

Escolas do Legislativo e Constituição: uma relação determinada¹

Professor Rildo Cosson - Cefor

Como parte das conclusões de um artigo em que trata dos desafios da educação e da cidadania na América Latina, Garretón (1999) afirma que a necessidade de uma formação diversificada, que contemple a multiplicidade do exercício da cidadania, já não permite que se pense a educação como tarefa exclusiva do sistema escolar tradicional. A escolarização no futuro, defende o autor, demandará diferentes instituições e a coexistência de diferentes sistemas educacionais em um país. O sistema de educação legislativa parece caber muito bem nesse panorama de futuro descrito por Garretón.

Instituídas desde a última década do século passado nas duas casas do Congresso Nacional, nas assembleias legislativas e em várias câmaras municipais do País, as escolas do legislativo formam um sistema educacional peculiar. Por um lado, funcionam como escolas de governo, oferecendo cursos de capacitação profissional e formação escolar/acadêmica para os servidores por meio de parcerias ou com certificação própria. Por outro, são agências de letramento político, com vários programas que buscam estabelecer uma maior interação institucional entre o Legislativo e a sociedade, sobretudo o público escolar (SILVA, 2015). Há, ainda, algumas escolas que buscam produzir, sistematizar e desenvolver o saber legislativo.

Tal sistema educacional não teria se constituído sem as alterações trazidas pela Constituição de 1988 para o Parlamento, a vida política e a sociedade brasileira como um

¹ Este texto reproduz livremente trechos da tese *Letramento político no legislativo: a experiência do Programa Estágio Visita*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.

todo. De tal forma que se pode dizer que as alterações de ordem legal, organizacional e política provenientes da Constituição determinaram a gênese e o modo de funcionamento singular das escolas do legislativo.

1. A ordem legal: escolas de governo

Embora já existissem previamente instituições formadoras de recursos humanos para a administração pública, como são exemplos o Instituto Rio Branco, do Ministério da Relações Exteriores, e a Fundação João Pinheiro, do Estado de Minas Gerais, criadas respectivamente em 1945 e 1969, é apenas com a Emenda n. 19/1998 que as escolas de governo ganham função legalmente definida no ordenamento jurídico maior do país. Com efeito, o art. 39 da Constituição original recebe em 1998 três incisos e um novo parágrafo segundo no qual se dispõe:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados (BRASIL, 1998).

Essa determinação legal tem complemento em termos de definição das escolas de governo o disposto no art. 4º, do Dec. Presidencial 5.707/2006, que, ao instituir a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal, diz que as escolas de governo são: “instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional” (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, as escolas do legislativo enquanto escolas de governo nascem e fazem parte do contexto de modernização da administração pública brasileira, segundo as propostas do *New Public Management* que orientou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que na concepção de seu idealizador, Bresser-Pereira (1996; 1998) fariam a passagem do modelo de gestão burocrática para um modelo gerencial. Além disso, para além desse contexto imediato, as escolas de governo e as escolas do legislativo em particular surgem como o round que faltava na luta contra o patrimonialismo, ainda muito presente nos órgãos públicos em 1988 quando se redigiu a Constituição. É assim que vem se juntar a tópicos como a isonomia entre cargos e empregos, a exigência de

concurso para ingresso no serviço público e o regime jurídico único, amplamente discutidos pelos constituintes quando da aprovação do art. 39, determinando que os servidores públicos precisam e devem ter uma formação específica para o exercício de suas funções. Aqui a legislação não apenas completa o círculo de modernização do estado por meio da preparação do corpo funcional, mas também assegura que essa formação seja efetivada em um lócus específico ou especificamente determinado para ela em base permanente e contínua, estabelecendo a formação técnica e a profissionalização dos servidores como critérios basilares do serviço prestado pelo estado.

2. A ordem organizacional

A Constituição cidadã, que mereceu esse adjetivo por assegurar e ampliar direitos individuais e sociais que haviam sido suprimidos ou ignorados nas constituições anteriores, não garantiu apenas os direitos civis e políticos dos cidadãos, mas também uma nova distribuição dos poderes do estado. Dessa maneira, a Constituição cidadã olhada na perspectiva do legislativo é também a Constituição democrática porque acima de tudo ela instituiu a democracia no país. Como a democracia, o parlamento adquire poderes e funções mais amplas seja em relação aos outros poderes, seja em relação à sociedade. Para atender a esses novos atributos, as casas legislativas precisaram tanto contratar servidores quanto estabelecer um modo de funcionamento condizentes com sua especificidade e os padrões contemporâneos da administração pública. Trata-se de um processo de renovação organizacional do parlamento brasileiro que também recebe a denominação de modernização administrativa do legislativo.

Nessa modernização, as escolas do legislativo cumprem um papel fundamental, sendo consideradas dentro do “contexto da modernização parlamentar” como “uma das diversas respostas institucionais dadas às demandas da sociedade” (MELO, 2015, p. 167). Em primeiro lugar, elas são responsáveis pela formação dos servidores para atender à ampliação das funções do parlamento. Ao contrário dos servidores de outros setores da administração pública, a preparação para atuar no legislativo tem pouca atenção do mundo acadêmico (COSSON et al, 2011), o que leva as casas legislativas necessariamente a investir direta e, em muitos casos, autonomamente na formação e capacitação do corpo funcional, como são exemplos os credenciamentos junto ao MEC e aos conselhos estaduais de educação de várias escolas, como o Cefor da Câmara dos

Deputados (COSTA, 2010), a Escola do Legislativo de Minas Gerais e a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, todas oferecendo cursos de pós-graduação. Além disso, como se trata de um saber específico, em grande parte construído pelo próprio fazer, os formadores são usualmente também servidores. Daí que as escolas do legislativo funcionem como correias de transmissão não só de práticas e conhecimentos relacionados ao labor cotidiano do parlamento, mas também de valores que são específicos desse poder.

Igualmente relevante é que tal movimento educacional proporcionado pelas escolas do legislativo tem gerado lócus de conhecimento, onde os saberes são intensificados, formalizados e divulgados, como mostram o exemplo das três revistas de cunho acadêmico relacionadas às escolas do legislativo: Aqui também merece destaque o mestrado profissional em Poder Legislativo, oferecido pelo Cefor, que configura com precisão uma resposta à necessidade tanto de formação de servidores de alto nível quanto de produção de conhecimento sobre o legislativo, isto é, a necessidade que tem o parlamento de se pensar autonomamente sob a máxima de que se assim não o fizer será pensado pelos outros poderes, como acontecia até então.

3. A ordem política

Amparadas pelo conceito legal de escolas de governo, as escolas do legislativo são bem mais que órgão formadores de profissionais para a administração do parlamento, elas são também e talvez principalmente escolas de democracia (COSSON, 2008). Isso porque, ao lado da profissionalização dos serviços do Parlamento por meio do treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, elas também oferecem programas variados de educação para a democracia, voltados para estudantes dos três níveis de ensino e professores, além de outros públicos.

O investimento em letramento político atende a uma demanda de aproximação da sociedade com o legislativo, frequentemente reclamada pelos próprios parlamentares, que veem nessas atividades das escolas do legislativo uma maneira de promover e fortalecer a imagem da instituição junto à população, desgastada por escândalos recorrentes e índices mínimos de confiabilidade. Dessa forma, as escolas são parte de um aparato maior de incentivo à educação e participação política via parlamento, ao lado das TV

legislativas, das comissões de participação legislativa e dos vários recursos de interação presentes nas páginas eletrônicas das casas legislativas (MARQUES JÚNIOR, 2009; BERNARDES, 2009; BARROS, BERNARDES E REHBEIN, 2016). Mas não é só.

Ao promover a educação para a democracia por meio das escolas do legislativo, o parlamento reforça o lugar e a função institucional que lhe dada pela existência mesma da Constituição como expressão fundadora do estado, ou seja, o lugar de uma instituição de poder que legitima o estado pela sua existência como representante da soberania popular. Nesse sentido, é preciso entender que cabe à instituição do parlamento a função primordial de garantir o funcionamento democrático do país. Obviamente não estamos argumentando que o parlamento seja a única instituição com essa função em um estado democrático, mas sim que é essa a sua função primeira enquanto parte do estado democrático. Em outras palavras, enquanto poder político do estado, o parlamento é responsável pela institucionalização do contrato social em nossa sociedade, quer em termos fundacionais, quer em termos funcionais. É assim que dentro da perspectiva da democracia parlamentar, o legislativo é o primeiro poder a se constituir como se observa na instituição de uma assembleia que funda ou refunda o estado por meio da elaboração de uma constituição. O parlamento é também, malgrado qualquer restrição que se possa fazer ao seu funcionamento efetivo enquanto arena política e organização governamental, a instituição central do regime democrático porque garante com a sua existência a representação, a participação e a deliberação pública em público.

Dessa forma, está claro porque as casas legislativas devem se preocupar em oferecer, entre outros aspectos de sua organização institucional, atividades de letramento político. Também fica evidente que as escolas do legislativo, com seus programas de educação para a democracia, são os agentes específicos do letramento político direta e formalmente promovido pelo parlamento, ou seja, cabe às escolas a tarefa de tornar concreta e visível para todos a função primeira do legislativo de garantir o funcionamento democrático do estado por meio da defesa e promoção da democracia.

Referências:

- BARROS, Antonio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum; REHBEIN, Malena Rodrigues. Brazilian Parliament and digital engagement. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, n. 4, p. 540-558, 2016.
- BERNARDES, Cristiane B. As ferramentas de interatividade da Câmara dos Deputados brasileira sob a perspectiva das teorias da comunicação. **Revista Estudos Legislativos**, n. 3, p. 1-15, 2009. Disponível em: http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/13/24 Acesso em: 20 agosto de 2018.
- BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1998.
- BRASIL. Decreto n. 5.707. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2006, Seção 1, p. 4.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público** - RSP, ano 47, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n. 45, p. pp. 49-95, 1998.
- COSTA, Paulo Antonio Lima. **Educação superior na Câmara dos Deputados**: um estudo sobre a pós-graduação lato sensu. 2010. 171 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escola de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.
- COSSON, Rildo. **Letramento político no legislativo**: a experiência do Programa Estágio Visita. Tese - 2015 (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2015.
- COSSON, Rildo et al. Educação superior e Legislativo: um espaço em construção. In: BARROS, A.; PERLIN, Giovana (Orgs.). **Olhares sobre o Parlamento**: incursões acadêmicas no território político. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. Cidadania, integração nacional e educação: ideologia e consenso na América Latina. In: ALBALA-BERTRAND (Org.). **Cidadania e educação**: rumo a uma prática significativa. Campinas, SP: Papirus; Brasília: Unesco, 1999.
- MARQUES JÚNIOR, Alaôr Messias. Educação legislativa: as escolas do Legislativo e a função educativa do parlamento. **E-Legis**, v. 2, n. 3, p. 73-86, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2263>. Acesso em: 22 fev. 2012.
- MELO, William M. C. **As Escolas do Legislativo no contexto de modernização do parlamento brasileiro**: um estudo de múltiplos casos. Dissertação (Mestrado em Ciências) 2015 – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, USP, São Paulo, 2015.
- SILVA, Luís Antônio C. da. Escola do legislativo: gestão pública e educação legislativa para a cidadania. **Revista Estudos Legislativos**. n. 9, p. 105-110, 2015. Disponível em: http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/189/pdf Acesso em: 20 agosto de 2018.