



REVISTA **PARLAMENTO** & **SOCIEDADE**

v. 2 n. 2 janeiro/junho 2014

São Paulo

ISSN 2318-4248

Rev. Parlamento & Sociedade	São Paulo	v. 2	n. 2	p. 1-120	jan./jun. 2014
-----------------------------	-----------	------	------	----------	----------------

A REVISTA **PARLAMENTO & SOCIEDADE**
é uma publicação semestral da Escola do Parlamento
da Câmara Municipal de São Paulo
Solicita-se permuta
e-mail: revista@camara.sp.gov.br
versão eletrônica: www.camara.sp.gov.br

Secretaria e Redação
Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta - Viaduto Jacaré, 100
13º andar, sala 1302A
São Paulo - São Paulo - CEP 01319-900

Expediente

Editor geral: Eros Belletato

Editor científico: Leonardo Barbagallo

Editor executivo: Alexandre Augusto Liceski da Fonseca

Conselho editorial: Eros Belletato, Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Antonio Rodrigues de Freitas Jr., Carlos Alexandre Leite Nascimento, Emerson Rildo Araújo de Carvalho, Karina Florido Rodrigues, Leonardo Barbagallo, Milton Bellintani

Comitê Científico: Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (FGV – EESP), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC – Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo); **parecerista ad hoc:** Antonio Rodrigues de Freitas Jr. (USP – Departamento do Trabalho e Seguridade Social)

Equipe técnica: Luciano Freitas

Fotografia da capa: Palácio Anchieta, sede da Câmara Municipal (Acervo Iconográfico – CCI.1)

Revisão: Alexandre Augusto Liceski da Fonseca

Projeto gráfico: Fernanda Buccelli

Diagramação: Fatima Regina S. Lima

Editoração, CTP, impressão e acabamento: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo

Tiragem: 2 mil exemplares

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP. 32

Revista Parlamento & Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo. - Vol. 2, n. 2 - (2014).
- São Paulo : CMSP, 2013-

Semestral

Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Artigos)

ISSN 2318-4248

I. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo – Periódicos 3. Políticas Públicas – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

Racionalidade técnica no processo legislativo

Allan Rodrigues Dias¹

Edinei Arakaki Guskuma²

Fernanda Paula de Carvalho Motta³

Juliana Trufino⁴

Monica Lilia Vigna Silva Grippo⁵

Roberto Tadeu Noritomi⁶

Simone Fantucci⁷

Resumo

A partir da relação “poder e conhecimento” e o processo de tomada de decisão, o artigo explora a correspondência entre a ciência e a política. Os mecanismos institucionais de atuação do poder legislativo pressupõem a existência de informações processadas de maneira criteriosa a partir das diversas especialidades profissionais. Assim, o artigo apresenta brevemente o desenvolvimento, a configuração e o funcionamento do poder legislativo, assumindo como fio condutor o processo de tomada de decisão, considerado na sua relação intrínseca entre as racionalidades política e técnica. Em seguida aborda seu foco principal, o qual é circunscrito e incide sobre o trabalho de consultoria técnica no âmbito do poder legislativo⁸, mais precisamente sobre as condições e os instrumentos téc-

1 Mestre em Psicologia Social pela USP. Consultor Técnico Legislativo em Psicologia da CMSP.

2 Graduado em Administração pela USP e Especialista em Gestão Pública pela PUCCAMP/SP. Consultor Técnico Legislativo em Administração da CMSP.

3 Mestre em Serviço Social pela UNESP/SP. Especialista em Direitos Sociais e Competências Profissionais pela UNB/DF. Consultora Técnica Legislativa em Serviço Social da CMSP.

4 Especialista em Recursos Humanos, Psicopedagogia e Psicoterapia Breve. Consultora Técnica Legislativa em Psicologia da CMSP.

5 Mestre em Enfermagem em Saúde Coletiva/USP. Especialista em Gerenciamento de Unidades de Saúde. Consultora Técnica Legislativa em Enfermagem da CMSP.

6 Mestre e Doutor em Sociologia pela USP. Consultor Técnico Legislativo em Sociologia da CMSP.

7 Mestre em Serviço Social pela PUC/SP. Consultora Técnica Legislativa em Serviço Social da CMSP.

8 O papel da consultoria técnica já foi discutido em artigo anterior publicado nesta revista: COCCO JÚNIOR, J. G.; FANTUCCI, S. A Capacidade técnica do Poder legislativo: o papel das consultorias institucionais legislativas. **Revista do Parlamento Paulistano**, revista da Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, v. 2, n. 3, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/indez.php?option=_content&viewarticle&id=11032&Itemid=240>. Acesso em: 28 mar. 2014.

nicos e metodológicos que devem ancorar esse trabalho no âmbito parlamentar. Por este campo ser pouco abordado nos estudos acadêmicos, o que se verá é um ensaio exploratório que visa contribuir para reflexões futuras sobre o papel dos recursos técnico-científicos dentro do Estado.

Palavras-chave: Parecer técnico. Consultoria Técnico-Legislativa. Poder Legislativo.

I. Introdução

Poder e saber compõem os termos indissociáveis de uma equação clássica. Numa acepção normativa antiga e bem consolidada, quem representa e conduz deve estar particularmente preparado para discernir e resolver os problemas de sua coletividade. Precisa, portanto, possuir um conhecimento especial e elevado sobre as coisas. Deve ser um sábio, que detém as prerrogativas para fazer o bem⁹. Não basta somente esse fator, mas ele é um dos componentes fundamentais que caracterizam o “bom” governante/legislador/magistrado. O exercício do poder exige o conhecer, de tal forma que se possa agir adequadamente, com clareza, precisão, objetividade e, antes de tudo, justiça. Grosso modo, é isso que está substanciado na ideia do “rei-filósofo”, exposta por Platão no vigoroso diálogo *A república*. No livro V desta obra, ao argumentar com Glauco sobre a direção do Estado, Sócrates é categórico ao afirmar que:

Enquanto os filósofos não forem reis nas cidades, ou aqueles que hoje denominamos reis e soberanos não forem verdadeira e seriamente filósofos, enquanto o poder político e a filosofia não convergirem num mesmo indivíduo, enquanto os muitos caracteres que atualmente perseguem um ou outro destes objetivos de modo exclusivo não forem impedidos de agir assim, não terão fim, meu caro Glauco, os males das cidades, nem, conforme julgo, os do gênero humano, e jamais a cidade que nós descrevemos será edificada. Eis o que eu hesitava há muito em dizer, prevendo quanto estas palavras chocariam o senso comum. De fato, é difícil conceber que não haja felicidade possível de outra maneira, para o Estado e para os cidadãos.¹⁰ (PLATÃO, 1983, p. 252).

9 O argumento não vai se deter sobre a discussão referente ao caráter manipulador e ardiloso dos usos do conhecimento e da prerrogativa de o poder produzir saber. Este é outro debate, inserido na seara foucaultiana e de outros tantos. O que importa neste momento é discorrer sobre os potenciais de uma perspectiva normativa/formalista que se fixou ideológica e institucionalmente.

10 Essa defesa do filósofo como depositário natural das prerrogativas do exercício do poder político também aparece em outro importante diálogo de Platão chamado *Político*.

Como nem todos os cidadãos poderiam ser filósofos, pela formação peculiar e rigorosa que isso exigiria, fica claro que o governo seria franqueado a uma minoria seleta – uma aristocracia, na acepção platônica. Os poucos e bons detentores de sabedoria e justiça.

De modo muito raso, para fins do argumento deste texto, é possível dizer que essa noção da supremacia intelectual-racional acabou se fixando numa espécie de eixo norteador que ao longo de séculos sempre esteve presente numa variedade de aspirações político-ideológicas. Sua feição mais concreta assumiu a forma do “déspota esclarecido”, influenciada por grandes filósofos itinerantes que procuravam executores de seus ideários reformadores da sociedade¹¹. Se o monarca, detentor legítimo do poder, não possuía o saber que o cargo exigia, lá estava o filósofo para lhe trazer o discernimento necessário. Já Rousseau, numa perspectiva democrática radical, tem em mente a ideia de uma “república” organizada segundo uma espécie de “legislador absoluto”, impessoal e universal, quando afirma: “[...] para descobrir as melhores regras de sociedade que convenham às nações, precisar-se-ia de uma inteligência superior, que visse todas as paixões e não participasse de nenhuma delas, que não tivesse nenhuma relação com a nossa natureza e a conhecesse a fundo [...]”. (ROUSSEAU, 1962, p. 45).

Aqui não se trata de nenhum “rei-filósofo” ou “déspota esclarecido”, mas da própria força da Razão investida da autoridade divina e incumbida de ordenar e dirigir o mundo: “Essa razão sublime,” dirá Rousseau, “que escapa ao alcance dos homens vulgares, é aquela cujas decisões o Legislador põe na boca dos imortais, para guiar pela autoridade divina os que a prudência humana não poderia abalar” (ROUSSEAU, 1962, p. 47).

Na esteira disso, a história humana, imersa na história natural, começa a ser pensada como acometida por uma lógica imanente que deve ser entendida e obedecida pelos homens para que eles assim vivam em consonância com a “ordem natural das coisas”. Construir a organização social humana é, portanto, tarefa de uma consciência poderosa que seja capaz de identificar a racionalidade do desenvolvimento universal e, com isso, formular as leis adequadas a tal orientação. A lei jurídica é o espelho da lei natural e esta somente é dada pela investigação da realidade concreta pela ciência. A especulação metafísica deve ceder o lugar ao conhecimento empírico, científico. Assim, não se trata mais do “rei-filósofo” ou do “legislador absoluto”; agora surge o “cientista supremo” como o

11 Dentre os principais arautos dessa visão encontram-se pensadores como Diderot, Voltaire e D’Alembert, que frequentaram cortes de importantes governantes do século XVIII.

agente a ocupar o Estado e elaborar as leis inarredáveis que a chamada evolução histórica natural exige.

Condorcet e Saint-Simon serão os grandes pioneiros dessa ideia, que ganhará cunhagem filosófica mais robusta no início do século XIX com Auguste Comte¹². Este pensador francês será responsável por uma das mais influentes linhas de pensamento até hoje, que é o positivismo. A partir daí, mas não só com isso, vai se firmar a crença de que a história progride e esse progresso está subordinado à evolução da natureza. Conhecer a lei que rege essa evolução é a condição *sine qua non* para conhecer o sentido inexorável da trajetória humana. Imbuído desse princípio, Émile Durkheim, fundador da sociologia acadêmica, chegou a propugnar, na esteira da visão *comteana*, a proeminência dos cientistas, especialmente do sociólogo, na condução do Estado e do tão propalado progresso social.

Com o avançar dos séculos e o acúmulo das realizações tecnológicas e econômicas se acentuando, essa “esperança” cientificista e tecnocrata vai impregnar o imaginário e reforçar a noção de que a Razão ordena e conduz a História, sendo que o desenvolvimento técnico-científico (maior conquista da Razão) leva à frente a humanidade e a torna cada vez mais feliz. Vê-se logo que essa concepção nutriu a legitimação do conhecimento técnico-científico, ou melhor, o tecnocratismo, como a autoridade a ser seguida, uma verdade incontestável contra qualquer argumento. Despolitiza-se a condução do Estado. O debate político entre visões de mundo perde espaço ou é camuflado pela figura da autoridade competente, ou melhor, do tecnocrata e dos seus cálculos matemáticos, gráficos e tabelas supostamente neutros e acima das contingências e veleidades humanas. Jürgen Habermas, na melhor tradição *frankfurtiana*, deteve-se sobre isso em seu ensaio “Técnica e ciência enquanto ideologia”¹³, no qual discutia a preponderância dos artifícios técnico-industriais sobre os domínios da vida, num controle que se amplia e engolfa a tudo e a todos. Neste caso, a razão instrumentalizada se transforma num dos principais vetores da vigilância e da subjugação societária. O efeito desse movimento técnico-científico voraz e avassalador seria o inverso de suas promessas: ao contrário da autonomia e da liberdade, criaram-se mecanismos burocráticos de cerceamento e anulação individual, processos de alienação, tecnologias de destruição em massa, regimes totalitários e genocidas, crise ambiental etc.¹⁴.

12 Há um curioso texto (1803) de Henri de Saint-Simon, antecessor de Comte, em que ele apresenta seu “sonho” de organização social concedendo a Isaac Newton “a direção da inteligência humana e a orientação dos habitantes”. Saint-Simon, é importante ressaltar, foi uma referência importante para o pensamento positivista de Comte.

13 HABERMAS, J. Técnica e ciência enquanto ideologia. In: Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno. São Paulo: Abril, 1980. (Coleção Os Pensadores).

14 Ver sobre isso também as reflexões de Horkheimer (1976) e Marcuse (1968).

Sob o impacto desse processo racionalizador e burocratizante, toda a complexidade da instância política é reduzida ao formalismo jurídico-financeiro cego dos administradores econômicos e juristas. Nessa perspectiva, os fenômenos do Estado e os embates políticos são convertidos em questões de constitucionalidade e de viabilidade financeira, como se apenas tais considerações fossem fundamentais para se pensar os rumos da sociedade. O resultado disso é a despolitização, ou seja, a perda da autonomia dos agentes políticos em benefício do positivismo gerencial tecnocrata, à direita e à esquerda.

Entretanto, por mais que o diagnóstico do cenário pareça catastrófico, é importante tomar a precaução para não se render a uma visão irracionalista sem medida, como aquela que vicejou dentro e fora da seara acadêmica estrangeira desde meados dos anos 70¹⁵. Essa desconfiança diante da razão, se salutar por um lado, levou, no extremo, à sua negação quase que total e a uma desesperança, para muitos, paralisante.

Se é verdade que a Razão não tornou o mundo o imenso paraíso profano, industrioso, justo e livre, conforme apregoado pelos arautos da modernidade originária, isso não quer dizer que as “razões do Iluminismo”¹⁶ tenham sido derrotadas e devam ser debeladas sumariamente. Esclarecer e prover as condições para a emancipação crítica do ser humano continuam sendo diretrizes fundamentais do racionalismo. E levá-lo às últimas consequências, isto é, à crítica e à autocritica permanente e metódica, é o antídoto para impedir os descaminhos totalitários da tecnocracia ou de qualquer ditador. Além disso, não é possível dizer que a única herança de toda a promessa racionalista tenha sido um espólio de ruínas infundáveis. Muitas criações e conquistas também se deram no sentido possibilitar a emancipação humana. Um dos exemplos disso é certamente a institucionalidade política que se erigiu desde a antiguidade até hoje, de Platão a Robert Dahl. Indubitavelmente a democracia burguesa, construída a partir do século XVIII, com todos os seus limites materiais e reduzidas circunscrições geográficas, ainda que não tenha entregado o prometido, promoveu alguns marcos importantes para o convívio mínimo e civilizado entre os diferentes segmentos sociais. Pelo menos do ponto de vista formal surgiram os direitos liberais, ampliaram-se os mecanismos de discussão e de acesso ao Estado etc.

Evidente que se trata de uma dominação de classe e isso não deve ser perdido de vista, mas dentro desse cenário institucional a participação política, no

15 Michel Foucault foi um dos importantes pontos de apoio dessa vaga “irracionalista”.

16 Expressão que é título de um conjunto de ensaios de Sérgio Paulo Rouanet. Nessa obra o diplomata brasileiro discute exatamente a condição da racionalização do mundo na atualidade.

governo ou no parlamento, foi ampliada. Pelo sufrágio universal, todos os indivíduos a partir de certa idade podem votar e ser candidatos a qualquer cargo público eletivo. Ninguém precisa ser um ungido divino, um herdeiro aristocrático ou um sábio genial para ocupar a direção do Estado ou a elaboração de suas leis. Basta que obtenha os votos necessários e o indivíduo é eleito. Este é um dos grandes ganhos da democracia: se todos podem ser governantes ou legisladores, o fundamental é a existência de uma burocracia administrativa impessoal para executar as ordens e um corpo técnico-científico que proporcione a qualquer agente público no exercício do mandato as condições para discernir, resolver ou constituir regras sobre as questões coletivas. Portanto, se a antiga ideia do “rei-filósofo” soa ingênua e moralmente disparatada aos olhos de hoje, isso não quer dizer que seja desprovida de todo sentido. Afinal, o mínimo que se espera daquele que vai tomar decisões ou construir regras e metas para a sociedade é que tenha um conhecimento especial ou pelo menos atue lastreado em parâmetros racionais básicos.

Na arena democrática, multifacetada de interesses e assentada no debate aberto, a dialogia política requer sujeitos autônomos e preparados para lidar com os dados do problema político. Nas palavras de Bobbio (1986, p. 20)¹⁷: “[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. E para que as condições sejam adequadas não são suficientes as liberdades de associação e de manifestação. É necessário, igualmente, que os atores políticos estejam fundamentados de maneira objetiva e utilizando recursos argumentativos compreensíveis para os demais contendores e, igualmente, para o público mais amplo.

É nesse ponto que se dá o encontro crucial moderno entre a política e o conhecimento, o poder e o saber. De um lado, o mandatário (governante ou legislador), e do outro o profissional especializado. Ao primeiro cabe a responsabilidade pelo ato decisório enquanto, ao segundo, o fornecimento dos elementos objetivos para que ocorra a decisão. A ciência não usurpa da política seu papel; estão irmanados ainda que difiram. Weber (1992, p. 42-43) já apontara isso ao afirmar que:

A ciência pode proporcionar (ao homem público) a consciência de que toda ação, e também, naturalmente, segundo as circunstâncias, a inação, implica, quanto às suas consequências, uma tomada de posição em favor de deter-

17 A visão de Bobbio dos progressos democráticos segue uma orientação liberal-formalista, que merece a crítica, mas isto não cabe ao objeto deste texto.

minados valores, e, deste modo, por regra geral contra os outros... Porém, fazer a escolha é assunto do homem público.

Fica bem patente, aqui, uma distinção importante de responsabilidades. O cientista tem um compromisso direto e inarredável com a produção de informação, com os instrumentos objetivos disponíveis. Para ele tais informações independem de seus interesses, desejos ou vinculações político-partidárias, ou seja, elas devem vir à tona não importando o impacto que possam ter, e mesmo que contrariem suas orientações. Por sua vez, o político é portador do que Weber chamaria de “ética da responsabilidade”, o que significa dizer que o governante ou parlamentar, diante dos dados recebidos, da estratégia partidária e da coletividade envolvida, deve pesar um variado leque de consequências antes de tomar sua decisão, que poderá ou não considerar o indicativo produzido cientificamente. O que importa é que o ato não ocorra no vazio; sem que tenha sido processada a avaliação racional das consequências práticas do ato a ser tomado.

Nos regimes democráticos contemporâneos, o político é o representante legítimo dos anseios, interesses e propostas que atendam aos segmentos sociais. Ou pode até mesmo expressar um grande ideal coletivo, uma liderança carismática religiosa ou profana. Sua legitimidade é dada pelas urnas, somente. Ele está desincumbido de ter domínio sobre tudo ou ser um exímio especialista num dado tema. Claro que se fosse dotado dessas características, juntamente com outras, seu sucesso seria imbatível, pois em princípio o “rei-filósofo” certamente permanece no imaginário de muitos¹⁸. Mas a fragmentação e a alienação moderna já demonstraram que isso é impossível e que o mundo se tornou demasiadamente complexo para se sonhar em conhecê-lo com segurança, na sua totalidade ou na sua particularidade. Daí a divisão do trabalho e a profissionalização, que permite a dedicação dos indivíduos a atividades diferentes e com maior profundidade.

Dentro desse cenário complexo, extremamente segmentado, pleno de inúmeros processos concomitantes, descompassados e antagônicos, com atores coletivos dos mais variados matizes e interesses, o político e o cientista, em geral, não compõem uma individualidade, um sujeito único – o “rei” e o “filósofo” estão separados. Como realizar a reconciliação necessária?

A própria institucionalidade democrática atual soluciona isso por meio do reconhecimento e da disposição dos quadros profissionais especializados na

18 Ainda se observam casos de políticos eleitos pelo renome intelectual ou por certa notoriedade profissional, mas isso não pode ser analisado de modo tão imediato.

prestação de consultoria técnico-científica. Em geral, o aparato estatal (executivo, legislativo e judiciário) possui setores de consultoria que contribuem para a produção e sistematização de dados que servirão de base para as mais diversas modalidades de ações públicas (planejamento, fiscalização, monitoramento, laudos, julgamentos, programas, elaboração legislativa etc.). Assim, o representante público (executivo ou parlamentar, e até mesmo magistrado), tendo a prerrogativa inalienável da decisão política, poderá tratar de qualquer questão (que será sempre política) dentro de parâmetros técnicos mínimos. Para que as coisas aconteçam desse modo, é necessário contar com uma assessoria técnica especializada que não seja apenas um corpo de compiladores técnicos de dados secundários, ou terciários, baseados em ferramentas de busca na internet. Essa equipe deve possuir a competência profissional e as condições de operação autônoma para equacionar as questões demandadas, escolher o método e as fontes de abordagem e o enfoque de inferência e sistematização dos dados.

É esse encaminhamento criterioso que vai possibilitar a apresentação de informações com maior grau de segurança para a decisão política. Evidentemente que os resultados levantados não atrelam (nem devem) a ação do político, como já foi mencionado anteriormente. E o inverso também é válido: a demanda política não deve atrelar os resultados da pesquisa.

A autonomia da política é a própria liberdade do ser humano em definir o rumo da história. Numa sociedade herdeira do Iluminismo, a Razão é um elemento que, acredita-se, pode tornar as decisões menos dolorosas, ou dolorosas para um número menor de indivíduos. A grande questão é como articular as distintas esferas da política e da ciência, do poder e da técnica. Esse ponto é dos mais controversos e debatidos.

Até onde vão as fronteiras da vontade política e as da consideração técnico-científica? Não faz parte dos anseios deste texto se embrenhar por essa discussão. O foco aqui é mais circunscrito e incide sobre o trabalho de consultoria técnico-legislativa, mais precisamente sobre as condições e os instrumentos técnico-metodológicos que devem ancorar esse trabalho no âmbito parlamentar. O campo ainda é pouco abordado nos estudos acadêmicos notadamente em função da novidade e do desconhecimento da função dessa, por isso o que se verá é mais um ensaio exploratório que visa a trazer contribuições para reflexões futuras sobre o papel dos recursos técnico-científicos dentro do Estado.

2. Poder legislativo: alguns apontamentos

Considerando que se parte do poder legislativo, far-se-á uma sucinta explanação sobre a sua constituição, pois para a compreensão deste, necessaria-

mente, requerer-se-ia conhecer a sua constituição nos processos históricos¹⁹, ou seja, a sua conformação no Estado Moderno²⁰, uma vez que esta reflete a relação do Estado com a sociedade civil no que concerne à busca da “liberdade individual” em face do poder absolutista do Estado.

Assim, não se faz uma digressão histórica sobre as origens do poder legislativo, porém, ressalta-se que o cerne da sua configuração foi a reunião dos homens mais experientes em assembleias para a discussão de soluções visando o bem da coletividade, ou para dirimir conflitos entre governantes e governados.

A evolução histórica do legislativo é a discussão, o debate em termos institucionais de problemas públicos. O debate desenvolveu entre os homens o raciocínio objetivo, a argumentação, a tolerância, o hábito de questionar os problemas coletivos. [...] sua significação histórica é atribuída como instituições limitadoras do poder real, e como instâncias de resistência ao arbítrio e à concentração de poder. (SALDANHA, 1983, p. 35-41).

Antes de os Estados serem organizados em diferentes poderes, era o rei “*o senhor da lei e da ordem*”, exercendo tal poder de forma autoritária²¹. A burguesia²², descontente com os impostos cobrados pelo rei, elaborou uma Carta, exigindo a convocação de um conselho formado pela nação para discutir e aprovar, ou não, tais impostos²³. Assim, do ponto de vista político, ressalta-se a importância de uma esfera institucional que pudesse limitar o poder absoluto do Príncipe, assegurando a liberdade dos indivíduos. Entretanto, a consagrada liberdade estava

19 O poder vinculado ao exercício da autoridade e da opressão de uma instituição sobre os homens, em suas várias formas, foi limitado pela mesma sociedade civil que o criou. Nesse sentido, as revoluções Gloriosa (Inglaterra), Americana (Estados Unidos) e Francesa (França) foram marcos históricos na tentativa de estabelecer algum tipo diferente de Estado, e, conseqüentemente, a luta pela democracia foi parte deste processo.

20 O Estado Moderno emerge no período do final do século XV, com a ascensão do Absolutismo e do capitalismo. Foi uma época de embates entre a liberdade dos indivíduos e o absolutismo do monarca. Sua evolução caracterizou-se pela ordem legal, pela burocracia, pela jurisdição compulsória e pela demarcação do território e uso legítimo da força.

21 Essa época, conhecida como “Era Absolutista” foi marcada pela atuação do Estado controlador das atividades econômicas em sua totalidade, constituindo-se num poder central, supremo e soberano. Havia a necessidade de um governo centralizador em que os homens abriam mão de suas liberdades individuais em nome do poder do Estado.

22 A burguesia foi favorecida de certa forma pelo Estado Absolutista, que lhe garantia a segurança das caravanas comerciais em franca expansão pelo mundo. A Carta Magna datada de 1215 foi um documento que limitou o poder soberano dos reis ingleses. É considerada o primórdio do que viria a ser o Constitucionalismo.

23 “A expansão das atividades mercantis [...] chocava-se com a estrutura do Estado Absolutista; [...] essa revolução das condições econômicas da vida social não foi seguida por uma mudança correspondente na estrutura política”. (NETTO, 2009, p. 74).

associada muito mais aos interesses dos grandes comerciantes e a igualdade era um aspecto tão somente formal diante de um mundo repleto de todo tipo de desigualdade: econômica, social e política.

Teve início uma forma jurídico-legal para dar conta da institucionalização dos poderes do Estado. Seguiu-se, então, o princípio da separação dos poderes. Ao Legislativo atribuiu-se a função normativa, principalmente pela Lei Maior – a Constituição –, que norteou a organização do Estado e criou a segurança dos direitos.

Para Jean-Jacques Rousseau²⁴, a sociedade civil tinha sido corrompida pela propriedade privada, sendo que o Estado protegeu o interesse de alguns, preservando a desigualdade e não o bem comum. Por isso, o contrato social de Rousseau propôs a configuração de um Estado no qual o poder deriva de uma vontade geral do povo – princípio este que deu base ao novo Estado social.

Os problemas decorrentes da expansão e solidificação do Estado capitalista em nível mundial evidenciaram-se, de maneira que a questão social emergiu como expressão das contradições do capitalismo²⁵. A ideologia liberal passou a ser questionada e a supressão da interferência do Estado na regulação da economia foi revista diante de tantas injustiças sociais. Assim, o Estado Social de direito ou Estado de Bem-Estar veio responder às demandas de uma sociedade desigual, chamando para si a responsabilidade de gerir os problemas sociais. O Estado tornou-se provedor legítimo dos direitos sociais, institucionalizando-os através da Administração Pública.

A partir disso, o Estado ampliou seus fins e o Poder Executivo passou a ser responsável por uma gama maior de tarefas diante da crescente complexidade de assuntos que necessitava gerir. O final do século XIX e início do século XX configuraram-se como o período em que o Estado assumiu amplamente ações sociais de forma planejada, constituindo o chamado Estado de Bem-Estar Social. Contrariamente, nas duas últimas décadas do século XX, o Estado neoliberal caracteriza-se pela mínima intervenção nos “negócios” da sociedade, sobretudo no que se refere à regulação do mercado e pelo enfraquecimento da intervenção social.

Diante das contradições e conflitos inerentes à conformação dos Estados em seus aspectos políticos, econômicos e sociais, o surgimento do Parlamento

24 Rousseau, ao contrário de Hobbes e Locke, atribuiu ao pacto social um prejuízo aos indivíduos. Propõe que a soberania esteja localizada no povo, portanto, o Estado está a serviço do soberano, ou seja, do próprio povo. Propõe também a necessidade de representantes políticos, desde que houvesse a rotatividade dos mesmos, sob pena da degeneração dos governos.

25 As primeiras expressões da questão social, conforme Behring e Boschetti (2011), foram decorrentes da constituição das relações sociais capitalistas num determinado momento histórico. No século XIX a luta em torno da jornada de trabalho e o processo de acumulação capitalista impulsionam a desigualdade social e a exploração que começa a deslocar-se como questão social a ser tratada pelo Estado.

contemporâneo, segundo Polveiro Júnior (2006), deu-se pelo fato de se restringir o poder soberano em questões de tributação. Num segundo momento, por intermédio da representação e do voto censitário, a população excluída pôde participar do poder político. E, posteriormente, com a implantação do sufrágio universal e a extensão do voto às mulheres e analfabetos. Nesse sentido, o Parlamento é o espaço do poder²⁶, pois permite o livre debate das ideias e a maior participação do povo nas decisões do Estado.

Para finalizar a questão do poder legislativo cabe falar das três funções clássicas do Estado. Montesquieu²⁷ desenvolveu a teoria da tripartição dos poderes, estabelecendo, assim, um sistema de proteção da liberdade política dos cidadãos a partir do princípio de que, com o poder nas mãos da mesma pessoa, a sociedade estaria privada de sua liberdade, portanto, sob a vigência de um governo tirânico. Montesquieu concluiu, então, que o Estado deveria ser dividido em três formas de poder: o de legislar, o de executar e o de julgar. Essas três funções seriam distribuídas a órgãos diferentes do Estado.

Cabe ressaltar, porém, que essa separação não se faz de maneira rígida. Cada órgão do Estado (o Executivo, o Legislativo e o Judiciário) está incumbido de atribuições específicas, mas cada qual controla os demais. No século XVIII, os Estados Unidos aprimoraram ainda mais a ideia de separação de poderes. O sistema de freios e contrapesos – ou “*checks and balances*”, como também é conhecido – consiste em serem os poderes repartidos e equilibrados entre os diferentes órgãos, sendo que nenhum pode ultrapassar os limites estabelecidos na Constituição sem ser eficazmente detido e contido pelos outros. Cada um dos três poderes também exerce as funções dos demais. Assim, cada qual tem a sua independência financeira e administrativa, sem, contudo, haver uma independência irrestrita. Os abusos sempre devem ser evitados a fim de se preservar o equilíbrio do sistema.

Por isso mesmo é que existe a cooperação do Poder Executivo no processo legislativo, por meio do veto e do poder de iniciativa. Da mesma forma,

26 O compartilhamento do Poder refere-se à relação entre maioria e minoria na composição parlamentar. Mesmo que haja o livre debate e a participação da sociedade, a “maioria” dos parlamentares é que deliberará sobre qualquer questão. Assim, a divisão de poder obedece ao princípio da maioria. Entretanto, nos dias atuais, muitas vezes a maioria que detém maior parcela de poder são os que ocupam posições “vantajosas” no interior da Instituição, seja como seu Presidente, como membro da Mesa Diretora, Presidente de Comissão, como Líder de Governo ou até mesmo nos principais cargos da administração interna.

27 Embora Montesquieu tenha usado a palavra “separação”, sua intenção foi identificar as funções do poder político, atribuindo-as a diferentes órgãos. O poder do Estado continua sendo uno, ou seja, a existência do Estado se justifica pelo seu único fim: gerir os interesses gerais da sociedade.

o Poder Judiciário poderá declarar inconstitucionais normas oriundas do processo legislativo. Outra forma de interferência de um Poder sobre o outro é o fato de o Legislativo funcionar como órgão investigador e até mesmo julgador, em determinadas circunstâncias. (SIQUEIRA, 2009, p. 34).

Cada um dos Poderes de Estado possui estrutura e organização próprias para que possam dar cumprimento às suas respectivas funções. Vê-se a seguir como se configura este funcionamento no poder legislativo a fim de compreender mais adiante a dimensão técnica das decisões colegiadas.

2.1 Funções, estrutura e organização do Poder Legislativo

Dentre as funções do poder legislativo, a prerrogativa de legislar é a sua função mais conhecida. A função de elaboração das leis compreende todos os assuntos da competência de cada esfera de governo, sendo que, cada vez mais se tornou necessário regular diversos aspectos da vida social.

Existem diversas proposições elaboradas pelo Legislativo que, tal como a feitura de uma lei, passam por um rito obrigatório chamado de processo legislativo²⁸. Conforme Meirelles (2008), entre elas está o Decreto Legislativo, que consubstancia as deliberações do Plenário sobre assuntos de interesse geral do Município, ou seja, são dependentes do pronunciamento político do Legislativo. Exemplos: aprovação de convênios e consórcios, aprovação de contas, concessão de títulos honoríficos, entre outros. Já as Resoluções são matérias de exclusiva competência do Legislativo e de interesse interno desse órgão, promulgadas por seu presidente, portanto não necessitam da sanção do Executivo.

Outras proposições percorrem um caminho menor em comparação aos Projetos de Lei, de Resolução e de Emenda às Constituições ou à Lei Orgânica²⁹. São elas: as indicações que sugerem aos poderes competentes medidas de interesse público; as moções, como manifestação do Legislativo sobre determinado assunto, solicitando providências, protestando ou repudiando algo; os requerimentos, dirigidos à Presidência para solicitação de informações, principalmente ao Executivo, convocação de autoridades, etc. De qualquer forma, tais proposições envolvem deliberações do Plenário, cuja tramitação atenda ao regimento

28 Todos os órgãos legislativos do Brasil funcionam com base no processo legislativo, procedimento obrigatório, elencado na Constituição Federal brasileira e que constitui num rol de procedimentos que ditam o ato de legislar.

29 No caso, a Constituição Federal, as Estaduais e, nos municípios, a Lei Orgânica.

interno respectivo e com votação que conste em ata para que produza efeitos internos ou externos.

Deve-se enfatizar que o Legislativo não administra e/ou executa os serviços do Poder Executivo, mas delibera e edita normas gerais. Assim, os representantes eleitos não podem adentrar em matérias legislativas, as quais são de iniciativa exclusiva do Executivo, tais como: criação e estruturação de secretarias; matéria de organização administrativa, execução de obras e serviços públicos, criação de cargos, funções ou empregos, regime jurídico e previdenciário dos servidores; fixação e aumento da remuneração, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. As demais matérias “em comum”³⁰, conforme Meirelles (2008), competem aos dois Poderes. Embora seja de iniciativa privativa do Poder Executivo legislar sobre os assuntos acima, vale ressaltar que as matérias são submetidas à apreciação do Poder legislativo, ou seja, compete-lhe debater e votar tais projetos, aprimorando-os quando necessário, mas não os propondo.

A função de controle e de fiscalização se refere à atribuição do Legislativo de sustar atos normativos do Poder Executivo, os quais venham a extrapolar o seu poder regulamentador. Cabendo-lhe também a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial por meio do julgamento das contas do Executivo. A fiscalização pelo Poder Legislativo sobre a Administração é uma das mais importantes prerrogativas institucionais, pois aos parlamentares foi delegada não somente a faculdade de legislar, mas também poderes para assegurar um governo competente.

Em virtude da amplitude da atuação do Governo, nos dias de hoje, cabe cada vez mais ao Parlamento a função de controle sobre esse e suas atividades burocráticas. Já não pode o Legislativo se limitar à fase legislativa, posto que esta se encontra cada vez mais restrita, vez que a atividade de controle se apresenta como fundamental para o sistema de equilíbrio dos poderes políticos, assegurando assim o regime democrático. (COSTA, 2005, apud MAURANO, 2008, p. 33).

Os Legislativos concretizam sua função administrativa nas atividades de sua organização interna, ou seja, deliberam sobre a composição da mesa diretora e das comissões, a regulamentação de seu funcionamento e a sua estruturação. A sua organização interna envolve, obviamente, a organização dos serviços e o quadro de recursos humanos. A função julgadora do poder legislativo refere-se à

30 De acordo com a Constituição Federal, as matérias concorrentes se referem àquelas do âmbito Estadual e Federal e as matérias comuns são aquelas que competem aos três entes federativos.

instauração de processos contra o chefe do Poder Executivo e seu respectivo vice, além de Ministros e Secretários, em acordo com a respectiva esfera enquanto ente federativo (municipal, estadual ou federal). Por último, de acordo com Maurano (2008), a função deliberativa consiste em alcançar a melhor solução para os problemas e onde é necessário o diálogo e o debate, sendo um dos momentos de maior importância no âmbito dos Legislativos.

Para que os Legislativos possam desempenhar suas funções, há uma estrutura básica constituída por normas e regras de procedimentos, normalmente arroladas nos regimentos internos. Importante destacar que no âmbito de seu funcionamento há uma conformação constituída pelos políticos eleitos e outra por uma estrutura administrativa e técnica da própria instituição, formada por servidores públicos que tratam dos aspectos administrativos e técnicos, embora a estrutura permanente venha a ser aquela que melhor responde a problemas de descontinuidade de processos.

Administrativamente, o órgão diretivo do Legislativo é a Mesa Diretora. Segundo Meirelles, (2008), compete-lhe a direção, administração e execução das deliberações aprovadas pelo Plenário. Este por sua vez é o órgão máximo do poder legislativo, uma vez que se constitui na reunião de todos os parlamentares, portanto, local e momento de maior expressão da representatividade parlamentar. Outra divisão importantíssima na estrutura do poder legislativo brasileiro, assegurada na Constituição Federal, assim como em grande parte dos parlamentos no mundo³¹, é a existência das Comissões Parlamentares³², temática abordada a seguir.

2.2 As Comissões Parlamentares: órgãos de especialização do Poder Legislativo

No Poder legislativo existem diferentes tipos de Comissões Parlamentares: as permanentes, as temporárias, as especiais ou de inquérito. Segundo Zancaner (2010, p. 78-79):

As Comissões parlamentares surgiram da necessidade de agilização e especialização dos Parlamentos. A grande quantidade de membros limitava sobremaneira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo razoável.

31 Casseb (2008) faz um denso estudo das comissões parlamentares em diferentes países.

32 Na Constituição Brasileira, as Comissões são tratadas nos arts. 58, 71, 72, 140 e 166.

Com a complexidade da sociedade e a ampliação dos assuntos a serem tratados pelo poder público, as comissões foram diversificando suas áreas de competência, de maneira que pudessem se especializar em determinadas políticas públicas. É por isso que nas diversas casas legislativas se encontram comissões temáticas, cujas áreas de atuação, muitas vezes, acompanham a divisão administrativa³³ do Poder Executivo. No que se refere à especialização das comissões, esclarece-se que: “A necessidade de especialização do trabalho legislativo amplia a importância das Comissões Parlamentares. Elas devem ter competência sobre certas matérias, ao mesmo tempo em que precisam ser integradas por parlamentares versados nos vários aspectos da legislação”. (BARACHO apud ZANCANER, 2010, p. 79).

E, ainda:

Aos parlamentares é assegurado, independentemente da regra da maioria, o direito de manifestação em Plenário e nas Comissões, ocasiões em que podem fazer circular informações e conhecimentos que se referem, por exemplo, às políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo. (RIBEIRO, 2010, p. 118).

Mais do que uma função meramente burocrática, ou seja, de racionalização dos trabalhos e garantia do bom funcionamento do poder legislativo, as comissões significam uma das formas concretas de “operacionalização” da democracia. Nesse sentido, evidencia-se o bom funcionamento do Legislativo na medida em que viabiliza por meio das várias comissões a celeridade do processo legislativo e a participação da sociedade.

As atribuições das comissões são elencadas nos respectivos regimentos internos de cada Legislativo. Cintra e Bandeira (2005) citam o Regimento Interno da Câmara Federal para caracterizar as comissões como:

[...] de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante. Incumbe-lhes apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação. (CINTRA; BANDEIRA, 2005, p. 11-12).

33 Na medida do possível, as áreas temáticas das comissões associam-se às diversas Secretarias ou Ministérios do Executivo, como, por exemplo: Comissão de Assistência Social ou Assuntos Sociais, entre outras denominações, para dar conta das políticas públicas pertinentes e que geralmente são administradas em órgãos correspondentes.

As comissões, quando apreciam os projetos de lei, por exemplo, utilizam-se do seu poder conclusivo. Isto é, para certas matérias legislativas não há necessidade de que sejam discutidas em Plenário; podem iniciar e finalizar o processo legislativo no âmbito das próprias comissões. Pois estas requerem, em sua composição, a obediência ao princípio da proporcionalidade partidária, refletindo as correntes de opiniões presentes no Legislativo, onde cada membro é porta voz do seu partido. Dessa forma, as comissões garantem a representação plural da sociedade, proporcionando o debate entre os seus membros e a participação dos cidadãos que podem se manifestar sobre os assuntos em discussão.

No que se refere às comissões permanentes, a sua criação se respalda em razão da matéria. Tratou-se até o momento da sua atribuição de apreciar e deliberar sobre projetos de lei. Porém, compete-lhes também a realização de audiências públicas, a convocação de Ministros ou Secretários de Estado, o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa, a solicitação de depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão, a apreciação de programas e planos vinculados ao seu tema, entre outras atribuições. As comissões também acolhem reclamações contra os atos da administração pública e exposições de vários segmentos da sociedade sobre determinado tema em discussão. Além disso, os planos, programas, ou mesmo qualquer política pública específica podem ser matéria de discussão de qualquer uma das comissões, desde que vinculadas a sua área temática.

As comissões temporárias especiais, com prazo de vigência determinado, são criadas para tratar de um assunto específico. As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são comissões designadas para apurar fato determinado e em prazo certo. Tem alto poder de investigação, sendo um dos mais importantes meios de fiscalização do poder legislativo. Ao final dos trabalhos, elaboram um relatório, posteriormente encaminhado ao Ministério Público e a outros órgãos que se julgar necessário.

Observa-se a ampla e complexa gama de atribuições afetas às comissões e tal como qualquer instituição pública ou privada, os Legislativos comportam uma estrutura organizacional mínima sobre a qual são instituídos os trabalhos realizados. Esta organização irá variar em termos quantitativos e sobre a sua forma de funcionamento, pois, como já se afirmou, esse órgão é autônomo para gerir os seus serviços internos.

Embora a composição das comissões técnicas obedeça ao princípio da proporcionalidade do parlamento, considerando as bancadas partidárias eleitas, a ocupação das posições nestes colegiados pode se dar por conhecimento técnico específico, por algum grau de proximidade com qualquer um dos temas de mérito, ou ainda por “sensibilidade”, tratando-o do ponto de vista do interesse público.

Por outro lado, não se pode exigir que o parlamentar, *a priori*, detenha conhecimento técnico para opinar, mas que a ele sejam disponibilizadas as informações técnicas a respeito do tema que vier a tratar em debate. Cabe ao corpo técnico dispor ao parlamentar tais informações.

A esse respeito se trata a seguir.

3. Pareceres, notas técnicas e estudos aplicados aos mecanismos de ação institucional do Legislativo

A imensa diversidade de temas analisados e discutidos no Legislativo obriga o parlamentar a ter acesso a informações necessárias para suportar a sua linha argumentativa nas discussões e fundamentar o seu voto quando, por exemplo, apresenta a análise dos projetos de lei em tramitação no processo legislativo. Porém, a análise de diversas matérias nos mais variados campos do conhecimento demanda um grau de especialização e profundidade que escapa aos detentores do mandato eletivo, que, por esse motivo, utilizam os serviços de um corpo técnico especializado, seja próprio e/ou institucional.

Os múltiplos afazeres vinculados ao exercício do mandato não deixam ao parlamentar tempo suficiente para pesquisar fontes de informação, nem tampouco para ler uma grande quantidade de textos extensos. Decorre daí a demanda por assessoramento técnico por parte de quem, conhecendo a matéria, possa selecionar as fontes de informação fidedignas e, a partir delas, condensar o conteúdo relevante em texto que possa ser compreendido e avaliado pelo parlamentar, não necessariamente um especialista na matéria. (FARIA, 2011, p. 72).

Apontou-se anteriormente algumas das diversas proposições que viabilizam institucionalmente a atuação dos parlamentares. Tais mecanismos prescindem na sua formulação de subsídios técnicos a fim de assegurar-lhes, minimamente, algum grau de efetividade.

Toma-se como exemplo básico o recurso do pedido de informações pelos parlamentares que, independentemente de quem o elabore, deveriam ser apreciados tecnicamente, pois:

[...] diversos aspectos técnicos podem justificar o indeferimento do pedido: se a informação é sigilosa, nos termos da lei; se o Legislativo já dispõe da informação ou se outro pedido similar já foi encaminhado; se há um nexo entre o pedido e sua justificativa; se o pedido for dirigido à autoridade cor-

reta; ou se ele transcende os limites da ação fiscalizadora do Poder legislativo. (RIBEIRO, 2010, p. 125).

Com base no autor acima, outro procedimento se refere à convocação de autoridades em um debate ou prestação de contas, e nesse caso para que tal presença possa ser aproveitada, a que se contar com a capacidade dos parlamentares para formular perguntas e observações acerca da política pública em foco.

Ainda com relação às comissões no que concerne às suas competências em determinados assuntos e/ou políticas públicas, observa-se que muitos Legislativos no Brasil têm como “destaque” a Comissão de Constituição e Justiça, cuja atribuição principal é a emissão de pareceres técnicos sobre a legalidade e constitucionalidade das matérias. Outra que se destaca é a Comissão de Finanças e Orçamento, que, conforme Silva (1998) é considerada técnica e de mérito, pois analisa o orçamento, o plano plurianual, entre outros, podendo emitir opiniões quanto à definição de prioridade dos gastos públicos.

Às demais Comissões – de mérito – compete debruçarem-se sobre: as políticas de saúde, educação, habitação, transportes, meio ambiente, administração pública, entre outras, que são analisadas à luz de políticas públicas e seus impactos junto à população quanto a melhoria da qualidade de vida ou atendimento das necessidades dos munícipes. (SILVA, 1998, p. 32).

Observa-se, portanto, que a capacidade técnica institucional do poder legislativo não é uma questão desprezível, podendo ser efetivada de várias maneiras, dentre as quais as contribuições das consultorias técnico-legislativas, das quais se falará posteriormente.

Meirelles (2013, p. 683) aponta que o órgão responsável pela assessoria técnico-legislativa exerce funções especializadas no exame e análise de proposições legislativas que são discutidas e votadas no Plenário, exarando pareceres exclusivamente técnicos acerca das proposições. Tal exame de matérias por parte desse órgão especializado pode se dar por meio de diversos instrumentos textuais, tais como os pareceres e as notas técnicas.

Aqui cabe destacar uma diferença conceitual que de início deve ser esclarecida: existe o parecer do parlamentar que expressa a sua opinião acerca de determinado tema, previsto nos regimentos internos dos Legislativos em suas mais diversas esferas e que basicamente, conforme destaca Francinetti et al (2005) apud Cerqueira (2009), “[...]constitui-se de manifestação sobre aspectos relativos à necessidade, oportunidade, conveniência e relevância de determinada matéria tratada em proposição”. Tal parecer não se confunde com o parecer técnico ou administrativo elabo-

rado por profissionais especializados que emitem uma opinião fundamentada em argumentos exclusivamente técnicos e objetivos. É exatamente esse segundo tipo de parecer que será um dos objetos de análise a partir desse momento.

Os instrumentos (pareceres e notas técnicas) subsidiam o parlamentar no desempenho de um dos seus principais processos: o de tomada de decisão. Segundo Howlett (2013) o processo de tomada de decisão no ciclo político foi estudado nos primeiros anos da evolução das Ciências Políticas, sendo que preponderavam, na metade da década de 1960, dois modelos: o racional e o incremental.

O primeiro a surgir foi o modelo racional, que afirmava que a tomada de decisão política era inerentemente uma busca por soluções maximizadoras para problemas complexos em que se recolhiam informações relevantes à política e em seguida as usavam de modo científico para avaliar as opções de política pública em jogo. O outro modelo, muitas vezes denominado modelo incremental, identificava a tomada de decisão política como uma atividade menos técnica e mais política, em que a análise exercia papel bem menor na determinação dos resultados do que a barganha e as outras formas de interação e negociação entre os principais tomadores de decisão [...]. (HOWLETT, 2013, p. 161).

O uso, em maior ou menor grau, do modelo racional no processo de tomada de decisão invariavelmente demanda um determinado nível de informações que o parlamentar pode acessar por meio dos trabalhos técnicos desenvolvidos por uma Consultoria Legislativa.

Esses dois modelos de tomada de decisão convivem no Legislativo de forma que os pareceres, tanto do parlamentar como da consultoria técnica, podem ou não ser considerados na tramitação de alguma proposição legislativa no Plenário, como bem salienta Meirelles:

Os pareceres das comissões permanentes [...] não obrigam o Plenário, e seu desacolhimento não infringe qualquer informativo do procedimento legislativo, mesmo porque a proposição pode ser inatacável sob o prisma técnico e ser inconveniente ou inoportuna do ponto de vista político – e este aspecto é reservado à consideração e deliberação dos vereadores. (MEIRELLES, 2013, p. 678).

Independentemente do tipo de instrumento utilizado, seja ele parecer, relatório ou nota técnica, todos devem possuir propriedades de textualidade que os caracterizam como de origem técnico-científico. Didio (2013, p.170) cita algumas propriedades da textualidade que podem ser claramente identificados nos textos técnicos elaborados pelos órgãos que prestam serviços de consultoria legislativa, tais como a intencionalidade, situacionalidade, intertextualidade e informatividade.

A primeira propriedade diz respeito ao objetivo que a produção técnica procura atingir por meio de uma sólida estrutura de argumentação, seja ela demonstrativa, empírica ou probabilista. A situacionalidade, segundo Didio (2013, p. 172), relaciona-se com a “[...] adequação de um texto a determinado contexto ou situação”. Os textos técnicos devem ser pertinentes e relevantes dentro de um contexto específico para uma adequada análise objetiva a ser utilizada no processo de tomada de decisão do parlamentar, subsidiando-o adequadamente para a formação da sua convicção acerca de algum tema específico. A intertextualidade prevê a relação entre obras, ou seja, a construção de um texto utilizando informações provenientes de outros textos. Os trabalhos técnicos geralmente possuem referências e citações que corroboram ou contestam os argumentos apresentados, construindo-se um conjunto de conhecimentos com base em fontes relevantes devidamente referenciadas. A última propriedade vai indicar o grau de informações que um texto apresenta para suprir a demanda por conhecimento do seu público alvo, sendo constatado que tal grau é razoavelmente elevado nas obras técnicas que visam esclarecer e informar acerca de temáticas diversas a que esses textos se debruçam.

Além das propriedades relativas à textualidade, os trabalhos técnicos devem obedecer a critérios de pertinência, objetividade e imparcialidade, sendo o seu conteúdo claro, preciso e lógico. Dessa forma, os textos elaborados se tornam ferramentas legítimas de suporte à gestão e à decisão baseada na racionalidade técnico-científica, justificando alternativas de ação e fundamentando tecnicamente a atuação do parlamentar.

Os critérios anteriormente elencados foram também citados pelo *Congressional Research Service*³⁴, órgão técnico do Congresso Norte Americano, que determinou que os relatórios elaborados devessem atender a exigências básicas tais como relevância, exatidão, objetividade e imparcialidade.

Os pareceres elaborados por profissionais especializados podem ser classificados em duas modalidades: parecer técnico ou parecer administrativo³⁵.

34 O Congressional Research Service (CRS) é o órgão técnico do Congresso Norte Americano responsável pela pesquisa, análise e estudo de diversas temáticas que subsidiam o processo de decisão dos parlamentares estadunidenses.

35 O parecer administrativo, por sua vez, se constitui em uma “[...] opinião fundamentada, emitida em nome pessoal ou de órgão administrativo, sobre tema que lhe haja sido submetido para análise e competente pronunciamento.” (BRASIL, 2004).

O alcance desse tipo de parecer se restringe e obedece a parâmetros estritamente administrativos, limitando o universo e a temática analisada a determinados aspectos da administração de uma área funcional específica, não extrapolando o que fora determinado pelas políticas internas da organização.

Os primeiros (pareceres técnicos) iluminam o órgão de administração ativa, isto é, trazem-lhe informações e esclarecimentos da alçada de especialistas, portanto envolvem noções apropriáveis mediante conhecimentos específicos ou de uma técnica refinada, pelo quê aduzem ao agente da administração ativa subsídios que este não possui [...], mas que são condicionais à uma decisão abalizada, que pode ou deve tomar. (MELLO, 2011, p. 319).

Ainda segundo Mello (2011, p. 320), o profissional que elaborar o parecer deverá avaliar a matéria por meio de análises técnicas, emitindo “[...] um juízo conclusivo que servirá de base para que a autoridade que o demandou esteja em condições de tomar conscientemente determinada providência”.

Já a nota técnica segundo o Manual de Redação Parlamentar e Legislativa do Senado Federal (BRASIL, 2006b) deve registrar dúvidas, sugestões e pontos de vista de natureza técnica:

A Nota Técnica é, por excelência, instrumento de manifestação do Consultor Legislativo, do seu entendimento sobre questão específica ou assunto de caráter geral. Serve, fundamentalmente, para registrar, perante o solicitante do trabalho, dúvidas, sugestões e pontos de vista de natureza técnica.

O referido manual ainda contrapõe dois instrumentos de ordem técnica, a Nota e o Estudo, de forma a evidenciar a diferenciação entre eles, indicando que a função principal da Nota se constitui em “[...] responder indagações, esclarecer questões ou analisar assuntos, de forma objetiva, em resposta a uma demanda formulada” enquanto que o Estudo se apresenta como um trabalho de pesquisa e análise semelhante a uma monografia, elaborado para atender a uma demanda parlamentar específica e tendo como função “[...] esclarecer determinado tema de maneira aprofundada, fornecendo, de forma organizada e analítica as informações necessárias à compreensão do assunto”.

4. Consultoria técnica e instituição parlamentar: aspecto formal-institucional

Apontou-se em seção anterior alguns dos instrumentos de que disponibiliza o Poder legislativo no cumprimento das suas mais variadas funções. Esta seção trata de forma brevíssima, a respeito dos aspectos técnicos no interior do Poder legislativo, isto é, de como a instituição parlamentar, no âmbito formal, tem se incumbido em suas prerrogativas institucionais do trabalho técnico das consultorias.

Abordar o exercício da consultoria requer definir, antes de tudo, em que espaço ocupacional se dá essa atividade profissional. Isto se deve ao fato de que

existem vários tipos de consultoria, com diferentes objetivos, e o que vai caracterizar cada qual será o projeto de trabalho a ser desenvolvido por quem presta esse serviço e por aquele que é assessorado.

Analisa-se com maior acuidade a consultoria realizada no âmbito do poder público, já que o nosso artigo ocupa-se do Poder legislativo. Logo, a citação seguinte leva em consideração um aspecto essencial que difere esta da consultoria prestada numa empresa privada:

O fato de ser pública implica uma diferença de ótica na análise dos problemas organizacionais. Enquanto uma consultoria privada promove, naturalmente, mudanças organizacionais orientadas para a concentração de recursos de apenas alguns segmentos da população, capazes de garantir alta rentabilidade ou retribuição dos esforços da organização-cliente, uma consultoria estruturada como organização pública é, por definição, mais sensível a interesses e demandas públicas e a valores sociais mais amplos de bem estar e de equidade. (TAKEUTTI, 1987, p. 52).

As razões pelas quais a literatura tem justificado a presença de um corpo técnico especializado no âmbito do Legislativo e atuante na área parlamentar se pautam, sobretudo, na questão da redução da assimetria de informações em seu interior e entre o Legislativo e os demais poderes de Estado.³⁶

No Brasil, a primeira Consultoria Legislativa data de 1955, no Senado Federal, posteriormente a Câmara Federal dispôs deste serviço, a partir de 1971. Em âmbito estadual, a pioneira na implementação deste serviço foi a Assembleia de Minas Gerais, em 1985. No que se refere aos municípios, foi a Câmara Municipal de Belo Horizonte, que a partir de 1997, dispôs de uma Consultoria Institucional. A Câmara Municipal de São Paulo teve sua Consultoria Institucional consolidada a partir do ano de 2003. Anteriormente, havia técnicos auxiliares que assessoravam os trabalhos concernentes ao processo legislativo^{37 38}.

Cabe ressaltar que nem todas as Casas Legislativas, principalmente as Câmaras Municipais, possuem consultoria legislativa institucional, pois parte-se do

36 O conceito de assimetria informacional foi trabalhado por Santos, Mourão e Ribeiro (2007).

37 Para conhecimento sobre o assunto, ver os trabalhos: 1) SILVA, J. M. **A democratização da Câmara Municipal de São Paulo: reforma das Comissões Permanentes**. Dissertação (Mestrado em Administração)-FGV, São Paulo, 1998.; 2) BARBAGALLO, L. **A Burocracia no Poder legislativo Municipal: estudo exploratório**. Monografia (Especialização em Governo e Poder Legislativo) UNESP, São Paulo, 2010.

38 Quanto às atribuições da Consultoria técnico-legislativa, foi publicado o Ato nº 1.147, de 2011, da Câmara Municipal de São Paulo.

pressuposto de que quanto maior o número de parlamentares, por consequência, maior seria a complexidade de sua estrutura institucional, o que demandaria a maior presença de um corpo técnico de consultores³⁹.

As demandas colocadas à Consultoria variam em cada órgão legislativo, pois dependem: da existência e quantidade “suficiente” de servidores, do conhecimento pelos parlamentares da disponibilidade de um corpo técnico institucional, de normativas que regulem as atribuições e a execução dos trabalhos realizados pelos consultores, de mecanismos institucionais que propiciem e viabilizem a atuação proativa dos consultores.

Comumente, a sua estruturação interna se divide em núcleos temáticos, seguindo a mesma organização das áreas de atuação das comissões permanentes, o que facilita a prestação de serviços a estes órgãos fracionários.

4.1 Produtos da consultoria: aspectos técnico-operacionais

As diversas competências de uma consultoria legislativa no Brasil sejam elas relativas à elaboração de notas técnicas com a finalidade de subsidiar a decisão do parlamentar em seu parecer de mérito, ou no que se refere à realização de estudo para atendimento a consultas sobre assuntos vinculados ao processo legislativo ou, ainda, ao assessoramento às comissões, requerem do consultor Legislativo uma gama de conhecimentos que abarcam as dimensões técnica, política e social. Ainda que o consultor tenha um domínio aprofundado sobre determinado assunto, deverá ter também um conhecimento mais amplo tanto do contexto institucional em que irá atuar, quanto da sociedade de forma geral - uma combinação do conhecimento especializado com o conhecimento generalista.

Para o cumprimento de suas funções, cada vez mais complexas em decorrência da reorganização político-administrativa que ampliou o escopo de atribuições do Legislativo, dada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e também da necessidade de acompanhamento de políticas públicas, quer seja no processo de elaboração de legislação pertinente, quer seja na aplicação pelo Legislativo do processo de fiscalização sobre o Poder Executivo, faz-se necessário dispor de alguns instrumentos que permitam ao Consultor um desempenho que ofereça aos parlamentares um suporte técnico especializado, sobretudo de qualidade.

39 Atualmente na Câmara dos Deputados há cerca de 180 consultores, conforme informação divulgada em evento realizado na Câmara Municipal de São Paulo sobre Consultorias Legislativas. Quanto às Assembleias, 14 delas possuem consultorias legislativas próprias. (SILVA, 2008).

De acordo com Bittencourt (2010), o assessoramento ao parlamentar no exercício da fiscalização do Poder Executivo pelo Legislativo e no processo de produção legislativa deve proporcionar um suporte que considere o critério político, ou de interesse público, a conformidade legal, ou critério jurídico e, por fim, o critério técnico.

A formação de uma capacidade técnica institucional no Legislativo constitui um recurso necessário para um efetivo assessoramento, com a finalidade de disponibilizar uma estrutura de produção de conhecimentos jurídicos e técnicos que subsidiem e qualifiquem seus pareceres de mérito e que auxiliem no processamento de problemas e na definição do seu foco de atenção no exercício da função fiscalizadora. Toma-se por princípio que o parlamentar é um agente de representação política, legitimado pelas urnas, pode assim, dispor de estrutura que o auxilie em temas que julga importantes mas que carece de maiores conhecimentos relativos aos mesmos.

Portanto, os profissionais consultores são parte, enquanto recurso e elemento de consolidação desta capacidade institucional. A formação acadêmica especializada dos consultores se constitui em facilitador para a realização de pesquisas e busca em fontes confiáveis para a obtenção de informações científicas e técnicas necessárias ao suporte parlamentar, pois se exige destes profissionais a execução de estudos de caráter empírico e rigor científico, imprescindível para que as Leis sejam construídas adequadamente, pressupondo:

[...] a avaliação legislativa como o conjunto de análises baseadas no emprego de métodos científicos, relativas à execução e os efeitos dos atos legislativos. Trata-se de colocar sob o foco os efeitos reais ou potenciais que resultam da aplicação de uma norma, com interesse pelas relações de causa e efeito entre uma norma legal, por um lado, e uma mudança ou, pelo contrário, de uma não mudança de um comportamento, de uma situação ou de uma atitude observável, por outro lado. Visa, pois, identificar e apreender os efeitos que a legislação produz sobre a realidade social. (MADER; LUZIUS, 2012 apud PAULA; ALMEIDA, 2013).

Conforme já se expôs anteriormente, a coleta de informações e a ordenação de dados brutos, a reunião e disponibilização de resultados próprios para a avaliação da gestão pública, contribuem para a diminuição da assimetria de informação, esta caracterizada por certo monopólio de informação do Executivo.

A consolidação desta capacidade institucional também é fruto da constituição de equipes interdisciplinares permanentes de assessoramento no Legislativo, pois facilitam a capacitação dos mesmos e a aquisição da especialização

necessária, através da possibilidade da troca de experiências e saberes, na construção de um acervo documental e de conhecimentos.

A função de uma consultoria técnica é, nesta dada realidade, a de proporcionar elementos que facilitem o consenso e que diminuam o risco de erros no processo de produção legislativa.

Ouvir e processar os desejos expressos dos diferentes atores, como por exemplo, ocorre nas audiências públicas temáticas ou de discussão de projetos específicos ou, ainda, em fontes como a ouvidoria legislativa podem ser recursos a serem utilizados para o trabalho destas equipes, buscando traduzir as demandas da sociedade ao legislativo, seja em sua participação organizada ou enquanto cidadão individual.

5. Considerações Finais

O processo de tomada de decisão em cargos eletivos é pautado, entre outros, pela legitimidade dos diversos segmentos sociais dada pelas urnas, pelos conflitos de interesses privados e públicos e pelas injunções político-institucionais que condicionam e delimitam as ações políticas. Soma-se a isso o fato de que a complexidade dos problemas e demandas da sociedade exigem cada vez mais o acesso e o entendimento das informações elaboradas pelos Poderes do Estado e pela própria sociedade.

No caso do Poder legislativo, buscou-se mostrar os mecanismos que este dispõe para dar cumprimento às suas atribuições institucionais, evidenciando que o processo de deliberação pressupõe informação de maior densidade técnica e mínima objetividade e que o parlamentar diante das muitas atribuições inerentes a sua função de representação não dispõe de tempo para dar conta da vastidão de regulações que regem a vida em sociedade.

Além disso, destaca-se que, para além da sua atribuição de formulação de leis, cabe ao Poder legislativo a fiscalização dos atos do Executivo, seja em questões orçamentárias ou na execução das políticas públicas, entre outras. Dessa forma, os parlamentares necessariamente discutem as temáticas da legislação e, para tanto, exige-se algum nível de estudo especializado acerca de um determinado assunto, lembrando que a elaboração das leis ou mesmo o monitoramento das diversas políticas públicas e das ações do Executivo não se faz tão somente na sua imprescindível, porém não exclusiva, análise jurídica, mas inevitavelmente da compreensão de conteúdo técnico específico.

Embora a análise de mérito de quaisquer das proposições no âmbito do legislativo, especialmente daquelas cujo objeto se debruce sobre políticas públicas

não seja, comparativamente, tão regulamentadas quanto às áreas jurídica e orçamentária, há que se pautar minimamente pela legislação vigente, pela questão da razoabilidade, relevância social, implicações decorrentes de determinada proposta, viabilidade e especialmente o conhecimento prévio das reais demandas e preferências daqueles que serão afetados por determinada propositura.

No âmbito do Poder legislativo, este processo se constrói, em grande medida, a partir de manifestações elaboradas por meio de estudos prévios de peças legislativas, informes e notas técnicas, assim como no acompanhamento formal de comissões temáticas. Tais instrumentos prescindem de informações fidedignas, condensadas, de fontes selecionadas, disponibilizadas de maneira compreensível ao parlamentar.

Nesse aspecto, aponta-se o papel da consultoria técnico-legislativa como órgão de prestação de suporte técnico qualificado a toda demanda relacionada com as atividades de monitoramento das políticas públicas e elaboração legislativa, propiciando aos parlamentares plenas condições de participarem de modo mais efetivo das discussões e das decisões pertinentes ao Poder legislativo.

Conforme exposto no artigo, no que concerne à relação do político com o técnico, reitera-se que, embora possuam racionalidades distintas (pois ao político se aplica, em termos weberianos, os fins práticos, que envolvem uma “responsabilidade” político-institucional; ao técnico se aplica a racionalidade pautada por um compromisso com um valor último e não pragmático, isto é, a “verdade” independente de qualquer orientação prática ou ideológica), o diálogo entre ambos é necessário.

Finaliza-se afirmando que se nem o “rei-filósofo”, o “legislador absoluto” ou o “povo-legislador” são possíveis e adequados dentro das condições histórico-sociais atuais, isto não significa que estamos diante de um problema incontornável. A saída é oferecida pelo próprio movimento de racionalização ocidental do qual somos tributários. Tal movimento constituiu a sociedade num espectro de esferas de valor autônomas que de algum modo se articulam e convivem. Evidentemente que a tensão é permanente, mas isso é da vida. De todo modo, a esfera política está bem integrada à esfera científica e, mesmo com arestas, ambas acabam funcionando conjuntamente, ainda que muitas vezes à revelia dos agentes de uma ou de outra esfera.

O mínimo que se exige, dos dois lados, para que se proceda a uma convergência racional legível para todos os segmentos sociais da população, é que sejam respeitadas as condições e os instrumentos técnico-científicos aceitos como válidos. É o respeito a essas condições básicas que permite a interação entre as diversas visões de mundo e de interesses vigentes, tão díspares e instáveis quanto o mundo é inapreensível por um único olhar. Estamos diante de uma prática atrelada, como diria Habermas (1978, p. 193): “[...] a uma vontade racional, isto é, a uma vontade que não se

esquiva das exigências de fundamentação e de justificação e que exige, ao contrário, a consciência clara, teoricamente falando, daquilo que não sabemos.” Conviver com a diferença e a insegurança exige, pois, a aproximação orgânica entre ciência e poder.

Abstract

Based on the relationship between “power and knowledge” and the decision-making process, the article explores the correlation between science and politics. The institutional mechanisms of the Legislature’s performance presuppose the existence of information judiciously processed from different professional specialties. Thus, the article briefly presents the development, configuration and operation of the Legislature, assuming the decision-making process as the common thread, considered in its intrinsic relationship between the political and technical rationalities. Then, it approaches its major focus, which is circumscribed and impacts on the technical consulting work within the scope of the Legislative Branch⁴⁰, more precisely on the conditions and the technical and methodological tools that must support this work within parliamentary framework. Since this field has been little discussed in academic studies, what one will see here is an exploratory essay that aims to bring contributions for future reflections on the role of technical and scientific resources within the State.

Keywords: Technical opinion. Technical and Legislative Consulting. The Legislative Branch.

Referências bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Manual de Redação**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2004. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5684/manual_redacao.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Redação e Correspondência e Atos Oficiais**. 2. ed. Brasília: Funasa, 2006a. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/adm_redOficial.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

40 The role of the technical consulting work has already been discussed in a previous article published in this journal. View: footnote n. 8.

BRASIL. Senado Federal. **Manual de Redação Parlamentar e Legislativa**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2006b. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/senado/institucional/conleg/manuais/manual-de-redacao-parlamentar-e-legislativa>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

BITTENCOURT, F. M. R. O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento: elementos para um marco conceitual. In: **ReLeitura**: compilação de textos para discussão. Brasília: Secretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2010.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

BONAVIDES, P. **Do Estado liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Ato nº 1.147, de 18 de abril de 2011. Altera o § 1º e acresce § 5º ao art. 7º do Ato nº 981, de 31 de maio de 2007, alterado pelo Ato nº 988, de 27 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, SP, 19 mar. 2011, p. 103. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

CONSULTORIAS LEGISLATIVAS. 2011. Câmara Municipal de São Paulo. **Workshop Consultorias Legislativas**.

CARNEIRO, H. L. P. I Fórum Nacional da ANACOL - Associação Nacional dos Consultores Legislativos. **Relatório**. Goiânia, 2010. Disponível em: <http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/relatorio0001_forum_anacol.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2014.

CASSEB, P. A. Comissões no Processo Legislativo Brasileiro e a Constituição Brasileira de 1988. In: **Processo Legislativo**: atuação às Comissões Permanentes e temporárias. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CINTRA, A. O.; BANDEIRA, R. M. G. O Poder legislativo na organização política brasileira. In: **Consultoria Legislativa**. Estudo. Maio de 2005. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2385>>. Acesso em: 29 mar. 2011.

COCCO JÚNIOR, J. G.; FANTUCCI, S. A Capacidade técnica do Poder legislativo: o papel das consultorias institucionais legislativas. **Revista do Parlamento**

Paulistano, Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, v. 2, n. 3, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/indez.php?option=_content&viewarticle&id=11032&Itemid=240>. Acesso em: 28 mar. 2014.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DIDIO, Lucie. **Leitura e produção de textos**. São Paulo: Atlas, 2013.

FARIA, F. F. A Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados aos 40 anos de sua existência. In: Brasil. Câmara dos Deputados. **40 anos da Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Edições Câmara, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência enquanto ideologia**. In: Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno. São Paulo: Abril, 1980. (Coleção Os Pensadores).

_____. **Raison e légitimité**. Paris: Payot, 1978.

HORKHEIMER, M. **O eclipse da razão**. Rio de Janeiro: Labor do Brasil, 1976.

HOWLETT, M. et al. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARCUSE, H. **El fin de la utopia**. Buenos Ayres: Siglo XXI, 1968.

MAURANO, A. **O Poder legislativo Municipal**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, H. L. A Câmara Municipal: composição e atribuições. In: **Direito Municipal Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, C. A. B. **Pareceres de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PAULA, F.; ALMEIDA, G. Avaliação legislativa e projeto pensando o direito: uma afortunada aproximação. In: **O papel da pesquisa política legislativa**:

metodologia e relato de experiências do Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/11/Volume-50-O-Papel-daPesquisa-na-Pol%C3%ADtica-Legislativa.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

PLATÃO. **A república**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

POLVEIRO JÚNIOR, E. E. Desafios e perspectivas do Poder legislativo no século XXI. In: **Textos para discussão 30**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abril 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos.../texto30Elton.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

RIBEIRO, G. W. **Funcionamento do Legislativo Municipal**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial e Editoração e Publicações, 2012. (Publicações Interlegis v. 5).

_____. **Informação, Aprendizagem e Inovação nas Câmaras Municipais de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-PUC/MG, Belo Horizonte, 2010. Disponível em <http://www.dominipublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=186804>. Acesso em: 28 mar. 2014.

ROUANET, S. P. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.

ROUSSEAU, J.J. Do contrato social. In: **Rousseau, J. J. Obras**. Porto Alegre: Globo, 1962.

SAINT-SIMON, H. Um sonho. In: FERREIRA, S. **O socialismo antes de Marx**. Portugal: Editorial Fronteira, 1976.

SALDANHA, N. **O que é Poder legislativo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SANTOS, F. P.; MOURÃO, G. H. B.; RIBEIRO, G. W. Poder legislativo e suas Consultorias Institucionais. **Cadernos Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan./dez. 2007. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/.../flavia_pessoa.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2011.

SILVA, A. C. M. L.; LIMA, E. R. **Consultoria Legislativa: Ferramenta de Otimização do Trabalho Parlamentar**. Monografia (Especialização em Gestão Pública e Legislativa)-Universidade Federal de Pernambuco, Escola do Legislativo, Recife, 2008. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/vermonografia.php?doc...de...pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2011.

SILVA, J. M. **A democratização da Câmara Municipal de São Paulo: reforma das Comissões Permanentes**. Dissertação (Mestrado em Administração)-FGV, São Paulo, 1998.

SIQUEIRA, L. R. **Fiscalização e Controle na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2009.

TAKEUTTI, N. M. A questão dos valores de consultoria na Administração Pública. **Cadernos FUNDAP**, n. 14, ano 7, p. 52-55, São Paulo, out. 1987.

UNITED STATES OF AMERICA. **Annual Report of the Congressional Research Service of the Library of Congress for Fiscal Year 2012**. Washington: Library of Congress, 2013.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política. In: Weber, Max. **Metodologia das ciências sociais**. Campinas: Edunicamp, 1992.

_____. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1986.

ZANCANER, G. Das Comissões parlamentares. In: **As competências do Poder legislativo e as comissões parlamentares**. São Paulo: Malheiros, 2010.