senado funciona hoje eu [ator burocrático] não acho que isso seja viável.</p>	1
<p>Só o Senado e a Câmara têm controle interno. Outros parlamentos de língua portuguesa não têm essa função, só há o controle externo. O Controle Interno tem uma função de correção muito importante e tem atuado assim, isso é uma coisa muito positiva.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Todos os parlamentos [de países de língua portuguesa], com exceção da Câmara e do Senado [do Brasil], são geridos por um Conselho de Administração, presidido por um parlamentar, não obrigatoriamente da Mesa; dependendo do modelo, com representantes de todos os partidos, e sempre com voz e voto do diretor-geral. [Nesses] parlamentos não existem secretário-geral e diretor-geral, é uma só pessoa [desempenhando ambas as] funções, tal como [está o Senado] hoje. [Nos Conselhos de Administração], sempre há pelo menos dois representantes dos funcionários com voz e voto: o diretor-geral e um representante eleito dos servidores, que não é sindicato. [Dessa forma,] não há prejuízo da instância política [e] há maior participação, até uma maior reflexão na tomada de decisão. Os Conselhos de Administração não se misturam com a Mesa Diretora, exatamente porque a Mesa Diretora está voltada pra área política.</p>	1
(T5C6F3) Comparações com outros Poderes: Executivo ou Judiciário.	8
<p>[Em] órgãos como TSE, TCU, tribunais, de um modo geral, em que essa rotatividade [do ator político] não acontece, os servidores ganham a confiança da esfera decisória pela proximidade, pelo tempo. As coisas fluem de uma maneira muito mais organizada.</p>	1
<p>A relação do Legislativo com a Administração é diferente dos outros Poderes. O Executivo é mais próximo da administração deles, têm um poder mais direto. Mesmo sendo órgãos dirigidos por políticos, as funções administrativas desses políticos são mais próximas da equipe administrativa. Talvez, por isso, eles consigam trabalhar de [maneira] mais uniforme.</p>	1
<p>As fricções institucionais são mais intensas aqui no Congresso pela natureza do Congresso. O Executivo tem natureza hierárquica. A rotação dos personagens que vão tomar as principais decisões lá é mais lenta, muito mais lenta. Mas aqui tem uma fluidez. [...] Muda o presidente, muda completamente a configuração, as agendas e a partir daí todas as agendas e demandas. Inclusive, do ponto de vista funcional, sobre os servidores. A característica aqui é mobilidade, [que] tem que ser respeitada no modelo do negócio que se coloca aqui.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
O que nos diferencia do burocrata da Esplanada, é que nós [ator burocrático do Senado] somos obrigados a desenvolver um componente de estratégia política no nosso pensamento administrativo. O gestor daqui tem que ter sensibilidade política. Tem que ler o que está acontecendo no Plenário e ver se a nossa organização está adequada ao que se está propondo lá.	1
O Senado tem peculiaridades que dificilmente se encontraria no poder Executivo. No Ministério, é muito claro quem dá o comando [...] numa hierarquia muito clara e, geralmente, afinados do ponto de vista ideológico. No Senado, se tem um presidente e um primeiro secretário. Embora essa hierarquia se coloque claramente na confecção da pauta legislativa, na hora da Administração atender as necessidades da Casa, a demanda de um senador equivale à demanda de um Ministro no Ministério.	1
Se a gente [ator burocrático] não aproveitar a oportunidade para, por meio de mecanismos de transparência e de governança, dar uma estrutura mais sólida para Burocracia, o caminho vai ser [o Senado] absorver o estilo do Executivo [cargos de livre provimento ocupando o primeiro escalão da Burocracia, em vez de servidores efetivos]. Muito mais do que do Judiciário.	1
Eu [ator burocrático] não conheço nenhuma instituição no Brasil que [dê] condições para o servidor fazer uma carreira funcional como o Senado da República. Nem no Judiciário, nem no Executivo. Apesar de que o Executivo cresceu muito, melhorou muito investiu na capacitação, no nível de qualificação do servidor efetivo. Tem três excelentes escolas: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Escola de Administração Fazendária (ESAF); e o Instituto Rio Branco. Mas, mesmo assim, eu não vejo nenhuma outra instituição pública no Brasil que permite que o servidor tenha realmente uma carreira funcional como [a que] o Senado Federal oferece.	1
O Senado caminha para um rumo perigoso, porque, na medida em que esse alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] fique difícil, não vai ser a esfera política que vai mudar. A esfera política vai impor as mudanças na burocrática. E se a gente reproduzir no Legislativo o modelo do Executivo, a tendência vai ser um primeiro escalão comissionado. O primeiro escalão comissionado, talvez, seja uma ameaça seriíssima para a Burocracia porque vai ser a forma de alinhar as agendas.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
(T5C7 -) Períodos históricos da Administração do Senado [Há três períodos típicos e distintos citados pelos entrevistados: 1) 14 anos com um só diretor-geral; 2) 5 anos com 5 diretores-gerais; e 3) o diretor-geral exerce acumuladamente o cargo de secretário-geral da Mesa.]	31
(T5C7F3) Período 3: os cargos de diretor-geral e secretário-geral da Mesa são exercidos acumuladamente por um só servidor.	15
[Mudanças para excelência:] Esse período que a gente está vivendo é um período a ser estudado como exemplo de fluidez das atividades, porque, coincidentemente, se reúnem na mesma pessoa [o secretário-geral da mesa e o diretor-geral].	1
[No presente momento], nós [ator burocrático e ator político] estamos alinhados e não há outra possibilidade. Salvo se for vontade da [Comissão Diretora] delegar a administração à Diretoria sem maior interferência dela. Mas na atual [Comissão Diretora], da forma como as coisas vêm caminhando, não parece ser essa a tendência.	1
Agora, há um diretor-geral que, aparentemente, tem maior condição de fazer esse diálogo [com o ator-político].	1
Após a última mudança de diretor-geral, houve afrouxamento da pressão do ator político sobre o ator burocrático.	1
Em geral, [hoje], no trabalho cotidiano, há alinhamento [entre os atores político e burocrático]. Há um contato próximo da Diretoria Geral com a Mesa do Senado e, em geral, o trabalho não é obstaculizado.	1
Hoje, a Direção Geral cumpre os ditames da [Comissão Diretora] e não há como não ser assim. As informações fluem rápido, fáceis e são transparentes.	1
Hoje, a mistura de papéis, entre atores político e burocrático se restringiu a menos atores, está mais concentrada.	1
Hoje, há concentração de poder também do lado do ator burocrático. Neste caso, a concentração tem sido boa.	1
Hoje, há menos demandas políticas sobre as esferas administrativas.	1
Na minha experiência, no tempo que eu [ator burocrático] estou aqui, eu não vi nenhum alinhamento ilegítimo.	1
O Senado chegou num momento [em] que contratos e aquisições são muito controlados, realmente muito controlados.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O Senado vem sendo objeto de muito menos ataques do que foi no início dos anos 2000 [...].</p>	1
<p>Reputo como extremamente benéfico termos [hoje] uma só pessoa na SGM [Secretaria Geral da Mesa] e na DGer [Diretoria Geral]. Há uma coincidência administrativa que nunca houve. E há uma preponderância da área fim. Isso tem facilitado um bocado a Administração. Tem feito com que a Administração rode mais rápido, porque o diretor-geral sente o que o secretário-geral da Mesa sente quando, [por exemplo], chega lá um senador cadeirante ou deficiente e não consegue entrar no Plenário, não consegue discursar na Tribuna. Porque são a mesma pessoa. Ele percebe isso com uma sensibilidade melhor e a Administração tem que agir mais rápido, porque não é aceitável que um parlamentar, por ser deficiente, não tenha as mesmas condições de acessibilidade que qualquer outro parlamentar. Então essa sensibilidade é muito boa para a Administração: ela foca onde tem que focar. [Por] muito tempo, a dissonância [entre] secretário-geral e diretor-geral foi muito ruim para o Senado. Eu adoraria que fosse criada uma FC-6. E que, enfim, se pudesse representar, uma pessoa só, toda a Administração da casa - área fim e área meio. A área meio está aqui para atender a área fim, porque a legitimação do Senado só vai acontecer quando ele funcionar melhor na sua área fim. Se houve maximização da área meio em algum momento, houve e foi ruim. A sociedade reconhece o Senado pelo trabalho do parlamentar. É necessário que se tenha esse direcionamento para a área fim, o que fica muito mais fácil com uma só pessoa [ocupando] os dois cargos.</p>	1
<p>Ter um Diretor-Geral que é o Secretário-Geral da Mesa facilita muito as negociações, [...] a coesão interna e faz com que as demandas administrativas sejam ouvidas com mais sensibilidade [pelo ator político]. Há uma facilitação de diálogo. Porque o secretário-geral da Mesa é um cargo de muito apreço pelos senadores.</p>	1
<p>O que funciona bem, e é uma experiência bem recente, é quando as expectativas do agente administrativo têm boa ressonância no agente político; quando os dois têm uma afinidade que torna possível ao ator administrativo fazer ponderações e produzir convencimento. Estamos vivenciando um momento assim, [em] que o agente administrativo tem se mostrado capaz de produzir convencimento no ator político e ele aderir a uma proposta um pouquinho mais ampla. É um dado positivo.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
(T5C7F1) Período 1: um diretor-geral permaneceu no cargo por 14 anos.	12
[...] Não se contratava absolutamente nenhum terceirizado para Casa, para qualquer tipo de serviço, desde limpar o chão, varrer, até outros um pouco mais complexos, sem que tivesse autorização do diretor-geral. Uma Casa como essa, com a complexidade dela, uma estrutura administrativa imensa, o diretor-geral se ocupar de indicar um terceirizado para varrer o chão!	1
A estrutura do Senado era muito inchada.	1
A Primeira Secretaria é historicamente recuada no Senado. Desde a época em que tivemos um primeiro secretário que teve um problema de saúde muito grave, um AVC, e, em vez de se afastar, exerceu a Primeira Secretaria sem condições de atuar. Como a natureza não admite vácuo, o [então] diretor-geral se empoderou e virou aquele Leviatã dentro do Senado. Mudou o diretor geral, continuou a Diretoria Geral avolumada, avantajada. Hoje, o diretor-geral é como se fosse um braço executório da própria Presidência do Senado. Existe aquele Comitê de Governança, do qual ele é um membro, que não se reúne.	1
Era muito evidente no período do [...] o alinhamento que ele procurava fazer da área administrativa com os senadores, por causa da proximidade e até da reciprocidade que havia. O que não significa que era bom para o Senado, porque não era uma agenda institucional, era muito pontual, personalista.	1
Havia, no passado, mistura de papéis, com ator burocrático exercendo força política e ator político interferindo na burocracia.	1
Já houve momento no Senado em que tudo [procedimentos administrativos] corria muito frouxo, muito fácil. Não é mais este momento. Porque, hoje em dia, as coisas têm justificativa, elas não são feitas, na administração do Senado, sem uma justificativa criteriosa. Se se chegou a uma necessidade é porque ela existe.	1
Nós tínhamos um diretor-geral muito forte, que simplesmente passou por cima da outra área [legislativa, coordenada pela Secretaria Geral da Mesa], que ficou restrita à Plenário e a Comissões. Esse diretor, com centralização absoluta podia tudo. Mesmo porque atendia demanda outras que não institucionais dos próprios Senadores. E, de repente, quer[-se] viver o sentido contrário: a área legislativa pode tudo e administração está em segundo plano.	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
O Senado não tinha organização que favorecesse a identificação clara de papéis.	1
Qualquer pedido político era atendido pela Burocracia.	1
Naquele momento, a Administração era prestigiada porque tinha a capacidade, a varinha mágica, de atender os pedidos individuais [do ator político]. Com isso, criam-se elos de convivência e de favores. Favor é uma palavra que nunca cabe na Administração. Nunca. Não pode.	1
Era um Senado com muita influência do agente político. Toda estrutura da Casa era assim. O próprio diretor-geral era muito suscetível às decisões lá de cima.	1
O Senado passou por período de quase quinze anos com uma administração só e, nos últimos cinco anos, mudou cinco vezes a administração. No passado, as coisas eram muito descoladas, não eram transparentes. Houve, em alguns momentos, uma delegação muito grande ao diretor geral. A partir do momento em que se passou para um novo cenário, com outros diretores gerais e, por outro lado, o Brasil caminhou por leis que incentivam transparência, busca de informação e fortalecimento da cidadania, não há como ser [daquela maneira]. Tudo junto contribui para que não seja mais possível hoje fazer uma [administração] desalinhada dos grandes objetivos da [Comissão Diretora]. O Senado do [...] não existe mais. O que [ele] fazia é impossível fazer, porque hoje há vigilância e há critérios de transparência, de fiscalização de órgãos externos, como o TCU, e do próprio Controle Interno.	1
(T5C7F2) Período 2: em cinco anos houve cinco substituições de diretores-gerais.	4
Até 2012, talvez, nós sofremos muitos ataques da imprensa por problemas administrativos. Tivemos seguidas mudanças de diretor-geral, nas áreas de contratações, controle interno.	1
Ultimamente, tem-se sofrido muita alternância na parte administrativa, [com] uma rotação muito grande na direção administrativa do Senado, [o] que [...] não é saudável. É preciso que a interação, a harmonia do comando político com comando administrativo volte a existir. Ela não se forma da noite para o dia. As relações de confiança e de eficiência, que se desenvolvem com o tempo, muitas vezes são perdidas nos momentos de ruptura.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Os últimos diretores-gerais tiveram claramente problemas de sintonia com esse diálogo [com o ator político]: a Comissão Diretora ia numa linha e o[s] diretor[es]-gera[is] não conseguiram se alinhar ou ir na mesma toada que, sobretudo, o presidente. Essa desconformidade acabou resultando na dispensa dos dois últimos diretores-gerais.</p>	1
<p>No modelo anterior, [em] que havia uma Diretora-Geral e uma Secretária-Geral da Mesa que viviam em embates, isso é muito ruim pra Casa e redundante em problemas. Por exemplo, com o Ato 14 [ATC 14/2013, que dispõe sobre a reforma administrativa do Senado]: uma Secretaria que as duas queriam [foi] dividida pela metade. “Você fica com uma parte, eu fico com a outra.” Racionalidade administrativa nenhuma, racionalidade de trabalho nenhuma. Simplesmente, porque ninguém tinha força para ‘bater o martelo’. E como não havia postura de diálogo... Às vezes, isso prejudicava muito.</p>	1
<p><b>(T6 - -) Valores [Valores considerados na pesquisa ou elementos considerados benéficos, pelos entrevistados, para a relação entre os atores político e burocrático e para o Senado.]</b></p>	54
<p><b>(T6C1 -) Confiança [Convicção de um ator de que os propósitos e ações de outro ator não causarão malefício ao primeiro nem ao Senado.]</b></p>	9
<p>(T6C1F1) Confiança é fator determinante da boa relação entre os atores político e burocrático.</p>	9
<p>[Contribui para] o alinhamento: confiança; clareza de objetivos. É importante haver clareza de propósitos de um lado e de outro: tanto da Comissão Diretora, quanto da Alta Administração. Que um compreenda as necessidades e prioridades do outro.</p>	1
<p>[O que contribui para o desalinhamento:] Quando há perda da identidade pessoal [entre o ator político e o ator burocrático], há uma ruptura, [que], normalmente, desencadeia a mudança das pessoas. Essa identidade tem sido muito pessoal mesmo.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>A Burocracia perde força à medida que as coisas passam a não funcionar. Quando há problemas nos resultados, há perda de confiança. E gera um ciclo vicioso: perda de confiança leva à falta de apoio das instâncias políticas, que leva à dificuldade na ação da Administração, que leva a mal resultados, que leva à perda de confiança. Isso costuma ser implosivo. Até um ponto [em] que ocorre ruptura, a Administração é substituída e tem-se que reiniciar todo um processo de ganhar confiança, conhecer...</p>	1
<p>A visão do [ator] político é importante, a visão macro mesmo. Mas, se houvesse uma confiança [do ator político para] que essa parte menor, no sentido do detalhe, pudesse ser administrada, tocada pela Administração, isso facilitaria as coisas.</p>	1
<p>Confiança é um fator muito importante. Uma confiança recíproca das autoridades que fazem esse diálogo [entre os atores político e burocrático] é fundamental.</p>	1
<p>Na medida em que a esfera burocrática conseguir transmitir confiança [para a] esfera política, de que sua agenda burocrática é legítima e ela visa ao interesse da sociedade, talvez, consiga o respaldo político.</p>	1
<p>O que contribui para o alinhamento é a relação de confiança dos agentes políticos com a Administração, principalmente os órgãos de direção. É [algo que] se constrói com o tempo e com a verificação da qualidade do trabalho prestado, da eficiência com que as coisas ocorrem no Senado.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>O Senado tinha um staff, uma Administração em que os servidores, por terem sido escolhidos por afinidade, tinham aproximação maior com os senadores, o que fazia com que o alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático] acontecesse de maneira muito natural. Até o fim dos anos 90, ainda [havia] uma grande convergência de agendas [entre os atores político e burocrático]. Eram pessoas [ator burocrático] que tinham acesso e confiança dos senadores [ator político], [Havia] relação de confiança, de proximidade da Burocracia com a esfera política. Era muito mais fácil alinhar a agenda política com a burocrática. Com a renovação dos quadros político e burocrático, há, hoje, um distanciamento maior entre o nível político e o nível burocrático. O distanciamento está cada vez mais evidente na grande falta de confiança do nível político em relação ao burocrático e, ao mesmo tempo, na incapacidade [do ator burocrático] de entender a agenda política e propor alternativas boas para sociedade. Essa crescente dificuldade de diálogo é uma crise para o Senado de agora e para o futuro.</p>	1
<p>Ultimamente, tem-se sofrido muita alternância na parte administrativa, [com] uma rotação muito grande na direção administrativa do Senado, [o] que [...] não é saudável. É preciso que a interação, a harmonia do comando político com comando administrativo volte a existir. Ela não se forma da noite para o dia. As relações de confiança e de eficiência, que se desenvolvem com o tempo, muitas vezes são perdidas nos momentos de ruptura.</p>	1
<p><b>(T6C2 -) Eficiência [Competência para realizar tarefas da maneira correta, com o menor dispêndio possível de recursos.]</b></p>	1
<p>(T6C2F1) Eficiência é fator determinante para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático.</p>	1
<p>[A Burocracia tem poder para minorar o desalinhamento com o ator político], mas [...] só com trabalho, demonstração de eficiência.</p>	1
<p><b>(T6C3 -) Planejamento [Competência de antecipar ações para o cumprimento de objetivos previamente determinados, com monitoramento da execução e controle dos resultados.]</b></p>	18
<p>(T6C3F1) Planejamento é fator determinante para a boa gestão do Senado.</p>	18

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
[Contribui para o alinhamento de agendas entre os atores político e burocrático:] nós [ator burocrático] trabalharmos melhor a questão da aprovação do plano de ação do biênio, com perspectiva de que as ações possam ser [revalidadas] por outra Mesa.	1
[Contribui para o alinhamento:] planejamento de longo prazo para a Administração.	1
[Contribui para] o alinhamento: confiança; clareza de objetivos. É importante haver clareza de propósitos de um lado e de outro: tanto da Comissão Diretora, quanto da Alta Administração. Que um compreenda as necessidades e prioridades do outro.	1
[Da forma iniciada no Senado, a] governança procura construir centralidade de baixo para cima, mas é muito difícil, porque, [para ser] de baixo para cima, teria que ser uma centralidade voluntária: eu dou meu orçamento, você corta meu orçamento e [eu concordo]. Agora, se alguém lhe cortar o orçamento você [for] lá no presidente e ele [autorizar] seu orçamento, acabou. Para que esse esforço?	1
A Burocracia deve investir pesadamente em planejamento, cultura de planejamento, a ideia do estratégico, envolver a Casa, [por meio] de cursos. Mas não é só no núcleo em cima, porque o problema é embaixo, é falta de cultura de planejamento embaixo. Muitas vezes se planeja bem em cima, [mas] quando aquilo chega lá embaixo...	1
A gente tem duas áreas estanques e um 'monte de penduricalho'. [As Consultorias Legislativa e de Orçamento] são 'penduricalhos'. A Advocacia é outro, que não responde a nenhuma das duas. No Senado a gente não tem centralidade de planejamento, centralidade administrativa: nem no estamento político nem no estamento burocrático.	1
A Mesa é uma composição política. Numa legislatura que tem outra composição política [diferente da Mesa anterior], as mudanças ocorrerão de alguma forma, mas, no núcleo do que está planejado, não deveria haver solução de continuidade.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Falta planejamento mesmo na área administrativa. Falta planejamento na Comunicação, no Prodasen, na Diretoria Geral... Os próprios servidores não estão formados numa boa cultura de planejamento. A Casa tem de investir nisso. A Administração tem que trabalhar com planejamento. O agente político tem que entender que ele deve ter um planejamento de médio e longo prazo. Falta realmente uma política respeitada de planejamento da casa. E que isso seja realmente levado à sério pela Mesa.</p>	1
<p>Falta planejamento. Nós herdamos um Senado com pouco planejamento.</p>	1
<p>Há necessidade de centralidade da administração e de planejamento.</p>	1
<p>Há uma dificuldade de caminhar de forma mais estruturada e planejada com necessidades que são evidentes, patentes.</p>	1
<p>Não há um método de planejamento. O planejamento estratégico atual, vigente foi construído assim: adotou-se uma matriz, que foi submetida às áreas e se fez uma consolidação, [que] acaba [não] atendendo a ninguém. É uma costura de colcha, um patchwork, não é uma colcha inteira. [Era] espécie de matriz estratégica das grandes declarações: “deixa esse trecho, mesmo que eu não concorde tanto com ele, que eu tenho que atender tal autoridade”.</p>	1
<p>O ator burocrático não tem plena autonomia [para planejar], porque o planejamento tem que estar mais ou menos subordinado a algum interesse mais político, geral. Mas tem poder para fazer a ossatura principal [do planejamento]. Não faz porque não se organizou pra fazer.</p>	1
<p>O ator burocrático poderia trabalhar politicamente para [ob]ter alinhamento [com o ator político]. Por que o diretor[-geral] não pode submeter o planejamento a uma comissão de consolidação, um planejamento de médio-longo prazo, aprovado pelas Comissões da Casa? Há espaço para isso. A Burocracia tem força para iniciar esse processo com muita eficiência. No momento em que se coloca o ideal do planejamento de médio-longo prazo, [se ganha] força. Só que isso nunca é colocado em prática, por causa também de interesses, de poderes localizados.</p>	1
<p>O planejamento é fundamental para [obtermos] alinhamento estratégico de médio e longo prazo. Esse planejamento geral [deve ser] uma obra construída coletivamente, com concorrência de todo mundo embaixo.</p>	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
O Senado nomeou e empossou médicos em novembro [de 2012] para extinguir o serviço médico em abril [de 2013]. Cadê o planejamento de longo prazo?	1
Se o ator burocrático, concebido como ator burocrático maior, Diretoria Geral, quiser instituir um grupo na Casa para subordinar tudo a um planejamento, tem poder pra isso. O Prodasen, a Comunicação [isoladamente] não têm, fica-se limitado.	1
Se há uma intervenção maior do agente [político], é porque falta também uma política clara de planejamento, que também condicione o agente político. Para obtermos mais o apoio do agente político às ações de rotina e de médio e longo prazo, para que não sejam alteradas, temos que ser mais fortes nisso, temos que ter uma política [de planejamento] mais clara.	1
<b>(T6C4 -) Accountability [Prestação pública de contas.]</b>	<b>1</b>
(T6C4F1) O princípio da <i>accountability</i> é questionável neste contexto.	1
<i>Accountability</i> traz um problema [como princípio de qualificação do alinhamento como legítimo] porque ela é <i>ex-post</i> .	1
<b>(T6C5 -) Transparência [Comunicação ativa ou passiva de um ator a fim de manter outro ator informado sobre propósitos e ações do primeiro.]</b>	<b>25</b>
(T6C5F1) Quanto mais transparência, melhor.	21
[O Senado está] caminhando no sentido da transparência, da regularidade dos procedimentos administrativos.	1
A Administração está se pautando desta forma: não nos negamos a fazer nada que seja legítimo e que o senador possa fazer; agora, vai ser feito com a transparência devida. Porque ele [ator político] deve essa transparência ao próprio eleitorado dele.	1
A agenda burocrática do Senado tem que ser transparente. Nós [ator burocrático] ganharemos a confiança do segmento político [quando] eles perceberem que o corpo burocrático não tem uma agenda própria oculta, [mas] tem uma agenda aberta para sociedade. Na prática, significa líderes capazes de fazerem isso.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
A Burocracia tem sido mais ativa na busca de transparência do que, tradicionalmente, o estamento político. Quanto mais [se] aumentar a transparência e mais se aumentar [a quantidade de servidores] com espírito mais republicano, [mais se cria] espaço para agendas cada vez mais legítimas.	1
A gente vai economizar R\$ 300 M, ou R\$ 10 M no storage. Economiza-se R\$ 10 M, mas não se tem storage. Quanto custa não ter storage? Por não ter o storage, nós não temos [, por exemplo,] transparência nas notas da verba indenizatória, porque não se pode colocá-las na Internet. Quanto custa então? O que significa essa economia? Significa menos transparência.	1
A Lei de Acesso à Informação transformou nossos gastos, que [hoje] são muito transparentes. Há institutos, ONGs, órgãos da imprensa especialistas em trabalhar com isso. Hoje, temos uma administração muito transparente.	1
A transparência ajuda a sociedade a cobrar da gente [ator burocrático] um alinhamento republicano. [E preciso] mostrar que o [servidor] público bem formado, apoiando governantes legítimos, é uma necessidade da sociedade e dá retorno para ela sociedade.	1
A transparência é um caminho e outro é o esclarecimento, dar informação, que também é transparência, na verdade. Dar informação para que a sociedade entenda as necessidades de uma Casa legislativa e pare com a bobagem de dizer que cada senador custa tantas centenas de milhões de reais por ano. Essa conta não existe. Eles [imprensa] dividem o orçamento do Senado por 81, por isso cada senador custa tanto. Isso não é custo do senador, isso é o custo da democracia.	1
A transparência é um caminho para [se] minimizar o custo de transação [da relação entre os atores político e burocrático no Senado].	1
A transparência sobre o uso do dinheiro público faz com que os senadores fiquem cada vez mais contidos e receosos de ultrapassar os limites. O alinhamento das agendas [dos atores político e burocrático] vai acontecer quando a transparência atingir um nível de maturidade tal que o [ator político] senador entenda que, mesmo para fazer agenda política rodar, ele tem que trabalhar dentro de limites definidos previamente pela Burocracia. A transparência vai ajudar [o ator burocrático] a dizer para o senador que ele não pode fazer tudo o que ele gostaria, porque ele tem que submeter a certas regras.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
<p>Não se vai voltar atrás numa política de transparência, que foi extremamente benéfica para o país, e já tem até jurisprudência do Supremo a esse respeito. Voltar atrás é impossível.</p>	1
<p>Nós já tivemos experiência com centralização do [ator burocrático no] Senado. Nesse mundo, não cabe [mais] centralização. É perigoso. O mundo político tem que ser cada vez mais transparente. Quanto mais centralizado mais risco se corre.</p>	1
<p>O que vai diminuir o custo de transação é [o] esclarecimento para a sociedade e a mídia de que a estrutura [ator burocrático] existe não para favorecer o senador, o parlamentar, mas é para democracia. Isso não é claro ainda hoje. O Brasil não enxerga dessa forma.</p>	1
<p>O Senado é um órgão transparente.</p>	1
<p>Para [haver] alinhamento [de agendas entre os atores político e burocrático], tem que haver transparência e cada vez mais maturidade dos [atores] políticos, para que entendam que, internamente também, tem que haver o império das leis. Quando isso acontecer, a agenda política vai ficar mais clara e vai permitir um alinhamento melhor do burocrático com o político.</p>	1
<p>Quanto mais transparência, quanto mais disposição, mais [se] fortalece a atividade administrativa.</p>	1
<p>Queremos quantificar e apresentar para os senadores os custos das reformas de Gabinetes e das reformas de apartamentos [funcionais]: “o senhor está pedindo uma reforma assim; custa cem mil reais; assine aqui que o senhor está de acordo”. E colocaremos no Portal da Transparência. São ações legítimas da Administração, porque lidamos com dinheiro público. [Os senadores] precisam saber quanto estão gastando. É legítimo ele querer reformar o Gabinete dele, mas é preciso: que ele assine a planta, para não mudar a reforma a cada vez que ele tem uma ideia nova; que ele assine os custos; e que ele saiba que, depois, isso vai para o Portal da Transparência.</p>	1
<p>Recentemente, adotamos uma política de transparência que parece que tem funcionado. Cortamos uma série de privilégios, regulamentamos uma série de benefícios. A coisa tem sido resolvida em parte pela transparência. Mostra[-se] à sociedade o que existe de fato e se permite um julgamento mais parcimonioso das decisões do Senado.</p>	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Uma das grandes formas de alinhar melhor as agendas política e burocrática é a transparência. A transparência é uma maneira de ajustar porque, na medida em que a sociedade percebe que os senadores não se submetem às regras burocráticas, a pressão existe para que eles se enquadrem.	1
Uma das preocupações [...] é de que a transparência fique maior na Casa, [com] esquemas de governança para aumentar a visibilidade, o acesso a informações.	1
O Senado passou por período de quase quinze anos com uma administração só e, nos últimos cinco anos, mudou cinco vezes a administração. No passado, as coisas eram muito descoladas, não eram transparentes. Houve, em alguns momentos, uma delegação muito grande ao diretor geral. A partir do momento em que se passou para um novo cenário, com outros diretores gerais e, por outro lado, o Brasil caminhou por leis que incentivam transparência, busca de informação e fortalecimento da cidadania, não há como ser [daquela maneira]. Tudo junto contribui para que não seja mais possível hoje fazer uma [administração] desalinhada dos grandes objetivos da [Comissão Diretora]. o Senado do [...] não existe mais. O que [ele] fazia é impossível fazer, porque hoje há vigilância e há critérios de transparência, de fiscalização de órgãos externos, como o TCU, e do próprio Controle Interno.	1
(T6C5F2) Transparência nem sempre é desejável.	4
[Um exemplo de desalinhamento:] transparência é o que se pede. É ótimo. Dá muitas seguranças. Agora, existem momentos [em que] o Poder Legislativo precisa ter suas intimidades, porque tem coisas que são o modo de fazer, a estrutura interna, o metadado, que não precisa estar disponível para todos. É uma ferramenta própria de trabalho. Às vezes, é exigida do [ator] político essa transparência absoluta e o meio burocrático tem que fornecer. Às vezes, há um descompasso nisso, no limite dessa transparência e as agenda do ator político e do ator burocrático estão em desalinhamento.	1
Por que o nosso processo legislativo eletrônico não avança? [Porque] vai dar transparência...	1

<b>TEMAS (Tn) &gt; CATEGORIAS (Cn) &gt; FATORES (Fn) &gt; FALAS</b>	<b>837</b>
Se a gente [ator burocrático] não aproveitar a oportunidade para, por meio de mecanismos de transparência e de governança, dar uma estrutura mais sólida para Burocracia, o caminho vai ser [o Senado] absorver o estilo do Executivo [cargos de livre provimento ocupando o primeiro escalão da Burocracia, em vez de servidores efetivos]. Muito mais do que do Judiciário.	1
Vamos botar [o processo eletrônico] em todas as áreas da Casa? Não. Na área legislativa não. Porque na área legislativa ainda tem o 'esconde o processo', some com esse negócio, passa um tempo engavetado. O relator segura e ninguém controla o tempo dele, devolve no tempo que quiser, devolve depois dizendo que não quer relatar, passa quatro anos com o processo. Se o processo eletrônico entrar na área legislativa, essa coisa fica exposta. Então, é a área de maior resistência da Casa. A transparência nunca é 100%. Mesmo quando o presidente compra a agenda, compra até a conveniência. Para a sociedade tinha que ser tudo transparente. Por que o [ator político] está sentado no relatório há seis anos? Se é contra, diga logo que é contra. Vai ter que ter uma justificativa. Pelo [processo eletrônico] consegue-se ler os processos e resolver. [Mas] boa parte do jogo do Legislativo ainda é completamente de bastidor e opaco ao cidadão. Às vezes, opaco à própria Burocracia, que está participando e não está sabendo que está ajudando no que está acontecendo.	1
<b>(T7 - -) Comentários sobre a pesquisa [Opiniões verbalizadas pelos entrevistados sobre a entrevista, a pesquisa, o trabalho acadêmico.]</b>	<b>12</b>
<b>(T7C1 -) Pesquisa relevante [O entrevistado reconhece a relevância desta pesquisa para o Senado.]</b>	<b>11</b>
(T7C1F1) Este trabalho é considerado importante e oportuno.	11
A relação entre o ator político e o ator burocrático é uma fonte rica de conteúdo porque a gente é isso. Muito mais isso [do] que qualquer outra coisa de gestão corporativa, [que] fica em segundo plano.	1
Coragem sua [em] mexer nisso.	1
Essa questão [a relação entre os atores político e burocrático] é de extrema relevância .	1
Este trabalho [de pesquisa] é muito importante e oportuno: precisamos mudar o Senado; desenvolver mentalidade pública, institucional.	1

TEMAS (Tn) > CATEGORIAS (Cn) > FATORES (Fn) > FALAS	837
Eu [ator burocrático] quero ver isso depois, vai ser bem rico esse trabalho, muito 'bacana'.	1
Louvo a sua escolha em pegar um assunto espinhoso como esse. Espinhoso porque não interessa ser discutido de forma aberta e clara. Permitir que as pessoas tomem conhecimento, compartilhem, participem das ações, desses processos: é bem louvável da sua parte assumir esse ônus claro. Você está fazendo um bom trabalho.	1
O trabalho que você tá fazendo é muito importante por isto: é o retrato, um espelho. Se eu não gosto do que vejo no espelho, vamos tentar mudar. Se eu não olho o espelho isso não me incomoda...	1
Parabéns pelo trabalho	1
São instigantes as suas perguntas. É um excelente trabalho, superimportante. Nunca vi um trabalho assim, nessa linha. Depois, eu quero.	1
Você tem que colocar também no seu trabalho esta dimensão em relação ao servidor: a leniência. Ou seja, não é só uma certa leniência [relacionada a] pedido de senador. Há direitos exagerados dos servidores. A Burocracia é leniente, muitas vezes, em relação a certos direitos dos servidores.	1
[Sobre a pesquisa] São perguntas difíceis mesmo de responder, que tocam em pontos muito sensíveis, que [...] nunca vi nenhum trabalho abordando, mas a gente sabe que existem. Muitas coisas a gente sabe como funciona, mas não vê teorizado. Gostaria de ler seu trabalho, quando você concluir. O Senado é um órgão com muitos políticos. O funcionamento da Administração é <i>sui generis</i> mesmo. E é sensível. Por isso seu trabalho é útil. Não sei a que conclusão você vai chegar, mas seria muito interessante ver isso sistematizado.	1
<b>(T7C2 -) Teoria adequada [O entrevistado reconhece a adequação da Teoria da Agência a este problema de pesquisa.]</b>	<b>1</b>
(T7C2F1) A Teoria da Agência, usada neste trabalho é considerada adequada.	1
Não saber faz parte do jogo, é uma forma de 'sacanear' quem está fora do jogo, que é [...] o 'cara' mediano, que não tem tempo nem energia para isso. As redes se constituem pra esfolar esse sujeito. E nesse sentido, a Teoria da Agência [suporte teórico da presente pesquisa] é muito interessante, porque tenta modelar o custo do descontrole, do custo transacional.	1

SENADO FEDERAL

