



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO**

Naiça Mel dos Santos Bowen

**DESVENDANDO AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS:
Um estudo sobre o processo de institucionalização dessas unidades na Câmara dos
Deputados.**

Brasília
2018

Naiça Mel dos Santos Bowen

**DESVENDANDO AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS: um estudo sobre o processo de
institucionalização dessas unidades na Câmara dos Deputados.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo

Brasília

2018

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Bowen, Naiça Mel dos Santos.

Desvendando as lideranças partidárias [manuscrito] : um estudo sobre o processo de institucionalização dessas unidades na Câmara dos Deputados / Naiça Mel dos Santos Bowen. -- 2018.

119 f.

Orientador: Nelson Gomes dos Santos.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2018.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Liderança política, Brasil. 3. Partido político, Brasil. 4. Institucionalismo, Brasil. 5. Sistema político, Brasil. I. Título.

CDU 32:316.46 (81)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: DESVENDANDO AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS: Um estudo sobre o processo de institucionalização dessas unidades na Câmara dos Deputados

Autor (a): Naiça Mel dos Santos Bowen

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Aperfeiçoamento e Treinamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Dissertação aprovada em 17 de dezembro de 2018.

Prof. Dr.^a. Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho
Presidente da Banca - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Prof. Dr. Fabiano Peruzzo Schwartz
Membro - Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Prof. Dr. Renato Ribeiro Fenili
Membro - Câmara dos Deputados

Dedico esse trabalho ao meu esposo, que me apoiou e compreendeu minhas ausências, e à democracia, a qual espero que esteja sempre presente nos permitindo estudar, formar e reformar as nossas opiniões.

Agradecimentos

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho, que, com sabedoria, direcionou-me neste trabalho. Agradeço aos colegas de trabalho que me incentivaram e permitiram que eu me ausentasse para construir a pesquisa. Agradeço aos entrevistados por compartilharem suas opiniões e conhecimentos.

“Liderança, pura e simples, é a presunção de responsabilidade pela busca da excelência na vida em grupo.” (Phillip Selznick)

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo compreender como se deu o seu processo de institucionalização das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados (CD). Ela foi desenvolvida sob a ótica do novo institucionalismo sociológico. Durante a investigação, realizou-se pesquisa qualitativa e descritiva por meio de estudo de caso e utilizou-se análise documental e entrevistas semiestruturadas com aplicação da análise de conteúdo às respostas. Foi possível aprimorar a compreensão sobre o que são as lideranças partidárias e sobre parte do que elas fazem na CD, relacionar os aspectos históricos com a evolução das estruturas dessas lideranças partidárias e analisar elementos que auxiliaram o processo de institucionalização e a propagação de valores simbólicos relacionados às lideranças partidárias na CD. A pesquisa contribuiu para trazer mais informações quanto ao tema das lideranças partidárias dentro da gestão pública e para a administração da Câmara dos Deputados.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Lideranças partidárias. Teoria Institucional. Câmara dos Deputados. Gestão pública.

Abstract

This research aims to understand how the process of institutionalization of the party leaderships took place in the House of Representative of Brazil. The research was developed according to the new sociological institutionalism theory. During the investigation, a qualitative and descriptive research was carried out based in a study case using desk analysis and semi-structured interviews with the application of content analysis to the responses. It was possible to improve the comprehension about what are the party leaderships and a part of what they do in the House of Representative, relate the historical aspects with the party leaderships' evolution and analyze elements that contributed to their institutionalization process and the spread of symbolic values related to the party leaderships in the House. The research contributed to bring more information on this topic to the public management and to the House of Representative administration.

Keywords: Legislative Power. Party leadership. Institutional theory. House of Representative. Public management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do processo de institucionalização	31
Figura 2 – Fluxo de análise dos dados.....	57
Figura 3 – Elementos do processo de institucionalização nas lideranças na CD	75
Figura 4 – Linha do tempo habitualização nas lideranças partidárias.....	84
Figura 5 – Histórico de alocação de servidores em lideranças.....	91
Figura 6 – Linha do tempo objetificação das lideranças na CD.....	98
Figura 7 – Linha do tempo do processo de institucionalização das lideranças	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Distribuição de cargos nas lideranças partidárias entre 2015 e 2018.....	92
Tabela 2 -Total de área ocupada por lideranças e representações na CD.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas.....	37
Quadro 2 – Forças causais críticas do processo de institucionalização das lideranças partidárias na CD.....	58
Quadro 3 – Características das fases do processo de institucionalização das lideranças partidárias na CD.....	60
Quadro 4 – Deputados entrevistados.....	62
Quadro 5 – Servidores entrevistados.....	63
Quadro 6 – Relação entre teoria, variáveis de pesquisa e perguntas da entrevista	64
Quadro 7 – Resumo das atribuições encontradas sobre líderes e lideranças	73
Quadro 8 – Distribuição de postos de trabalho por área em lideranças partidárias	94

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CD	Câmara dos Deputados
STF	Supremo Tribunal Federal
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
CNE	Cargo de Natureza Especial

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	18
1.2 OBJETIVOS	19
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	20
2. REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1 TEORIA INSTITUCIONAL	22
2.1.1 Neoinstitucionalismo sociológico.....	24
2.1.2 O processo de institucionalização.....	26
2.1.3 Fases do processo de institucionalização.....	31
2.2 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E A CÂMARA DOS DEPUTADOS	38
2.3 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	43
2.4 O QUE FAZEM AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS, DE ACORDO COM O RICD	48
3. METODOLOGIA.....	53
3.1 NATUREZA DA PESQUISA	53
3.2 DELINEAMENTOS DA PESQUISA	55
3.2.1 Unidade de análise	56
3.2.2 Levantamento dos dados.....	56
3.2.3 Roteiro de entrevista semiestruturada.....	64
3.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO	65
4. ANÁLISE DE DADOS.....	68
4.1 O QUE SÃO E O QUE FAZEM AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS PELO OLHAR DOS ENTREVISTADOS.....	68
4.2 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	74
4.2.1 Habitualização: o surgimento das lideranças na Câmara dos Deputados.....	75
4.2.2 Objetificação: consenso e difusão das lideranças na Câmara dos Deputados	84
4.2.3 Sedimentação: a consolidação das lideranças.....	98

5. CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS.....	112
APÊNDICE.....	120

1. INTRODUÇÃO

As lideranças partidárias são estruturas internas da Câmara dos Deputados (CD) disponibilizadas para os partidos políticos que cumpram o direito constitucionalmente garantido de receber recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao rádio e à televisão (§3 da Constituição Federal). Ou seja, partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou aqueles que tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Atualmente, o artigo (art.) 12 da Lei nº 9.096/1995, intitulada Lei dos Partidos, estabelece a obrigatoriedade do funcionamento dos partidos políticos dentro do parlamento por meio de bancadas e lideranças partidárias (BRASIL, 1995a)¹.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.351 (BRASIL, 2006) e do Mandado de Segurança nº 26.460 (BRASIL, 2013), decidiu que o partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, três deputados de diferentes estados tem direito ao funcionamento parlamentar na CD. Além disso, o STF reconheceu a competência da Mesa Diretora da CD para regular o funcionamento das representações partidárias eleitas com menos de três deputados e defendeu ser legítima a fixação de percentuais razoáveis para o funcionamento dessas representações com base no princípio da proporcionalidade partidária.²

Como funcionamento parlamentar, a Assessoria Técnica da Diretoria-Geral da CD, em parecer proferido em 2007, entendeu que cabe à CD prover as condições disponíveis para atuação do partido político na Casa, para que ele aja em defesa de suas ideologias e realize os fins sociais. Assim sendo, a interpretação das normas regimentais deve proporcionar igual oportunidade a todos os partidos (BRASIL, 2007a).³

¹ Lei nº 9.096/1995 – art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.

² Até novembro de 2018, a Mesa da Câmara demonstrava ter o entendimento de que, pelo princípio da proporcionalidade partidária, os representantes de partidos com 1 ou 2 deputados possuem direito ao funcionamento parlamentar numa distribuição equitativa de poder, conforme estabelecido no RICD, sem, no entanto, terem direito à constituição de uma assessoria técnica especializada (BRASIL, 2007a).

³ De acordo com o Ministro Gilmar Mendes, no voto proferido na ADI 1.351 (BRASIL, 2006, p. 4), impedir o funcionamento parlamentar consiste na “não formação de bancadas e de suas lideranças, com todas as repercussões que isso pode causar, como a não participação em comissões parlamentares e o não exercício de cargos e funções nas casas legislativas”.

Uma vez reconhecido, jurídica e administrativamente, o direito ao funcionamento parlamentar na CD, surge uma problemática sobre a forma de garanti-lo. A CD escolheu esse funcionamento por meio da criação de estruturas próprias e individualizadas para cada partido, as chamadas lideranças partidárias, para as quais designa espaço físico e número de servidores proporcionalmente ao número de deputados integrantes das bancadas.

Apesar de algumas atribuições do líder partidário serem expressas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a atuação das estruturas de apoio ao trabalho do líder não apresenta a mesma clareza, haja vista o trabalho dessas unidades ser dinâmico e adaptar-se às diretrizes do líder partidário do momento (BRASIL, 1989).

Quando se buscam informações sobre essas unidades, não é possível encontrá-las no site institucional e os poucos trabalhos acadêmicos que fazem referência às lideranças partidárias estão centrados na figura do líder partidário e em suas atribuições políticas.

A gestão estratégica da CD também tem se desenvolvido sem necessariamente priorizar as questões de estrutura das lideranças partidárias⁴. Com o tempo, observou-se que o não envolvimento entre a gestão e as lideranças partidárias contribuiu para que cada liderança desenvolvesse um *modus operandi* próprio, afastando-as da administração central e de outros setores, o que, em termos gerenciais, traz desperdício de recursos e retrabalho.

Em um futuro próximo, a formatação dessas estruturas poderá ter que ser reavaliada, pois o tema da economicidade voltou a ser a tônica na Administração Pública Brasileira, após a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016. A norma determina que, a partir de 2018, as despesas federais estarão mais limitadas e só poderão aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O órgão que desrespeitar seu teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal, criar novas despesas ou conceder incentivos fiscais (BRASIL, 2016b).

Atualmente, a CD carece de normas que aprofundem o que são e o que fazem as lideranças partidárias. A norma que disciplina a organização administrativa da CD é antiga (Resolução nº 20 de 1971) e estabelece, de modo superficial, no art. 3º, que compete às

⁴ O planejamento estratégico da CD teve dois momentos: inicialmente, resultou em um mapa estratégico com a definição de metas e objetivos, por meio da metodologia do Balance Scorecard – BSC (2009 a 2011); em um segundo momento, definiram-se diretrizes e linhas de atuação para o ciclo de gestão que vai de 2012 a 2023, podendo haver a priorização de projetos a cada biênio com objetivo de fortalecer as diretrizes estratégicas. No final de 2011, com a finalidade de coletar subsídios para o planejamento estratégico de longo prazo (2012 a 2023), a CD aplicou questionários e realizou entrevistas entre cidadãos, deputados, servidores e especialistas – cientistas políticos e jornalistas. Temas como transparência, educação política, fiscalização e modernização do processo legislativo foram considerados importantes. Porém, temas como estrutura da Casa, cooperação, interação com outros parlamentos e apoio à atuação das lideranças e dos partidos foram considerados de menor importância (BRASIL, 2012).

lideranças providenciar sobre o expediente, a representação social e as audiências dos líderes, além de outras atribuições correlatas (BRASIL, 1971).

Apesar de o RICD dispor sobre algumas atribuições dos líderes, existe uma gama de outras atividades que são operacionalizadas pelas lideranças. De forma geral, as informações sobre essas unidades são escassas e não sistematizadas, o que dificulta formar um julgamento concreto que correlacione a evolução das lideranças, seus resultados e os recursos hoje destinados a elas.

O trabalho legislativo é dinâmico e o surgimento de novos partidos é um evento recorrente na atual democracia brasileira. Com o orçamento cada vez mais restrito e com o possível aumento do número de partidos representados na CD, a compreensão mais aprofundada sobre a função e a instituição das lideranças poderá contribuir para que a Administração da Câmara possa tomar decisões consistentes quanto à alocação de seus recursos.

Assim sendo, esta pesquisa visa responder a seguinte pergunta: **como se deu o processo de institucionalização das lideranças dentro da CD?**

A teoria escolhida para embasar esta análise é a Teoria Institucional (neoinstitucionalismo sociológico), que preconiza que a realidade objetiva é fruto de uma construção humana, moldada com suas complexidades pessoais e do ambiente. O institucionalismo tem a capacidade de retratar o simbolismo presente nas escolhas institucionais. Na visão do institucionalismo sociológico, fatores como produtividade e eficiência não são preponderantes para a sobrevivência das estruturas organizacionais, as escolhas institucionais guardam relação com os sistemas culturais, elas refletem o entendimento socialmente aceito (HALL; TAYLOR, 2003).

A pesquisa sob o enfoque do institucionalismo sociológico possibilitará analisar elementos ainda pouco explorados no contexto das lideranças e da administração pública no Legislativo.

Em consulta a autores da ciência política brasileira, como Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (2001), Rodrigues (1995) e Ames (2002), encontra-se menção à importância dos líderes partidários. Também é possível encontrar trabalhos voltados para o papel da organização da CD e sua relevância para a gestão pública (GUIMARÃES; SCHWARTZ; SOUZA; MELO, 2013), e ainda trabalhos a respeito do Colégio de Líderes (FIGUEIREDO, 2012). Porém ainda resta uma lacuna acerca do processo de institucionalização das lideranças partidárias na Casa.

A pesquisa está contida na linha do mestrado Gestão Pública no Poder Legislativo,

todavia, o tema também tangencia a linha de pesquisa Processos Políticos do Poder Legislativo.

Ressalta-se que não se pretende julgar como certas ou erradas as atividades das lideranças, ou julgar a sua atuação no processo político. A pesquisa também não se destina a propor soluções a qualquer problema decorrente da existência dessas estruturas. O que se pretende é trazer mais informação sobre o tema da liderança partidária e analisar elementos sob a visão da Teoria Institucional, que em muito tem contribuído para análises de gestão na Administração Pública.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Até dezembro de 2018, o RICD (BRASIL, 1989) dispunha que poderiam constituir lideranças partidos cuja representação fosse igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara, ou seja, cinco deputados. No entanto, em 12 de dezembro de 2018, foi editada a Resolução nº 30 (BRASIL, 2018b), que passou a vigorar em 1º/2/2019, a qual estabeleceu nova regra para as lideranças modificando o art. 9º. A nova regra estabelece que cabe aos deputados constituírem um líder quando a representação partidária na CD constituir, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou quando tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. No entanto, neste trabalho, convencionou-se chamar de lideranças partidárias as estruturas destinadas a partidos com cinco ou mais representantes na Casa, haja vista a pesquisa ter se desenvolvido sob a regra anterior. Durante a pesquisa na CD, as representações partidárias que não tinham direito de constituir líder também possuíam recursos na CD, porém mais reduzidos.

O líder partidário é o deputado escolhido para representar os interesses do partido durante o trabalho legislativo. A escolha do líder é feita de acordo com as regras internas de cada partido e a indicação desse deve ser comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação.

As lideranças partidárias são as estruturas existentes para dar suporte ao trabalho dos líderes. A elas cabe prestar assistência aos líderes dos partidos e integrantes da bancada.

Além de responder o que são as lideranças partidárias, apresentando informações adicionais às do RICD, a pesquisa pretende analisar alguns elementos do processo de institucionalização das lideranças.

De acordo com Selznick:

Institucionalização é um processo. É algo que acontece com o passar do tempo em uma organização, refletindo a própria história distinta da organização, as pessoas que estiveram nela, os grupos que incorpora e os interesses adquiridos que eles criaram, e o modo que se adaptou a seu ambiente... no que é talvez sua ideia mais significativa, “institucionalizar” é infundir com valor além das exigências técnicas da tarefa disponível (SELZNICK, 1971, p. 14).

O processo de institucionalização não acontece repentinamente e, nesse decurso de tempo, as instituições que se formam são como sistemas multifacetados que incorporam símbolos, construções cognitivas, regras normativas e processos reguladores, os quais não necessariamente buscam por eficiência produtiva (SCOTT, 2001).

Os estudos organizacionais sob o enfoque institucional procuram descobrir como se dá a mudança organizacional, seguindo uma espécie de roteiro para tornar a estrutura institucionalizada. Esta pesquisa traz a análise do possível roteiro seguido pelas lideranças partidárias na CD, em que serão consideradas principalmente as observações das autoras Tolbert e Zucker (1998) sobre as forças causais críticas que levam às fases da institucionalização e às características de cada fase. As fases são chamadas de habitualização, objetificação e sedimentação.

Ao longo da investigação do processo de institucionalização de uma estrutura, procura-se identificar e classificar os elementos simbólicos presentes no ambiente organizacional, a fim de entender os fatores facilitadores e restritivos da institucionalização da estrutura (JESUS; TATTO, 2011). Assim, nesta pesquisa, a análise documental e a análise de conteúdo das entrevistas serão fundamentais para compreender como essas estruturas fortaleceram-se com o passar do tempo.

1.2 OBJETIVOS

O objetivo principal desta pesquisa é compreender como se deu o processo de institucionalização das lideranças dentro da CD.

Para atingir o objetivo principal, será necessário percorrer algumas etapas com objetivos específicos, como:

- discorrer sobre o que são as lideranças partidárias. Essa resposta perpassa pela explicação do que fazem essas estruturas na CD. Para isso, serão acrescentadas as competências não regimentalizadas dos líderes e outras informações sobre os trabalhos gerenciais dentro das lideranças;
- analisar a evolução histórica das lideranças partidárias na CD, levantando aspectos da política brasileira que levaram ao fortalecimento dessas estruturas;
- analisar as forças causais críticas que desencadeiam cada uma das fases da

institucionalização – a força de ação política e de novas regras e procedimentos que antecedem a fase de habitualização; as forças de monitoramento interorganizacional, a influência de *champions* e suas justificativas, que antecedem a fase de objetificação; e as forças de impacto positivo, resistência de grupos e defesa de grupo de interesse, que antecedem a fase de sedimentação –;

- analisar as características de cada uma das fases da institucionalização das lideranças. Na habitualização, serão analisados aspectos do surgimento da inovação e a estrutura e ocorrência de isomorfismo. Na objetificação, aspectos sobre o consenso social (valor), a legitimidade e a difusão da estrutura. Na sedimentação, a continuidade da estrutura.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

O maior benefício desta pesquisa está em prover um panorama diferenciado sobre elementos que formaram uma das unidades administrativas mais atuantes e com papel de destaque no processo legislativo, as lideranças partidárias. A pesquisa se justifica pela inexistência de informações organizadas sobre a função e a institucionalização dessas unidades na CD.

Copeland e Patterson (1994) indicam que, de forma geral, os parlamentos são pouco estudados e os estudos existentes normalmente focam no tema da estabilidade do parlamento. No mesmo sentido, Figueiredo e Limongi (2001) ressaltam que, apesar de nos últimos anos a literatura em Ciência Política ter desenvolvido temas sobre os fenômenos legislativos, ainda há uma série de questões a serem tratadas, principalmente nos assuntos sobre a organização do Legislativo e seu potencial como promotor de políticas públicas. Assim, esta pesquisa pretende estudar as lideranças partidárias sob o enfoque organizacional de uma forma ainda não estudada, aplicando o enfoque do neoinstitucionalismo sociológico.

A perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico foi escolhida pelo fato de ela explicar o desenvolvimento institucional sob o foco do contexto social, identificando características importantes para o processo de criação e manutenção das estruturas – como pressões, valores, costumes, leis, interpretações coletivas, enfim, elementos que embasam a dinâmica organizacional – e levando em consideração importantes aspectos – como a legitimação social.

Quanto à metodologia, a escolha do método qualitativo possibilitou compreender os

simbolismos que os entrevistados atribuem às lideranças partidárias. A forma descritiva agregou uma análise imparcial das variáveis. A escolha pelo estudo de caso possibilitou conhecer aspectos históricos da CD, bem como aprofundar o tema das lideranças. A escolha pela entrevista trouxe para a pesquisa diferentes aspectos culturais das lideranças partidárias na CD. A metodologia agregou a este estudo a perspectiva de pessoas que possuem diferentes relações com as lideranças e indicou percepções que relacionam a institucionalização das lideranças com a história do parlamento.

Por acreditar que se administra melhor aquilo que se conhece, existe a expectativa de que a pesquisa contribua para a Administração Pública e para o meio científico organizacional trazendo informações adicionais às do RICD sobre as lideranças partidárias, esclarecendo o que são e o que fazem essas unidades e acrescentando uma visão sobre o seu processo evolutivo, os elementos formadores e as interpretações simbólicas envolvidas na manutenção dessas estruturas.

Por se tratar de um mestrado profissional, há também a expectativa de que o resultado da pesquisa seja útil à instituição CD, ampliando o conhecimento interno sobre aspectos importantes de seu ambiente.

A pesquisa está organizada em 5 capítulos. No Capítulo 1, tratou-se da introdução ao tema, objetivos e relevância da pesquisa. No Capítulo 2, é apresentada a revisão de literatura, na qual explica-se a teoria do institucionalismo sociológico e os elementos do processo de institucionalização. Ainda no Capítulo 2, apresentam-se o sistema político brasileiro e aspectos da CD, bem como as atuais atribuições dos líderes partidários na CD. No Capítulo 3, é apresentado o caminho metodológico traçado para atingir o objetivo de pesquisa. No Capítulo 4, são trazidos os resultados da análise documental e das respostas de entrevistas, guiando para a compreensão do que são as lideranças e como se deu o processo de institucionalização dessas unidades. Por fim, no Capítulo 5, apresentam-se as conclusões de pesquisa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, pretende-se apresentar a teoria base da pesquisa, levantar um breve histórico dos partidos na política brasileira e contextualizar sobre a atuação das lideranças partidárias de acordo com o RICD.

2.1 TEORIA INSTITUCIONAL

A teoria base sobre a qual se dará este processo de investigação científica, a fim de explicar os fatos observados e as generalizações, será a teoria do neoinstitucionalismo sociológico. O enfoque sociológico foi escolhido porque perpassa o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como as normas profissionais, a estrutura e o ambiente.

A origem da abordagem institucional provém do século XIX, baseada em debates na Alemanha sobre o método científico. Como contribuições da perspectiva institucional, Carvalho, Vieira, Lopes (1999) citam as pesquisas de economistas como Thorstein Veblen (1964), John Commons (1934) e Westley Mitchel (1910), e de sociólogos como Émile Durkheim (1887) e Max Weber (1947) em seus estudos sobre as bases da ordem social e do mercado.

Selznick (1996) é tido como o precursor da abordagem institucional, pois passou a enxergar a instituição como expressão de valores sociais, destacando sua relação com as pressões do ambiente. Ele desenvolveu um modelo de sistema natural, no qual observou que as organizações não agem baseadas apenas em sua estrutura formal. Afirmava que as organizações tinham vida própria. A institucionalização foi definida por ele como processo pelo qual a organização recebe uma infusão de valor.

Selznick (1996) diferenciou organização de instituição. Na organização, ele considera predominar a dimensão técnica voltada para uma finalidade específica, em que a sua sobrevivência está associada aos resultados que apresenta. Já a instituição, apesar de teoricamente também baseada em premissas técnicas, possui uma dimensão que é consequência da interação com o ambiente e com a construção social do grupo, que refletem simbolismos e valores (FACHIN; MENDONÇA, 2003).

DiMaggio e Powell (1991) esclarecem que existem duas escolas reconhecidas como institucionalistas, uma mais antiga, chamada institucionalista ou velho institucionalismo, cujos pressupostos começaram a surgir no século passado e durou até meados dos anos 1970. Outra

mais recente, do final da década de 1970, denominada de neoinstitucionalista ou também institucionalismo.

O velho institucionalismo gerou orientações mais políticas e econômicas, focando em organizações menores e analisando o ambiente como pano de fundo. Já o novo institucionalismo possui orientações mais sociológicas e trata a organização como consequência de seu ambiente. Tanto o velho quanto o novo institucionalismo refutam a hipótese de as organizações serem produto de decisões puramente racionais. Entretanto, o neoinstitucionalismo inova ao trazer a noção da realidade sendo socialmente construída, com a organização inserida em seu contexto ambiental (PECI, 2006).

O neoinstitucionalismo ressurgiu como resposta ao foco excessivo que os behavioristas passaram a dar ao comportamento humano, deixando de lado a importância das estruturas socioeconômicas e políticas. Enquanto o velho institucionalismo focava na compreensão da burocracia weberiana, o neoinstitucionalismo mantém o foco em aspectos culturais (CARVALHO; SILVA; ANDRADE, 2015).

Atualmente, a teoria neoinstitucional é também utilizada na ciência política e tem como premissa a ideia de que as instituições têm importância na produção do resultado político (PERES, 2008). Dentro de pesquisas com foco em ciência política, Limongi (1994) define o neoinstitucionalismo como o método que se diferencia por explicar o processo político considerando como variável independente as próprias instituições.

Dentro do novo institucionalismo existem diferentes formas de se interpretar as escolhas institucionais. Hall e Taylor (2003) esclarecem que o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente única. Há pelo menos três escolas de pensamento que se projetam na perspectiva institucionalista na tentativa de “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”. São elas: neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo sociológico.

Influenciados pelos teóricos estruturo-funcionalistas, os teóricos do neoinstitucionalismo histórico percebem o Estado como um complexo de instituições capazes de influenciar as interações entre grupos. Afirmam que, “para entender as ações de todos estes atores políticos, deve-se tomar conhecimento do desenvolvimento histórico da instituição, da cultura e de problemas distintos em que ela surgiu” (RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2008, p. 39).

Já o neoinstitucionalismo da escolha racional teve seu ápice na década de 80, principalmente em função do crescente pensamento do homem econômico. A teoria se propõe a explicar os fenômenos políticos e sociais e as escolhas institucionais baseados nas escolhas

dos indivíduos. Considerando que as pessoas fazem escolhas racionais, defendem que as pessoas tomam decisões e agem a partir de escolhas e interesses pessoais (FERNANDES, 2002).

O neoinstitucionalismo sociológico é a teoria na qual esse trabalho se baseia e será detalhado em seguida.

2.1.1 Neoinstitucionalismo sociológico

O neoinstitucionalismo sociológico tem sido utilizado principalmente para estudos organizacionais. Esse ressurgimento remonta ao fim dos anos 1970 e foi baseado em questionamentos dos sociólogos sobre a distinção comumente feita entre o mundo social (reflexo de uma racionalidade abstrata, burocrática) e a influência de práticas associadas à cultura.

O interesse da sociologia em estudar as organizações recebeu forte influência do construtivismo social, dentro do qual se destaca o trabalho de Berger e Luckman (2004) sobre a construção social da realidade. Os autores observam que o hábito fundamenta e precede a institucionalização.

Observando organizações com estruturas formais iguais e procedimentos padronizados, mas culturalmente muito distintas, teóricos do institucionalismo chegaram à conclusão de que as escolhas da organização não são necessariamente baseadas em eficácia, como preconiza a racionalidade. As escolhas eram consequência de um processo de transmissão cultural. Assim como ocorreu em nosso passado, no qual práticas culturais foram passadas em sociedade de geração para geração, “essas formas e procedimentos deveriam ser consideradas como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

Contudo, o institucionalismo sociológico não se aplica apenas às novas estruturas. Ele representa o mecanismo por meio do qual processos sociais, obrigações e realidades desenvolvem um status de regra no pensamento e nas ações sociais. Como exemplo, os autores Meyer e Rowan (1999) citam o *status* social do médico como uma regra altamente institucionalizada, pois representa competências técnicas para curar doenças reconhecidas, bem como por um papel social composto de comportamentos, relacionamentos e expectativas específicas. Outro exemplo seria uma placa de não fumar, podendo ser considerada por si mesma uma instituição, com implicações legais e sociais já definidas.

A Teoria Institucional possui três características diferenciadoras importantes para o desenvolvimento dessa pesquisa. Primeiro, define as organizações de forma mais global, considerando não só suas características formais, mas também seus sistemas de símbolo,

modelos morais e cognitivos que direcionam as ações humanas. Segundo, para essa teoria, as decisões individuais (que tendem a ser conceituadas como uma escolha racional) são de fato fruto de um objeto socialmente construído. Descreve um conjunto de indivíduos ou organizações buscando-se definir conforme modos socialmente aceitos (HALL; TAYLOR, 2003). E terceiro, a teoria distingue-se pela forma como trata os processos de surgimento e modificação das práticas institucionais.

Para os institucionalistas, as escolhas institucionais têm mais ligação com o reforço à legitimidade social e aos valores do que com o aumento da eficiência institucional. Yasemin Soysal (*apud* HALL; TAYLOR, 2003) sustenta que a política de imigração foi adotada por vários Estados não porque era mais funcional para eles, mas, sim, porque havia uma nova ideia sobre direitos humanos que vinha sendo trabalhada internacionalmente. Isso fez a política de imigração parecer mais apropriada para as autoridades nacionais, enquanto outras políticas eram vistas como ilegítimas.

Sob a perspectiva da Teoria Institucional, após a década de 1970, as organizações passaram a ser vistas como sistemas sociais e culturais, sendo necessário estudar seus aspectos simbólicos, como valores e princípios, para a compreensão do comportamento organizacional (SCOTT, 2001).

A Teoria Institucional apresenta algumas limitações. As principais críticas ao uso do institucionalismo sociológico em pesquisas organizacionais estão ligadas à forma como a teoria trata aspectos de mudança e de poder.

A mudança dentro do institucionalismo é vista sob a perspectiva dos processos isomórficos e não se destina a explicar de que maneira a criação e a transformação ocorreram. Em geral, as pesquisas destinam-se a investigar a durabilidade e persistência das instituições. Já a perspectiva do poder tende a ser ignorada ou subdimensionada pela teoria (PECI, 2006).

Peci (2006) sugere que as pesquisas passem a considerar a instituição não como um ponto de partida, mas, sim, como um ponto de questionamento, de investigação, a fim de compreender sua dimensão temporal, espacial e relacional.

O tema da mudança organizacional tornou-se especialmente interessante para os pesquisadores a partir da década de 80, possivelmente influenciados pelas transformações trazidas pela globalização.

O conceito de mudança organizacional trazido por Lima e Bressan (2003, p. 25) se aproxima de uma concepção de mudança relevante para essa pesquisa. “Mudança organizacional é qualquer alteração, planejada ou não, nos elementos organizacionais – pessoas, trabalho, estrutura formal, cultura – ou nas relações entre a organização e seu ambiente,

que possam ter consequências relevantes, de natureza positiva ou negativa, para a eficiência e eficácia e/ou sustentabilidade organizacional.”

Armenakis e Berdeian (1999) apresentaram um estudo em que categorizam os principais esforços teóricos e experiências, entre 1990 e 1998, sobre os temas comuns à mudança organizacional. Os autores entenderam que, durante esse período, os principais temas comuns encontrados em pesquisas sobre as mudanças organizacionais foram o tema do conteúdo, do contexto, do processo e do resultado.

Os estudos que focam no conteúdo das mudanças organizacionais geralmente trazem a essência das mudanças contemporâneas e tendem a definir os fatores-chave que figuram tanto no sucesso quanto no insucesso das mudanças organizacionais e relacionam esses fatores com a efetividade da organização.

Os estudos que enfocam o contexto da mudança acreditam que existem forças e condições nos ambientes internos e externos da organização responsáveis por formar o contexto no qual uma organização funciona. A alteração nesses elementos pode levar à mudança.

Os estudos que enfatizam o processo de mudança voltam-se para ações tanto no ambiente externo, na empresa, quanto no comportamento humano. Existe uma série de regulamentações legais que trazem mudanças que influenciam em vários níveis da organização. Esse tema estuda as ações subsequentes para implementar mudanças dentro das organizações e a natureza das respostas dos funcionários a tais esforços.

Por fim, os estudos que focam no resultado das mudanças estudam a natureza das variáveis utilizadas para avaliar o resultado das mudanças. As pesquisas utilizam critérios afetivos e comportamentais estabelecidos por vários autores para avaliar os esforços de mudança organizacional.

Apesar de haver controvérsia sobre o tratamento da mudança em pesquisas institucionais, a Teoria Institucional está alinhada à corrente de estudos sobre o contexto da mudança organizacional. Portanto, são investigadas as forças e as condições nos ambientes externos e internos que levam à institucionalização.

2.1.2 O processo de institucionalização

A Teoria Institucional será utilizada nesta pesquisa para estudar o processo de institucionalização, ou seja, os comportamentos organizacionais, como as lideranças atingiram a sua formação atual e quais os elementos que levaram a isso.

Selznick (1996, p. 14) define institucionalização como um processo. Segundo ele, “é algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular,

o pessoal que nela trabalha, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram e a maneira como se adaptou ao seu ambiente”.

Instituições são sistemas com várias características que incorporam símbolos, construções cognitivas, regras normativas e processos reguladores (SCOTT, 2001). Para Machado da Silva e Gonçalves (1999, p. 180), “o conceito de instituição se refere à ideia de resultante, isto é, de estado, o de institucionalização remete ao processo e aos mecanismos que resultam nessas regras culturais”. É por meio do processo de institucionalização que práticas comuns adquirem um *status* de regra para ser aplicada a uma coletividade dentro da organização.

Tolbert e Zucker (1998) definem o processo de institucionalização como sendo um sistema de ações que se tornam habituais dentro de uma coletividade.

Oliver (1992), por sua vez, define o processo de institucionalização como práticas e ações duradouras, socialmente aceitas, resistentes a mudanças e legítimas no ambiente, o que as tornam, muitas vezes, livres de fiscalização.

Pode-se dizer que estudar o processo de institucionalização de um órgão é investigar como a organização e seus padrões de comportamento perduraram no tempo, analisando como práticas, valores e comportamentos são legitimados dentro das organizações e no ambiente.

Alguns pesquisadores organizacionais desenvolveram modelos teóricos para analisar os processos de institucionalização. O modelo escolhido para essa pesquisa é o desenvolvido por Tolbert e Zucker (1998), acrescido, principalmente, das observações dos estudos de DiMaggio e Powell (1991), Berger e Luckman (2004) e Meyer e Rowan (1999).

Os estudos organizacionais sob o enfoque institucional têm abordado como as instituições seguem uma espécie de modelo padrão para se tornarem institucionalizadas. Tolbert e Zucker (1998) estudaram como esses modelos são feitos, como são mantidos e como se modificam. As autoras acreditam que criar e modificar uma estrutura organizacional envolve mais elementos do que simplesmente manter uma estrutura antiga.

O modelo de Tolbert e Zucker (1998) foi escolhido por permitir analisar as organizações de acordo com sua conformação ao ambiente institucional. Para as autoras, os padrões sociais e ambientais do setor funcionam como condutores dos padrões nas organizações. As organizações tendem a aderir aos padrões de seu setor e da sociedade em uma perspectiva de legitimação identitária, a qual pode refletir-se em práticas gerenciais semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Para Selznick (1996), as organizações se transformam em instituições a partir de dois passos: primeiro, cria-se uma estrutura formal vista como solução institucional para os

problemas levantados; depois, com o passar do tempo, ocorre o que se chama institucionalização densa, que se expressa de várias formas, entre elas, com o estabelecimento de rituais, ideologias, incorporação em ambientes sociais (SCOTT, 2001).

Até a década de 1970, algumas pesquisas já haviam apontado que as estruturas organizacionais têm propriedades simbólicas, ou seja, elas podem ter significado socialmente compartilhado e servir para informar sobre a organização para pessoas de dentro e de fora dela. Segundo Tolbert e Zucker (1998), foi com Meyer e Rowan (1999) que, pela primeira vez, esse aspecto simbólico foi estudado sistematicamente, ao analisarem as limitações de explicação de cunho racional para certas estruturas.

De acordo com Meyer e Rowan (1999), a criação de novas estruturas pode acontecer independentemente da existência de problemas imediatos que necessitem ser corrigidos ou que necessitem de coordenação e controle. Esse simbolismo, que influencia a aceitação social, pode gerar pelo menos três importantes implicações que desafiam as explicações tradicionais sobre estruturas. São elas:

1. Adota-se uma estrutura formal independentemente da existência de problemas específicos, pois são estruturas já consolidadas em outras instituições, predominando a dimensão simbólica sobre a técnica. Isso aumenta sua legitimidade e perspectiva de sobrevivência.

Com isso, as decisões sobre a estrutura são tomadas considerando influências externas e não necessidades internas. Essa conclusão também chamou atenção para arranjos estruturais específicos já consolidados socialmente, como políticas de contratação, práticas de contabilidade e orçamento e outras, as quais acabam por serem repetidas em várias instituições.

2. A avaliação social e a consequente sobrevivência das organizações pode estar relacionada com a observação das estruturas formais e não com a avaliação dos resultados da organização.

Logo, uma organização poderia sobreviver, mesmo que em constante fracasso. Isso contradiz a ideia de que organizações que não produzem o esperado serão eliminadas em um processo natural de competição interorganizacional. Também refuta o pensamento de que a forma de estruturar formalmente uma organização condiz com as necessidades de produção.

3. O controle sobre as tarefas da organização e as atividades dos membros das estruturas formais pode ser negligenciado. Essa relação se sustenta muitas vezes pela confiança e boa-fé dos envolvidos.

Isso demonstra que os elementos estruturais podem estar ligados de forma fraca. Frequentemente, normas são violadas, decisões não são implementadas e, no geral, possuem

sistemas de avaliação pouco coordenados.

Essa percepção desvincula a estrutura institucional do comportamento e demonstra uma fragilidade no pensamento de que as estruturas formais são meios para coordenar e controlar as atividades e comportamentos dos membros da organização (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

As análises de Meyer e Rowan (1999) trouxeram uma mudança radical na forma de pensar as estruturas formais e a natureza das decisões organizacionais. Dessas conclusões, surgem as interpretações de que as estruturas formais e os procedimentos parecem estar mais próximos de práticas culturais, como os mitos e cerimônias de diversas sociedades. Portanto, esses rituais seriam incorporados às organizações não por resultarem em eficiência, mas, sim, por serem culturais, assim como foram incorporados na sociedade mitos e cerimônias de diversas práticas culturais.

Existem alguns elementos recorrentes nos estudos sobre institucionalismo que auxiliam na compreensão do processo de institucionalização. São eles a legitimação, o campo organizacional e o isomorfismo.

A legitimação é comumente citada nessa teoria. Segundo Meyer e Rowan (1999), as organizações são constantemente estimuladas a conquistar legitimidade e encontrar conformidade entre suas estruturas, práticas e os valores ambientais. Para os autores, aquelas que atuam de acordo com aspectos socialmente legítimos em sua estrutura formal aumentam sua própria legitimidade e a probabilidade de sobrevivência.

A legitimação é o que relaciona eventos passados, presentes e futuros. Para que uma prática seja legitimada, a comunicação é um fator crucial, pois ela transmite entre os atores sociais memórias estabelecidas e promove uma referência para o futuro (BRELÀZ; ALVES, 2013).

As organizações estão constantemente em busca de legitimidade. Os institucionalistas entendem que, para a manutenção das organizações, essa busca às vezes é mais importante do que o próprio desempenho das organizações, o que não significa dizer que as organizações não prezam pela eficiência (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Outro conceito relevante para compreender o processo de institucionalização é o de campo organizacional. Ele foi trabalhado por DiMaggio e Powell (1991) para explicar a homogeneidade entre as organizações. Para os autores, o ambiente influencia partes institucionalizáveis de uma organização a se aproximarem para fazerem parte do mesmo campo organizacional.

Campo organizacional são organizações com semelhanças entre seus valores e suas

estruturas, é o conjunto de “organizações que constitui uma área reconhecida da vida institucional” (GOUVEA; AMÂNCIO-VIEIRA; FAVORETO, 2016, p. 4). Um campo organizacional, quando organizado, geralmente se torna homogêneo.

A formação de um campo organizacional depende de quatro elementos: o aumento da interação entre organizações de mesmo campo organizacional; a existência de padrões claros de estruturas de dominação e padrões de coalizão; aumento no volume de informações que circulam nas organizações; e uma consciência entre os atores das organizações de que são parte de um mesmo empreendimento (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Da noção de campo organizacional deriva o entendimento sobre isomorfismo. Para DiMaggio e Powell (1991), quando formas institucionalizadas passam a fazer parte de um mesmo campo organizacional, o ambiente contribui para tornar as organizações semelhantes. Dessa forma, surge o isomorfismo, “um processo restritivo que força uma unidade de uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais” (DIMAGGIO; POWELL, 2007, p. 4).

Os autores classificam em três os tipos de isomorfismo: coercitivo, mimético e normativo.

O isomorfismo coercitivo ocorre quando uma organização sofre a imposição (formal e informal) de uma outra organização da qual depende e de expectativas culturais da sociedade na qual atua. As ações de transformações são motivadas por imposição e força de autoridade. Como exemplo, há a submissão às leis do governo ou à pressão de sindicatos. Assim, as organizações se tornam cada vez mais organizadas em torno de rituais estabelecidos por instituições maiores (MENDONÇA; TEODÓSIO; CRUZ; PINTO, 2012).

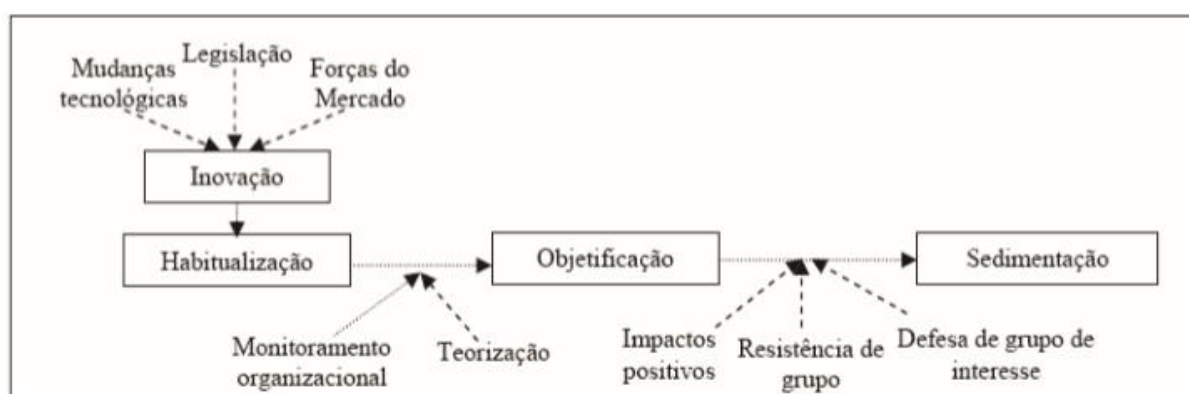
O isomorfismo mimético diz respeito à adoção de práticas já realizadas por outras organizações em seu setor e à busca das melhores soluções já implementadas em outras organizações – *benchmarking*. A motivação para buscar o isomorfismo mimético entre as organizações se dá, muitas vezes, pela incerteza no desenvolvimento da unidade, o que encoraja as imitações, às vezes como forma de compensar a falta de recursos para desenvolvimento de iniciativas próprias.

Já o isomorfismo normativo decorre da profissionalização no mercado, quando práticas profissionais já se tornaram homogêneas, refletidas em uma uniformidade de práticas dentro das empresas. As universidades, os cursos profissionalizantes, as capacitações profissionais promovem uma fórmula de atuação que gera isomorfismo normativo. Essa prática se relaciona com a utilização, por profissionais, de normas e técnicas convergentes (DIMAGGIO; POWELL, 2007).

Os mecanismos isomórficos são capazes de explicar as estruturas e os comportamentos semelhantes em organizações de mesmo campo organizacional. “Organizações que estão inseridas em ambientes institucionalizados, tornando-se isomórficas, tendem a contar com chances maiores de legitimação e, por consequência, de conseguir os recursos necessários à sobrevivência” (GOUVEA; AMÂNCIO-VIEIRA; FAVORETO, 2016, p. 6).

Baseados em outros estudos com foco na Teoria Institucional, Tolbert e Zucker (1998), explicam as fases do processo de institucionalização, considerando fluxos institucionais entre organizações formais. A figura a seguir demonstra as fases do processo de institucionalização e as relaciona com as forças causais críticas do ambiente que atuam em diferentes pontos do processo. Para as autoras, ficam evidentes três fases sequenciais no processo de institucionalização: a habitualização, a objetificação e a sedimentação.

Figura 1 – Fases do processo de institucionalização



Fonte: Tolbert, Zucker (1998, p.205)

2.1.3 Fases do processo de institucionalização

O institucionalismo não considera as instituições como imutáveis, tampouco considera a mudança institucional como um processo rigorosamente endógeno. Existe um conjunto de elementos institucionais que representam a força motriz do processo de institucionalização (Figura 1).

As forças causais (representadas pelas setas na Figura 1) funcionam como formas de poder que atuam no processo de institucionalização e direcionam as instituições para as mudanças. “Os elementos institucionais constituem uma rede interconectada de partes que se opõem e se apoiam mutuamente” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 69).

Fligstein (1991) e Jepperson (1991) fazem referência aos efeitos de comportamentos exógenos na organização, os quais impedem a reprodução dos padrões institucionais e assim

induzem as mudanças. Jepperson (1991) ainda considera mecanismos de ação coletiva como uma força externa capaz de desgastar ou eliminar as instituições. Meyer e Rowan (1999) fazem distinção entre os efeitos institucionais e os efeitos provenientes de redes de relacionamentos e de condutas sociais que influenciam uma determinada organização.

As fases do processo de institucionalização envolvem uma dimensão exógena – forças causais presentes no ambiente que impulsionam o surgimento da fase – e uma dimensão endógena – elementos que caracterizam cada fase da instituição no seu processo de institucionalização e que representam como os estímulos são percebidos pelos diversos agentes da organização.

A inovação, presente como o primeiro momento da habitualização, não se trata de uma fase, mas, sim, de um evento: o surgimento da mudança institucional. É importante salientar que o conceito de inovação trazido pela Teoria Institucional não guarda relação com a noção contemporânea de inovação, a qual, na perspectiva de Shumpeter (1997), trata-se de novidades que incrementam o processo de desenvolvimento econômico. Para os Schumpeterianos, as pesquisas sobre inovações exploram as conexões entre desempenho comercial e as capacidades de inovar tecnologicamente, buscando a competitividade e a sobrevivência. No processo de institucionalização, a inovação trata-se de um novo hábito, o início de uma mudança (SILVA; JUNQUEIRA; CARDOSO, 2016).

Abaixo, inspirado no trabalho de Tolbert e Zucker (1998), serão analisadas as fases do processo de institucionalização demonstradas na Figura 1, porém, propõe-se uma separação didática entre as características de cada fase e as forças causais críticas que antecederam a fase.

Habitualização

a) Características da Habitualização

Essa primeira fase possui como característica o surgimento da inovação, ou seja, criam-se arranjos estruturais em resposta a problemas específicos da organização, é o início de uma nova política. Também pode ser caracterizada como a formalização desses novos arranjos na política institucional e nos procedimentos da organização. Esse estágio é também chamado de pré-institucionalização.

As ações humanas tornam-se habituais quando se desenvolvem de forma empírica e são reproduzidas por um grupo de pessoas para resolver determinados problemas. Também são chamadas habituais quando, em resposta a estímulos externos, a decisão demanda um mínimo esforço por parte dos atores (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

A inovação pode acontecer em uma organização ou em um conjunto de organizações

semelhantes, mas, segundo Tolbert e Zucker (1998), é em grande parte uma atividade independente, podendo ocorrer inovações simultâneas.

A incerteza sobre o sucesso da inovação também pode levar à imitação. Isso ocorre quando organizações que passam por problemas semelhantes buscam soluções adotadas pelos demais organismos do mesmo campo organizacional. Di Maggio e Powell (2007) referem-se a essa imitação de estruturas entre as organizações como o isomorfismo mimético, já citado.

Tolbert e Zucker (1998) refletem, porém, que, em geral, na habitualização, há poucas características de isomorfismo, porque os tomadores de decisão veem pouco sentido na imitação, já que a utilidade da mudança ainda é desconhecida. Podem surgir estruturas iguais em organizações similares, mas, em geral, a forma de implementação dessas inovações irá variar.

Exemplos de estruturas em fase de habituação podem ser percebidos ao se compararem organogramas de instituições similares. Elas são aquelas estruturas que destoam de um conjunto de estruturas mais comuns, podendo às vezes durar apenas o período de uma gestão. Nessa fase, a intenção é desenvolver novos modelos para resolver problemas sem necessariamente empreender grandes esforços ou investimentos. A partir daí, pode ocorrer a tipificação, que é o compartilhamento das definições ou dos significados atribuídos aos comportamentos tornados habituais (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Em geral, as instituições surgem e persistem quando os benefícios percebidos com sua criação são maiores do que os custos de transação gerados ao criá-las ou mantê-las (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Com o tempo, a tipificação leva a “classificações ou categorizações de atores aos quais as ações são associadas” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 202). Nesse momento, pode-se dizer que as ações habituais se tornaram generalizadas. Essa fase em que ocorre a generalização do significado da inovação é chamada de objetificação.

b) Forças causais críticas que antecedem a habitualização

São vários os motivos que acarretam a inovação na instituição. Tolbert e Zucker (1998), chamam atenção para alguns fatores que viabilizam e impulsionam a mudança, como o surgimento de nova tecnologia, nova legislação e forças de mercado. Os autores também consideram a importância dos novos arranjos políticos.

Dentro do estudo sobre as instituições políticas, grande parte das análises “trata as regras e os procedimentos como determinantes exógenas, ou seja, pressões externas à conduta política” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 40). A legislação traz a força de normas e

procedimentos que influenciam a criação de novos arranjos institucionais. Como novos arranjos políticos, entende-se o surgimento de uma forma diferente de os atores se organizarem. Já as forças de mercado podem ser entendidas como pressões de organismos que se relacionam com a inovação.

Por se tratar de uma pesquisa em uma instituição pública e política, como é o caso da Câmara dos Deputados, as forças causais estudadas terão um vínculo maior com ações políticas do que com ações de mercado.

A estrutura das regras políticas se adapta muito bem ao fluxo e refluxo das agendas dos políticos, e as regras podem sobreviver facilmente mesmo quando seu apoio original diminui. Como resultado, considera-se que as regras legislativas são fortes, que resistem a curto prazo às pressões políticas e que a longo prazo limitam as opções de seguir livremente, por parte daqueles que tomam as decisões. (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 39)

A perspectiva sociológica do neoinstitucionalismo destaca a forma em que a ação é estruturada e em que a ordem se estabelece por meio de sistemas compartilhados de regras. Essas regras, no entanto, por vezes limitam a capacidade e a atuação de alguns atores organizacionais para privilegiar grupos cujos interesses são garantidos por um sistema de sanções e recompensas preestabelecido (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Objetificação

a) Características da objetificação

A objetificação consiste no processo de disseminação da nova estrutura. A disseminação implica o reconhecimento de algum grau de legitimidade na nova estrutura. Dessa aceitação, surge um consenso social entre os decisores da organização sobre a importância e o valor da inovação criada. Esse consenso é fruto da teorização desenvolvida sobre a nova estrutura.

Os autores do neoinstitucionalismo relatam que a disseminação de certos departamentos ou procedimentos está mais ligada às influências interorganizacionais, à conformidade e à persuasão das explicações culturais do que à função que as áreas deveriam desempenhar (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

DiMaggio e Powell (2007) relatam como profissionais buscam mudanças institucionais para fortalecer suas próprias posições em detrimento de certas juntas diretivas. No modelo institucional, os defensores da mudança se apoiam em outros modelos institucionais e empregam explicações legítimas e sofisticadas, difundindo a crença que mais favorece suas intenções.

Conforme já citado por Meyer e Rowan (1999), as organizações parecem não funcionar exatamente como indicado em seus planos formais. Estudos apontam que a coordenação, de fato, é frágil e as atividades diárias não necessariamente se subordinam às metas e aos planos estabelecidos.

Ao projetar uma estrutura formal que adere às prescrições de mitos no ambiente institucional, uma organização demonstra que está agindo de maneira adequada aos propósitos coletivamente avaliados [...] A incorporação de elementos institucionalizados fornece uma explicação de suas atividades que protegem a organização de ter sua conduta questionada. A organização se torna, em uma palavra, legítima, e usa sua legitimidade para fortalecer seu apoio e assegurar sua sobrevivência. (MEYER; ROWAN, 1999, p. 349)

Quando as estruturas estão objetificadas, ou seja, disseminadas, elas podem ser descritas como semi-institucionalizadas. Nessa fase, o isomorfismo começa a atuar com maior clareza. A replicação da estrutura deixa de se basear na imitação para adquirir um caráter normativo, baseado na teorização apresentada sobre a estrutura. O consenso quanto ao valor depositado sobre a nova estrutura é fundamental. Quanto mais consensual é a teorização, menores serão as variações dessas estruturas em diferentes organizações.

Estruturas semi-institucionalizadas geralmente possuem uma taxa de sobrevivência maior do que as pré-institucionalizadas, o que não implica sua sobrevivência definitiva.

b) Forças causais críticas que antecedem a objetificação

A objetificação é a fase em que ocorre a “densificação” institucional citada por Selznick (1996). As principais forças que estimulam esse processo são o monitoramento organizacional e a teorização.

A manutenção da estrutura é favorecida pela coleta de resultados na própria organização ou pelo monitoramento de resultados alcançados por outras organizações.

Quando se conseguem indicadores positivos sobre o uso da inovação em outras organizações, pode-se concluir que o custo associado a inovações já testadas é menor, o que favorece a permanência da inovação. As autoras afirmam que “reciclar velhas invenções sociais é estratégia de baixo custo que requer menor investimento de recursos sociais do que criar nova estrutura organizacional” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 205). Copiando padrões de conclusão da teoria econômica, pode-se inferir que, quando uma escolha é mais disseminada, é maior a probabilidade de essa ser uma escolha ótima.

A influência dos *champions*⁵ também é importante para a disseminação da estrutura, principalmente para concretizar o processo de teorização. Os *champions* são definidos como conjunto de indivíduos com interesse material na estrutura. Trata-se da influência de grupos de interesse nas ações de mudança na organização (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Em ambientes propícios para inovação, os *champions* têm a função de realizar duas grandes tarefas ligadas à teorização das estruturas. Primeiro, a definição de um problema organizacional genérico, o que envolve um padrão generalizado de insatisfação ou fracasso organizacional. Segundo, gerar a ideia de um arranjo estrutural que se justifique como a solução para o problema, com embasamento lógico ou empírico (STRANG; MEYER, 1993).

A teorização é esse processo de diagnosticar em um número significativo de organizações os problemas semelhantes e sugerir uma estrutura-solução. Assim, a teorização atribuiu à nova estrutura sugerida o que os autores chamam de legitimidade cognitiva e normativa geral. Quanto mais a teorização oferecer evidências do valor positivo da mudança, mais ela é eficiente (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Sedimentação

a) Características da sedimentação

Tolbert e Zucker (1998) afirmam que a institucionalização se completa com o processo de sedimentação, que envolve a sobrevivência e a continuidade histórica da estrutura por várias gerações da organização.

Em estudo experimental anterior, Zucker (1987) demonstrou que, quanto maior a objetificação e a exteriorização de uma ação, maior seu grau de institucionalização. E, se a tendência à institucionalização é alta, potencialmente também o serão a transmissão, a manutenção e a resistência à mudança dessa ação.

As autoras trazem como exemplo de estruturas já institucionalizadas nos Estados Unidos as políticas de emprego dentro das organizações e o uso de memorando como forma de comunicação dentro das organizações.

Citam também o estudo de Nelson e Winter (1982) sobre implementação de tarefas rotineiras, que demonstrou que as rotinas mais institucionalizadas eram transmitidas mais rapidamente aos novos empregados, o que sedimenta ainda mais a institucionalização.

⁵ *Champions*, no uso corrente, significa “pessoa que luta por outra ou por uma causa; um defensor, um protetor” (conforme Webster’s New World Dictionary of the American Language), um líder de projeto, uma liderança incansável por um objetivo ou por um projeto. (N.T.) (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 205)

b) Forças causais críticas que antecedem a sedimentação

Nessa fase, os fatores a serem considerados são aqueles que afetam a abrangência do processo de difusão da instituição e sua conservação a longo prazo. É motivada pela vinculação positiva da inovação com os resultados desejados, resistência de grupos e defesa de grupos interessados (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Quanto ao tema da resistência, não se trata apenas de baixa resistência. Tolbert e Zucker (1998) trazem estudos em que a resistência de grupos de pessoas afetadas negativamente pela inovação aparece como um fator recorrente na fase da sedimentação. Isso porque, caso surja um movimento de contra resistência – defesa de grupos de interesse –, a sedimentação fica ainda mais fortalecida. Os grupos de interesse também atuam na promoção e no apoio cultural continuado sobre as estruturas.

A manutenção do poder dentro das organizações requer que os interesses dominantes ponham continuamente em prática estratégias de controle. Uma dessas estratégias é a socialização dos recém-chegados, compartilhando com esses uma forma de ver o mundo, ou mediante o apoio do Estado e de seu braço judicial (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Por outro lado, a ausência de oposição não significa ausência de obstáculo para manutenção da estrutura. A dificuldade em demonstrar resultados positivos, por si só, é um obstáculo à difusão. Mas, quando há demonstração dos resultados positivos alcançados, evitam-se tendências entrópicas prejudiciais à nova estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

“A adequação organizacional com o ambiente institucional aumenta simultaneamente a avaliação positiva, o fluxo de recursos e conseqüentemente as chances de sobrevivência e reduz a eficiência” (SCOTT; MEYER, 1983, p. 141 *apud* ZUCKER, 1987, p. 445).

Tolbert e Zucker (1998) concluem apresentando o quadro abaixo, que compara elementos de cada uma das fases do processo de institucionalização.

Quadro 1 - Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágios pré-institucionais	Estágios semi-institucionais	Estágio de total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Característica dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto de difusão	Imitação	Imitação/normatização	Normativa
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na	Alta	Moderada	Baixa

implementação			
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Tolbert e Zucker (1998, p.209)

Na visão de DiMaggio e Powell (2007), os elementos institucionais provêm de fora da organização. Mas, para eles, a ação interna que esses elementos provocam é difícil de medir, pois a organização está em uma “gaiola de ferro” delimitada pela ordem racionalista que prende a humanidade. Eles afirmam que, quando há a influência desses elementos, as mudanças organizacionais ocorrem como resultado de processos que fazem as organizações mais similares, por ser mais seguro, o que não necessariamente as torna mais eficientes.

Ao responderem às pressões externas com ações internas, as instituições geralmente protegem suas atividades técnicas, desacoplando elementos da estrutura de outras atividades, apesar de isso reduzir sua eficiência. Esse é o momento em que algumas práticas se tornam simbólica e cerimonialmente aceitas.

Após apresentarem as fases do processo de institucionalização, Tolbert e Zucker (1998) acrescentam que pesquisas que investiguem o processo de institucionalização deveriam utilizar-se de pesquisas históricas sobre a formação do órgão investigado e a triangulação de métodos para obterem informações sobre os elementos institucionais. Sugerem ainda a investigação dos fatores determinantes da mudança institucional.

As autoras acentuam ainda oportunidades de melhoria na Teoria Institucional, como a necessidade de melhor desenvolvimento teórico acerca da racionalidade limitada que leva à permanência de certas instituições e o estudo de aspectos sociais da tomada de decisão.

A abordagem da Teoria Institucional apresenta diferentes dimensões para a leitura do cenário organizacional. Ao se escolher o estudo dos elementos do processo de institucionalização de uma estrutura, a pesquisa deve considerar que a estrutura busca adequação às prescrições dos simbolismos presentes no ambiente institucional, com base em valores coletivamente aceitos.

2.2 SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E A CÂMARA DOS DEPUTADOS

Neste item, pretende-se contextualizar a origem política do Brasil e as escolhas do sistema político que influenciaram a dinâmica política brasileira, bem como descrever parcialmente o ambiente da CD.

O sistema político brasileiro é baseado na divisão entre os três poderes. Tem na CD a Casa de representação popular em que os governantes são eleitos pelo sistema proporcional. Apesar de eventuais distorções no sistema político, ele é responsável pela fragmentação partidária que dá origem às diferentes lideranças partidárias.

A organização política do Brasil está baseada na separação entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, porém essa separação não é absoluta. Há a separação de órgãos e a especialização de funções, mas também há a coordenação entre eles, para que o poder possa limitar o poder, conforme previu Montesquieu (2000).

Já no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Brasil declara sua escolha pela forma federativa de Estado, uma opção essencialmente dualista, em que o Estado é composto de estados. Como forma de governo, escolheu a República, perspectiva em que, segundo Rui Barbosa, além de existirem os três poderes constitucionais, Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivam da escolha popular (AZAMBUJA, 2008).⁶

Em grande parte da história política brasileira, o parlamento teve relevância na condução do país. Há registro da atuação de líderes no parlamento brasileiro tanto na época do Império quanto no período republicano. Porém, os líderes da época não se manifestavam por meio da defesa de um partido, mas, sim, por exercício cívico (FIGUEIREDO, 2012).

Em relação ao Brasil República, Cintra (2004) reforça a existência de traços consociativos entre os Poderes Executivo e Legislativo. Já no período do regime militar, afastou-se qualquer participação mais ativa do Legislativo, pois a ideia de compartilhar o poder com o Legislativo era rejeitada.

No período de redemocratização, após o regime militar, o sistema de governo escolhido no Brasil – o qual indica a forma como o Legislativo e o Executivo vão se relacionar – foi o presidencialismo. Todo o cenário autoritário anterior contribuiu para a elaboração de uma Constituição da República Federativa do Brasil em que o Legislativo tivesse mais participação ativa na política brasileira.

⁶ Preâmbulo Constituição Federal 1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”. (BRASIL, 1988).

Desde então, o caminho traçado pelos partidos na política brasileira destacou a figura dos líderes partidários, principais representantes partidários, que buscam a proximidade com a estrutura do Estado e a ampliação de seus poderes.

No Brasil, o Legislativo é exercido por meio do Congresso Nacional e, seguindo a lógica da escolha federativa, optou-se por um Legislativo bicameral, em que a Câmara dos Deputados é formada pelos representantes do povo e o Senado Federal é formado pelos representantes dos estados federados. Cada Casa legislativa atua na revisão da matéria cuja tramitação se iniciou na outra Casa.

A CD tem destaque na política nacional, pois representa “a nação como entidade política” (AZAMBUJA, 2008, p. 212) e é por meio dela que se inicia a maioria dos projetos de lei, como os apresentados pelo Presidente da República, pelos Tribunais Superiores, por iniciativa popular e outros.

A CD é hoje constituída por 513 (quinhentos e treze) deputados federais eleitos pelo sistema proporcional. Porém, o grau de representatividade que a CD espelha é questionado por alguns autores, uma vez que a quantidade de deputados por bancada estadual não segue, de fato, a proporcionalidade perfeita. Existe um limite mínimo de 8 (oito) e máximo de 70 (setenta) deputados por estado, gerando uma desproporção entre representação e tamanho populacional. Ou seja, os estados menos populosos ainda assim têm garantia de um mínimo de 8 deputados e os estados superpopulosos têm o limite máximo de 70 deputados, o que traz como consequência “pesos” diferentes aos votos dos eleitores desses estados, relativizando um princípio democrático de “um homem, um voto” (CINTRA, 2004).

O art. 45 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que a CD é composta por representantes do povo eleitos pelo sistema proporcional. A escolha foi por um sistema proporcional de lista aberta, no qual o eleitor brasileiro tem a possibilidade de votar em um partido ou coligação⁷, chamado voto de legenda, ou no candidato, chamado voto nominal. As vagas então são preenchidas pelos candidatos mais votados da lista do partido ou coligação, até o limite das vagas obtidas, de acordo com o cálculo do quociente partidário e a distribuição das sobras (NICOLAU, 2004).

Segundo Nicolau (2004), o sistema proporcional tende a punir menos os partidos menores e a produzir alta fragmentação partidária.⁸

⁷ No Brasil, quando diferentes partidos estão coligados, forma-se uma única lista e o candidato mais votado é eleito pela coligação, independentemente do partido (NICOLAU, 2004).

⁸ Há autores que consideram que o sistema de eleição proporcional ao menos compensa outras desigualdades presentes no sistema político brasileiro. “A fórmula proporcional tende a punir menos os pequenos partidos e a

A fragmentação partidária no pós-eleição é uma variável determinante para o grau de governabilidade da instituição. Para Bogdanor (1985), a governabilidade se refere à “capacidade das instituições políticas de um país dirigirem a economia e a sociedade” (*apud* NOGUEIRA FILHO, 2006, p. 240).

É importante reconhecer a realidade da fragmentação partidária no Brasil para compreender a dinâmica das lideranças partidárias na CD, pois, quanto mais partidariamente fragmentado está o parlamento, mais lideranças podem ser instituídas a fim de direcionar o trabalho parlamentar, o que implica alocação de recursos e pessoas para essas lideranças.

O art. 51 da Constituição da República Federativa do Brasil declara como atribuições da CD, entre outras, a de fiscalizar a atuação do Executivo, com competências como: possibilidade de autorizar instauração de processo contra a cúpula do Poder Executivo e de proceder à tomada de contas do Presidente da República, além de ser a CD uma das Casas responsáveis pela condução do processo legislativo (BRASIL, 1988).

Outra importante competência privativa da CD, elencada no art. 51 da Constituição da República Federativa do Brasil, é a de dispor sobre sua própria organização, seu funcionamento, sua polícia, sua criação, sua transformação ou extinção dos cargos, dos empregos, das funções de seus serviços, da remuneração, enfim, a competência de executar a gestão de sua própria estrutura, cabendo à Mesa Diretora, na qualidade de Comissão Diretora, dirigir os serviços administrativos da Casa (BRASIL, 1988).

Em termos de Administração Pública, a Câmara dos Deputados é um órgão da Administração Direta do Estado e, segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE⁹, editado em 1995, a CD pertence ao núcleo estratégico do aparelho do Estado.¹⁰

Núcleo estratégico é o conjunto de órgãos responsáveis pelas tomadas de decisões estratégicas do Estado e por definirem e cobrarem o cumprimento de leis e políticas públicas.

produzir maior fragmentação partidária. Nesse cenário, dificilmente um único partido consegue maioria absoluta das cadeiras e precisa fazer alianças pós-eleitorais com outros partidos para governar” (NICOLAU, 2004, p. 60).

⁹ O PDRAE surgiu como forma de reorganizar as estruturas da Administração Pública com foco na qualidade e produtividade dos serviços prestados e tendo como base exemplos já adotados em vários países. O plano incorporou práticas gerenciais utilizadas em empresas privadas como gestão estratégica, gestão de projetos e gestão por competência. Outra contribuição do PDRAE foi definir um modelo conceitual que distingue os segmentos fundamentais característicos da ação de Estado, com a finalidade de identificar estratégias específicas para cada segmento. Segundo o plano, as atividades de atuação do Estado poderiam ser divididas em: Núcleo estratégico; setor de atividades exclusivas do Estado; setor de atuação simultânea do Estado e da sociedade civil (serviços não exclusivos); e setor de produção de bens e serviços para o mercado (BRASIL, 1995b).

¹⁰ “Nestes termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial.” (BRASIL, 1995b, p. 43)

Ele compreende os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e, no Poder Executivo, o Presidente da República, os ministros e seus auxiliares diretos (BRASIL, 1995b).

De acordo com o Plano, para os órgãos integrantes do Núcleo, o mais importante é que as decisões sejam as melhores e direcionadas ao interesse nacional. Em seguida, o principal é que elas sejam cumpridas. Logo, diz-se que a efetividade é mais importante que a eficiência nesse Núcleo. Essa predileção pela efetividade tem como objetivo fazer serem obedecidas e implementadas as decisões tomadas em prol do interesse nacional. Já para os demais segmentos da Administração Pública, a eficiência é fundamental, sendo mais importante aplicar um serviço de qualidade e buscar menores custos para o Estado (BRASIL, 1995b).

Conforme o PDRAE, por fazer parte do Núcleo estratégico do Estado, é recomendável que a CD mantenha ativos aspectos da administração pública burocrática, por conferirem segurança e efetividade ao trabalho do Estado. Porém, é necessário ter atenção e não deixar que o trabalho gerado por sua estrutura justifique-se apenas para manter a própria estrutura (momento crítico em que a burocracia existe para manter a própria burocracia ativa e não mais para gerar serviços de interesse público) (BRASIL, 1995b).

No mesmo sentido, em estudo sobre gestão pública na CD, Guimarães; Schwartz; Souza; Melo (2013, p. 10) afirmam: “reconhece-se que qualquer pesquisador que se defronte com uma instituição do Poder Legislativo, na atualidade do cenário brasileiro, vai encontrar ainda uma burocracia mecanizada”.

Essa descrição do ambiente da CD sob o aspecto gerencial é baseada na definição de burocracia mecanizada de Mintzberg (2013) sobre estrutura das organizações. Na burocracia mecanizada, a estrutura administrativa é complexa, o trabalho é racionalizado, as tarefas são simples, repetidas e com processos de trabalho padronizados. Instituições nessa configuração se adaptam melhor em ambientes estáveis e rotineiros e têm o desafio de reforçar uma atmosfera fechada, na qual o trabalho, apesar dos conflitos, possa ser realizado.

Apesar da complexidade estrutural e da temática política, a organização da CD ainda apresenta um ambiente definido como estável em comparação ao ambiente das organizações privadas, principalmente porque não está sujeita à dinâmica competitiva (SANTOS FILHO; SALLES; DANNA; PRADO JUNIOR, 2010).

É importante ressaltar que, no caso do Legislativo, diferentemente do que ocorre no Executivo, a atividade da burocracia pública não está vinculada à prestação direta de um serviço à sociedade. A estrutura administrativa da CD tem como principal atividade dar suporte à atividade parlamentar. O parlamentar é o único incumbido de realizar a missão institucional –

legislar, fiscalizar e representar.¹¹ Os órgãos da administração do Legislativo trabalham para apoiar essas ações e servem à sociedade de forma indireta (SANTOS FILHO; SALLES; DANNA; PRADO JUNIOR, 2010).¹²

A CD é um órgão essencial da administração pública em que há um misto de política e gestão. As lideranças são um exemplo disso, pois são estruturas burocráticas gerenciadas por um político, o líder.

A visão de que políticos tomam decisões e burocratas apenas administram é uma visão de senso comum que tem sido refutada por estudos que comparam o papel destinado a esses dois atores na democracia atual. Hoje, o que se percebe é uma politização da burocracia e uma burocratização da política. Políticos com decisões mais tecnicamente fundamentadas e burocratas norteando-se pelos direcionamentos políticos (LOUREIRO; OLIVIEIRI; MARTES, 2010).

Considerar as nuances dessa relação entre poder e burocracia é importante para a compreender os simbolismos impostos ao processo de institucionalização das lideranças.

2.3 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

A existência do partido é condição *sine qua non* à criação das lideranças partidárias. A compreensão sobre a filosofia e função dos partidos se mostra relevante diante da inegável importância deles para as democracias contemporâneas.

James Bryce explica que “Os partidos são inevitáveis. Nenhum país livre não conta com eles. Ninguém até agora demonstrou como os governos representativos podem funcionar sem eles. Eles ordenam o caos para a multidão de eleitores” (BRYCE *apud* WHITELEY, 2011, p. 7). Os partidos políticos são as estruturas que viabilizam o exercício da democracia representativa. De fato, hoje nenhuma eleição democrática ocorre sem a intermediação deles.

A palavra “partido” tem origem no latim e significa fragmento, parte ou pedaço (*pars*, *partis*), ou seja, parte de uma totalidade (MEIRA, 1975). A ideia de partido como fragmento,

¹¹ Com base nas diretrizes constitucionais do funcionamento da Câmara, o planejamento estratégico da CD interpretou como objetivos principais do órgão as ações de representar, legislar e fiscalizar. O Poder Legislativo cumpre papel imprescindível perante a sociedade do país, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados, autêntica representante do povo brasileiro, exerce atividades que viabilizam a realização dos anseios da população, mediante discussão e aprovação de propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte, habitação, entre outras, sem descuidar do correto emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da população com o pagamento de tributos (BRASIL, 2012).

¹² Com exceção dos serviços que são prestados diretamente para a sociedade, como, por exemplo, transparência e interação com a sociedade, em que os serviços prestados vão diretamente da burocracia para a sociedade, mas ainda assim tem o condão de dar apoio ao trabalho parlamentar.

parte divisora, foi predominante até o final do século XVIII, início do XIX, quando então começou a ter uma maior importância social.

São várias as interpretações que se dão aos partidos, a depender do posicionamento crítico de quem os estuda. Gramsci (2006) vê o partido como o agente da vontade coletiva transformadora. Para Weber (2006), partido é uma associação que visa a um fim deliberado, seja um fim material, objetivo ou pessoal. Já para Duverger (1980), trata-se de uma organização autocrática e oligárquica, em que a elite dirigente distancia-se da base.

No Brasil, a Lei nº 9.096 de 1995 define os partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado, destinada a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1995a).

Quanto ao campo de atuação dos partidos, Amaral (2013, p. 12) pontua três funções essenciais: “estruturar a competição eleitoral; agregar interesses; e governar e conduzir os trabalhos legislativos”.

Já Manin (2013, p. 116) defende que os partidos realizam várias outras atividades, como “mobilizar eleitores, recrutar membros, apresentar candidatos a cargos do governo e organizar o trabalho da legislatura”.

Vários autores, como Robert Michels (1914), Maurice Duverger (1951), Kirchheimer (1966), Panebianco (2005), Katz e Mair (1994), Wolinetz (2002), Samuels e Shugart (2010)¹³, estudaram os comportamentos organizacionais dos partidos políticos na Europa Ocidental e formularam seus modelos de definição sobre a evolução dos partidos. Juntamente com a evolução dos partidos, percebem-se o aumento da participação do cidadão na política e novas formas dos partidos relacionarem-se com a sociedade e com a própria política (*apud* AMARAL, 2013).

Atualmente, alguns autores referem-se a um declínio dos partidos políticos. Manin (2013) acredita que esse cenário pode significar de fato o declínio apenas de uma forma democrática já conhecida de atuar dos partidos políticos, o que traz como consequência uma

¹³ Michels (1914) acreditava que qualquer partido tende a desenvolver uma estrutura burocrática centralizada e a dirigir a organização como uma oligarquia. Duverger (1951) tentou sistematizar a diversidade dos partidos chegando à elaboração da tipologia: partidos de quadro e partidos de massa. Kirchheimer (1966) propôs um novo modelo para explicar as novas características observadas em partidos políticos, os partidos *catch all*, com ideologias enfraquecidas e discurso genérico. Panebianco (2005) propôs compreender o modelo genético e o grau de institucionalização dos partidos por meio da análise de algumas variáveis, como grau de autonomia, de sistemicidade, penetração territorial e outros. Katz e Mair (1995) abordaram o surgimento de um novo modelo resultante das transformações partidárias decorrentes dos novos desafios ambientais, caracterizando o partido cartel. Wolinetz (2002) vinculou sua análise ao comportamento dos partidos e criou a tipologia *policy-seeking*, *vote-seeking* e *office-seeking*. Samuels e Shugart (2010) estudaram como os desenhos institucionais exercem influência sobre a organização dos partidos (*apud* AMARAL, 2013).

diminuição da estrutura organizativa dos partidos focada principalmente no território. O autor ressalta que os partidos ainda são destaque em pelo menos dois cenários: na política parlamentar e nas campanhas eleitorais. Eles dominam a arena política, pois, na maioria das sociedades industriais, o funcionamento das legislaturas é conduzido por uma coalizão parlamentar estável.

Manin (2013) chama atenção para o fenômeno da personalização das eleições, ou seja, campanhas centradas no candidato. Hoje, essa tendência personalista é fortemente impulsionada pelos meios de comunicação. Houve um movimento de profissionalização da campanha, principalmente no que tange à comunicação. Nesse contexto, a personalidade dos candidatos é que são destacadas, em detrimento das propostas dos partidos.¹⁴

A história de formação dos partidos políticos e das lideranças no Brasil é bem mais recente do que a dos partidos da Europa Ocidental, porém, a influência do velho continente se fez e ainda se faz presente no comportamento político brasileiro.

A formação da classe política no Brasil está bastante ligada com sua forma de colonização. Mesmo após a independência, o foco da elite brasileira ainda era aproximar-se da coroa para obter favores, esquecendo-se da maioria pobre e escrava que movimentava o país (VIEIRA, 2002).

No Brasil Colônia, havia um esboço das instituições básicas da vida política, mas não suficientes para caracterizar um regime democrático. Apesar de haver manifestações políticas com aparente formação partidária, ainda não se podia considerá-las partidos, no sentido técnico-constitucional (VIEIRA, 2002).

Vieira (2002) relata que, no Brasil Império, era possível identificar a fragmentação política de três grupos: os monarquistas, os moderados e os radicais. Porém, suas ações foram limitadas com o fechamento do parlamento e a outorga da Constituição de 1824 por Dom Pedro I.

Já no período republicano, o cenário político do país estava dividido em três grupos: os exaltados, ou jurujubas, que, juntamente com os republicanos, viriam a formar o Partido Liberal; os moderados, ou chimangos, ou centristas, que defendiam a Constituição outorgada e formariam o Partido Conservador no futuro; e, por último, os denominados reacionários, os caramurus, que defendiam a volta de D. Pedro I, os quais tiveram uma atuação breve na política

¹⁴ Aqui, há uma ponderação a se fazer. Em alguns países, assim como no Brasil, é proibida a candidatura avulsa, mesmo que o candidato tenha filiação partidária – Lei nº 13.488 de 2017, art. 11, §14 –, o que talvez explique a manutenção e o sucesso dos partidos. No entanto, está em curso no STF recurso extraordinário (ARE 1055590) que busca rediscutir o tema.

(VIEIRA, 2002). O que de fato ocorreu nesse período foi alternância no poder entre liberais e conservadores sem que, de fato, fossem demonstradas posturas diferentes.

Algumas importantes insurgências sociais aconteceram nessa época (Revolução Praieira, Farroupilha), mas sem significativa modificação na vida política. Vieira (2002, p. 68) chama atenção para uma característica que parece ser permanente na história política brasileira, “a procura contínua das elites pela manutenção do poder em suas mãos, através da conciliação e acordos entre supostos inimigos”.

Essa característica pode ter influenciado, mais recentemente, o processo de formação das lideranças partidárias, pois se observa que as lideranças atuam, dentro da CD, também como instâncias de negociação dentro do parlamento, onde políticos, mesmo com posicionamentos distintos, podem chegar a acordos comuns mesmo entre partidos diferentes.

Na Constituição da Nova República, em 1934, existiram vários partidos (agrupamentos) políticos, principalmente de cunho regional. No entanto, os partidos políticos foram deixados de fora do texto constitucional, sendo regulados apenas mediante decreto, o que refletia o pensamento antipartidário da época. Apenas dois partidos se desenvolveram com destaque nacional: a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Ação Integralista Brasileira (AIB). No entanto, o surgimento de uma Intentona Comunista deu ao governo argumentos para intensificar o regime autoritário e, em 1937, o Congresso foi fechado e os partidos políticos foram proibidos (MEZZARROBA, 2000).

O retorno da democracia aconteceu somente em 1945. Entre 1946 e 1965, os partidos em geral foram definidos como “agrupamentos ideológicos indiferenciados, de parentelas familísticas que se projetavam no domínio público; de entidades exclusivamente eleitoreiras e, portanto, sazonais” (LAMOUNIER; KINZO, 1978, p. 124).

Nessa época, iniciava-se o fenômeno da proliferação das coligações eleitorais. Alguns enxergavam as coligações como patologia da política nacional e outros definiam como consequência natural das regras do jogo político vigente.

Durante o período da ditadura militar, entre 1966 a 1979, o Brasil viveu o bipartidarismo, sendo legalizados apenas os partidos Aliança Renovadora Nacional (Arena), de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição consentida. Outros partidos continuaram existindo na clandestinidade.

Em 1979, pressionados pelo crescimento da oposição, o governo realizou uma reforma partidária e colocou em prática a abertura lenta, gradual e negociada do regime militar para o civil (MEZZARROBA, 2000).

Apesar de em 1982 as eleições já contarem com mais partidos, as regras eleitorais vigentes tornaram a participação dos novos partidos inócua. Manifestações populares surgiram em todo o país (como as Diretas já), mas foi apenas em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, que se deu fim à transição do regime militar para o civil, dando início ao atual período democrático (MEZZARROBA, 2000).

No Brasil, a produção acadêmica sobre os temas de partidos políticos, eleições e comportamento político aumentou consideravelmente depois dos anos 1950. Há, mais marcadamente, dois períodos específicos: de 1945 a 1964, caracterizado pela primeira experiência de democracia competitiva no Brasil; e de 1988 em diante, em que a democracia entra em uma nova fase, após o regime militar.

Em contato com esses estudos, percebe-se que, no período pré-constituição de 1988, aumentou-se a descrença de setores da população em partidos políticos. Braga (2013) descreve uma tendência de avaliações pessimistas sobre partidos políticos brasileiros, avaliando-os como pouco organizados e fracos. A razão para essa fragilidade geralmente era atribuída ao sistema proporcional e à legislação partidária.

Souza (1976) alerta que, em geral, esses diagnósticos não se baseavam em instrumentos analíticos e meios empíricos e eram inspirados em ideologias antipartidárias impregnadas do pensamento da época, e, não, de fato, em pesquisas que analisavam o desempenho dos partidos.

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o foco esteve na atuação dos partidos durante a transição para o regime democrático, na avaliação negativa do processo de institucionalização dos partidos na década de 1990, nos efeitos do sistema eleitoral no sistema partidário e na relação entre Legislativo e Executivo. Já no século XIX, ao longo dos anos 2000, surgiram temas como percepção dos partidos pela opinião pública, estudos que viam os partidos como unidade de análise, ou sobre a formação e estrutura organizacional de partidos individuais.

Conclui-se que, dentro de um curto período (1937 até os dias atuais), o Brasil já possui um histórico de ausência de autonomia e liberdade de organização e funcionamento das estruturas partidárias. Em geral, os partidos brasileiros estiveram muito ligados ao aval do Estado para o seu funcionamento e alguns trabalhavam para os interesses de uma oligarquia patrimonialista. É o caso da política café com leite, acordo entre oligarquias estaduais durante a República Velha, ou dos dois únicos partidos legalizados durante o regime militar – Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O princípio da autonomia partidária no Brasil está agora garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e faculta aos partidos a possibilidade de criarem, por iniciativa própria, sua organização interna. Porém, essa autonomia não é absoluta, estando limitada pelo princípio da legalidade (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a história dos partidos políticos no Brasil é recente e adquiriu mais estabilidade apenas com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Compreender a história política dos partidos brasileiros é importante, pois os partidos ainda possuem grande poder na tomada de decisões da Câmara dos Deputados. Esse poder tem sido, em grande parte, gerenciado com o auxílio do trabalho das lideranças partidárias.

2.4 O QUE FAZEM AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS, DE ACORDO COM O RICD

Em 1995, foi aprovada a Lei nº 9.096, conhecida como Lei dos Partidos. Ela estabelece em seu art. 12 que o partido político tem direito ao funcionamento parlamentar nas Casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas da mesma lei (BRASIL, 1995a).

A liderança constituída será gerenciada pelo líder partidário escolhido. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 9º, dispõe que os deputados serão agrupados por representações partidárias ou por blocos parlamentares, cabendo-lhes escolher o líder quando a representação atender os requisitos estabelecidos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal (BRASIL, 1989).

A escolha do líder de cada partido é feita de acordo com as normas internas do partido. O RICD apenas disciplina que a escolha deverá ser comunicada à Mesa Diretora, no início de cada legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos representados. O líder permanece no exercício da função até que se apresente nova indicação.

As agremiações que não atingirem o número mínimo de cinco deputados poderão indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido durante a votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças. Atualmente, considerando a decisão já citada do STF sobre funcionamento parlamentar, a Mesa Diretora tem destinado recursos para as representações parlamentares com até três deputados de diferentes estados (BRASIL, 2016a).

Na Câmara, em cada liderança partidária, o líder poderá indicar vice-líderes, sendo um para cada quatro deputados ou fração e sendo facultado indicar um como primeiro vice-líder (BRASIL, 1989). O quantitativo a ser considerado para esse cálculo é baseado no resultado das eleições proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ressalta-se que líderes e vice-líderes não poderão integrar a Mesa.

Os vice-líderes têm a função de substituir o líder quando esse está impedido de se apresentar, auxiliam na coordenação dos interesses da bancada e dos demais liderados, desfrutam de certa visibilidade política e são responsáveis pelo acompanhamento da matéria legislativa. Há líderes que designam um vice-líder mais próximo para ser responsável pela dinâmica do plenário. Novaes (1994), em sua pesquisa, observou que a designação de vice-líderes obedece, em geral, a um critério de distribuição regional e estadual dentro da bancada.

Os blocos parlamentares são a união de dois ou mais partidos que, por deliberação das respectivas bancadas, decidiram por constituir uma liderança comum. A bancada não poderá ser composta com menos de três centésimos dos membros da Câmara. A existência da bancada é circunscrita a uma legislatura e o partido que se desvincular do bloco, ou se desconstituída a bancada, não poderá constituir ou integrar outro bloco na mesma sessão legislativa (BRASIL, 1989).

Na CD, além das lideranças de partido e bloco, também podem constituir liderança a Maioria, a Minoria, o Governo e agora a Oposição. O art. 13 do RICD explica que a Maioria é o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, ou que tiver o maior número de representantes. A Minoria é a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria (BRASIL, 1989).

As lideranças do governo serão compostas por um líder, indicado pelo Presidente da República, e 15 (quinze) vice-líderes, com quase todas as prerrogativas iguais às dos líderes partidários. Já a liderança da oposição terá um líder e será composta por 9 (nove) vice-líderes. Possui o mesmo tratamento dado à liderança da Minoria.

As atribuições de um líder partidário são gerenciadas com o auxílio das estruturas institucionalizadas chamadas lideranças partidárias. Portanto, conhecer essas atribuições nada mais é do que compreender o contexto ao qual as lideranças estão inseridas. As atribuições que se seguem foram retiradas do RICD (BRASIL, 1989).

Cabe ao líder partidário, em qualquer tempo da sessão, fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional (comunicação de liderança), podendo delegar esse tempo ao vice-líder. O tempo será proporcional ao tamanho da bancada que o líder

representa.¹⁵ Ele pode ainda indicar oradores para falar no período das comunicações parlamentares, após a ordem do dia, e para falar em sessões solenes.

O líder poderá participar, pessoalmente ou indicando vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação, requerer verificação da votação e ainda usar da palavra por até quinze minutos durante a discussão de matéria na comissão. Quanto às comissões, o líder tem outro importante poder: ele indica os presidentes das comissões destinadas a seu partido; distribui os deputados dentro das comissões permanentes, podendo remanejá-los a qualquer tempo; e poderá requerer a criação de comissões especiais, designando presidentes e relatores.

Vale ressaltar que estar à frente de uma comissão representa um ganho político considerável, pois se consegue visibilidade política e é possível influenciar diretamente a escolha das matérias a serem pautadas, aproximando-se de assessores do Executivo e outros grupos de interesse nessa negociação.

O líder ainda indica os candidatos que queiram concorrer a membros da Mesa. Porém, uma vez eleitos, os membros da Mesa não poderão fazer parte nem da liderança nem de comissões.

Durante o processo de votação de qualquer proposição em plenário, o líder pode encaminhar a votação dos demais deputados da bancada por tempo não superior a um minuto. Nos momentos de votação, as lideranças poderão indicar obstrução parlamentar legítima, em que o parlamentar poderá ausentar-se de votações sem receber falta, mediante prévia comunicação do líder à Mesa.

O deputado tem independência regimental para votar da forma que quiser, mas essa atitude geralmente traz consequências na sua relação com o partido e, dependendo do teor da matéria, poderá ocasionar-lhe expulsão do partido por ato de infidelidade partidária.¹⁶

Cabe aos líderes partidários auxiliarem o Presidente da CD a organizar a agenda de proposições a serem apreciadas pela Casa, decisão que normalmente decorre das reuniões do Colégio de Líderes. O Colegiado é formado pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares, do governo e da oposição. Ele também auxiliará a Mesa a fixar por ato o número de membros efetivos das comissões permanentes. Ele poderá propor a convocação de períodos de sessões extraordinárias exclusivamente destinadas à discussão e votação das

¹⁵ O tempo varia entre um mínimo de três minutos e máximo de dez. Ao líder do governo é assegurado o direito de falar pela média do tempo reservado às representações da Maioria e da Minoria.

¹⁶ Em 2017, o deputado Carlos Eduardo Cadoca (PE) foi expulso do PDT por ter votado a favor do projeto de reforma trabalhista no plenário da Câmara, após orientação do partido de que todos deveriam votar contra a reforma.

matérias constantes do ato de convocação, bem como solicitar ao Presidente a prorrogação de qualquer sessão. Também tempo reservado para a Ordem do Dia poderá ser prorrogado em até trinta minutos pelo Colégio de Líderes.

O Colegiado tem a competência de convocar automaticamente sessão secreta, com a indicação precisa de seu objetivo, e também poderá solicitar preferência¹⁷ na Ordem do Dia para discussão ou votação de proposição específica.

De acordo com o RICD (BRASIL, 1989), os líderes partidários poderão praticar uma série de interferências ao processo legislativo, as quais conferem a eles possibilidades de atuação estratégica na tramitação das proposições.

O líder individualmente poderá submeter ao plenário requerimento que solicite sessão secreta. Poderá requerer votação em globo quando houver mais de um requerimento de destaque¹⁸; requerer a dispensa da fase de discussão em plenário, quando todos os pareceres forem favoráveis; e requerer o adiamento da discussão e da votação de proposições em regime de tramitação ordinária e usar da palavra quando houver comparecimento de Ministro de Estado.

Os líderes também poderão propor em conjunto a transformação da plenária da CD em Comissão Geral, para o debate de matéria considerada relevante. Quando a matéria for apreciada em segundo turno sem discussão, sem emenda, e for declarada definitivamente aprovada, sem votação, o líder poderá requerer que se faça a votação. Em alguns momentos, o RICD permite que o líder assine proposições representando a assinatura de todos os deputados da bancada que ele representa.

As lideranças poderão entrar em um acordo e apresentar requerimento assinado por líderes que representem a maioria absoluta dos deputados, para dispensar o interstício entre sessões e solicitar inclusão imediata de matéria na Ordem do Dia.

Líderes que representem um décimo dos deputados poderão requerer a realização de sessão solene para comemorações especiais ou recepção de altas personalidades. Poderão apresentar emendas de plenário durante a discussão em segundo turno. Poderão apresentar ao

¹⁷ RICD: “Art. 159. Denomina-se preferência à primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras” (BRASIL, 1989, p. 75)

¹⁸ O destaque é uma ferramenta importante utilizada pelos parlamentares no processo legiferante. Com ele, pode-se votar em separado parte de uma proposição; votar emenda, subemenda, parte de emenda ou de subemenda individualmente, fora do grupo a que pertence; tornar emenda ou parte de proposição projeto autônomo; votar projeto ou substitutivo, ou parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada; suprimir, no todo ou em parte, dispositivo de proposição (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2011).

plenário emendas aglutinativas para serem votadas em turno único. Poderão pedir prioridade¹⁹ para que matérias sejam incluídas na Ordem do Dia. Bem como requer destaque para votação em separado de parte de proposição; requerer o adiamento da discussão de proposições tramitando em regime de urgência e requerer votação por escrutínio secreto.

Líderes que representem um quinto da Câmara poderão apresentar emendas em proposições que tramitam em regime de urgência, desde que até o início de sua votação. Líderes que representem um terço poderão requerer a tramitação de urgência para determinadas matérias. Também poderão apoiar o autor de propostas de emenda à Constituição a requerer apreciação preliminar em plenário, quando inadmitida pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania.

Na apreciação de matérias urgentes, líderes que representem a maioria absoluta dos deputados poderão requerer o encerramento das discussões após falarem seis deputados.

Qualquer proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional poderá ser inserida automaticamente na Ordem do Dia, mediante aprovação de requerimento de líderes que representem a maioria absoluta dos deputados. Essa é a chamada urgência urgentíssima e deverá ser aprovada pela maioria absoluta do plenário.

Durante os debates em plenário, líderes que representem cinco centésimos dos deputados poderão requerer o encerramento das discussões após falarem quatro deputados.

Quando houver pedido de verificação de votação simbólica em plenário, se seis centésimos dos membros da Casa ou líderes que representem esse número apoiarem o pedido, a votação será refeita através do sistema nominal. Antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado de uma verificação de votação, só será permitida nova verificação, por deliberação do plenário, a requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número.

Essas são as principais atribuições regimentalmente conferidas aos líderes que, para serem realizadas, recebem o suporte institucional das lideranças partidárias. Existem algumas outras atribuições que não estão formalizadas, mas que fazem parte da dinâmica do líder, que serão desenvolvidas no capítulo de análise dos dados.

¹⁹ RICD: “Art. 158. Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência.” (BRASIL, 1989, p.74)

3. METODOLOGIA

Este capítulo apresenta os processos metodológicos seguidos durante a pesquisa, a unidade de análise, a escolha das variáveis e os procedimentos para coleta e análise de dados utilizados para responder as perguntas de pesquisa, fundadas na análise do processo de institucionalização das lideranças na CD.

3.1 NATUREZA DA PESQUISA

Este capítulo apresenta os processos metodológicos seguidos durante a pesquisa, a unidade de análise e os procedimentos para coleta e análise de dados utilizados para responder as perguntas de pesquisa.

A metodologia tem como finalidade atingir o objetivo de pesquisa proposto, a saber: compreender como se deu o processo de institucionalização das lideranças dentro da CD.

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso de caráter descritivo e possui uma abordagem qualitativa.

Quanto à escolha do estudo de caso, Godoy (2010, p. 117) destaca que o estudo de caso surgiu como uma possibilidade de pesquisa diferente dos denominados métodos estatísticos e busca, principalmente, “por significados atribuídos pelos sujeitos às suas vivências e experiências pessoais”.

Desde o início do século XX, vários estudos de cunho sociológico se utilizaram do método, principalmente para trazer à tona problemas sociais. Mas foi a partir da década de 70 que os estudos de caso ressurgiram como método na área organizacional. Ele pode ser compreendido como um método para analisar a realidade social, o qual se utiliza de um conjunto de técnicas de pesquisa comuns à investigação social como entrevistas, observação, documentos, base histórica e outros (GODOY, 2010).

Para Stake (1988), o estudo de caso busca compreender um caso particular em toda sua complexidade e sua escolha está mais relacionada ao objeto a ser estudado do que ao método em si. Neste estudo, o objeto principal da pesquisa recai sobre o conjunto de lideranças partidárias que fazem parte da organização Câmara dos Deputados, grupo com características ainda pouco estudadas.

O estudo de caso tem sido escolhido principalmente para a compreensão de contextos sociais na busca por descobertas e interpretações. No Brasil, o estudo de caso tem tido bom uso para estudos organizacionais. É um método vantajoso quando se deseja compreender uma situação em profundidade, chamando atenção para os vários significados envolvidos.

Consiste de uma investigação detalhada, frequentemente com dados coletados durante um período de tempo, de uma ou mais organizações, ou grupos dentro das organizações, visando prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo. (HARTLEY, 1995, p. 208)

Sendo assim, o fenômeno deve sempre ser analisado em seu contexto e o estudo de caso é especialmente útil quando se observa o comportamento organizacional, principalmente para compreender os processos de inovação e mudança organizacional, observando as interações entre as forças internas e o ambiente externo.

Segundo Godoy (2010), o método auxilia no rastreamento das forças históricas, pressões contextuais e dinâmica de vários grupos nos processos de transformação. A versatilidade da técnica de estudos de caso é a característica que contribui para sua difusão nos estudos organizacionais.

No contexto organizacional da CD, a criação das lideranças representou uma mudança institucional que impactou o processo legislativo. A estrutura criada sofre influências internas e externas da organização, e muitas dessas influências são resultantes do contexto político. As principais forças internas e externas a serem analisadas nesta pesquisa guardam relação com os elementos do institucionalismo apresentados por Tolbert e Zucker (1998).

Esse método também foi escolhido por ser capaz de evidenciar as escolhas e as crenças por trás das escolhas. Como ressaltam Feagin, Orum e Sjoberg (1991), com o estudo de caso, busca-se examinar a situação atual em que as pessoas estão envolvidas e, também, o impacto de suas crenças e decisões sobre as interações sociais que estão ao redor.

Godoy (2010) esclarece que esse método possibilita uma leitura dos significados das várias ações realizadas em uma organização e captura a dinâmica da organização com suas atividades formal e informalmente estabelecidas.

A escolha deste trabalho foi por um estudo de caso de abordagem descritiva, uma vez que se busca obter uma descrição completa e literal do fenômeno observado, um relato detalhado de um fenômeno social pouco estudado (institucionalização das lideranças), descrevendo as características encontradas.

A abordagem descritiva é útil quando se deseja explicar uma situação a partir da prática. Não há uma hipótese prévia, tampouco se busca formular uma hipótese genérica (GODOY, 2010).

De acordo com Chizzotti (2010, p. 82), a “descrição minudente, cuidadosa, e atilada é muito importante; uma vez que deve captar o universo das percepções, das emoções e das interpretações dos informantes em seu contexto”.

A interpretação dos entrevistados sobre os elementos descritos na pesquisa será relevante para compreender como se deu o processo de institucionalização das lideranças e sob quais influências essas unidades transitaram entre as fases habituação, objetificação ou sedimentação.

Já os estudos qualitativos são aqueles em que o pesquisador foca em conhecer as qualidades do objeto de pesquisa. É a busca pelo conhecimento das propriedades que definem o objeto em sua essência (TURATO, 2003).

Dentro das ciências humanas, a pesquisa qualitativa busca a significação que indivíduos ou grupos dão às coisas. Além disso, busca também compreender a fala e o comportamento das pessoas.

3.2 DELINEAMENTOS DA PESQUISA

Para transitar do campo teórico ao prático, no que diz respeito ao delineamento da pesquisa, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas com aplicação da análise de conteúdo.

A pesquisa bibliográfica foi apoiada na busca por referência de pesquisas já elaboradas sobre o ambiente da CD, das lideranças partidárias e nos principais teóricos do institucionalismo sociológico.

A pesquisa documental consistiu na exploração de fontes documentais e compreendeu a consulta aos normativos da CD e aos relatórios gerenciais e estatísticos da CD. Nesta fase da pesquisa, houve o auxílio do Centro de Documentação e Informação da CD, da Assessoria de Projeto e Gestão da CD, do Departamento Técnico e da Diretoria de Recursos Humanos. Utilizou-se também a consulta a documentos disponíveis no site da CD. Os documentos auxiliaram na compreensão sobre a história, a cultura e os estágios evolutivos das lideranças dentro da CD.

As entrevistas foram importantes para identificar semelhanças e diferenças na construção social do que se percebe sobre as lideranças. Também foram úteis para informar os contextos históricos do passado, atribuições informais das lideranças e para compreender o significado que é atribuído pelos entrevistados a essas unidades.

A escolha foi por uma entrevista semiestruturada em que as perguntas são definidas em roteiro prévio, dando foco ao pesquisador, mas que, ao mesmo tempo, permite certa flexibilidade para que novas perguntas sejam feitas. Segundo Yin (2001), os roteiros das entrevistas não devem ser muito rígidos, permitindo a manifestação do entrevistado, e poderão sofrer adaptações à medida que as entrevistas forem sendo realizadas, visando obter certas

qualidades do objeto.

3.2.1 UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise é o que delimita as fronteiras de interesse do pesquisador. Nesta pesquisa, a unidade de análise compreendeu todo o conjunto de lideranças partidárias na CD, além de minoria, maioria, liderança de governo e de oposição. Sempre que possível, as lideranças foram consideradas em uma perspectiva evolutiva.

Optou-se por pesquisar sobre o conjunto de todas as lideranças, sem haver a necessidade de individualizá-las por partido, uma vez que não é necessária essa segmentação para atingir os objetivos de pesquisa.

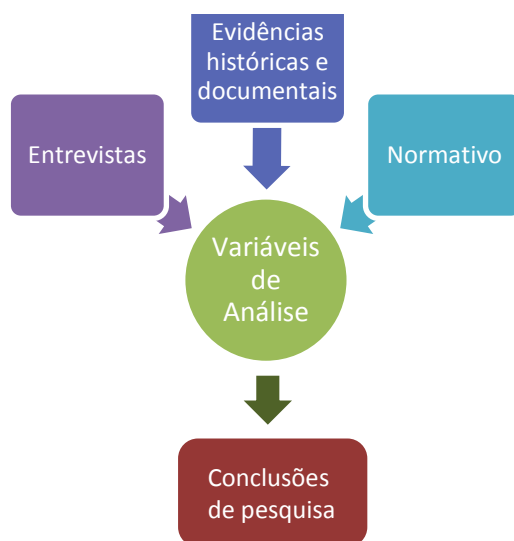
A escolha por essa unidade de análise foi intencional, levando em consideração a importância administrativa e política do órgão, visto que as lideranças representam um percentual significativo dos recursos da administração e exercem considerável influência no processo legislativo. A escolha deve-se também ao desconhecimento das atribuições, da história e do processo de formação das lideranças partidárias na CD.

3.2.2 Levantamento dos dados

O levantamento de dados procurou seguir a orientação de três princípios defendidos por Yin (2001), os quais maximizam os benefícios para a pesquisa. São eles: usar múltiplas fontes de evidência; criar uma base formal de dados do estudo de caso, saindo da limitação de apresentar um simples relato do observado; manter o encadeamento de evidências de forma a permitir que o observador externo encontre o vínculo entre o conteúdo da conclusão e as questões iniciais do estudo.

A utilização de uma maior variedade de fontes de informação disponíveis para a pesquisa possibilitou que algumas variáveis de análise fossem confirmadas por diferentes meios, gerando uma triangulação na informação, que consiste na criação de estratégias híbridas para se checar os dados. Um exemplo seria abordar um mesmo fato com informações das entrevistas, com evidências históricas e normativas.

Figura 2 – Fluxo de análise dos dados



Fonte: A autora (2018).

Considerando o referencial teórico da pesquisa, as categorias para análise dos dados guardam relação com os elementos institucionais apontados por Tolbert e Zucker (1998).

As variáveis foram definidas com base nas forças causais críticas e nas características de cada fases do processo de institucionalização.

Os quadros apresentados a seguir descrevem cada elemento das fases de institucionalização de acordo com a teoria, a variável escolhida para analisar o elemento e a fonte de onde a variável foi pesquisada. O Quadro 2 refere-se às forças causais críticas que atuaram influenciando o processo de institucionalização das lideranças na CD. As forças são exógenas e buscam explicar como modificações no ambiente externo podem ter influenciado a mudança institucional.

As autoras Tolbert e Zucker (1998) referem-se às forças de mudança tecnológica, mercado e legislação como exemplos de forças causais críticas que antecedem a fase de habitualização.

Entretanto, para a efetivação esta pesquisa, optou-se por investigar as forças por meio de duas variáveis: ação política e legislação. Considera-se também a possibilidade de encontrar forças ainda não mencionadas na literatura. A ação política é avaliada como sendo atuação política que possa ter influenciado a criação dessas estruturas de apoio aos partidos dentro da CD. A força causal crítica da legislação é avaliada como modificações na legislação, gerando novas regras e novos procedimentos que culminaram no surgimento das lideranças partidárias.

Na fase da objetificação, as forças causais críticas de teorização, a influência de *champions* e o monitoramento interorganizacional atuam para justificar e sustentar a inovação institucional. Elas são investigadas por meio de três variáveis: a disseminação de justificativas, que formulam uma teoria, construídas para sustentar a necessidade da mudança organizacional; a ação de pessoas ou grupos de atores incentivadores (*champions*) da estrutura das lideranças; e a existência de estudos ou análises sobre o resultado dos trabalhos realizados pelas lideranças, seja na CD ou em outro parlamento.

Já a fase da sedimentação trata das forças causais que afetam a abrangência da difusão e a perpetuação das estruturas das lideranças partidárias na CD. São elas: impactos positivos; defesa de grupo de interesse; e resistência de grupos. Elas são investigadas, respectivamente, pela percepção dos entrevistados sobre os resultados dos trabalhos das lideranças e pelas ações de pessoas ou grupos favoráveis a elas, ou seja, em defesa da manutenção dessas estruturas e pela atuação de grupos de resistência que provoquem alguma reação quanto à perpetuação das lideranças partidárias na CD.

Em geral, as variáveis citadas são investigadas por meio das entrevistas com o apoio de pesquisa bibliográfica e documental, como, por exemplo, a consulta aos normativos.²⁰

Quadro 2 – Forças causais críticas do processo de institucionalização das lideranças partidárias na CD

HABITUALIZAÇÃO			
FORÇAS CAUSAIS	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS DE ANÁLISE	FONTE DE DADOS
Ação política ou outros fatores	Novos arranjos políticos internos podem acarretar a inovação na instituição, seja por fatores que viabilizaram uma nova orientação técnica, ou talvez por atuações políticas internas que incentivam a mudança. (TOLBERT E ZUCKER, 1999)	Ocorrência de ação política ou outros fatores	Entrevista Documentos
Legislação – novas regras e procedimentos	Os sistemas normativos habilitam a ação social, criando papéis, aos quais são dados poderes e mística. Dessa forma, os sistemas normativos são vistos como uma influência estabilizadora das crenças e normas sociais. (SCOTT, 2001)	Mudanças na legislação	Documento

²⁰ Houve o auxílio da Coordenação de Pesquisa do Centro de Documentação e Informação da CD para montar banco de dados para a pesquisa normativa.

OBJETIFICAÇÃO			
FORÇAS CAUSAIS	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS DE ANÁLISE	FONTE DE DADOS
Teorização	Desenvolvimento de teorias que diagnostiquem as fontes de insatisfação ou de fracasso de modo compatível com a apresentação de uma estrutura específica como solução ou tratamento. (TOLBERT; ZUCKER, 1998)	Disseminação de justificativas construídas para sustentar a necessidade da mudança organizacional	Entrevista Documentos
Influência de <i>Champions</i>	Um grupo que tem interesse na estrutura e que pode promover sua difusão. (TOLBERT; ZUCKER, 1998)	Ação de pessoas ou grupos incentivadores	Entrevista
Monitoramento Interorganizacional	Coleta de resultados na própria organização ou pelo monitoramento de resultados alcançados por outras organizações. (DIMAGGIO; POWELL, 1991)	Existência de estudos ou análises na CD ou em outros parlamentos	Entrevista Documentos
SEDIMENTAÇÃO			
FORÇAS CAUSAIS	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS DE ANÁLISE	FONTE DE DADOS
Impactos positivos	Para que uma instituição esteja sedimentada é necessária uma relação positiva entre a instituição e os resultados. (TOLBERT; ZUCKER, 1998)	Percepção sobre os resultados dos trabalhos das lideranças	Entrevista
Defesa de grupo de interesse	A manutenção do poder dentro das organizações requer que os interesses dominantes ponham continuamente em prática estratégias de controle. (DIMAGGIO; POWELL, 1991)	Ações de pessoas ou grupos em defesa/manutenção	Entrevista
Resistência de grupo	A baixa resistência assegura a perpetuação da estrutura no tempo. (ZUCKER, 1987)	Atuação de grupos de resistência (reações)	Entrevista

Fonte: A autora (2018).

O Quadro 3 apresenta as características de cada fase da institucionalização. Os elementos investigados são endógenos, ou seja, internos à instituição, e as variáveis dizem respeito a como os elementos internos se adaptaram após a atuação das forças causais que impulsionaram a mudança (Quadro 2).

Para a fase de habitualização, o surgimento das estruturas de liderança como uma inovação institucional é avaliado como o evento de criação e o momento em que se deu a inovação na CD. A característica chamada estrutura é analisada pelas adaptações internas que ocorreram na instituição, a fim de alocar os primeiros recursos para as lideranças. O isomorfismo é investigado pela ocorrência de práticas isomórficas, ou seja, que denotem ter havido influência de padrões das lideranças partidárias já existentes em outros locais.

Na objetificação o principal é o reconhecimento interno do valor aceito socialmente sobre a estrutura, o que também tangencia aspectos de sua legitimidade e a difusão da estrutura. A difusão é avaliada considerando o crescimento da estrutura das lideranças na CD. Foram analisados dados referentes à alocação de espaço e de servidores efetivos e comissionados para as lideranças partidárias dentro da CD.

Optou-se por não trabalhar os dados relacionados aos trabalhadores terceirizados por considerar que o número é pouco expressivo e também pela dificuldade em encontrar os dados junto às empresas de terceirização contratadas durante toda a existência das lideranças.

Já na fase de sedimentação, a principal característica é a continuidade da estrutura, a qual é avaliada pelo tempo de existência.

Quadro 3 – Características das fases do processo de institucionalização das lideranças partidárias na CD

HABITUALIZAÇÃO			
CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS	FONTE DE DADOS
Inovação	Ação que produz modificações fundamentais causando ruptura ou melhoria contínua em busca do aperfeiçoamento dos serviços. (FREEMAN; PEREZ, 1988)	Surgimento das lideranças partidárias na CD	Entrevista Documentos
Estrutura	A forma pela qual o trabalho é dividido em tarefas diferentes e como essas são coordenadas. (MINTZBERG, 2013)	Alocação de recursos no surgimento da estrutura	Documentos
Ocorrência de isomorfismo	Um processo restritivo que força uma unidade de uma população a se assemelhar a	Existência de práticas isomórficas	Entrevista

	outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. (DIMAGGIO; POWELL, 1983)		
OBJETIFICAÇÃO			
CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS	FONTE DE DADOS
Difusão da Estrutura	O movimento em direção a um status mais permanente e disseminado da estrutura. (TOLBERT; ZUCKER, 1998)	Crescimento da estrutura das lideranças na CD	Documentos
Consenso Social	Ocorre a objetificação, quando há o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. (TOLBERT; ZUCKER, 1998)	O valor atribuído às das lideranças	Entrevista
Legitimidade	Legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas, ou apropriadas, com algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições. (SUCHMAN; 1995).		Entrevista
SEDIMENTAÇÃO			
CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS	FONTE DE DADOS
Continuidade da Estrutura	Continuidade histórica da estrutura adotada. (TOLBERT; ZUCKER, 1998)	Tempo de existência das lideranças	Documentos

Fonte: A autora (2018).

3.2.3 Dos entrevistados

O conjunto selecionado para participar das entrevistas foi retirado do universo de pessoas que trabalham na CD. Foi possível entrevistar cinco deputados e onze servidores da CD, totalizando dezesseis entrevistados. Para a seleção dos servidores entrevistados, foram observados critérios como: tempo de serviço na CD, experiência na área legislativa, conhecimento sobre lideranças partidárias ou contato com o contexto de trabalho das lideranças. Houve a exceção de dois participantes que nunca atuaram em áreas conectas às lideranças e foram escolhidos exatamente para expressar a visão de servidores que nunca se relacionaram diretamente com a área política da Casa.

O processo de seleção dos deputados se deu por livre escolha do pesquisador, considerando a disponibilidade dos parlamentares. Já a escolha dos servidores entrevistados se deu a partir da técnica de *snowball sampling*, ou bola de neve, na qual os participantes iniciais indicam novos participantes (FREITAS; OLIVEIRA; SACCOL; MOSCAROLA, 2000).

Ao final, os grupos de entrevistados ficaram caracterizados da seguinte maneira:

a) Deputados

Foram entrevistados quatro deputados homens e uma deputada mulher com idades entre 49 e 78 anos, todos com nível superior completo. Quanto à experiência política na CD, o Quadro 4 especifica as atuações de cada deputado.

Quadro 4 – Deputados entrevistados

Entrevistado	Legislatura	Experiência em liderança
Deputado 1	1 °	vice-líder
Deputado 2	6°	vice-líder
Deputado 3	1°	vice-líder
Deputado 4	11°	líder
Deputado 5	2°	vice-líder

Fonte: A autora (2018).

b) Servidores

Foram entrevistados oito servidores efetivos e três servidores de Cargos de Natureza Especial (CNE), sendo cinco mulheres e seis homens. Desse conjunto, dois estão aposentados. O tempo de trabalho na CD variou de sete a quarenta anos. Todos os entrevistados possuíam nível superior completo.

Entre os servidores efetivos, seis possuem função comissionada. Dois dos entrevistados já tiveram cargos de destaque na Administração da CD, em que um atuou como diretor-geral e o outro como secretário-geral da Mesa.

Quanto à experiência na CD e com lideranças partidárias, os servidores entrevistados ficaram assim caracterizados:

Quadro 5 – Servidores entrevistados

Entrevistado	Tempo de CD	Experiência na área política
Servidor 1	29 anos	5 anos assessorando em liderança.
Servidor 2	40 anos	Sempre trabalhou em órgãos que se relacionam diretamente com as lideranças.
Servidor 3	19 anos	Nunca trabalhou próximo à liderança.
Servidor 4	24 anos	2 anos em liderança, atuou como chefe de gabinete da liderança.
Servidor 5	20 anos	Trabalha em órgão que se relaciona diretamente com as lideranças, mas nunca atuou em uma.
Servidor 6	25 anos	12 anos na área política. Teve experiência como chefe de gabinete da liderança.
Servidor 7		Sempre trabalhou na área política. Teve experiência com assessoria em liderança.
Servidor 8	36 anos	8 anos assessorando em liderança.
Servidor 9	16 anos	8 anos em liderança. 2 anos como chefe de gabinete da liderança.
Servidor 10	37 anos	Nunca trabalhou em liderança, mas trabalhou a maior parte da carreira em órgão que se relaciona diretamente com a liderança.
Servidor 11	7 anos	Nunca trabalhou próximo à liderança.

Fonte: A autora (2018).

Durante a análise dos dados, os entrevistados foram identificados como deputado de 1 a 5 e servidores de 1 a 11. Não houve entrevista com trabalhador terceirizado, por não terem

sido indicados no processo *snowball*.

Ressalta-se que, nas pesquisas qualitativas, não se pretende generalizar os resultados, pois não se trata de uma amostra estatisticamente representativa. O que se pretende é dar possibilidade de conhecimento a novos conceitos e pressupostos ligados ao objeto, pois o mais importante é descrever o alcance da resposta dada (TURATO, 2003).

3.2.3 Roteiro de entrevista semiestruturada

A entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos apoiados em uma teoria específica, trazendo relação com o tema pesquisado (TRIVIÑOS, 1987). Assim sendo, o conjunto de perguntas da entrevista foi elaborado com base nos elementos institucionais já citados nos Quadros 2 e 3, inspirados no trabalho desenvolvido por Tolbert e Zucker (1998).

Quadro 6 – Relação entre teoria, variáveis de pesquisa e perguntas da entrevista

FORÇA CAUSAL CRÍTICA DE HABITUALIZAÇÃO	VARIÁVEL	VERIFICAÇÃO EM ENTREVISTA
Ocorrência de forças causais no ambiente político	Ação política ou outras variáveis	Como se deu o surgimento das lideranças?
CARACTERÍSTICAS DA HABITUALIZAÇÃO	VARIÁVEL	VERIFICAÇÃO EM ENTREVISTA
Inovação	Surgimento das lideranças partidárias na CD.	Você sabe quando surgiram as lideranças partidárias na CD?
Ocorrência de isomorfismo	Existência de práticas isomórficas	A CD se baseou no modelo de liderança de alguma outra instituição para montar a sua? Sabe se as lideranças na CD já foram pesquisadas como referência por alguma outra entidade?
FORÇA CAUSAL CRÍTICA DA OBJETIFICAÇÃO	VARIÁVEL	VERIFICAÇÃO EM ENTREVISTA
Monitoramento interorganizacional	Existência de estudos ou análises na CD ou em outros parlamentos	Você sabe se a CD chegou a analisar ou pesquisar, em alguma fonte, dados sobre estruturas lideranças partidárias?
Teorização	Disseminação de justificativas construídas para sustentar a necessidade da mudança organizacional	Qual foi a justificativa apresentada para a criação das lideranças partidárias na CD?

Influência de <i>champions</i>	Ação de pessoas ou grupos incentivadores	Quem incentivou essa justificativa?
CARACTERÍSTICAS DA FASE DE OBJETIFICAÇÃO:	VARIÁVEL	VERIFICAÇÃO EM ENTREVISTA
Consenso social	O valor atribuído à existência das lideranças	No geral, o que são as lideranças? Que valor elas representam?
Legitimidade		
FORÇA CAUSAL CRÍTICA DA SEDIMENTAÇÃO	VARIÁVEL	VERIFICAÇÃO EM ENTREVISTA
Impactos positivos	Percepção sobre os resultados dos trabalhos das lideranças	Como você avalia o resultado do trabalho realizado pelas lideranças na CD?
Defesa de grupos de interesse	Ações de pessoas ou grupos em defesa/manutenção	Você reconhece algum grupo ou grupos que tenham interesse na permanência dessas instituições na CD?
Resistência de grupos	Atuação de grupos de resistência (reações)	Há ou houve resistências ou reações contrárias ao funcionamento das lideranças na CD? Se sim, você considera essa resistência alta ou baixa?

Fonte: A autora (2018).

No início de cada entrevista, aos entrevistados foi explicado o objetivo da pesquisa, informado o sigilo da identidade do participante e solicitado o consentimento de gravação da entrevista. Ao final das entrevistas, os participantes eram questionados se teriam algo a acrescentar ou alguma sugestão a fazer. As análises de cada entrevista eram completadas com anotações e observações pessoais do pesquisador. Em seguida, procedeu-se à degravação das entrevistas. Os dados transcritos formaram o *corpus* da pesquisa.

3.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO

O trabalho da análise de dados é um trabalho minucioso e introspectivo do pesquisador, que busca construir um repertório analítico que fortaleça as conclusões do estudo de caso (YIN, 2001).

Conforme o item 3.2, delineamento da pesquisa, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada. Sobre os dados encontrados, foi aplicada a técnica de análise de conteúdo com base nas categorias anteriormente estabelecidas

(Quadros 2 e 3).

A análise de conteúdo representa um conjunto de técnicas utilizadas para analisar dados qualitativos. Um dado sobre o conteúdo de uma comunicação tem pouco valor até que seja vinculado a outro conteúdo.

Ela consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, com intenção de inferir conhecimentos e cuja principal função é o desvendar crítico (BARDIN, 1977).

Nesta pesquisa, foram aplicados sobre os dados (documentos e entrevistas) os procedimentos indicados por Bardin (1977) de divisão da análise do conteúdo em três fases distintas, explanadas nos parágrafos seguintes.

A pré-análise, quando ocorre a organização, o contato com os documentos e a preparação do material para a análise. Nessa fase, buscou-se encontrar e organizar os normativos e relatórios importantes para as categorias de análise. Também foram realizadas as entrevistas.

A exploração do material, fase em que os dados são codificados para alcançar a compreensão do texto. Os normativos e relatórios foram analisados para que deles fosse extraído o material relevante para as categorias de análise. As entrevistas foram gravadas e as respostas foram agrupadas de acordo com as categorias. As categorias foram pré-definidas de acordo com os elementos da Teoria Institucional e estão representadas nos Quadros 2 e 3, onde estão descritas as variáveis a que elas se destinam a analisar.

Por fim, a fase de tratamento dos resultados, caracterizada pela interpretação dos resultados obtidos, a fim de torná-los significativos e válidos. Nessa fase, procedeu-se à interpretação dos documentos e das respostas de acordo com os conceitos da Teoria Institucional.

Em geral, o processo de análise é sistêmico, mas não rígido. Houve um pensamento reflexivo sobre os dados, o que faz o pesquisador transitar dos dados para um nível conceitual.

A análise concentrou-se em partes menores, porém homogêneas. Os dados foram categorizados e organizados e o resultado, então, agrupado de forma indutiva. Utilizou-se predominantemente do processo intelectual de comparação para estabelecer fronteiras e segmentar os dados, resumir o conteúdo e encontrar evidência (TESCH, 1990).

Nessa última fase, o pesquisador pode realizar inferências e interpretações de acordo com os objetivos propostos na pesquisa.

O ato de produzir inferências é comum à análise de conteúdo:

O ato de inferir significa a realização de uma operação lógica, pela qual se admite uma proposição em virtude de sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras. (BARDIN, 1977, p. 39)

Por meio da análise de conteúdo, é possível embasar as suposições, captadas durante a pesquisa, nos pressupostos teóricos dos diferentes autores institucionalistas.

4. ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa busca compreender como se deu o processo de institucionalização das lideranças dentro da CD.

A primeira fase da análise dos dados destina-se a responder o que são as lideranças partidárias na CD, descrevendo principalmente as atribuições adicionais dos líderes e das lideranças – atribuições essas que não estão contempladas no RICD.

A segunda fase destina-se a fazer uma contextualização histórica e analisar os elementos definidos nos Quadros 2 e 3, os quais explicam o processo de institucionalização das lideranças partidárias.

4.1 O QUE SÃO E O QUE FAZEM AS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS PELO OLHAR DOS ENTREVISTADOS

Atualmente, a dinâmica do processo legislativo no Brasil confere uma atuação parlamentar centralizada na figura dos líderes partidários, sendo assim, as lideranças possuem uma considerável importância no processo legislativo brasileiro. Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1946, as atividades de direcionamento político, tanto da CD quanto do Senado, têm sido exercidas pelos presidentes desses órgãos juntamente com os líderes partidários (PINTO, 2009).

A norma que disciplina a organização administrativa da CD é antiga (BRASIL, 1971) e estabelece de forma genérica que às lideranças compete providenciar sobre o expediente a representação social e as audiências dos líderes, além de outras atribuições correlatas. Fica subentendido que a principal função das lideranças é dar apoio às ações dos líderes.

Algumas atribuições dos líderes estão expressas no RICD, conferindo-lhes funções de destaque no processo legislativo e na gestão da atuação da bancada partidária dentro da CD (conforme item 2.4 – o que fazem as lideranças partidárias hoje de acordo com o RICD).

Durante as entrevistas, foi feito o seguinte questionamento: “o que são as lideranças partidárias?” (item 7 do roteiro de entrevista). A maioria dos entrevistados optou por definir as lideranças considerando o trabalho realizado. As definições despertaram a atenção para outras atribuições do líder e da liderança não formalizadas pelo RICD e que serão analisadas a seguir.

Dentro do conjunto de entrevistados, as palavras mais utilizadas para definir o que são as lideranças estão ligadas ao campo semântico de assessoramento.²¹ O deputado 1 explica:

²¹ As palavras-chave avaliadas pelas falas dos entrevistados sobre o que são as lideranças e que valor elas representam foram: Caminho, Direcionamento, Comando, Consensos, Assessoria, Posicionamento, Assessoria,

As lideranças existem para buscar consensos mínimos para que a Casa possa funcionar e dar resposta às demandas da sociedade. Nela, é possível ter uma assessoria qualificada para instruir a posição ou formatar, consolidar a posição dos partidos sobre diversos temas que são tratados aqui. Há uma infinidade de temas, os mais complexos, e a assessoria é fundamental para fundamentar essas posições. (DEPUTADO 2)

O Servidor 1 define:

Elas estão incumbidas das negociações, de realizar os acordos, de representar o partido junto à Presidência da CD e através do líder fazer acordo para as votações. (SERVIDOR 1)

Outros Servidores complementam:

Elas sempre tiveram a função de auxiliar os parlamentares, sobretudo nos plenários e nas comissões. (SERVIDOR 3)

Eu vejo as lideranças com um papel importante para a democracia. Nossa Constituição fala que o Brasil é um país pluripartidário. Eu vejo a liderança do partido como uma assessoria técnica que auxilia no trabalho dos deputados e até melhora o nível desses trabalhos. (SERVIDOR 2)

Uma outra função não regimentalizada, porém subentendida, sobre a atuação das lideranças, principalmente da liderança governista, é a de intermediar as negociações entre os deputados e o Executivo, além de manter uma articulação entre os ministros de Estado e os deputados para conseguir alavancar as necessidades políticas regionais ao âmbito federal (MIRANDA, 2010).

Existe, principalmente na liderança de governo, um trabalho de cuidar para que o país ande de acordo com o programa do governo eleito. Isso implica conversar com todos os partidos e, principalmente, com a esplanada. A negociação que se dá nas lideranças é o maior esforço que se faz. O trabalho que se faz é o de conduzir a negociação entre os partidos para sair, lá do outro lado, a melhor lei para o país. (SERVIDOR 4)

Vários deputados são procurados pelos prefeitos para viabilizarem o trânsito perante a burocracia de Brasília e para conseguirem verbas para o seu município. Segue a fala do deputado Paulo Bernardo (PT-PR), quando questionado por Novaes (1994) sobre a atuação parlamentar, em estudo relacionado à dinâmica da representação na CD:

A pressão em cima dos parlamentares para conseguir recursos no orçamento existe, nós temos a prefeitura lá em Londrina que é uma prefeitura do PT. O nosso prefeito fez reuniões com vários deputados, fez reunião comigo, para pedir empenho e conseguir recursos da União para o município. Isso existe. Parlamentar que não consegue se articular aqui para conseguir alguma coisa,

ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada. (Deputado Paulo Bernardo, [PT-PR]). (NOVAES, 1994, p. 103).

Segundo Novaes (1994) por vezes, essas atribuições negociais oneram tanto os líderes que eles chegam a transferir para os vice-líderes as atribuições ligadas ao processo legislativo. Afinal, as atribuições negociais podem lhes trazer mais vantagens. Para o mesmo autor, a partir do atendimento aos prefeitos, o parlamentar consegue apoio para reeleição e, das articulações com o Executivo, a pedido dos demais deputados, pode resultar a manutenção no posto de líder.

Uma outra atribuição não escrita da liderança é atuar na negociação dos cargos importantes da CD, tais como da Mesa Diretora, de presidentes de comissão e de órgãos da Mesa. Miranda (2010) descreve dois momentos de negociação: o primeiro é o momento da divisão dos cargos importantes entre os partidos, e o segundo é o da distribuição desses cargos entre os membros dos partidos.²² No entanto, durante a pesquisa, foi possível notar um terceiro momento de negociação, o da distribuição, entre os deputados do partido, dos cargos em comissão atribuídos à Mesa, comissões, órgãos e lideranças sob o comando do partido.

A divisão dos cargos comissionados é vista como um recurso adicional interessante para o partido. Essa distribuição não é ilegal, apenas demonstra mais uma tarefa da liderança e revela o nível de organização do partido dentro da CD.²³

Quando questionado sobre o crescimento da estrutura destinada às lideranças, o Servidor 10 respondeu:

Isso foi o crescimento natural, a demanda por trabalho, por assessoramento. Os líderes reivindicando cada vez mais cargos, até porque isso é um dos capitais políticos que o líder tem. (SERVIDOR 10)

Miranda (2010) destaca que, para um parlamentar comum maximizar as suas chances de conseguir um bom cargo na CD – como ser presidente de uma comissão importante –, ele deve estar alinhado com as preferências do líder de seu partido na CD. Os deputados também dependem desse alinhamento caso queiram encabeçar algumas políticas.

²² A decisão do TSE, em 2007, formalizada pela Resolução nº 22.610/07, estabeleceu que a posse no mandato é do partido e não do parlamentar. Portanto, uma vez que o deputado deixe o partido, o cargo do qual fazia parte volta para o partido para nova indicação (BRASIL, 2007c).

²³ Observou-se em alguns partidos a seguinte prática: depois de distribuídos os cargos políticos entre os partidos e os membros dos partidos, os Cargos em Comissão de Natureza Especial (CNE) atribuídos aos órgãos nos quais o partido tem um membro presidindo são oferecidos para alguns membros do partido para que façam indicações de profissionais aos cargos. O critério de escolha varia de partido para partido. Vale observar que atualmente é possível que um CNE, mesmo com lotação em um dos órgãos da Casa, tenha sua lotação transferida temporariamente para o gabinete de um deputado.

Soares (1993) fez uma leitura do cenário político das lideranças após a Constituinte de 1988 e observou uma mudança na atuação dos líderes. Para ele, se antes suas ações buscavam visibilidade e movimentação, após a Constituinte os trabalhos dos líderes traduziam-se mais em uma modalidade de atendimento. Os líderes deixaram de ser escolhidos pelos melhores discursos e passaram a ser escolhidos por suas habilidades negociais. Nesse sentido, o Servidor 2 afirma:

A liderança também tem um trabalho de receber dezenas de pessoas. O representante de movimentos fala com o líder, com o parlamentar do partido. A estrutura da liderança também recebe essas pessoas e administra o acesso ao líder, aos demais partidos. Eu já vi liderança em que o líder se reúne com pessoas da sociedade e isso repercute nas votações e nos posicionamentos de bancada. (SERVIDOR 2)

O líder é também constantemente procurado por seus liderados para conseguir acelerar a tramitação de projetos legislativos. Ele pode coletar a assinatura de outros líderes do colegiado e alterar a tramitação de uma matéria para urgência ou urgência urgentíssima. Esses trâmites são mais céleres e normalmente dispensam o trabalho em comissões, excluem interstícios e, além disso, permitem que as votações se deem de forma simbólica (MIRANDA, 2010).

Onde há decisões, pode haver descontentamentos. Logo, a figura do líder também é sobrecarregada por cobranças de seus pares e se expõe a desgastes políticos, principalmente por ser ele o responsável por direcionar as decisões.

A forma de deliberação sobre as decisões nas lideranças também difere entre os partidos. Normalmente, ocorre uma reunião de caráter não imperativo em que comparece certo número de deputados. O resultado dos acordos realizados nessa reunião será o posicionamento adotado pelo líder, o qual é geralmente seguido em plenário por toda a bancada. Há, no entanto, partidos em que as decisões são tomadas com antecedência, previamente negociadas e apresentadas na reunião de bancada. Há outras em que existe um respeito maior quanto à liberdade de posicionamento de cada deputado e nenhuma questão é tida como “fechada” pela bancada, apenas debatida na reunião (NOVAES, 1994).

As decisões em plenário necessitam ser tomadas muito rapidamente e não há tempo hábil para um estudo individual das matérias. Conseqüentemente, existem líderes e vice-líderes designados para formar opinião sobre determinados temas. Geralmente, cabe aos assessores das lideranças difundir essas informações sobre o posicionamento da liderança para os demais parlamentares.

O Líder tem um trabalho direto, na análise e no mérito, sobre a posição do partido. No plenário, ele não fala só por si, ele fala pelo partido. No plenário, tem que ter assessores acompanhando, vendo a sequência da sessão, quais são os destaques que entraram, as emendas que entraram, analisar os conteúdos. Ou seja, um líder, para ir ao plenário, tem que ter o assessoramento que o ajude a analisar o conteúdo do projeto e a visão sob a ótica do partido. (SERVIDOR 2)

Por isso, a atividade de assessoramento talvez seja a que melhor define o trabalho da unidade institucional das lideranças partidárias, uma vez que cabe a elas apoiar o trabalho parlamentar tanto nas prerrogativas regimentalmente estabelecidas quanto nas demais atividades negociais.

É assustador, às vezes, no plenário, você olhar para uma ala cheia de deputados e um deputado te pergunta ‘qual a orientação do voto?’. E você diz ‘é sim, deputado’. E todos os votos vão se transformando em sim no painel. Dá uma sensação de responsabilidade e de envolvimento com o processo. Isso mostra o quanto você precisa estar muito informado, buscar todos os suportes, informar, passar e alertar tudo o que está envolvido naquele sim. (SERVIDOR 4)

O Servidor 2 comenta sobre outras funções do líder que são operacionalizadas pelas lideranças e passam por uma análise dos assessores da liderança.

O trabalho do líder não é só no plenário. Ele indica os membros de cada comissão permanente, das CPIs e das temporárias. Essa indicação tem um trabalho técnico de análise e operacional de formalização disso, de acompanhamento. Tem que ter um apoio administrativo pra isso. (SERVIDOR 2)

Outros exemplos são: operacionalizar as trocas de deputados em comissões e relatorias de projetos; trocas momentâneas de vice-líderes por questões de estratégia regimental; divulgação dos avulsos, ordem do dia e agendas de comissão com comentários pertinentes à bancada, entre outros.

Durante a pesquisa, foi possível localizar um relatório de 2015 da Assessoria de Projetos e Gestão da CD sobre a gestão de processos dentro de uma liderança, no qual foram identificados os principais processos de trabalho seguidos para operacionalizar as funções daquela liderança. São eles (BRASIL, 2015):

- Gerir reuniões de bancada;
- Gerir comunicação;
- Assessorar o plenário;
- Assessorar comissões;
- Gerir documentos na liderança;

- Gerir matéria orçamentária;
- Gerir a participação parlamentar;
- Gerir recursos materiais;
- Gerir pessoas;
- Gerir atividades estratégicas de gestão.

Esse trabalho, apesar de pontual, demonstra a dimensão da atuação de uma liderança considerada pequena, com dezoito deputados.

A extensão do trabalho, as formas e os procedimentos podem variar de uma liderança para outra, uma vez que a CD não dispõe de um normativo que regulamente as atuações dessas unidades. Além disso, cada liderança possui um líder diferente como gestor do trabalho desempenhado.

De acordo com o exposto e com o auxílio dos entrevistados, as atribuições adicionais de líderes e, conseqüentemente, da liderança que se destacaram durante a pesquisa podem ser resumidas de acordo com o Quadro 7:

Quadro 7 – Resumo das atribuições encontradas sobre líderes e lideranças

Atribuições de lideranças	Descrição da atividade
Assessoramento	Líderes assessorando outros deputados.
	Servidores de liderança assessorando os líderes e demais deputados da liderança.
	Especializar-se em temas específicos.
Negocial	Facilitar o trânsito entre deputados e o Executivo.
	Facilitar o trânsito entre prefeitos e a burocracia em Brasília.
	Negociação de cargos na CD.
Procedimental	Conseguir assinaturas de outros líderes e deputados para acelerar processos de leis.
	Montar estratégias para o andamento de um projeto legislativo.
Operacional	Atribuição específica do gabinete das lideranças, que consiste em dar o suporte necessário à execução do trabalho do líder.

Fonte: A autora (2018).

Por meio da pesquisa, foi possível perceber que o rol dessas atribuições não regimentalizadas das lideranças não é exaustivo, o que abre um campo de oportunidades para pesquisas futuras.

4.2 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

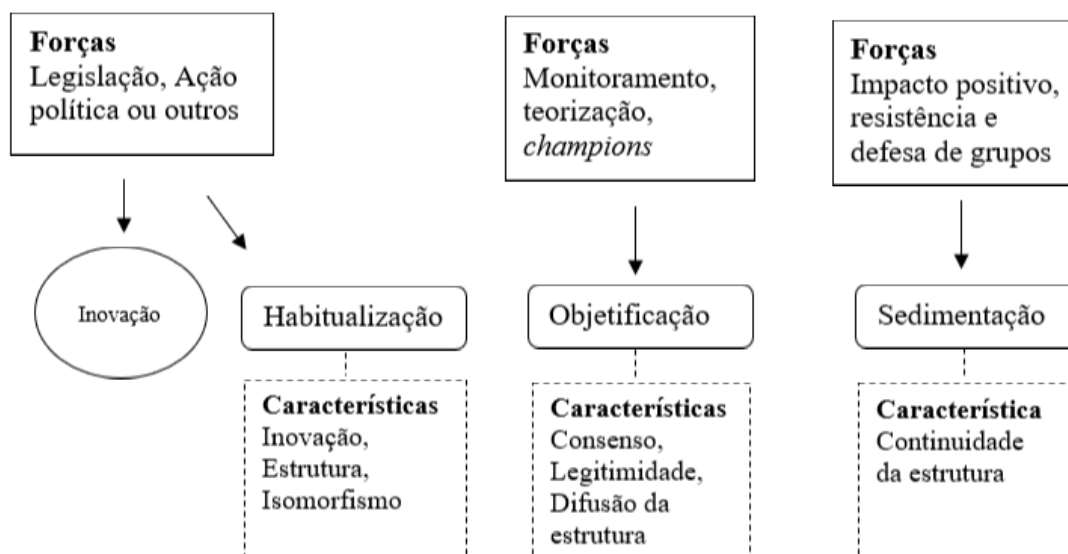
Os elementos da institucionalização (Quadros 2 e 3) serão analisados com a finalidade de compreender como se deu o processo de institucionalização das lideranças na CD.

Considerando o aumento das organizações formais na sociedade moderna, a Teoria Institucional visa explicar essa ascensão, livre da suposição de que as estruturas formais realmente controlam e coordenam todo o trabalho. A Teoria Institucional tem como diferencial a ampliação do conceito de ambiente, deixando esse de ser formado apenas por recursos humanos, materiais e econômicos, e ampliando-o para os elementos culturais como valores, sistemas de crenças e símbolos (SCOTT, 2001) Não parte do pressuposto de que o propósito, as posições, as regras e as políticas são de fato implementadas na atividade de rotina do trabalho. As regras institucionais funcionam mais como mitos incorporados pela organização para assim adquirir legitimação, recursos e estabilidade que promovam a sua sobrevivência (MEYER; ROWAN, 1999).

A Teoria Institucional foi escolhida por fornecer uma visão complexa da organização. A análise dar-se-á pelas fases do processo institucional de habitualização, objetificação e sedimentação. Primeiramente, serão relatadas as forças causais críticas que desencadearam o surgimento das lideranças partidárias na CD e o desenvolvimento das demais fases de institucionalização. Posteriormente, serão relatadas as características identificadas em cada fase.

Dentro de cada fase da institucionalização será também desenvolvida uma descrição histórica de fatos importantes para a evolução das lideranças. Para analisar um processo de institucionalização, é importante considerar os elementos dentro dos seus contextos. Nesse processo, a construção histórica e as influências do meio social são indicativos de que a organização se tornou uma instituição.

Figura 3 – Elementos do processo de institucionalização nas lideranças na CD



Fonte: Adaptado de Tolbert e Zucker (1998)

4.2.1 Habitualização: o surgimento das lideranças na Câmara dos Deputados

a) *Forças causais críticas da habitualização*

Para Tolbert e Zucker (1998), o processo de institucionalização sofre a influência de um conjunto de forças causais críticas que atuam sobre diferentes fatores da organização e do ambiente. Analisar as forças pode auxiliar a compreender o que influenciou a organização a tomar decisões que levaram à institucionalização das lideranças partidárias na CD.

No Brasil, os primeiros registros da atuação política de líderes políticos remontam à época do Império. Figueiredo (2012) retrata que, no período em que o Brasil se iniciava como uma república, introduzindo uma prática parlamentar, vários líderes surgiram; porém, a prática da liderança, nem sempre partidária, caracterizava-se mais como um exercício cívico.

A autora relata ainda que, se hoje o parlamentar exerce uma função próxima a de um administrador da legenda partidária, no início da vida parlamentar do Brasil, o perfil de atuação dos líderes estava relacionado ao comportamento de romper com as estruturas de governo, tendente a alterar o modelo de Estado institucionalizado.

Durante o período do Estado Novo (1937 a 1945), a Constituição da República Federativa do Brasil outorgada por Getúlio Vargas dissolveu o Legislativo (Câmara, Senado e Assembleias) e instaurou um governo centralizado no poder Executivo. Em 1937, o Decreto-lei nº 37 extinguiu os partidos políticos como forma de propagação de ideologias políticas, vindo esses a serem novamente reestabelecidos apenas em 1945 (MEZZAROBBA, 2000).

Cedendo às pressões políticas e populares, em 1945, o presidente Vargas convocou eleições, porém sem cogitar convocar uma Assembleia Constituinte. Em outubro de 1945,

Vargas foi deposto, mas o candidato apoiado por ele, Eurico Gaspar Dutra, foi eleito presidente. No ano seguinte, 1946, uma nova Constituição foi promulgada (PINTO, 2009).

Apesar de ter sido uma Constituição sem muitas mudanças, promulgada sem anteprojeto e baseada nas Constituições de 1891 e 1934, ela é considerada a primeira Constituição a atribuir um papel importante aos partidos dentro do cenário político brasileiro, pois assegurou o direito à representação proporcional dos partidos políticos (art. 134) e defendeu uma democracia baseada na pluralidade partidária (art. 141).²⁴ A nova Constituição também restabeleceu o equilíbrio entre os Poderes (BRASIL, 1946).

Durante o processo de discussão da nova Constituição, a Resolução nº 1 da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, que promulgou o Regimento Interno da Assembleia Constituinte de 1946, foi a primeira norma encontrada a partir da qual se pode inferir atribuições dos líderes partidários.

Apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil reconhecer os partidos, alguns autores consideram que eles tiveram um tratamento aquém da sua importância, pois o sistema partidário apenas representava os interesses da oligarquia dominante (VIEIRA, 2002).

De acordo com Bonavides (1978, p. 391), os partidos políticos da Quarta República (1946 a 1964) “salvo as exceções ideológicas, eram simples máquinas de indicar candidatos, recrutar eleitores, captar votos, justificando assim em parte o desprezo do líder extremista que a eles se referiu como ‘mera dança ou festival de letras’”.

Conforme defendem Tolbert e Zucker (1998), as mudanças em uma organização podem ser provocadas pelas chamadas forças causais críticas – fatores que viabilizam uma nova orientação técnica ou novos arranjos políticos.

Nesse sentido, a pesquisa se propôs a analisar quais forças externas poderiam ter atuado impulsionando o surgimento da estrutura das lideranças.

Ação política e Legislação

Por se tratar de um estudo em uma Casa política, é de se esperar que a ação política tenha alguma influência. “Por decorrer de um processo decisório, há grande sensibilidade ao arranjo político organizacional, o qual avalia e formaliza a implantação da inovação

²⁴ “Art. 134. O sufrágio é universal e direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1946).

“Art. 141. § 13 – É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem” (BRASIL, 1946).

principalmente sob o critério do acréscimo de valor para a organização” (FONSECA; MENESES, 2011, p. 5).

As atribuições de líderes e o gabinete de líderes começaram a surgir no normativo interno da CD logo após a outorga da Constituição Federal de 1946.

O RICD, aprovado em 1947 (BRASIL, 1947), trouxe estabelecido, em seu art.1º, §2º, que “os partidos deverão indicar à Mesa da Câmara, no início de cada sessão legislativa, os líderes e vice-líderes da sua representação.” O RICD de 1947 também trouxe competências como a de indicar membros do partido para as comissões (art. 28).

Aos entrevistados foi feita a seguinte pergunta: “como se deu o surgimento das lideranças partidárias na CD?”. Havia a expectativa de que alguns desses entrevistados pudessem contribuir com fatos históricos relevantes para a descoberta de ações políticas ou outras forças que tenham incentivado o surgimento das lideranças, porém, ao longo da pesquisa, foi possível perceber que a pergunta se tornaria inócua, uma vez que todos os entrevistados responderam desconhecer as minúcias do momento histórico do surgimento das lideranças.

Considerando que o Brasil passara por um momento político repleto de autoritarismo e de centralização do poder na função estatal executiva (era Vargas), os novos arranjos políticos oriundos das novas eleições e da Constituição de 1946 permitiram o ressurgimento dos partidos no âmbito da CD.

Conforme o relato histórico apresentado e após a análise do normativo da época, chegou-se à conclusão de que a principal ação política que atuou como força causal crítica e incentivou o surgimento das lideranças partidárias foi a reabertura democrática do país com consequente reintrodução dos partidos políticos na vida política, alçando-os ao reconhecimento constitucional.

Quanto à influência da força causal crítica de legislação, o institucionalismo ensina que normas provenientes de outras organizações, das quais a organização depende, também podem influenciar modificações na estrutura organizacional (FREEMAN; PEREZ, 1988).

Considerou-se como principal influência normativa externa (legislação) impulsionadora da criação das lideranças partidárias na Câmara a Constituição Federal de 1946, pois ela garantiu direitos como o da pluralidade dos partidos e a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, sinalizando a intenção de fortalecê-los também na vida institucional.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 também conferiu liberdade para que cada uma das Casas legislativas pudesse dispor, em regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos (BRASIL, 1946, art. 40) – o que deu

competência normativa para que a CD estipulasse a forma de servir aos partidos políticos dentro da Casa.

b) Características da fase de habitualização

A habitualização consiste na “geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos” (TOLBERT; ZUCKER, 1998, p. 204). Nessa fase, buscou-se identificar qual foi a inovação ocorrida dentro da CD, como foram estruturadas e se houve influência de outras instituições semelhantes.

A inovação

A variável que investiga a característica de inovação é o surgimento das lideranças partidárias na CD como uma mudança no contexto da organização CD. Ela foi investigada por meio de documentos, normas (principalmente) e pela seguinte pergunta: você sabe quando surgiram as lideranças partidárias?

Da mesma forma que, na questão anterior, os entrevistados não sabiam precisar o momento exato do surgimento das lideranças partidárias na CD, durante a pesquisa documental, não foi possível encontrar referências relevantes para a pesquisa sobre a atuação de lideranças partidárias, anteriores a 1946.

No entanto, após a influência da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, que foi a primeira a prever a atuação de líderes, e do RICD de 1947, os líderes passaram a ter um capítulo exclusivo no RICD de 1949 (Resolução nº 34 de 1949). O Capítulo III atribuiu-lhes funções como a de “porta-voz de uma representação partidária e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Câmara” (art. 9º), e de “usar da palavra para tratar de assunto que, por sua relevância e urgência, interesse ao conhecimento da Câmara” (art. 9º, § 3º) (BRASIL, 1949).

Quanto ao surgimento das estruturas de lideranças partidárias como unidades administrativas de suporte ao funcionamento das bancadas partidárias dentro da CD, a primeira menção formal dessas estruturas no normativo interno da CD ocorreu em 1955 por meio da Resolução nº 27. A norma alterava a organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, modificava o quadro de pessoal e citava, no art. 1º, § 1º, que o gabinete do líder é um dos órgãos diretamente auxiliares da Mesa e da Diretoria-Geral (BRASIL, 1955a).

O gabinete do líder foi a primeira estrutura administrativa de que se tem notícia e cuja a finalidade se aproxima das lideranças partidárias atuais.

A definição da finalidade dos gabinetes do líder surge apenas em 1962, com a Resolução nº 67, que reestrutura os serviços da Secretaria da Câmara dos Deputados e define,

de forma genérica, no art. 20, que “os gabinetes dos líderes têm por finalidade prestar assistência aos respectivos titulares, nos trabalhos que lhes são inerentes, bem como aos integrantes das respectivas bancadas” (BRASIL, 1962).

A constituição de blocos parlamentares de uma maioria e de uma minoria passou a fazer parte do Regimento a partir de 1955, conforme Resolução nº 582 (BRASIL, 1955b).

Entre 1946 e 1964, as atividades legislativas estiveram bastante concentradas nas mãos dos líderes partidários. Entre outras atribuições, apenas os líderes da maioria, da minoria e de blocos parlamentares poderiam usar da palavra em qualquer momento e requerer urgência na tramitação de projetos (art. 14 e art. 157). Partidos que constituíssem bloco parlamentar e estivessem sob a direção de um líder comum do bloco não sofriam prejuízo das funções específicas dos respectivos líderes (PINTO, 2009).

Vale ressaltar que, durante boa parte desse período, a CD funcionava na cidade do Rio de Janeiro, tendo os trabalhos sido iniciados na nova sede, em Brasília, apenas em 2 de maio de 1960.

Estrutura

Outra característica da fase de habituação é a mobilização de uma estrutura destinada a executar o novo trabalho. Essa característica foi avaliada apenas por documentos e por meio da variável alocação de recursos no surgimento da estrutura.

A estrutura formal é o conjunto de elementos da organização que dão a base para a realização das atividades (ex. escritório, departamento, posições). Os elementos são criados para atender a objetivos explicitados em políticas ou normativos relacionados com a complexa rede de relacionamentos de trabalho. Com o tempo, essas estruturas são reforçadas pelo consenso social, opinião de pessoas influentes e ações que dão a elas legitimidade e reforçam um funcionamento baseado em mitos e cerimônias altamente institucionalizados (MEYER; ROWAN, 1999).

Após a Resolução nº 27 de 1955, que cita o gabinete do líder como órgão auxiliar da Mesa e da Diretoria-Geral, não foi possível encontrar normativo próximo a essa época e que fizesse referência à alocação dos recursos iniciais para a montagem do gabinete de líderes. Encontrou-se apenas que o gabinete de líder era igualado aos gabinetes de secretários para fins de gratificações (art. 7º da Resolução nº 27 de 1955) (BRASIL, 1955a).

Em 1963, a Resolução nº 7 fixa a lotação nos gabinetes de líder. A norma também designa quais cargos atuavam nos gabinetes de líder: chefe de gabinete, secretários particulares,

oficiais de gabinete, auxiliares de gabinete, funcionários de secretaria e de portaria (BRASIL, 1963).

Berger e Luckman (2004) defendem que, quando um comportamento se torna habitual, surgem as tipificações – compartilhamentos de definições e significações. Essas tipificações incorrem em categorizações de determinado padrão de ação dos indivíduos aos quais se associam. Ou seja, é “quando um determinado grupo social compartilha a ideia de que tal ação deve ser realizada de tal forma e por tal tipo de ator ou atores” (SANTOS FILHO, 2009, p. 49).

Logo, a normatização da estrutura dos gabinetes de líderes em 1963, com indicação de estrutura de cargos, ou seja, com definição de quem deveria realizar o que, convergem com as indicações de Berger e Luckman (2004) e indicam que, nessa época, as unidades estavam se tornando habituais.

Não foi possível encontrar dados da época sobre o espaço físico destinado ao gabinete do líder.

Isomorfismo

O conceito de isomorfismo é muito importante para a Teoria Institucional. Trata-se do processo que força uma unidade a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (DIMAGGIO; POWELL, 2007). Em geral, o isomorfismo trata de práticas que buscam deixar a organização mais homogênea. As ações são reproduzidas porque são consideradas legítimas e sua utilidade deixa de ser questionada.

A variável pesquisada foi a existência de práticas isomórficas dentro da instituição. A pergunta de pesquisa questionava se a CD se baseou no modelo de liderança de alguma outra instituição para montar a sua liderança.

A maioria dos entrevistados respondeu desconhecer práticas de isomorfismo, pois não trabalhavam na CD na época.

Não tenho informação. Acho que foi algo que foi surgindo organicamente. (SERVIDOR 3)

Pelo o que eu saiba, não. Isso foi o crescimento natural, a demanda por trabalho, por assessoramento. (SERVIDOR 10)

Não lembro, não, mas o que realmente reforçou essa formatação foi a Constituinte. (SERVIDOR 2)

No entanto, o Servidor 5 trouxe o relato de uma influência que o parlamento brasileiro parece ter sofrido.

Eu pude identificar que, em muitos parlamentos do mundo, você tem um órgão mais administrativo e um órgão político. Na Espanha, se chama de Junta de porta-vozes. Existe coisa parecida na França e, aqui no Brasil, temos o Colégio

de Líderes, que se ocupa das tarefas políticas da Casa. Esse padrão tem sido observado em outros países, não nos parlamentos de tradição britânica. Nesses locais, existe um líder de governo, maioria ou minoria, não existe esse excesso de partidos também. Acho que no Brasil tivemos influência de alguns parlamentos. Mesmo porque o nosso parlamento é de antes da República, é desde a Monarquia, e nossa primeira Constituição Federal teve inspiração europeia. Depois da República, a nossa Constituição sofreu muita influência da norte-americana. Então, temos essa tradição de ter uma liderança colegiada e não individualizada. (SERVIDOR 5)

Um dos benefícios que leva as organizações a se apoiarem no isomorfismo é a segurança de que a inovação, inspirada em organização já legitimada socialmente, possui chances reduzidas de fracasso (MEYER; ROWAN, 1999).

A existência de líderes e lideranças em outros parlamentos possivelmente influenciou a receptividade da República do Brasil quanto à criação de lideranças no parlamento. Até hoje, segundo o Servidor 4:

Os deputados têm algumas missões oficiais com visitas a outros parlamentos, onde eles acabam perguntando e trocando informações sobre as lideranças. (SERVIDOR 4)

Quanto à forma que a CD escolheu para estruturar as lideranças partidárias dentro da Casa, não foi possível encontrar relatos com características isomórficas inspiradas em outros parlamentos. Conforme afirmam Tolbert e Zucker (1998), podem surgir estruturas iguais em organizações similares, mas, em geral, a forma de implementação dessas inovações irá variar.

As entrevistas trouxeram a informação sobre práticas isomórficas entre as lideranças dentro da CD. Apesar de não existirem normas internas que estipulem a estrutura e divisão de tarefas dentro de uma liderança, elas se estruturam internamente de forma muito semelhante, sem a existência de um normativo que force isso.

Meyer e Rowan (1999) explicam o isomorfismo entre as organizações sob dois aspectos. O primeiro é o de que as organizações se tornam semelhantes por questões técnicas de intercâmbio entre seus trabalhos, o que gera interdependência. O segundo é que elas refletem estruturalmente a realidade socialmente construída.

As organizações formam suas estruturas considerando as influências do ambiente. Por serem estruturas sujeitas ao mesmo tipo de ambiente, elas copiam práticas e divisões do trabalho, tendendo a tornarem-se isomórficas.

Um dos servidores entrevistados foi convidado a montar a liderança de um partido novo na CD. Quando questionado sobre como ele pensou essa estrutura, a resposta foi a seguinte:

Eu fiz por imitação. Eu já sabia como funcionava uma liderança e instalei as

áreas que já existiam em outras lideranças. (SERVIDOR 9)

E o Servidor 11 acrescentou dizendo:

Acho que praticamente toda liderança tem uma assessoria de plenário, uma de comissão, uma assessoria técnica, alguém pra fazer a parte mais administrativa e alguém pra cuidar de imprensa. (SERVIDOR 11)

Santos Filho (2009) ressalta que, à medida que uma instituição caminha para a sedimentação, o campo organizacional tende ao isomorfismo. Isso aumenta a semelhança estrutural entre as organizações de um mesmo campo e dificulta os processos de mudança.

Além do contato que as lideranças partidárias têm entre si, seja por participarem de blocos parlamentares, seja para negociarem vagas em comissões e relatorias de projetos, elas também estão constantemente em contato com o mesmo campo organizacional – por exemplo, o Departamento de Comissões, a Consultoria Legislativa, a Secretaria Geral da Mesa. Não por acaso, as lideranças têm em sua estrutura uma Assessoria de Comissões para se relacionarem com o trabalho realizado no Departamento de Comissões; uma Assessoria Técnica para se relacionarem com os trabalhos ligados à Consultoria Legislativa; uma Assessoria de Plenário para dialogarem com as determinações da Secretaria Geral da Mesa. Esse ambiente comum levou as lideranças a encontrarem segurança na repetição das estruturas com as quais se relacionam e também na repetição da estrutura umas das outras.

Quando as organizações fazem parte da mesma realidade socialmente construída, elas estão sujeitas às mesmas regras e aos mesmos mitos institucionais. Logo, isso possivelmente trará como reflexo a constituição de estruturas semelhantes como uma resposta segura aos mesmos estímulos do ambiente, mesmo que essas escolhas não representem a melhor eficiência para a organização.

Vale ressaltar que, atualmente, as lideranças na CD também têm atuado como fontes isomórficas para outras entidades do Legislativo, seja o Legislativo estadual ou internacional. Nas entrevistas, alguns participantes foram questionados se a CD era pesquisada como modelo de referência para a estruturação de lideranças em outras instituições.

A CD servindo como uma referência eu diria que é até quase uma constante. Talvez nenhuma pesquisa específica sobre liderança, mas existem algumas entidades. Em nível nacional, a União Nacional dos Legislativos Estaduais (Unale) está constantemente promovendo eventos em que são discutidos o processo legislativo e a estrutura dos Legislativos nacionais. E, em âmbito internacional, há a União Interparlamentar, que promove dois encontros por ano em que são discutidos exatamente esses pontos, tanto estrutura administrativa quanto trabalho legislativo, só que no nível internacional. Eu participei de alguns encontros internacionais. Você vê os debates, as trocas de

experiências sobre os mais diversos temas. Inclusive, esses assuntos sobre o processo legislativo são muito compartilhados e debatidos. Aqui no Brasil, a CD e o Senado sempre são as bases e referências para os Legislativos estaduais. Eles sempre entram em contato para tirar dúvidas. (SERVIDOR 1)

Existe um acordo de cooperação entre todas as Assembleias legislativas do Brasil e um acordo de cooperação entre as Assembleias de Países de Língua Portuguesas. A partir daí, recebemos visitas de países recém-emancipados, como Timor Leste e Moçambique, que começaram a pesquisar a nossa organização como referência. Eu já tive a oportunidade de ver como é na Estônia e Lituânia e percebi que vários outros países não conhecem esse nosso modelo de liderança e se espantam com a diferença. Eles não compreendem nosso modelo de liderança. (SERVIDOR 6)

Algumas assembleias têm estrutura de liderança, mas outras, não. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), que é uma referência nossa, não tem a estrutura de lideranças por partidos. (SERVIDOR 3)

A CLDF com certeza. Quando ela começou a funcionar, eu fui lá algumas vezes até para dar curso e eles se espelharam bastante na nossa forma. (SERVIDOR 10)

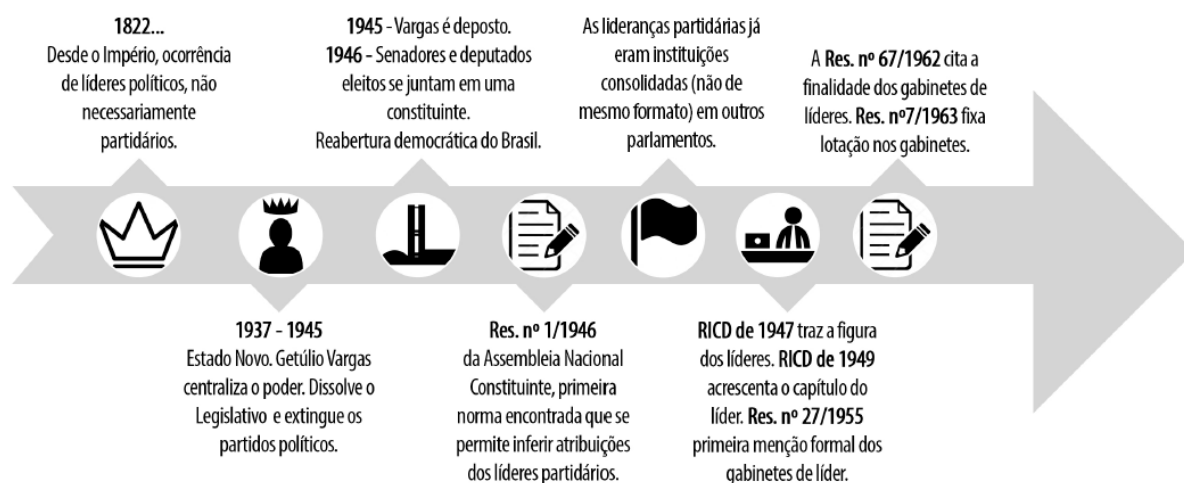
Estados, eu acredito que sim. Inclusive, existe, na Segunda Vice-Presidência, um núcleo que seria para fazer uma interação entre a CD e as assembleias. (SERVIDOR 7)

O isomorfismo institucional traz algumas consequências, pois elementos são incorporados considerando a sua legitimidade e, não necessariamente, sua eficiência (o que não significa dizer que a busca pela eficiência não exista). Esses elementos representam critérios de avaliação externos que irão influenciar a noção de valor daquela estrutura. O fato de esses elementos já serem fixados por instituições externas favorece a estabilidade. Por essa razão, os institucionalistas consideram que o isomorfismo promove a sobrevivência das organizações (MEYER; ROWAN, 1999).

Pelo exposto, pode-se concluir que é possível reconhecer elementos isomórficos quando da criação das lideranças partidárias na CD, em seu aspecto político, uma vez que essa instituição já é reconhecida em outros parlamentos que inspiraram o Brasil. Porém, não é possível afirmar o mesmo quanto ao isomorfismo da estrutura destinada a essas lideranças na Casa legislativa. Porém, identificaram-se elementos isomórficos entre as estruturas internas das lideranças na CD e também entre elas e o campo organizacional, por meio da replicação de uma formatação que lhes parece segura. Também restou evidenciado o atual papel da CD como fonte de isomorfismo para outros entes legislativos nacionais e internacionais.

Essa primeira fase do processo de institucionalização das lideranças partidárias na CD foi resumida pela Figura 4.

Figura 4 – Linha do tempo habitualização nas lideranças partidárias



Fonte: A autora (2018).

4.2.2 Objetificação: consenso e difusão das lideranças na Câmara dos Deputados

a) *Forças causais críticas de objetificação*

A objetificação é atingida quando existe um consenso entre os decisores da organização sobre o valor da inovação criada. Nessa fase, a prática da inovação é difundida e busca-se um respaldo teórico com reconhecimento social. O consenso pode surgir pela ação de líderes organizacionais (*champions*), difundindo a ideia da inovação como justificativa para a solução de um problema, e pelo monitoramento que uma organização faz em relação aos resultados de inovações similares implementadas em organizações semelhantes (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Retomando o contexto que influenciou a institucionalização das lideranças partidárias na CD, após 1964, o Brasil adentrou o período da ditadura militar. O poder, antes concentrado nos líderes de blocos, da maioria e da minoria, foi diluído entre as atribuições dos líderes partidários e retirou-se a possibilidade de constituírem blocos parlamentares (PINTO, 2009.).

Em geral, a atuação do líder não se desenvolveu com expressividade, uma vez que o poder de tomar decisões estava concentrado no Executivo. Os deputados passaram a exercer seus mandatos mais próximos da base eleitoral, pois lá ainda enxergavam alguma visibilidade, aumentando o vínculo entre os deputados e sua base de apoio (SOARES, 1993).

Nesse período, de forma a tornar a votação mais dinâmica e suplantar a ausência no plenário de parlamentares que dedicavam seu tempo mais às bases, houve uma inovação trazida para o processo legislativo: o voto de liderança, em que o líder pode votar e representar os

deputados de sua bancada. Em 1977, a Resolução nº 51 altera o RICD e aumenta o rol de prerrogativas dos líderes (BRASIL, 1977).

Como mencionado no referencial teórico, em 1979, o governo se viu pressionado pelo crescimento de movimentos de oposição à ditadura e realizou a reforma partidária para começar a transição do regime militar ao democrático. Em 1982, houve a primeira eleição para governadores, desde 1960, com a presença de diferentes partidos políticos, porém a eleição aconteceu sem destaque à participação dos líderes partidários. Passou-se a defender, para as eleições de 1984, com o apoio de movimentos sociais, votação direta para a Presidência da República, o que ao final não ocorreu. No entanto, foi escolhido Tancredo Neves, um presidente que representava os partidos de oposição naquele momento (MEZZAROBBA, 2000).

Em 1985, é instaurada a Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração da nova Constituição, na qual os legisladores Constituintes deveriam ser escolhidos obrigatoriamente dentro dos partidos políticos. Todo o processo da Constituinte talvez tenha sido o evento que mais influenciou a formação das lideranças partidárias como conhecidas atualmente. Mezzaroba (2000) explica:

A partir da análise dos Anais da Constituinte, pode-se constatar que a maior dificuldade encontrada para aprovação do dispositivo constitucional, que passou a tratar dos Partidos Políticos, decorreu das dificuldades dos Constituintes em compreender qual seria efetivamente a função das organizações partidárias no novo contexto político que buscava consolidar-se como Democracia Representativa Partidária. (MEZZAROBBA, 2000, p. 373)

Esse momento na política brasileira representou um novo movimento de redemocratização no Brasil, assim como já havia ocorrido em 1946.

Para Soares (1993), a Constituinte mudou a tendência de lideranças discretas e direcionadas à Mesa. A partir desse momento, elas passaram a se comunicar e a comunicarem-se em conjunto com a Presidência da CD, para que seus acordos fossem efetivados.

Teorização e influência de *champions*

A teorização é muito importante para que a difusão da estrutura tenha êxito. Ela consiste em justificar a criação de um arranjo estrutural com base na necessidade de se resolver um problema organizacional. Já os *champions* são o conjunto de indivíduos que possuem interesse na propagação da estrutura. Estão na base dessa teorização, norteiam-se por evidências empíricas e encorajam a difusão da estrutura (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Para analisar a teorização no processo institucional das lideranças, foi pesquisada a variável disseminação de justificativas construídas para sustentar a necessidade da mudança

organizacional. Para a análise dos *champions*, foi pesquisada a variável ação de pessoas ou grupos incentivadores. Primeiramente, foi feita a pergunta sobre qual foi a justificativa apresentada para a criação das lideranças partidárias e, depois, sobre quem incentivou essa justificativa.

Apesar de os gabinetes dos líderes já terem sido criados antes da Constituinte de 1985, a CD funcionou por quase vinte anos com apenas dois partidos, cuja atuação no processo decisório não era expressiva. De acordo com o Servidor 3:

No princípio, na década de 80, antes da Constituição Federal, as lideranças eram um auxílio aos parlamentares, mas elas eram muito superficiais. (SERVIDOR 3)

Após a abertura partidária do país, em 1979, houve uma expectativa de que os partidos tivessem maior importância na vida política.

A Constituição Federal de 88 foi concebida para um sistema parlamentarista. Havia um discurso parlamentarista de uma grande voz na Constituinte, Nelson Jobim, e ele traz todo um viés junto com o movimento da época, um viés parlamentarista. Tinham certeza que viria o parlamentarismo. A Constituição Federal de 88 e o RICD de 89 trazem um condão de que se teria um governo parlamentarista e isso gerou aqui na CD a força das agremiações, dos partidos, para sustentar um sistema de governo dessa forma. Ele faz um discurso todo nesse sentido. Tem uma fala dele que diz assim: ‘Graças a deus seremos um país parlamentarista’. Só que, quando a população como um todo foi consultada, não deu. A estruturação das lideranças veio em um movimento como um todo de fortalecimento das agremiações, de fortalecimento dos partidos políticos. (SERVIDOR 6)²⁵

Novaes (1994) ressalta que, durante a Constituinte, as lideranças partidárias se destacaram. Os acordos prévios entre os líderes foram essenciais para a coordenação do processo de votação da nova Constituição e para a agilidade na votação. Isso fortaleceu a disciplina e organização do trabalho dos partidos dentro do Congresso.

Durante o processo de votação da nova Constituição em plenário, devido ao excesso de artigos e emendas, não se conseguia chegar à maioria para decidir o projeto.

Como você não tinha maioria para votar nada, tinha que jogar em cima do argumento. Foi em face disso que surgiram as reuniões prévias de liderança, para começar a tentar organizar o processo de votação, porque, até então, não havia reunião de liderança [...]. Surgiu, então, a necessidade de as lideranças começarem a sentar na mesa para acertar as matérias consensuais em primeiro

²⁵ Na comissão que primeiro elaborou o anteprojeto da Carta constitucional de 1988, prevaleceu o parlamentarismo dual – um presidente eleito indicaria o presidente do conselho dos ministros após consulta ao partido da maioria. Porém, o projeto foi engavetado e no projeto aprovado já havia a previsão do presidencialismo com a opção de em cinco anos checar com a população a escolha do sistema de governo por meio de plebiscito. A votação ocorreu em 1993 e o sistema vencedor foi o presidencialista por ampla margem de votos (CINTRA, 2004).

lugar e identificar as matérias não consensuais. Surgiu aí o Colégio de Líderes, que começou a dominar o processo. (Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS). (NOVAES, 1994, p. 115)

Porém, não só o Colégio de Líderes foi fortalecido. Os gabinetes de líder também receberam mais importância nessa época, sendo vistos como forma de organizar e dar celeridade aos processos, discussões e votações no plenário. Novaes (1994) considera que a Constituinte contribuiu como exemplo de uma nova forma de trabalho para a atuação parlamentar e com o fortalecimento dos poderes do Legislativo.

Mas o que realmente reforçou essa formatação foi a Constituinte. O Dr. Ulisses fazia reuniões e reuniões com os líderes do partido para discutir, debater, analisar, antes de levar ao plenário. A Constituinte expôs essa necessidade. Outra coisa que influenciou a formação das lideranças foi a reação ao *status quo anter*. Pois havia dois partidos, um que o governo dava todo o suporte e o outro que não. (SERVIDOR 2)

Seguem algumas respostas dos servidores quando questionados sobre qual foi a justificativa apresentada para a existência das lideranças partidárias na CD.

A justificativa sempre foi a quantidade e complexidade das matérias legislativas. A necessidade de os líderes terem um assessoramento técnico próprio a par do assessoramento institucional. O crescimento e a intensidade dos trabalhos nas comissões e no plenário também. Isso nunca era formal, mas, nas reuniões de líderes, sempre houve essa conversa e o argumento era sempre que, sem estrutura e assessoria, o líder não tem como atuar e o partido não tem como funcionar. Tanto que, quando começamos a aplicar a cláusula de barreira, alguns partidos perderam suas lideranças e eles foram ao Supremo reclamar disso e obtiveram até liminares dizendo que o assessoramento tem que existir. (SERVIDOR 10)

A principal justificativa é a organização do processo legislativo. Decorre da necessidade de se organizar essa grande reunião com todos os deputados. Seria impossível dar a palavra para todos. (SERVIDOR 1)

Presumo que foi fruto de uma necessidade. Por isso eu as considero orgânicas. Há uma grande necessidade de organização política dos partidos aqui dentro do parlamento. Não há outro espaço em que você reúna os membros da sua bancada, a bancada do seu partido e você debata, organize e oriente. (SERVIDOR 4)

Não tenho dúvida que realmente é o apoio aos parlamentares. (SERVIDOR 7)

A liderança representa o vínculo entre o partido e o parlamento, é a representação do partido no parlamento. (SERVIDOR 6)

Eu precisei montar a liderança do zero. A justificativa que era dada é a de que é um *staff* que ajuda os deputados de um partido nas tarefas ligadas ao processo legislativo. Não é um trabalho partidário. Esse trabalho partidário fica com o partido. O partido é uma coisa e a liderança do partido na CD é uma assessoria para auxiliar os deputados a desempenharem bem suas atividades. Tanto na parte legislativa quanto na fiscalização e orçamento.

(SERVIDOR 9)

Considerando que a teorização se trata da disseminação de uma justificativa como solução para um problema, pode-se inferir pela fala dos entrevistados que a justificativa propagada sobre a existência das lideranças partidárias relaciona-se com a necessidade de apoio ao trabalho do parlamentar, de organização e de viabilização da participação de diferentes partidos dentro da Casa legislativa.

No entanto, a fronteira entre o que é um trabalho partidário e o que é um trabalho institucional não pareceu consenso entre os servidores, o que abre oportunidade para futuras pesquisas.

Quanto aos *champions*, a maioria dos servidores respondeu que, quem incentivou de alguma forma a difusão das lideranças partidárias na CD foram os próprios deputados. Dentro de uma visão mercadológica, Tolbert e Zucker (1998) explicam que os *champions* são geralmente associados a grupos de poder que têm como objetivo a consolidação de um produto para a criação de um mercado. No caso da CD, a noção de mercado não se aplica, porém, a associação de *champions* a grupos de poder foi confirmada. Resta identificar quais seriam os objetivos desse grupo de poder (deputados).

Alguns servidores apontam os possíveis interesses dos deputados na difusão das estruturas de liderança na CD:

Pelo o que eu saiba, foi um crescimento natural, a demanda por trabalho, por assessoramento. Os líderes reivindicando cada vez mais cargos, até porque isso é um dos capitais políticos que o líder tem para distribuir. (SERVIDOR 10)

O interesse era dos próprios parlamentares. Não há a possibilidade de ter a bancada inteira falando pelo partido, por isso elegeram um líder. (SERVIDOR 4)

A teoria propagada pelos parlamentares sobre a necessidade de organização e de negociação entre os diferentes partidos políticos dentro do Congresso foi forte o suficiente para ser formalizada por meio da Lei nº 9.096 de 1995, a Lei dos Partidos (BRASIL, 1995a), que estabelece, no art. 12, que o partido político tem direito ao funcionamento parlamentar nas Casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas da mesma lei.

Apesar de a norma não disciplinar sobre estrutura, uma vez que essa competência é da CD - art. 51 da CF, subentende-se a necessidade de meios para viabilizar o funcionamento parlamentar (BRASIL, 1988).

Conclui-se que a saída do Brasil de um período militar e a necessidade de fortalecimento dos partidos na vida política estimulou a teoria que justifica a necessidade das lideranças partidárias enquanto estruturas imprescindíveis de apoio ao funcionamento parlamentar.

Monitoramento interorganizacional

O monitoramento interorganizacional é a coleta de resultados dentro da própria organização ou dos resultados alcançados por outras organizações semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Durante a pesquisa, a variável investigada foi a existência de estudos ou análises sobre lideranças na CD ou em outros parlamentos. A pergunta questionava se a CD teria pesquisado em alguma fonte dados sobre estruturas de lideranças partidárias.

Nenhum dos entrevistados soube informar sobre trabalhos, estudos ou pesquisas de referência que mensurassem os resultados alcançados pelas lideranças, seja fazendo referência à CD ou a outro parlamento.

De liderança eu nunca tive notícia, mas, com relação às comissões permanentes, sim. (SERVIDOR 4)

Não creio. Acho que é uma estrutura muito nossa. (SERVIDOR 3)

Nunca li nada a respeito. Quando eu cheguei, já existiam essas estruturas bem montadas. (SERVIDOR 9)

Logo, foi possível concluir que o processo de institucionalização na CD possivelmente se deu sem dados sobre o monitoramento dos resultados dessas estruturas. A própria ausência de processos de monitoramento sobre os trabalhos realizados nas lideranças também pode ser indício da institucionalização dessas unidades.

As organizações institucionalizadas protegem suas estruturas formais da avaliação com base no desempenho técnico: a inspeção, a avaliação e o controle das atividades são minimizados, e a coordenação, a interdependência e os ajustes mútuos entre unidades estruturais são tratados informalmente. (MEYER; ROWAN, 1999, p. 357)

Meyer e Rowan (1999) também afirmam que, nas organizações institucionalizadas, qualquer tentativa de monitoramento e controle leva a conflitos e perda de legitimidade. Assim, o sucesso da instituição depende de outros fatores não necessariamente relacionados com a eficiência das atividades.

O fato é que, mesmo sem demonstrar claramente os resultados atingidos com a estrutura das lideranças, a CD tem se tornado referência isomórfica para pesquisa de outros parlamentos e assembleias sobre liderança, conforme demonstrado no item sobre isomorfismo.

A ausência de monitoramento reforça uma constatação da Teoria Institucional, a de que as estruturas formais das organizações refletem os mitos de seus ambientes institucionais em vez de refletirem as demandas de suas atividades de trabalho (MEYER; ROWAN, 1999).

b) Características da objetificação identificadas na pesquisa

Difusão da estrutura

A objetificação caracteriza-se pela geração de um relativo consenso acerca de aspectos estruturais da organização, do monitoramento de organizações semelhantes e da difusão da estrutura organizacional (TOLBERT; ZUCKER, 1998). Para analisar a difusão, propôs-se estudar a variável crescimento da estrutura das lideranças na CD por meio de pesquisa documental. Foram pesquisados o crescimento de recursos humanos nas lideranças e o crescimento do espaço físico.

1 – Dos recursos humanos

A primeira norma a fixar lotação nos gabinetes de líderes foi a Resolução nº 7 de 1963 (BRASIL, 1963). A norma fixava, no art. 1º, o número de servidores, considerando o número de deputados. A regra central era: um décimo, mais um, do número de deputados que compõem cada partido ou bloco. Estabelecia como limite máximo dezenove servidores e mínimo de três servidores. Porém, os partidos com menos de 50 (cinquenta) deputados, além do mínimo de três servidores, teriam mais um servidor para cada grupo de 10 (dez) deputados.

O Anexo I da norma demonstra que na época constavam 16 (dezesseis) gabinetes de líder na Casa (treze partidos, liderança da maioria, da minoria e do governo) e que neles estavam lotadas 106 pessoas.

Porém, de 1966 até 1979, o Brasil tornou-se um país bipartidarista, o que fez com que as estruturas de gabinete do líder fossem reduzidas e não pudessem mais ser difundidas.²⁶

Após a reintrodução do multipartidarismo no país pela reforma partidária de 1979, a CD editou a Resolução nº 10 de 1980 (BRASIL, 1980), que dispõe sobre a lotação de servidores

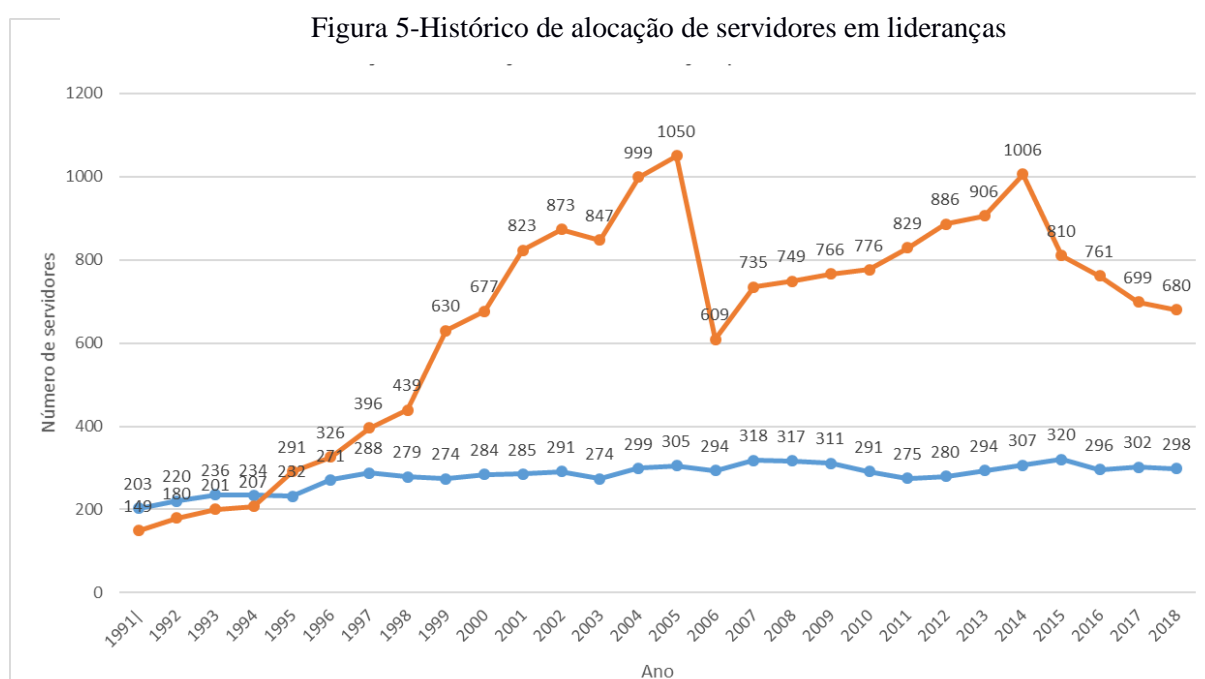
²⁶ Em 1971, a Resolução nº 20 trouxe uma nova organização administrativa para a Casa. A norma destacava que os líderes contariam com o apoio do gabinete do líder e que os vice-líderes contariam com o apoio da secretaria dos vice-líderes e completava afirmando que a essas estruturas competia providenciar sobre o expediente, a representação social e as audiências dessas autoridades, além de outras atribuições correlatas. Na citada norma, além do uso da expressão “gabinete do líder”, aparece, pela primeira vez, o uso da palavra “liderança” referindo-se a essa estrutura, assim como é utilizada atualmente (BRASIL, 1971).

nos gabinetes de líderes. Ela estabelecia que a lotação seria de um servidor para cada grupo de 30 (trinta) deputados ou fração, acrescida pelo quantitativo do indicador máximo de representatividade do intervalo de classe correspondente a cada partido, constante do Anexo I da norma, e da lotação fixa constante do Anexo II. Porém, não foi possível encontrar histórico da lotação de servidores em lideranças nessa época. Em 1980, a Câmara contava com cinco partidos.

A norma fixava ainda que, à medida que novos partidos fossem sendo constituídos, a Mesa editaria ato fixando a respectiva lotação do gabinete, respeitando o limite estabelecido pela Resolução, e ampliou os cargos, funções e encargos que compunham os gabinetes para chefe de gabinete, assessor técnico, chefe de secretaria de vice-líderes, assistente de gabinete, secretário particular, oficial de gabinete, auxiliar de gabinete, ajudante “a” e ajudante “b”.

A partir de então, deu-se sequência a uma série de atos normativo que passaram a estabelecer diferentes lotações para os gabinetes dos líderes. Foi possível perceber que, para a alocação de servidores nos gabinetes de líder, a Câmara continuou vinculando o quantitativo de servidores ao do número de deputados, proporcionalmente. Porém, a forma de pensar essa proporcionalidade variou com o tempo.

A Figura 5 relaciona o número de servidores (efetivos e CNEs) que foram lotados nas lideranças partidárias desde 1991. É possível perceber que, apesar de o número de partidos ter aumentado, após a nova abertura democrática do Brasil em 1986, o número de servidores efetivos variou pouco em relação à variação do número de cargos de natureza especial.



Fonte: Brasil (2018a)

O anexo da Resolução nº 01 de 2007 – a norma que dispõe sobre os cargos em comissão de natureza especial do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados e dá outras providências – estabelece a lotação dos gabinetes de líderes de partidos considerando a representatividade decorrente do resultado das eleições proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, 2007b).

Na legislatura de 2015 a 2019, a Resolução nº 16 de 2016 estabeleceu a estrutura de cargos e funções das lideranças (BRASIL, 2016a). O Quadro 5 demonstra o número de servidores alocados nas lideranças, considerando o número de deputados pertencentes aos partidos.

Tabela 1- Distribuição de cargos nas lideranças partidárias entre 2015 e 2018

LIDERANÇAS OU REPRESENTAÇÕES PARTIDÁRIAS	REPRESENTATIVIDADE											
	1 e 2	3	4	5 a 7	8 a 9	10 a 17	18 e 19	20 e 34	35 a 42	43 a 60	61 a 100	+ de 100
CHEFE DE GABINETE (FC-4)	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSESSOR TÉCNICO (CNE-07)	0	0	1	3	4	5	8	9	11	14	16	21
ASSESSOR TÉCNICO (FC-3)	0	0	0	0	0	0	2	2	2	3	3	4
ASSESSOR TÉCNICO DE PLÊNARIO (FC-3)	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
CHEFE DE SEC. DE VICE-LÍDERES (FC-2)	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SECRETÁRIO PARTICULAR (CNE-09)	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
ASSISTENTE TÉCNICO DE GABINETE (CNE-09)	0	0	0	2	3	5	6	7	9	13	14	17
ASSISTENTE DE GABINETE (FC-1)	0	0	0	5	5	6	12	12	13	16	16	16
ASSESSOR TÉCNICO ADJUNTO B (CNE-10)	0	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2
ASSISTENTE TÉCNICO DE GABINETE ADJUNTO B (CNE-11)	0	1	1	2	3	3	4	5	6	8	8	10
ASSESSOR TÉCNICO ADJUNTO C (CNE-12)	0	0	0	0	1	2	3	5	5	6	7	8
ASSISTENTE TÉCNICO DE GABINETE ADJUNTO C (CNE-13)	0	2	2	3	5	6	9	11	12	13	14	17
ASSESSOR TÉCNICO ADJUNTO D (CNE-14)	0	0	0	0	3	4	5	7	8	9	10	11
ASSISTENTE TÉCNICO DE GABINETE ADJUNTO D (CNE-15)	2	3	4	4	8	8	10	13	16	18	20	24
TOTAL	2	6	8	25	38	45	65	77	88	106	114	134

Fonte: Brasil (2018)

Na 55ª legislatura (2015 a 2019), a CD contava com 27 (vinte e sete) unidades entre lideranças, incluindo a da Maioria, da Minoria, do Governo e da Oposição e representações. Em outubro de 2018, a quantidade de servidores alocados nas lideranças somava 978 (novecentos e setenta e oito) pessoas. Sendo 680 (seiscentos e oitenta) CNEs e 298 (duzentos e oitenta e seis) servidores efetivos. Dos 298 servidores efetivos, 264 (duzentos e sessenta e quatro) possuíam função comissionada (BRASIL, 2018a). O que torna o trabalho em lideranças bastante atrativo para os servidores da Casa.

Analisando as consequências da Constituinte de 1988, Soares (1993) fez uma leitura do cenário político das lideranças partidárias em 1993 e afirmou:

Os deputados tanto buscavam, como conseguiam, novas condições de trabalho principalmente na forma de assessorias e organização interna dos Gabinetes. Para estes, naturalmente são requeridas instalações mais modernas e equipadas, que nem sempre conseguem. Mas, principalmente, os partidos menores têm melhorado muito a organização da sua liderança em termos de vinculação e assessoramento dos líderes e da comunicação destes com suas bancadas. Os partidos estão também aprendendo que a comunicação com a sociedade civil organizada é indispensável ao seu trabalho, e isso os leva a organizarem-se melhor, por via de suas lideranças no parlamento. (SOARES, 1993, p. 345)

De fato, os deputados são patrocinadores fortes da difusão das lideranças. Ocorre que o número de partidos que possuem direito ao funcionamento parlamentar dentro da CD tem aumentado e a cada legislatura o orçamento deverá ser gasto com mais eficiência. Esse dilema demandará realocação de recursos na instituição, enquanto a forma de distribuição de servidores continuar baseada no número de deputados de cada liderança e não necessariamente na efetividade do trabalho que é executado.²⁷

2 – *Do espaço físico*

A disposição do espaço físico da CD destinado a abrigar as lideranças também exige da Administração muita flexibilidade, uma vez que o espaço da CD é praticamente o mesmo desde a instalação de seus quatro anexos.

²⁷ Em dezembro de 2018, a CD aprovou a Resolução nº 30 de 2018, a qual prevê que os partidos poderão ter de 18 a 108 cargos, dependendo do número de deputados eleitos. Pelo projeto, os líderes partidários terão permissão para alterar a quantidade de servidores de carreira e de cargos comissionados em suas lideranças e poderão transformar as funções comissionadas em cargos comissionados, sem aumento de despesas.

“Art. 4º – Os arts. 2º e 5º da Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2007, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 5º, § 13. Excetuadas as funções comissionadas de Chefe de Gabinete, de Chefe de Secretaria e de Assessor de Plenário, o Líder Partidário poderá solicitar modificações na estrutura de sua Liderança constante do Anexo II desta Resolução, permitida a transformação de função comissionada em cargo de natureza especial ou vice-versa, vedado o acréscimo da despesa com pessoal” (BRASIL, 2018b).

Com o auxílio de dados obtidos junto à Seção de Planejamento do Espaço Físico da Coordenação de Planejamento e Gestão do Departamento Técnico da CD, foi possível montar o Quadro 9, que demonstra a evolução do espaço destinado para as lideranças e a representação partidária na CD entre 2010 a maio de 2018.

Tabela 2 -Total de área ocupada por lideranças e representações na CD

Data	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nº Lid. + Rep.	20	25	26	25	25	29	28	28	27
Área em m²	4.198,96	4.300,15	4.722,23	4.797,74	5.154,26	5.510,99	5.651,52	5.823,27	6.031,44

Fonte: Seção de Planejamento do Espaço Físico da Coordenação de Planejamento e Gestão do Departamento Técnico da CD

É possível observar que as lideranças passaram por um crescimento no número de unidades, ocorrendo recentemente uma pequena diminuição. Porém, a área ocupada por lideranças e representações teve um aumento significativo.

No que diz respeito à evolução de número de postos de trabalho por m², com o auxílio dos resultados de dois censos sobre a ocupação do espaço físico da CD (2010/2011 e 2016/2018), foi possível verificar a diminuição da média de m² por postos de trabalho, tanto na CD inteira quanto nas lideranças, Quadro 7.

Quadro 8 – Distribuição de postos de trabalho por área em lideranças partidárias

	Censo 2010/2011 (m ² por posto de trabalho: densidade líquida)	Censo 2016/2018 (m ² por posto de trabalho: densidade líquida)
Lideranças e Representações	4,93 m ² /posto	4,15 m ² /posto
Média da Câmara dos Deputados	6,75 m ² /posto	5,71 m ² /posto

Fonte: Seção de Planejamento do Espaço Físico da Coordenação de Planejamento e Gestão do Departamento Técnico da CD

É possível concluir que houve difusão da estrutura de lideranças partidárias, principalmente após a Constituinte de 1988. Aumentou-se o número de partidos e, com isso, aumentaram significativamente o número de servidores trabalhando nas lideranças e o espaço físico destinado a elas, principalmente porque a CD escolheu vincular a quantidade de

servidores à quantidade de deputados de cada agremiação (Resolução nº 16 de 2016 – Quadro 6a).

A avaliação que se faz é de que, assim como previam Berger e Luckman (2004), o processo institucional é não só estrutural, mas também estruturante e mais próximo da subjetividade do que da racionalidade. E que, ao reagirem às pressões das forças externas, as organizações tendem a realizar adaptações protegendo a atividade técnica e retirando elementos de outras atividades da organização, o que pode reduzir a eficiência. Conforme afirmam Scott e Meyer (1983):

A adequação organizacional com o ambiente institucional aumenta simultaneamente a avaliação positiva, o fluxo de recursos e conseqüentemente as chances de sobrevivência e reduz a eficiência. (SCOTT; MEYER, 1983, p. 141 *apud* ZUCKER, 1987, p. 445)

Consenso social e legitimidade

Diz-se que a objetificação é atingida quando existe um consenso entre os decisores da organização sobre o valor da inovação criada. Isso faz com que a prática da inovação seja difundida e que se busque um respaldo teórico com reconhecimento social (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

A legitimação da organização também faz parte desse consenso. Ela é proveniente da construção racional e coletiva de modelos mentais baseados no compartilhamento do senso comum sobre o que é ou não eficiente. Scott (2001) afirma que a institucionalização acontece como uma consequência da legitimidade conquistada.

Nesta pesquisa, o consenso social e a legitimidade das lideranças partidárias na CD foram avaliados por meio do variável valor atribuído às lideranças na CD. Os entrevistados foram perguntados sobre o valor que as lideranças partidárias representam.

A seguir, pequenos fragmentos resumem as opiniões da maioria dos servidores questionados sobre o valor das lideranças:

Eu acho que elas têm um valor alto. (SERVIDOR 1)

Acho muito importante. (SERVIDOR 6)

Um papel importante para a democracia. (SERVIDOR 9)

O valor de coordenação política é evidente. É o fundamento da república de pluripartidarismo. (SERVIDOR 10)

Traz muitos benefícios. (SERVIDOR 8)

A liderança partidária cria uma história. (SERVIDOR 4)

Fica evidente o teor positivo das respostas e o caráter até nacionalista dos discursos que vinculam a existência das lideranças a valores como a história, a política, a democracia e o pluripartidarismo.

Apenas três servidores sinalizaram que o valor não seria positivo.

Uma estrutura já sem sentido, redundante. (SERVIDOR 3)

Certamente que servem de barganha política dentro da CD. (SERVIDOR 5)

Poderia até ser útil, mas sua função já está bem deturpada na Casa, porque ela é grande demais. (SERVIDOR 11)

Entre os deputados entrevistados, um fez uma observação, apesar de considerar a atuação da liderança como um caminho necessário para que haja um direcionamento único das bancadas. Ele se referiu à estrutura dessas lideranças da seguinte forma:

Um absurdo, acho que lideranças não deveriam ter a estrutura que elas têm, acho que isso é um gasto desnecessário, isso é uma acinte ao momento que o país vive e acho que não deveria ter. Sou totalmente contrário a esse aparato que se dá ao líder, seja de que lado ele for. (DEPUTADO 1)

Um segundo deputado, com tempo maior de experiência na CD, demonstrou sua opinião de demérito, tanto pela atuação quanto pela estrutura das lideranças:

É uma estrutura robusta e inútil, praticamente. Porque eu cheguei na Câmara e nós não tínhamos sequer gabinete. Aqui embaixo do plenário existia uma sala com máquinas de escrever e até secretárias para quem não soubesse escrever à máquina. E assim eram escritos os documentos os projetos e tudo mais. Como não havia gabinete, o plenário vivia lotado e os discursos eram constantes e sempre sobre as matérias relevantes para o país. Então essas superestruturas acabaram criando assessorias de imprensa enormes. Hoje é mais importante para muitos ter muitos assessores de imprensa do que estudiosos capazes de formular ideias ou de indicar caminhos no plenário. (DEPUTADO 4)

Os três outros deputados entrevistados demonstraram consenso quanto ao valor do serviço que as lideranças prestam, ao qual chamaram de fundamental para a organização das bancadas e para o apoio ao trabalho parlamentar.

Para a Teoria Institucional, as organizações têm como prática incorporar em suas estruturas formais elementos socialmente legitimados, pois essa ação maximiza sua legitimidade e aumenta os recursos e a capacidade de sobrevivência. Na sociedade moderna, muitos cargos, programas e instituições surgem por imposição da opinião pública, por pontos de vista de autoridades, pelo senso comum legitimado, pelos prestígios sociais, pela imposição das leis. Muitos desses elementos são manifestações das poderosas regras institucionais, as

quais funcionam como mitos altamente difundidos e racionalizados (MEYER; ROWAN, 1999).

A fala do Servidor 9 caracteriza bem a noção de mito e cerimônia a que a Teoria Institucionalista se refere.

Eu, que trabalhei lá, vejo que tem muita gente que acha que é supérfluo, que fica fora da estrutura da Casa, é uma excrescência, que lá é um cabide de emprego. Eu não. **Claro, tem um lago negativo e positivo. Quando se cria um órgão, sempre tem um lado positivo que, se bem aproveitado, vai ajudar.** Eu vejo as lideranças com um papel importante para a democracia. Nossa Constituição fala que o Brasil é um país pluripartidário. Eu vejo a liderança do partido como uma assessoria técnica que auxilia no trabalho dos deputados e **até melhora o nível desses trabalhos.** Algumas pessoas que nunca trabalharam na área política acham que é um órgão que não deveria estar na estrutura. **Os servidores efetivos na liderança têm um papel fundamental enquanto assessor de comissões, de plenário, de técnica legislativa, pois são pessoas que prestaram um concurso e tem um bom preparo para auxiliar nesse papel.** O servidor lotado na liderança **auxilia o deputado a tomar as melhores decisões,** a conseguir ganhar pontos em uma estratégia regimental. E o servidor, embora seja da carreira, é **como se fosse um jogador de futebol, uma hora está em um time, outra em outro, não importa qual a sua convicção política.** Vamos dar o nosso melhor para que, dentro desse jogo democrático, os partidos se confrontem na questão de ideias e de estratégias. Eu acho que **alguns partidos grandes, às vezes, têm excesso de estrutura, de função.** Já para **partidos muito pequenos, às vezes falta gente.** Daria para enxugar e melhor distribuir isso. Mas agora, de fato, **eu vejo como um trabalho importantíssimo.** (SERVIDOR 9, grifo nosso)

Os grifos foram acrescentados para trazer uma leitura reflexiva sobre a resposta, principalmente em seus elementos mais subjetivos, os quais reforçam o alto valor do trabalho das lideranças. No entanto, conforme citado anteriormente, inexistente monitoramento sobre os resultados do trabalho que é realizado nas lideranças partidárias, o que impede a conclusão racional de que esse trabalho seja eficiente ou não. Também não há internamente na CD direcionamento gerencial ou normativo que defina de forma específica quais seriam as melhores condutas ou as condutas esperadas do trabalho nas lideranças.

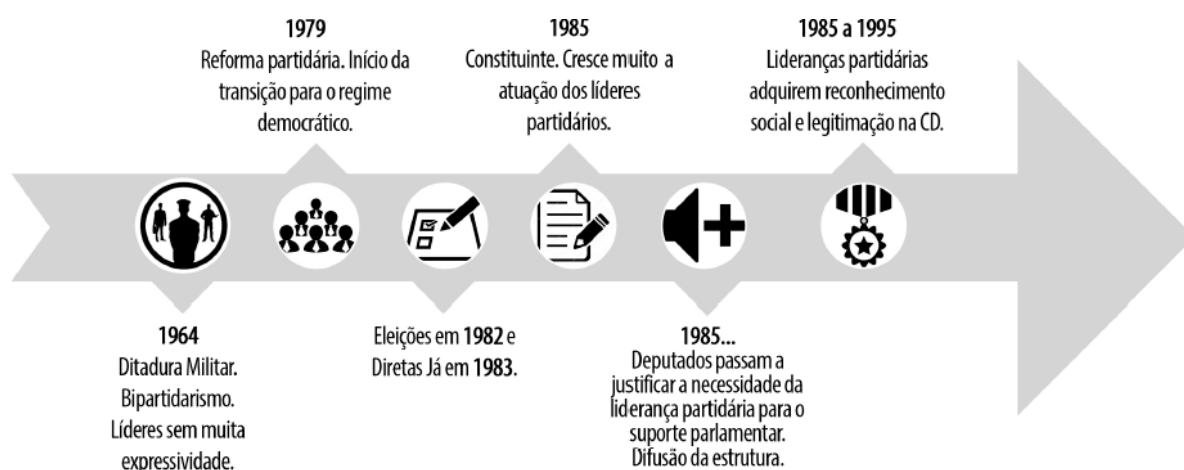
Selznick (1996) ressalta que as organizações cumprem importantes funções de legitimação; no entanto, suas tarefas centrais não são executadas da melhor forma, como poderiam ser em uma organização orientada para o mercado, e os objetivos organizacionais básicos acabam sendo desviados.

Portanto, conclui-se que a noção do valor das lideranças partidárias expressa pelos entrevistados é fruto de uma construção social sobre essas estruturas na CD. As respostas, de forma geral, estão baseadas em valores subjetivos, assim como estão os mitos e as cerimônias

culturais. Também restou demonstrado que a maioria dos entrevistados confere legitimidade às lideranças enquanto instituições.

A Figura 6 resume os principais acontecimentos da fase da objetificação das lideranças na CD.

Figura 6 – Linha do tempo objetificação das lideranças na CD



Fonte: A autora (2018).

4.2.3 Sedimentação: a consolidação das lideranças

a) *Forças da sedimentação*

A sedimentação é a fase em que constata a continuidade histórica da estrutura e sua sobrevivência por várias gerações (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Pode-se considerar que a Lei nº 9.096 de 1995 (BRASIL, 1995a) formalizou a teoria sobre a importância do funcionamento parlamentar dentro das Casas legislativas. Esse posicionamento foi endossado pelo STF, no julgamento da ADI nº 1.351 (BRASIL, 2006) e do Mandado de Segurança nº 26.460 (BRASIL, 2013), em que se conclui ter direito ao funcionamento parlamentar na CD o partido com registro definitivo de seus estatutos no TSE que tenha eleito e mantenha filiados, no mínimo, três deputados de diferentes estados – fato que sedimentou ainda mais a existência das lideranças na CD.

Desde então, o funcionamento parlamentar dentro da CD vem se tornando cada vez mais complexo, com a utilização de artifícios do RICD quase como um jogo, em que vence aquele que estiver de posse da melhor estratégia.

Nesse jogo político, alguns destacam os ganhos percebidos. Miranda (2010) se refere à delegação dos trabalhos centrados nas lideranças como uma inovação trazida após a

Constituinte. Segundo a autora, com a delegação pode haver diminuição dos custos de transação, maior estabilidade nas escolhas e certo equilíbrio institucional induzido.

Os líderes diminuem os custos de transação do processo legislativo, difundindo informações sobre as proposições e coordenando as preferências dos membros de suas bancadas na hora do voto. Eles também diminuem os custos das estratégias parlamentares relacionadas à modificação da agenda legislativa e alteração dos processos de discussão e deliberação das proposições. (MIRANDA, 2010, p. 221)

As forças de sedimentação são os fatores que afetam tanto a abrangência quanto a conservação do processo de institucionalização por um longo período de tempo. Tolbert e Zucker (1998) citam três situações que afetam esse processo de difusão: a percepção positiva dos resultados desejados da instituição; a existência de grupos de resistência à estrutura, representados por aqueles que são afetados adversamente pela mesma; e a promoção e o apoio cultural continuado de grupos defensores da permanência da instituição. Uma organização completamente institucionalizada é aquela que se encontra sedimentada no seio social.

Impacto positivo

Segundo Tolbert e Zucker (1998), para que a institucionalização se concretize, é necessária uma relação positiva entre a instituição e os seus resultados.

A variável escolhida para análise foi a percepção dos entrevistados sobre os resultados dos trabalhos das lideranças. A pergunta questionava como os entrevistados avaliavam o resultado do trabalho realizado pelas lideranças na CD.

Vários entrevistados sinalizaram de maneira positiva suas percepções sobre os resultados, o que pode ser demonstrado a partir de falas como a apresentada abaixo:

Eu acho muito bom, eu vejo como importante. (SERVIDOR 9)

Mais de um entrevistado chamou atenção para a boa qualificação da equipe:

Geralmente, são pessoas qualificadas, muito mais do que em gabinetes. São pessoas que geralmente tem um tempo de experiência na Casa. (SERVIDOR 7)

Por inexistir monitoramento das atividades realizadas pelas lideranças, sabe-se que o julgamento quanto aos resultados é subjetivo. A seguir, dois relatos que trazem uma noção de quais foram os critérios subjetivos de avaliação da qualidade dos trabalhos realizados pelas lideranças:

Eu tenho uma admiração profunda. Acompanhando o trabalho das lideranças por várias perspectivas, você vê lances, estratégias de trabalho geniais, é um

balé, um jogo de estratégia mesmo. Outra coisa que me mobiliza muito nesse trabalho é a lealdade com que as batalhas são travadas. Sabemos que somos adversários em alguns momentos e no final a gente termina o dia e se abraça. (SERVIDOR 4)

De modo geral, a minha impressão é boa. A maioria das lideranças tem uma participação efetiva, nas comissões, nos plenários, tem servidores muito bem preparados. De vez enquanto, se percebem atuações de menos “*fairplay*”, de má-fé, em que questionamos até que ponto montar uma estratégia, que é do jogo, usar o regimento, até que ponto isso é *okay*. Mas existe um acordo subjetivo de trabalho. E, de vez em quando, a gente reforça esse acordo. (SERVIDOR 10)

Percebe-se que existe um sistema subjetivo de avaliação sobre a atuação técnico-política das lideranças que atribui uma escala à atuação nas lideranças com qualidades, como ser boa e leal, e o julgamento de comportamentos nocivos, como a má-fé. Esse monitoramento intuitivo é feito pelos próprios servidores das lideranças e pelo campo organizacional.

Dois servidores que já trabalharam em lideranças responderam que o trabalho poderia melhorar. Um deles explicou:

Acho mediano. Mediano para menos. Eu defendo a estrutura, acho que é fundamental e necessária a estrutura das lideranças. Eu realmente estudei pouco outros modelos, mas tenho percebido que a qualidade dos trabalhos das lideranças piorou muito. Depois de 25 anos de Câmara, considero essa legislatura, em geral, a pior de todas. Acho que esse princípio da proporcionalidade aplicado às lideranças que a gente criou tem que ser revisto. Tem que ser de uma forma diferente. Jamais criar estrutura com base no número de deputados. Há um desgaste de energia muito grande. As pessoas trabalham muitas horas durante muito tempo e produzem um trabalho de uma qualidade ruim. Tenho achado o trabalho muito raso. Estou mal impressionada como os servidores efetivos que entraram recentemente estão mal preparados. Não tem base de assessoramento. O assessoramento pressupõe que, às vezes, você tem que saber dizer o não para o deputado, tem que orientá-lo. (SERVIDOR 6)

É possível notar que, mesmo assumindo a importância das lideranças (valor), o entrevistado percebe a necessidade que o trabalho tem de melhorar e vincula essa melhoria à possível redefinição de estrutura.

Entre os deputados entrevistados, três avaliaram como positivo o resultado do trabalho realizado pelas lideranças e dois também chamaram a atenção para o excesso de estrutura, subentendendo que a estrutura é muito grande para o resultado que produzem.

Acho que lideranças não deveriam ter a estrutura que elas têm, acho que isso é um gasto desnecessário. (DEPUTADO 1)

É uma estrutura robusta e inútil, praticamente. (DEPUTADO 4)

Pode-se concluir que o saldo da percepção positiva foi maior: 11 manifestações positivas contra 5 negativas. A conclusão alinha-se ao pensamento de Meyer e Rowan (1999), quando defendem que o que legitima as organizações institucionalizadas, capacitando-as a parecerem úteis, é a confiança e boa-fé de seus participantes internos e de seus incentivadores externos, uma vez que lhes falta a validação técnica. Existe uma espécie de compromisso entre os participantes para apoiar a fachada cerimonial de uma organização, com demonstrações de apoio moral e satisfação (conforme demonstrado no item sobre consenso social e legitimidade). Os apoiadores também se comprometem a fazer as coisas funcionarem nos bastidores.

Os participantes comprometidos se envolvem em uma coordenação informal que, embora muitas vezes formalmente inadequada, mantém as atividades técnicas funcionando sem problemas e evita constrangimentos públicos. (MEYER; ROWAN, 1999, p. 358)

Defesa de grupos de interesse

A defesa de grupos de interesse foi investigada por meio de ações de pessoas ou grupos em defesa da manutenção das estruturas institucionalizadas. Os entrevistados foram perguntados se reconhecem algum grupo ou grupos que tenham interesse na permanência dessas instituições na CD. A maioria dos entrevistados respondeu que são os próprios deputados e seus partidos os grandes interessados em manter essa estrutura vigente na CD.

Vale observar a fala de dois servidores que defendem que esse investimento dos deputados não se trata de ação de grupos com interesses, mas, sim, de uma necessidade institucional, posicionando-se como algo que deveria existir independente do simples interesse. Essas respostas reforçam ainda mais o valor e a legitimidade que as lideranças adquiriram.

Pode-se até falar que os partidos têm interesse, as bancadas têm interesse, mas eu acho que é menos um interesse e mais uma necessidade. (SERVIDOR 1)

Eu não vejo dessa forma. Acho que o interesse é de todos. Até porque as lideranças têm que existir, a CD não consegue se organizar sem isso. (SERVIDOR 8)

Apenas um entrevistado acrescentou o corpo técnico atuante na liderança com um grupo interessado na permanência dessa estrutura.

Bom, primeiro os parlamentares, porque eles usam os cargos, eles fazem um jogo, pegam pessoa de uma liderança, mandam pra uma comissão quando ele vai presidir a comissão, pega da comissão, põe na liderança. É mais uma margem que eles têm, além de terem mais cargos para nomear. Então

certamente eles têm interesses. E acho que as próprias pessoas que trabalham lá também têm interesse, principalmente os CNEs que dependem mais disso. (SERVIDOR 3)

A norma já citada, o art. 12 da Lei nº 9.096 de 1995, que define que os partidos políticos tenham direito ao funcionamento parlamentar nas Casas legislativas, é a formalização dada pela atuação do próprio grupo de interessados: os deputados e seus partidos.

Resistência de grupos

Para avaliar a total institucionalização de uma estrutura, há que se considerar a atuação de grupos de oposição, promovendo reações ou resistência à ideia de propagação da estrutura. Se a resistência for alta, ela provavelmente limitará a disseminação da estrutura, caso não receba uma reação ainda maior. Mas, se a resistência for baixa, a inércia da perpetuação da estrutura se mantém (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

A variável pesquisada referiu-se à atuação e às reações de grupos de resistência. Os entrevistados foram perguntados se há ou houve alguma reação contrária ao funcionamento das lideranças partidárias na CD. Alguns entrevistados demonstraram desconhecer qualquer tipo de resistência.

Não vejo nenhum questionamento no sentido de que elas não permaneçam. Acho que isso já é uma coisa assimilada. Hoje, existe um certo consenso de que elas existem, são importantes, têm papel institucional, além do papel partidário. (SERVIDOR 10)

Eu desconheço. Geralmente, qualquer ampliação da estrutura é bem-vinda pelos próprios políticos. Talvez tenha havido alguma crítica de alguns setores da sociedade, repercutida na mídia, quanto ao tamanho disso, ao uso disso não tão “republicano”. Mas, da parte dos parlamentares, eu nunca ouvi nenhuma crítica consistente. (SERVIDOR 5)

Entretanto, a pesquisa identificou que o apoio ao funcionamento das lideranças não é unânime. Há relatos de que o poder que o RICD confere aos líderes dos partidos acaba por inibir ou dissipar o poder individual do parlamentar. “Numa palavra, a alocação de direitos no Congresso brasileiro concentra soberbamente os poderes nas mãos das lideranças” (CARVALHO, 2003, p. 47).

Ao discutir sobre o funcionamento parlamentar, o Constituinte Prismo Viana, em 1987, demonstrou sua opinião: “Funcionamento parlamentar! Os partidos não funcionam aqui dentro. Aqui funcionam deputados e senadores sob as normas regimentais da Câmara” (MEZZARROBA, 2000, p. 375).

Durante as entrevistas, foi possível captar a manifestação atual de um deputado, que ratifica a tese acima e também demonstra uma resistência à atuação política das lideranças e à estrutura que se deu a elas. Questionado sobre a existência de resistência quanto às lideranças na CD, o deputado 4 respondeu:

Houve resistência, eu mesmo fui um dos que reagiu considerando um erro à organização que se deu, principalmente ao colégio de líderes. Se discute no Colégio de Líderes como se fosse um plenário. Para a matéria chegar pronta no plenário é como um prato feito. Mais de uma vez derrotamos aqui posições de unanimidade do Colégio de Líderes. Antes, havia um processo de discussão muito mais razoável e muito interessante para o conhecimento de todos sobre as matérias que se organizavam. Hoje, os horários de liderança são ocupados praticamente para promoção do próprio líder ou do próprio partido e não dos interesses nacionais. (DEPUTADO 4)

Esse mesmo deputado, quando questionado novamente sobre a resistência quanto à existência das estruturas de liderança, respondeu que hoje as considera estruturas robustas e inúteis e que preferia uma configuração mais simples, assim como era no início da CD em Brasília. Existem outros relatos de resistência quanto à estrutura das lideranças por parte dos servidores da CD.

Algumas pessoas na CD dizem assim: ‘a liderança é partido, a CD não tem que se envolver com isso’. Já chegou ao ponto de eu, na liderança, precisar de uma mesa de reuniões e um gestor da administração dizer que o partido que deveria comprar isso. Mas esse pensamento, vira e mexe, retorna. (SERVIDOR 1)

Eu percebo uma resistência. Não sei se é algo mais organizado. Antes, a Câmara colocava uma barreira na lotação em lideranças, porque havia a exigência de você ter uma função comissionada para atuar em lideranças. Então, você limitava um pouco o número de pessoas. Mas, com o tempo, isso aí foi se perdendo. (SERVIDOR 3)

Sempre se combate a liderança por ser uma estrutura essencialmente política, e aí ela acaba tendo uma força que desequilibra. Acho que há uma resistência velada. Porque, em algumas circunstâncias, a força política das lideranças se sobrepõe a uma diretriz administrativa da Casa. Isso acaba gerando a necessidade de um jogo de cintura da Administração Geral para tentar reequilibrar essas forças: a administrativa *versus* a superveniência da força política. Mas a questão é que, a partir dessa realidade, tem que se criar uma política da Casa, de pessoal, enfim, considerando essa variável. Não é ignorar. (SERVIDOR 4)

Como se percebe, as forças de grupo de interesse e de resistência atuam sobre o mesmo objeto: a institucionalização das lideranças e, para que a estrutura permaneça, a atuação constante de grupos de apoio deve ser maior, a fim de inibirem a percepção de alternativas

possivelmente mais eficazes para a geração dos resultados positivos na organização (FONSECA; MENESES, 2011).

Considerando o exposto, é possível identificar algumas forças de resistência quanto à concentração de poder que é dada ao líder e quanto à estrutura robusta das lideranças partidárias na CD. No entanto, essa resistência ainda é considerada baixa para incorrer em mudanças significativas no cenário atual.

b) Característica verificadas da sedimentação

Continuidade da estrutura

A sedimentação diz respeito à persistência da instituição e ao reconhecimento de autointeresse e necessidade dessa instituição. A variável verificada para atestar a continuidade da estrutura foi o tempo de existência das lideranças partidárias na CD.

A análise dos dados demonstrou que atribuições dos líderes partidários estão normatizadas no RICD desde 1946 e o gabinete do líder está administrativamente formalizado desde 1955.

De acordo com Tolbert e Zucker (1998), o tempo de vida da organização é essencial para solidificar o comportamento organizacional e seu reconhecimento social. Esse decurso de tempo fortalece a legitimidade da estrutura e sua perpetuação. Com isso, o novo modelo é incorporado culturalmente e defendido pelos gestores da organização que evitarão o processo de desinstitucionalização das unidades.

Para Zucker (1987), a sobrevivência da instituição pode ser analisada sob três aspectos culturais: transmissão, manutenção e resistência. A transmissão é a sucessão da instituição de geração em geração. A manutenção é o tempo de vida da instituição – quanto mais tempo, mais chances de a instituição persistir. A resistência é relativa à resistência e às mudanças – quanto mais tempo de vida, mais resistente à mudança a instituição será.

De acordo com esse posicionamento, a sobrevivência das lideranças partidárias também não parece ameaçada, pois a transmissão do trabalho desenvolvido por líderes e pelos servidores das lideranças tem sido realizada com o auxílio das atualizações dos RICD e, principalmente, pela atuação das pessoas que trabalham nessas lideranças e que repassam o conhecimento para outros servidores. Essas estruturas têm se perpetuado desde 1955. Elas vêm crescendo, desde então, em termos de número de partidos, de pessoal e de espaço. Já em relação à resistência à mudança, não se pode opinar, pois não se observou qualquer tentativa real de mudar a instituição como se encontra.

Pode-se concluir que, considerando, principalmente, as percepções de alto valor das lideranças, os julgamentos de resultado positivo do trabalho realizado e o apoio de um grupo de interesse forte (deputados), a pesquisa aponta para a continuidade da estrutura.

A Figura 7 relaciona as fases do processo de institucionalização com os principais acontecimentos que acompanharam as lideranças partidárias na CD até sua sedimentação.

Figura 7 – Linha do tempo do processo de institucionalização das lideranças



Fonte: A autora (2018).

5. CONCLUSÃO

As lideranças são instituições complexas já sedimentadas no ambiente legislativo. Compreender como elas se tornaram uma instituição parece tangenciar inúmeros aspectos como o político, o administrativo, o negocial, o partidário e outros.

Para atingir o principal objetivo de pesquisa, foi necessário compreender o que são as lideranças, por meio da fala de alguns entrevistados, o que acrescentou atribuições do líder e da liderança adicionais às atribuições do RICD. A pesquisa também passou pela evolução histórica das lideranças, o que foi importante para compreender aspectos políticos essenciais para o processo de institucionalização, como, por exemplo, as duas fases de reabertura democrática do país.

Os demais objetivos específicos dessa pesquisa, as características e forças do processo de institucionalização foram atingidos conforme o esperado, por meio das entrevistas e pesquisas documentais.

Do estudo, conclui-se que o normativo que primeiro definiu o que são as lideranças é o art. 20 da Resolução nº 67 de 1962 ao estipular que os gabinetes dos líderes (como também são conhecidas as lideranças) têm por finalidade prestar assistência aos respectivos titulares nos trabalhos que lhes são inerentes, bem como aos integrantes das respectivas bancadas (BRASIL, 1962). A Resolução nº 20 de 1971 estabelece que às lideranças compete providenciar sobre o expediente, a representação social e as audiências dos líderes, além de outras atribuições correlatas (BRASIL, 1971).

Desde então, não se tem conhecimento de normativo que explique em detalhes o trabalho nas lideranças partidárias, muito provavelmente por ser esse um trabalho com forte aspecto político, pois é coordenado por um parlamentar. O líder partidário, enquanto estiver representando o partido, gerenciará a estrutura da liderança partidária da forma como julgar pertinente, com o auxílio do corpo técnico da Casa.

O poder que o RICD confere aos líderes e as atribuições outras que lhes foram sendo somadas permitem que os líderes partidários exerçam função de destaque em relação aos demais parlamentares da bancada, o que nem sempre agrada a todos os parlamentares.

Com o auxílio dos entrevistados, foi possível compreender que os líderes são constantemente procurados pelos demais deputados para intermediar as relações com o Executivo federal e com as bases políticas, para acelerar tramitações de projetos e negociar cargos importantes na CD. São procurados pela sociedade civil para debater

matéria de interesse, além de realizarem as análises política e de mérito dos projetos em tramitação. A atuação dos líderes partidários acontece com o suporte das estruturas de liderança. Por meio da fala dos entrevistados, compreendeu-se que a palavra que melhor define o trabalho realizado pelas lideranças é *assessoramento*.

A segunda parte do trabalho destinou-se a analisar como se deu o processo de institucionalização dessas unidades na CD. A pesquisa foi realizada sob a abordagem teórica do neoinstitucionalismo sociológico, o qual relativiza a racionalidade das escolhas em uma instituição, promovendo um olhar mais integral.

A Teoria Institucional foi escolhida por fornecer uma visão diferente da organização, não necessariamente focada no resultado. Para a teoria, as pressões advindas de fontes externas e, às vezes, internas influenciam significativamente a institucionalização. A adoção de elementos já legitimados por outras organizações guia as instituições ao isomorfismo com o ambiente institucional, o que aumenta as chances de sobrevivência da instituição (ZUCKER, 1987).

As categorias que embasaram a análise dos dados foram baseadas no processo de institucionalização estudado por Tolbert e Zucker (1998) que estabelece como fases a habitualização, a objetificação e a sedimentação.

A pesquisa sobre a institucionalização das lideranças perpassou pelo levantamento histórico das fases do Legislativo brasileiro, o que foi trazido ao longo das categorias estudadas e resumido em uma linha do tempo (conforme p. 107).

Conforme identificado nesta pesquisa, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1946 (BRASIL,1946) foi muito importante para o desenvolvimento das lideranças partidárias. Antes de 1946, o Brasil viveu um período de autoritarismo da era Vargas, o qual havia eliminado os partidos e o Congresso Nacional das decisões do país. Após a saída de Vargas do poder e a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte em 1946, a qual já previa a atuação de líderes partidários, os partidos voltaram a ser representados dentro da CD. Além disso, o RICD de 1949 (BRASIL,1949) incorporou um capítulo destinado aos líderes partidários. A menção normativa da estrutura de apoio aos líderes, gabinete de líder, ocorreu apenas em 1955.

Segundo a Teoria Institucional, é na fase de habitualização que ocorre o surgimento de inovações, geralmente estimuladas por forças e pressões do ambiente externo. Assim, as novidades tendem a buscar influência de outras instituições, a fim de espelhar sua sobrevivência. No Brasil, as principais forças externas encontradas que influenciaram o surgimento das estruturas de lideranças partidárias foram a reabertura

democrática do país com a possibilidade de atuação dos partidos nas decisões políticas e a edição da Constituição da República Federativa do Brasil de 1946, a qual defendeu os partidos e autorizou a CD a promover a sua própria organização interna.

Por meio das entrevistas, não foi possível encontrar práticas declaradas de isomorfismo durante a constituição dos gabinetes de líderes, porém se reconhece que toda a configuração do parlamento tenha sofrido a influência de parlamentos mais consolidados em outros países. Foram também identificadas práticas isomórficas entre as atuais lideranças, dentro da CD, e entre elas e o campo organizacional. Reconheceu-se que a CD tem-se tornado uma referência de pesquisa para o Legislativo de outros entes da Federação e países.

A fase de objetificação é quando ocorre a difusão da instituição, reforçada pelo monitoramento de resultados da instituição ou de instituições similares. É também quando ocorre a propagação de uma justificativa – teoria – incentivando a ideia de que a instituição é a solução para um problema. Internamente, essas teorias incentivam um consenso social sobre o valor e a legitimidade das estruturas, o que reforça a sua difusão. As escolhas geralmente são mais baseadas em aspectos culturais do que na eficiência que trazem para a instituição.

Foi possível concluir que, no Brasil, após um longo período de ditadura militar (iniciado em 1964), em que apenas dois partidos funcionavam no parlamento, a permissão para a participação de mais partidos em 1979 – que culminou nas “Diretas Já” e no fim do período militar – levou o país a uma nova abertura democrática e reforçou mais uma vez a participação dos partidos políticos. Durante a Assembleia Nacional Constituinte em 1985, os deputados enfrentaram problemas para se organizar e aprovar um projeto da nova Constituição da República Federativa do Brasil. Dessa forma, o papel dos líderes partidários foi crucial para se realizarem negociações e, assim, as lideranças partidárias, que não deixaram de existir com a ditadura, ganharam um impulso de difusão.

Durante o processo de objetificação das lideranças partidárias na CD, a difusão das estruturas de liderança apoiou-se na justificativa de que havia a necessidade de organização e de negociação entre os diferentes partidos políticos para que o processo legislativo acontecesse de forma satisfatória. Os propagadores dessa justificativa foram identificados como sendo os próprios deputados (*champions*).

A pesquisa demonstrou que, apesar de não ser possível encontrar indícios de monitoramento dos resultados das atividades das lideranças partidárias, essas estruturas passaram por um significativo crescimento dentro da CD. O crescimento foi estimulado

pelo surgimento de novos partidos e pela interpretação que a Casa dá, até hoje, o direito de funcionamento parlamentar dos partidos dentro da Câmara (assegurado por lei e reforçado pelo STF), escolhendo associar uma estrutura individualizada, ou seja, uma liderança partidária, a cada partido que surge e alocando servidores para essas lideranças proporcionalmente ao número de deputados de cada bancada.

Nas entrevistas, observou-se o consenso e a legitimidade sobre as lideranças partidárias na CD, com associação simbólica da existência dessas estruturas a valores importantes para a história, a política, a democracia e o pluripartidarismo. No entanto, também foi possível encontrar manifestações contrárias a essas unidades, criticando, principalmente, o excesso de estrutura destinada a elas.

A fase da sedimentação deu-se principalmente após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e após o RICD de 1989, os quais tornaram o processo legislativo um complexo jogo competitivo. Os líderes passaram a ter mais habilidade negocial e as assessorias, um trabalho de estratégia importante. Nessa fase, na medida em que atuaram forças de impacto positivo dos resultados, defesa de grupos de interesse e resistência de outros, a instituição foi tornando-se mais sedimentada.

A sedimentação das lideranças partidárias ainda é uma constante e o trabalho vem sendo passado de geração em geração, mais tácita do que formalmente, o que aumenta as chances de difusão de mitos e cerimônias já institucionalizadas.

De maneira geral, a percepção que se tem sobre lideranças, por meio das entrevistas, é de que há mais opiniões positivas do que negativas quanto aos resultados dessas unidades. Mas existem ressalvas embasadas em opiniões de que o trabalho: ou é inútil ou poderia ser muito melhor. As resistências à existência das lideranças estão apoiadas principalmente no excesso de atribuições que são direcionadas aos líderes e que acabam por esvaziar a atuação individual do parlamentar. Outro ponto gerador de críticas é o excesso da estrutura destinada às lideranças. Porém, nenhuma resistência caracterizou-se como alta a ponto de promover mudanças significativas no cenário das lideranças dentro da CD.

Conclui-se que o objetivo de compreender como se deu o processo de institucionalização das lideranças dentro da CD foi atingido e, como estruturas já institucionalizadas, as lideranças partidárias na CD aproximam-se das características comuns apontadas por Meyer e Rowan (1999): predomínio da dimensão simbólica em relação à técnica, legitimação social com predominância de mitos e símbolos em detrimento de resultados efetivamente alcançados e sistemas de avaliação pouco

coordenados.

Acredita-se que o modelo de Tolbert e Zucker (1998) utilizado para a condução da pesquisa foi aderente, uma vez que a descoberta dos elementos institucionais foi relevante para compreender a trajetória das lideranças dentro da CD, possibilitou encontrar as fases do processo de institucionalização dessas unidades e revelou os principais aspectos que influenciaram a escolha institucional.

Talvez o fator de maior destaque e que reforce a continuidade da estrutura das lideranças baseada não necessariamente em dados, mas no simbolismo que elas representam, seja o fato de terem como incentivadores (*champions*) e grupo de interesse os próprios deputados. Grupo esse que possui grande poder nas decisões do país e considerável influência nas decisões dentro da CD.

A avaliação que se faz é de que a atuação das lideranças partidárias está ligada ao reforço da democracia e parece ser de fato relevante para organizar o trabalho partidário; porém, o crescimento das estruturas das lideranças da forma como ocorre hoje (proporcionalmente ao número de partidos e de deputados) não parece ser sustentável para a administração pública. Considerando a limitação de recursos a que o serviço público estará submetido nos próximos anos devido à Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016b), a Administração Pública necessitará obter ainda mais informações sobre essas estruturas e repensar a distribuição de recursos institucionais alinhados ao trabalho que é de fato realizado.

O desconhecimento sobre as atividades das lideranças, a ausência de mecanismos racionais de monitoramento dos resultados e a ausência de uma gestão administrativa minimamente unificada sobre as lideranças incentivam a perpetuação dessas estruturas da forma como estão, dificulta a mudança e favorece a propagação de discursos subjetivos, mitos e cerimônias a respeito das lideranças partidárias na CD.

A pesquisa também demonstrou a importância de se manter viva a história institucional, pois nela reside o contexto em que se deu o surgimento e a justificativa do trabalho que hoje é realizado nas instituições. Acredita-se que, de posse desse conhecimento, é possível encontrar mais cuidadosamente tanto o propósito para realizar o trabalho quanto a oportunidade de repensá-lo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-38, jan. 1988.

AMARAL, Oswaldo E. do. *O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura*. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 11-32, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/38429>. Acesso em 7 fev. 2019.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

ARMENAKIS, Achilles; BEDEIAN, Arthur. Organizational Change: a review of theory and research in the 1990s. *Journal of Management*, Tallahassee, v. 25, n. 3, p. 229-484, maio/jun., 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1177%2F014920639902500303>. Acesso em 7 fev. 2019.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Globo Livros, 2008.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *A crise política brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. A agenda dos estudos sobre partidos políticos e Sistemas partidários no Brasil. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, São Carlos, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2013. Disponível em: <http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/7>. Acesso em: 7 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1946*. Brasília: Presidência da República, 1946. Disponível em: camara.leg.br. Acesso em: out. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diretoria de Recursos Humanos. *Relatório quantitativo de servidores e funções*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018a. Acesso interno.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Assessoria Técnica da Diretoria Geral. Assessoria de Projetos e Gestão. *Relatório Melhoria de Processos em Liderança*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Acesso interno.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Assessoria Técnica da Diretoria Geral. *Planejamento Estratégico 2012-2023*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados> Acesso: 22 set. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Assessoria Técnica da Diretoria Geral. *Parecer*: Processo nº143.296 de 2007a. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. Acesso interno.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 1*, de 2007, Dispõe sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007b. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out .2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 7 de 1963*, Fixa a lotação dos Gabinetes dos Líderes e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1963. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out .2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 10, de 1947*, Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1947. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 10, de 1980*, Dispõe sobre a lotação de servidores nos Gabinetes de Líderes de Partido, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 16*, de 2016, Altera a Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2007, e dispõe sobre as estruturas de cargos de natureza especial e de funções comissionadas das Lideranças e das Representações Partidárias. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016a. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989*, Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 20 de 1971*, Dispõe sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados e determina outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1971. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 27 de 1955*, Altera a Organização dos Serviços Administrativos da Câmara dos Deputados, modifica o seu quadro de pessoal e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1955a. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: out .2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 30, de 2018*, Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, e a Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2007; e dá outras

providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 34, de 1949*, Promulga o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1949. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 51, de 1977*, Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 30, de 1972). Brasília: Câmara dos Deputados, 1977. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 67 de 1962*, Reestrutura os serviços da Secretaria da Câmara dos Deputados, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1962. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução da Câmara dos Deputados n. 582 de 1955*, Reorganiza o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1955b. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*, Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*, Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal Brasília: Câmara dos Deputados, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em: 01 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.488, de outubro de 2017*, Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm. Acesso em: 01 abr. 2018.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995b. Disponível em www.bresserpereira.org.br. Acesso em: 5 jul. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal Federal *ADI 1.351-3*. Voto Ministro Gilmar Mendes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.460*. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14777094/reclamacao-rcl-5098-df-stf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 22.610, de 2007*, Resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2007c. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. The process of institutionalization of participation in the City House of São Paulo: analysis of budget public hearings (1990 to 2010). *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 803-826, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da. *Curso de Regimento Interno*. Brasília: Edições Câmara. 2011.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro. Revan, 2003.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais*. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CARVALHO, Rúbia Walquíria de; SILVA, Tiago Martins Ramos da; ANDRADE, Rui O. B. Processo de Institucionalização do Projeto Pedagógico dos Cursos de Graduação no Brasil. ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE. 5. 2015, Salvador. *Anais [...]* Salvador: EnEPQ, 2015. Disponível em: <http://www.anpad.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CHIZZOTTI, Antônio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. 11.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *O sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2004. p. 59-79

COPELAND, Gary W.; PATTERSON, Samuel Charles (Ed.). *Parliaments in the modern world: changing institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. Introduction. In: ZUCKER, Lynne G. (ed). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p.1-38.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, Miguel P.; BERTERO, Carlos Osmar. *Teoria das Organizações*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 110-236.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1980.

FACHIN, Roberto Carlos; MENDONÇA, José Ricardo C. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, Marcelo; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 29-45

FEAGIN, Joe; ORUM, Anthony; SJOBERG, Gideon. *The case for the case study*. Chapel Hill; The University of North Carolina. 1991.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. *BIB*, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 79-102, jan./jun. 2002. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-53/533-path-dependency-e-os-estudos-historicos-comparados/file>. Acesso em: 7 fev. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de líderes surgimento e evolução. *E-Legis*, Brasília, n. 8, p. 6-33, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/109/98>. Acesso em: 17 out. 2018.

FLIGSTEIN, Neil. The structural transformation of american industry: an institutional account of the causes of diversification in the largest firms, 1919-1979. In: DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 336-420.

FONSECA, Diogo Ribeiro da; MENESES, Pedro Paulo Murce. Elementos de institucionalização da gestão estratégica de pessoas no setor público. In: ENCONTRO DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DE TRABALHO, 3., 2011, *Anais [...]* João Pessoa: ANPAD, 2011. p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnGPR437.pdf>. Acesso em: 17 out. 2018.

FREEMAN, Christopher; PEREZ, Carlota. Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R. (Eds.) *Technical change and economic theory*. London: F. Pinter, 1988. p. 38-66.

FREITAS, Henrique; OLIVEIRA, Miriam; SACCOL, Amarolinda Zanela; MOSCAROLA, Jean. O método de pesquisa survey. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 35, n.3, p.105-112, jul./set. 2000.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; GODOI, Christiane Kleinubing; SIVA, Anielson Barbosa. *Pesquisa*

qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 115-146.

GOUVEA, Daniela Modolo Ribeiro de; AMÂNCIO-VIEIRA, Saulo Fabiano; FAVORETO, Ricardo Lebbos. Processo de Institucionalização da Estrutura de Gestão Educacional: uma Análise da Secretaria de Educação do Município de Londrina – PR. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD (ENEO), 9., 2016, *Anais [...]* Belo Horizonte: ENEO, 2016. p. 1-17.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. v. 1.

GUIMARÃES, André Sathler; SCHWARTZ, Fabiano Peruzzo; SOUZA, Juliana Werneck de; MELO, Maria Raquel Mesquita. Administração pública legislativa: gestão estratégica. In: MIRANDA, Roberto Campos da Rocha; SOUZA, João Ricardo Carvalho de. (Orgs.) *O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. p. 289-324.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58. p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>. Acesso em: 7 fev. 2019.

HARTLEY, Jean. Case study in organizational research. In: CASSEL, Catherine.; SYMON, Gyllian. *Case study research: essential guide to qualitative methods in organizational research* Londre: SAGE, 1995. p. 323-333.

JEPPERSON, Ronald. Institutions, institutional effects, and institutionalism. In: DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 143-163.

JESUS, Marcos Junior Ferreira de; TATTO, Luiz. A institucionalização da estratégia: um estudo exploratório. *Saber acadêmico: revista multidisciplinar da UNIESP*, Presidente Prudente, n. 1, p. 118-142, jun. 2011.

LAMOUNIER, Bolivar; KINZO, Maria D`Alva Gil. Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 05, Rio de Janeiro, n. 19, p. 11-32, 1978. Disponível em: <http://www.anpocs.org>. Acesso em: 5, dez., 2018

LIMA, Suzana Maria Valle; BRESSAN, Cyndia. Mudança organizacional: uma introdução. In: LIMA, Suzana Maria Valle (Org.) *Mudança organizacional: teoria e gestão* Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 20-88

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 37, p. 3-38, jan./jun. 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.org>. Acesso em: 5, dez., 2018

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no

Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; PACHECO, Regina Silvia. *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 30-128.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis; GONÇALVES, Sandro. Nota técnica: a teoria institucional. In: CALDAS, Miguel; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia *Handbook de Estudos Organizacionais: Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 220-226.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos: CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 115-127, nov. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000300008>. Acesso em 7 fev. 2019.

MEIRA, Silvio. Os partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 9-27, abr./jun. 1975.

MENDONÇA, Ricardo Marques; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves de, PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha. Processo de Institucionalização das Compras Públicas Sustentáveis. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO –ENAPG, V., 2012, Salvador-BA. Anais... Salvador: ENAPG, 2012. READ, Porto Alegre, 2012.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Organizaciones insitucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. (Orgs.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D. F.: Fondo de Cultura Economica, 1999. p. 09-31.

MEZZAROBA, Orides. *Da representação política liberal ao desafio de uma democracia partidária: o impasse constitucional da democracia representativa brasileira*. 2000. 545 f. Tese (Doutorado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78338/153136.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes*. São Paulo: Atlas, 2013.

MIRANDA, Geralda Luiza. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300013>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney G. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

- NOGUEIRA FILHO, Octaviano da Costa. *Sistemas políticos e o modelo brasileiro*. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2006. v. 3.
- NOVAES, Carlos Alberto Marques. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos*: CEBRAP, São Paulo, v. 38, n.3, p. 99-147, mar.1994.
- OLIVER, Christine. The antecedentes of de institutionalization. *Organization studies*, Paris, v. 13, n. 4, p. 563-588, jan. 1992.
- PECI, Alketa. A nova Teoria Institucional em estudos organizacionais: uma abordagem crítica. *CadernosEbape.br*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512006000100006>. Acesso em: 5 dez. 2018.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neo-Institucionalismo da Ciência Política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, p. 53-72. out. 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713666009>. Acesso em: 7 fev. 2019.
- PINTO, Júlio Roberto de Souza. *Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- RHODES, Roderick Arthur William; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert (Ed.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. *Novos Estudos*: CEBRAP, São Paulo, v. 1, n. 41, p. 78-90, mar. 1995.
- SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos. *Integração das polícias estaduais no Brasil: Uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico*. 192f. 2009. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos; SALLES, Gustavo Silva de; DANNA, Érica Cardoso; PRADO JUNIOR, Tarcísio Ximenes. Mudança organizacional no Legislativo brasileiro: discutindo as possibilidades de aplicação do Institucionalismo Sociológico na análise da modernização da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 3, 2010. *Anais [...]* Vitória: ANPAD, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg220.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2018.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SCOTT, William Richard. *Institutions and organizations*. 2. ed. London: SAGE, 2001.
- SELZNICK, P. *A liderança na Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1971.
- SELZNICK, Philip. Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 41, n. 2, p. 270-77, jun. 1996.

SILVA, Maria de Fátima; JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates; CARDOSO, Onésimo. Inovação e a Teoria Institucional. *Revista Gestão*, Recife, v. 14, n. 1, p. 106-114. out. /dez. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/308769026_Inovacao_e_a_Teoria_Institucional. Acesso em: 5 out. 2018.

SOARES, Rosenethe Monteiro. Liderança Parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, Brasília, n. 118, abr./jun. 1993. Disponível em: <http://www.senado.leg.br>. Acesso em: 5 nov. 2018.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

STAKE, Robert. Case study methods in educational research: seeking sweet water. In: JAEGER, Richard (Ed.). *Complementary methods for research in education*. Washington, D.C.: American Educational Research Association, 1988. p. 253-265

STRANG, David; MEYER, John W. Institutional conditions for diffusion. *Theory and society*, v. 22, n. 4, p. 487-511, jan. 1993.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, Jul. 1995.

TESCH, Renata. *Qualitative research: analysis types and software tools*. New York: Falmer, 1990.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. A institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORDY, Walter. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. p. 196-219.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo*. São Paulo: Atlas, 1987.

TURATO, Egberto Ribeiro. *Tratado da metodologia da pesquisa clínico-qualitativa: construção teórico-epistemológica, discussão comparada e aplicação nas áreas da saúde e humanas*. Petrópolis: Vozes, 2003.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da Autonomia político-partidária*. 2002. 191f. Dissertação de (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

WHITELEY, Paul. Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. *Party Politics*, London, v. 17, n. 1, p. 21-44, jun. 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068810365505>. Acesso em: 7 fev. 2019.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUCKER, Lynne G. Institutional theories of organization. *Annual review of sociology*, Palo Alto, v. 13, n. 1, p. 443-464, ago. 1987.

APÊNDICES

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Aluna: Naiça Mel dos Santos Bowen. Turma 2MEST2016

I - Informações preliminares ao(à) entrevistado(a)

Agradecimento	Interrupção possível
Apresentação	Tratamento e divulgação dos dados
Objetivos da entrevista	Sigilo das informações: pessoas, cargos, funções.
Autorização de gravação	
Data do fechamento da pesquisa	

Objetivo geral: compreender o processo de institucionalização das lideranças partidárias dentro da CD de forma a identificar os principais elementos institucionais que influenciaram e influenciam na manutenção dessa estrutura.

Objetivos específicos: explicar historicamente a origem das lideranças partidárias, esclarecendo as razões que levaram ao surgimento dessas estruturas na CD; compreender a função dessas unidades investigando se houve ou há espelhamento em estruturas similares existentes; e verificar qual a noção de valor associado a essa estrutura.

II – Dados de identificação da entrevista e do entrevistado

Código	Data	Horário	Duração	Local	Iniciais	Sexo	Idade
Escolaridade		Cargo	FC	Lotação	Tempo de CD	Experiência na área política	
Experiência em Liderança	Quanto tempo		Qual Cargo	Observações			

III – Questões

1. Você sabe quando surgiram as lideranças partidárias na CD?
2. Como se deu esse surgimento?
3. A CD se baseou no modelo de alguma outra liderança (ou instituição) para montar as lideranças na CD? Sabe se as lideranças da CD já foram pesquisadas como referência por alguma outra entidade?
4. Você sabe se a CD chegou a analisar ou pesquisar, em alguma fonte, dados sobre estruturas lideranças partidárias?
5. Qual foi a justificativa apresentada para a criação das lideranças partidárias na CD?
6. Quem incentivou essa justificativa?
7. No geral, o que são as lideranças partidárias? Que valor elas representam?
8. Há ou houve resistências ou reações contrárias ao funcionamento das lideranças na CD? Se sim, você considera essa resistência alta ou baixa?
9. Como você avalia o resultado do trabalho realizado pelas lideranças na CD?

10. Você reconhece algum grupo ou grupos que tenham interesse na permanência dessas instituições na CD?

IV – Fechamento da Entrevista

Antes de encerrar a entrevista, eu gostaria de saber se você tem alguma dúvida, questão e/ou sugestão sobre o trabalho.

Há alguma questão que não perguntei, mas sobre a qual você gostaria de falar?

Gostaria de agradecer enormemente pela sua disponibilidade e pelo seu interesse.

Estou à sua disposição para outras informações, sugestões e críticas que você queira fazer no transcorrer do trabalho.

Obrigada!