

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JORGE BARCELLOS

**EDUCAÇÃO E PODER LEGISLATIVO: A CONTRIBUIÇÃO DA CÂMARA
MUNICIPAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (2001-2008)**

Porto Alegre

2012

JORGE BARCELLOS

**EDUCAÇÃO E PODER LEGISLATIVO: A CONTRIBUIÇÃO DA CÂMARA
MUNICIPAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (2001-2008)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Nalú Farenzena

Porto Alegre

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B242e Barcellos, Jorge Alberto Soares
Educação e poder legislativo: a contribuição da Câmara Municipal na
formulação de políticas públicas de educação no município de Porto Alegre
(2001-2008) / Jorge Alberto Soares Barcellos. – 2012.

400 f. : 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Nalú Farenzena.
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande
do Sul - UFRGS, Faculdade de Educação, 2012.

1. Educação – Políticas Públicas. 2. Educação – Poder Legislativo. 3.
Educação – Porto Alegre. I. Farenzena, Nalú. II. Título.

CDU 37:352(816.51)

Catalogação na fonte elaborada pela Biblioteca Jornalista Alberto André

JORGE BARCELLOS

**EDUCAÇÃO E PODER LEGISLATIVO: A CONTRIBUIÇÃO DA CÂMARA
MUNICIPAL NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (2001-2008)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de doutor em Educação.

Aprovada em: 28 de fevereiro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Profª. Dra. Nalú Farenzena – UFRGS (Orientadora)

Profª. Dra. Naira Lisboa Franzoi (UFRGS)

Profª. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG)

Prof. Dr. Juca Gil (UFRGS)

Porto Alegre

2012

Para Denise e Eduardo.

AGRADECIMENTOS

À Denise Barcellos, minha esposa, e ao meu filho Eduardo, pela paciência. À minha família dedico este trabalho.

À Nalú Farenzena, pela orientação generosa, confiança contínua e estímulo ao trabalho. Melhor do que ninguém, deixou-me à vontade para investigar e, mais do que todos, soube impor os limites sem os quais nenhum estudo chega ao seu fim.

Aos componentes de minha banca de proposta de tese – Naira Lisboa Franzoi, Rosimar de Fátima Oliveira e Luis Gustavo Mello Grohmann – que depositaram sua maior riqueza – sua experiência de pesquisa, sua crítica e seu estímulo –, cujos efeitos foram expressivos neste estudo e pelos quais sempre serei grato.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, que me acolheu, pelo incentivo de tantos professores como Norma Regina Marzola, Merion Bordas, Naira Lisboa Franzoi, Vera Maria Vidal Peroni, Maria Beatriz Moreira Luce e Malvina do Amaral Dorneles, da linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação, que acreditaram em minha proposta desde o início.

À memória de Nilton Bueno Fischer, cuja risada ainda ecoa neste programa e cujo estímulo ao livre pensar em educação vem me acompanhando desde o mestrado.

Às minhas colegas da Seção de Memorial da Câmara Municipal de Porto Alegre – Rosa Ângela Fontes e Nara Jurkfritz –, que me possibilitaram condições para que, mesmo trabalhando, como muitos doutorandos, eu pudesse realizar o trabalho de redação com a tranquilidade possível nos tempos que passam. Aos funcionários do Setor de Protocolo e do Setor de Arquivo Histórico da Câmara Municipal de Porto Alegre, pelo acesso aos projetos de lei que foram a matéria-prima desta tese. Aos funcionários da Biblioteca da Câmara Municipal de Porto Alegre, pelo auxílio na pesquisa dos anais e de outros documentos usados nesta tese. À Presidência da Câmara Municipal e aos demais vereadores e funcionários que, em diversos momentos, apoiaram a realização deste estudo.

Aos médicos e enfermeiros do Hospital da PUCRS, por seus cuidados em um momento difícil.

Aos meus colegas do Programa de Doutorado em Educação, por compartilharem comigo experiências, leituras, estímulos para a conclusão deste trabalho.

Aos meus amigos Pedro Rubens Vargas, Anderson Vargas, Pedro Lairihoy, que não me ajudaram em nada, absolutamente nada neste trabalho, mas que foram capazes de falar sobre outros assuntos menos sérios da vida...

Em uma velha piada da antiga República Democrática Alemã, um trabalhador alemão consegue um emprego na Sibéria; sabendo que todas as suas correspondências serão lidas pelos censores, ele diz para os amigos: “Vamos combinar um código: se vocês receberem uma carta minha escrita com tinta azul, ela é verdadeira; se a tinta for vermelha, é falsa”. Depois de um mês, os amigos receberam a primeira carta, escrita em azul: “Tudo é uma maravilha por aqui: os estoques estão cheios, a comida é abundante, os apartamentos são amplos e aquecidos, os cinemas exibem filmes ocidentais, há mulheres lindas prontas para um romance – a única coisa que não temos é *tinta vermelha*.” E essa situação, não é a mesma que vivemos até hoje? [...] O que a falta de tinta vermelha significa é que, hoje, todos os principais termos que usamos para designar o conflito atual [...] são termos FALSOS, que mistificam nossa percepção da situação em vez de permitir que pensemos nela. Você, que está aqui presente, está dando a todos nós tinta vermelha.¹

¹ Discurso de Slavoj Žižek no Occupy Wall Street. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/opiniaio/esp_1659/a+tinta+vermelha+o+discurso+de+slavoj+zizek+no+occupy+wall+street.shtml>. Acesso em: 23 jan. 2013.

RESUMO

A pesquisa enfoca a contribuição da Câmara Municipal na formulação de políticas públicas de educação no município de Porto Alegre, no período de 2001 a 2008, que abrange o último governo da coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e o primeiro governo da coligação liderada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). O processo da produção legal é analisado com apoio na abordagem do ciclo de políticas públicas, considerando três etapas: a justificação do problema, a agenda governamental e a tomada de decisão. O foco da análise recai sobre o teor dos projetos de lei, com a descrição das preferências dos vereadores em relação aos temas educacionais e das intervenções de atores diretos e indiretos nos processos de tramitação. Além disso, o estudo mostra como os atores usam os recursos disponíveis para afetar o processo de tramitação de proposições na esfera legislativa. Foram observadas semelhanças e diferenças na produção legislativa de cada legislatura, com base na elaboração de categorizações de temas, de justificativas e de argumentos, o que permitiu também reconstruir o movimento textual sofrido pelas disposições normativas sobre educação. A análise evidencia dissensos entre os atores no que diz respeito às propostas de lei e às estratégias de obstaculização impostas pelos diversos atores aos projetos. Discute também a função simbólica de parte das proposições legislativas no campo educacional e a contribuição do legislador no campo das condições da oferta educacional por meio da edição dos pedidos de providência. O debate sobre as competências do Legislativo local no campo educacional, delimitadas pelo ordenamento legal nacional e municipal, é central para problematizar a contribuição do Legislativo no campo de formulação de políticas públicas de educação, já que os vereadores sofrem limitações em seu poder de legislar nesse campo, decorrentes da relação com o Poder Executivo. O trabalho sugere a adoção de uma política colaborativa no jogo político, capaz de superar a luta partidária, bem como uma reforma da Lei Orgânica no que se refere às competências legislativas no campo educacional. Há um potencial represado de contribuição do Legislativo no ordenamento legal da educação, em função das proposições em condições de entrar na pauta que se encontram arquivadas, razão pela qual são sugeridas providências a tomar por parte das lideranças políticas com a finalidade de otimizar a produção legislativa.

Palavras-chave: Políticas públicas de educação. Estudos legislativos. Câmara Municipal de Porto Alegre. Legislação da educação. Município e educação. Ciclo de políticas públicas.

ABSTRACT

The research focuses on the contribution of the City Council in the formulation of public policies for education in the city of Porto Alegre, from 2001 to 2008, covering the last government coalition led by the Workers Party (PT) and the first coalition government led by Brazilian Democratic Movement Party (PMDB). The process of legal production is analyzed based in the policy cycle approach, considering three stages: the justification of the problem, the government agenda and the decision making. The focus is on the bills' content, with the description of councilors' preferences related to educational issues and interventions of direct and indirect actors in the reviewing processes. Furthermore, the study shows how actors use available resources to affect the reviewing process of proposals in the legislative scope. Similarities and differences were observed in the legislative production of each legislature, based on the elaboration of theme categorizations, justifications and allegations, which also led to reconstruct the textual movement sustained by normative provisions on education. The analysis highlights disagreements among actors regarding to the bills and the hinder strategies imposed by various actors to projects. It also discusses the symbolic function of part of legislative proposals in the educational field and the contribution of councilmen in the conditions of educational offer by editing providences requests. The debate over the jurisdictions of the local legislatures in educational field, bounded national and municipal legal systems, is central to discuss the contribution of the legislature in formulating public policies in education since the councilmen are limited in their power to legislate in this field arising from the relationship with the executive power. The work suggests the adoption of a collaborative policy on the political game, able to overcome the party struggle, as well as a reform of the Organic Law with regard to the legislative competence in the educational field. There is a dammed contribution potential of the legislature in legal system of education, due to the propositions able to get on the agenda that are archived, and because of that providences are suggested to be taken by political leaderships in order to optimize legislative production.

Keywords: Education public policies. Legislative studies. Porto Alegre City Council. Education legislation. Municipality and education. Policy cycle.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Poder de pauta dos atores legislativos na Câmara Municipal de Porto Alegre.....	229
Quadro 2 – Alterações de vinculação partidária dos vereadores nas legislaturas 2001-2004 (13ª) e 2005-2008 (14ª) – Câmara Municipal de Porto Alegre.....	266
Quadro 3 - Emendas e substitutivos aos projetos de lei sobre educação aprovados (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2004).....	300
Quadro 4 - Emendas e substitutivos aos projetos de lei sobre educação aprovados (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2005-2008).....	302
Quadro 5 – Emendas e substitutivos aos projetos de lei sobre educação arquivados (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	311

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de teses e dissertações sobre as câmaras municipais, por categoria temática (1993-2012).....	53
Tabela 2 – Distribuição dos projetos de lei de interesse da educação segundo as bases de identificação dos problemas e por situação de conclusão da tramitação (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	90
Tabela 3 – Distribuição dos projetos de lei de interesse da educação segundo as bases de agenda dos problemas e por situação de conclusão da tramitação (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	158
Tabela 4 – Pareceres selecionados da procuradoria da Câmara Municipal de Porto Alegre, por categoria.....	241
Tabela 5 – Número de projetos de lei de educação aprovados, por partido (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	267
Tabela 6 – Número de projetos de lei de educação aprovados, por tendência político-ideológica, por períodos e total (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	267
Tabela 7 – Perfil socioprofissional dos vereadores (Câmara Municipal de Porto Alegre, legislaturas 2001-2004 e 2005-2008).....	268
Tabela 8 – Projetos de lei sobre educação arquivados, por razão do arquivamento (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	309
Tabela 9 – Pedidos de informação sobre educação por partido e com origem nas comissões (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2004, 2005-2008 e 2001-2008)...	330
Tabela 10 – Número de pedidos de informação sobre educação aprovados por tendência político-ideológica (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2004, 2005-2008 e 2001-2008).....	331
Tabela 11 – Pedidos de providências sobre educação, por assunto (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	337
Tabela 12 – Tempo médio de aprovação de projetos de lei de educação aprovados, por partido (Câmara Municipal de Porto Alegre, periodizações entre 2001 e 2008).....	338
Tabela 13 – Discriminação dos Projetos de Lei do Legislativo (PLL) e Projetos de Lei Complementar (PLC) sobre educação, segundo a decisão (Câmara Municipal de Porto Alegre, anos e períodos entre 2001 e 2008).....	345
Tabela 14 – Número de Projetos de Lei do Legislativo sobre educação aprovados, por tema (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	345
Tabela 15 – Número de Projetos de Lei do Legislativo sobre educação arquivados, por temática (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	346
Tabela 16 – Projetos de Lei do Legislativo sobre educação vetados, por tipo de veto/ano (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	352
Tabela 17 – Projetos de Lei do legislativo sobre educação vetados, por temática (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008).....	352
Tabela 18 – Projetos de Lei do Legislativo sobre educação rejeitados, por temática (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)	353

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Associação Beneficente Cristã

ABIA – Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação

Acompar – Ação Comunitária Paroquial

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADUFRGS – Sindicato dos Professores das Instituições Federais do Ensino Superior de Porto Alegre

Arena – Aliança Renovadora Nacional

Assuec – Associação Universal dos Empresários Cristãos do Rio Grande do Sul

Atempa – Associação dos Trabalhadores em Educação Municipal

Capene – Cadastro Permanente de Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

CECE – Comissão de Educação, Cultura Esporte e Juventude

CEDECONDH – Comissão de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos

Cefor – Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul

Cete – Centro Estadual de Treinamento Esportivo

CF – Constituição Federal

Cipaves – Comissões Internas de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar

CM/POA – Câmara Municipal de Porto Alegre

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

Comtu – Conselho Municipal dos Transportes Urbanos

Cosmam – Comissão de Saúde e Meio Ambiente

CPERGS – Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul

CUTHAB – Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação

DEM – Democratas

DEP – Departamento de Esgotos Pluviais

DMAE – Departamento Municipal de Águas e Esgotos

DMLU – Departamento Municipal de Limpeza Urbana

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

Emater/RS – Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

EPTC – Empresa Pública de Transporte e Circulação

Fafimc – Faculdade de Filosofia Nossa Senhora Imaculada Conceição

Fapa – Faculdades Porto-Alegrenses

Fasc – Fundação de Assistência Social e Cidadania

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FKA – Fundação Konrad Adenauer

Forte – Fórum do Trabalho Educativo

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia

IPK – Índice de Passageiros por Quilômetro

Iseb – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

Iuperj – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

IURD – Igreja Universal do Reino de Deus

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LER/DORT – Lesões por Esforço Repetitivo/Distúrbios Osteomusculares relacionados ao trabalho

Libras – Língua Brasileira de Sinais

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOMPA – Lei Orgânica do Município de Porto Alegre

MCs – Mestres de Cerimônias

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento de Ensino

MTR – Movimento Trabalhista Renovador

OP – Orçamento Participativo

OP – Orçamento Participativo

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIM – Programa Primeira Infância Melhor

PIs – Pedidos de Informações

PL – Partido Liberal

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLL – Projeto de Lei do Legislativo

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

Praespa – Programa de Acesso ao Ensino Superior de Porto Alegre

Proler – Programa Nacional de Incentivo à Leitura da Fundação Biblioteca Nacional

PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PRP – Partido de Representação Popular

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido do Solidarismo Libertador

PSP – Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RI – Regimento Interno

Sinpro – Sindicato dos Professores do Ensino Privado

SMC – Secretaria Municipal da Cultura

SME – Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer

Smed – Secretaria Municipal de Educação

Smic – Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio

SMS – Secretaria Municipal da Saúde

STF – Supremo Tribunal Federal

TCE/RS – Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

Ubes – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UDN – União Democrática Nacional

UEE – União Estadual dos Estudantes

UFPel – Universidade Federal de Pelotas

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

Uges – União Gaúcha dos Estudantes

Umespa – União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre

UNE – União Nacional dos Estudantes

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	A CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE COMO LÓCUS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
1.1	O nascimento das câmaras municipais	27
1.2	As câmaras municipais da Colônia ao Império	34
1.3	As câmaras municipais no longo caminho dos séculos XIX e XX	37
1.4	Câmara Municipal de Porto Alegre	41
1.5	As câmaras municipais nos estudos legislativos	46
<i>1.5.1</i>	<i>As abordagens históricas</i>	54
<i>1.5.2</i>	<i>A Câmara Municipal de Porto Alegre</i>	56
<i>1.5.3</i>	<i>Perspectiva dos atores</i>	58
<i>1.5.4</i>	<i>Políticas públicas</i>	59
<i>1.5.5</i>	<i>Conjuntura política</i>	60
<i>1.5.6</i>	<i>Processo legislativo municipal</i>	61
<i>1.5.7</i>	<i>Outros</i>	62
<i>1.5.8</i>	<i>Um olhar geral sobre a produção revisada</i>	63
1.6	A competência do Legislativo para legislar no domínio educacional	67
<i>1.6.1</i>	<i>O conceito de competência</i>	67
<i>1.6.2</i>	<i>O federalismo brasileiro, o município e a competência de legislar</i>	69
<i>1.6.3</i>	<i>O conceito de interesse local</i>	72
1.7	O processo legislativo como fonte de políticas públicas	73
2	O RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO	80
2.1	A identificação do problema público nas proposições do Legislativo	86
2.2	A fundamentação na lei	90
2.3	A necessidade de integração das políticas públicas	106
2.4	A necessidade de proteção	111
2.5	Concepção pessoal do vereador	115
2.6	Necessidade de reconhecimento: práticas, carreiras e ações	130
2.7	Fundamentação em indicadores	138
2.8	A necessidade de conhecimento	141
2.9	A influência da mídia	143

3	A AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PODER LEGISLATIVO.....	148
3.1	A identificação da agenda nas proposições do Legislativo.....	155
3.1.1	<i>Semana educativa.....</i>	161
3.1.2	<i>Evento educativo.....</i>	167
3.1.3	<i>Ação educativa.....</i>	171
3.1.4	<i>Títulos e distinções.....</i>	174
3.1.5	<i>Proteção escolar.....</i>	178
3.1.6	<i>Adequação da lei.....</i>	184
3.1.7	<i>Transporte escolar.....</i>	186
3.1.8	<i>Currículo escolar.....</i>	191
3.1.9	<i>Novos direitos.....</i>	198
3.1.10	<i>Organização e funcionamento.....</i>	200
3.1.11	<i>Políticas públicas.....</i>	206
4	A TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA NO PODER LEGISLATIVO..	211
4.1	O conceito de tomada de decisão no ciclo de políticas públicas.....	212
4.2	O processo legislativo na Câmara Municipal de Porto Alegre.....	219
4.3	O Regimento Interno.....	224
4.4	As comunidades do Legislativo.....	231
4.5	Atores diretos.....	232
4.5.1	<i>Presidência.....</i>	232
4.5.2	<i>Procuradoria.....</i>	235
<u>4.5.2.1</u>	<u><i>Argumentos da procuradoria.....</i></u>	<u>240</u>
4.5.2.1.1	<i>Proteção da iniciativa do prefeito.....</i>	241
4.5.2.1.2	<i>A proteção à iniciativa privada.....</i>	245
4.5.2.1.3	<i>Dessubstancialização dos projetos.....</i>	248
4.5.2.1.4	<i>O aperfeiçoamento jurídico.....</i>	250
4.5.2.1.5	<i>A negociação como ato do legislador.....</i>	252
4.5.2.1.6	<i>Indiferença no ato de legislar.....</i>	255
4.5.2.1.7	<i>O Legislativo excluído como lugar de políticas.....</i>	257
4.5.2.1.8	<i>A virtude do aperfeiçoamento legislativo.....</i>	259
4.5.3	<i>Partidos e vereadores.....</i>	262
4.5.4	<i>Comissões permanentes.....</i>	276
4.6	Atores indiretos.....	285

4.6.1	<i>Prefeito</i>	285
4.6.2	<i>Comunidade</i>	289
4.6.3	<i>Alunos</i>	292
4.6.4	<i>Setores empresariais</i>	293
4.7	Os recursos	296
4.7.1	<i>Emendas e substitutivos – quadro geral</i>	296
4.7.2	<i>Emendas e substitutivos nos projetos aprovados – conteúdos</i>	303
4.7.3	<i>Emendas e substitutivos nos projetos arquivados</i>	308
4.7.4	<i>Pedido de diligências</i>	312
4.7.5	<i>Contestação</i>	315
4.7.6	<i>Declaração de voto</i>	324
4.7.7	<i>Informação</i>	325
4.7.8	<i>Pedidos de providência</i>	331
4.7.9	<i>Tempo</i>	338
4.7.10	<i>Alinhamentos</i>	339
4.7.11	<i>Tomada de decisão</i>	343
4.8	Por uma crítica da produção legislativa educacional	354
	PARA UM DESFECHO: O LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	372
	REFERÊNCIAS	386

ANEXOS

INTRODUÇÃO

Corria o ano de 1984. Era no tempo em que estava na Presidência da Câmara Municipal de Porto Alegre o vereador André Forster (PMDB)², uma personalidade política rara da capital. Culto, muito magro, fumava um cigarro atrás do outro na imensa mesa da Sala da Presidência da Câmara, da qual se podiam ver as ilhas do Guaíba e quando ainda era localizada no seu antigo prédio, denominado *Prefeitura Nova*. Eu havia sido aprovado no concurso para o cargo de Assistente Legislativo e fui recebido por aquele que era um ícone de esquerda de uma geração. Sabia da sua luta contra a ditadura, da qual fora protagonista; sabia também que fazia parte de uma *geração* de políticos que marcaram a história de Porto Alegre. Foi no breve contato com ele – “Onde você quer trabalhar, guri?”, “Onde eu possa estudar”, balbuciei – que fui apresentado pela primeira vez ao campo do tema desta tese, a *análise da legislação*. Explico: a razão é que André Forster determinou que eu fosse lotado na Diretoria Legislativa, área relacionada diretamente ao acompanhamento do Plenário e da produção de leis e, desde então, desde o princípio, estive às voltas com processos e projetos.

Eu já conhecia um pouco do funcionamento da administração pública, já que ingressara na função de escriturário da Prefeitura um ano antes, também por concurso, na Secretaria Municipal da Fazenda, dirigida então por Dilma Rousseff, que naquela época preocupava-se mais com os loteamentos irregulares da cidade do que em ser candidata à presidência. Ali foi onde vi, pela primeira vez, o *Estado por dentro*. Eu tinha então 18 anos, recém ingressara no curso de História da UFRGS, e na Prefeitura acostumei-me com a burocracia propriamente dita: vi técnicos e pareceres à exaustão, a rotina dos procedimentos, a defesa da hierarquia etc. Na Câmara, vivi a sina de muitos que têm de trabalhar para sustentar o seu estudo, mas foi ali, numa sala apertada no 13º andar da Prefeitura Nova, que eu e mais nove funcionários trabalhávamos prestando assessoria ao Plenário e às Comissões. Eu fui designado para secretariar a Comissão de Educação e Cultura da Câmara. Naquela época, ser

² André Cecil Forster nasceu em Santa Cruz do Sul. Em 1964, quando nasci, transferiu-se para Porto Alegre, quando ingressou na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi secretário-geral do Centro Acadêmico da Faculdade de Filosofia da UFRGS, entre 1965 e 1966, e, depois, seu presidente, entre 1966 e 1967. No início dos anos 1970, assumiu a presidência da Associação Gaúcha dos Sociólogos, exercendo o cargo até 1977. No ano de 1972, ele ingressava na Universidade do Vale do Rio dos Sinos para lecionar Sociologia e Ciência Política. Como professor universitário, permaneceu até 1982. Ingressou no MDB, na assessoria do então deputado estadual Pedro Simon, na época presidente do partido, no início da década de 1970. Em 1972, criava-se o Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais (Iepes) e, em 1978, foi candidato a deputado estadual, representando o instituto. Foi eleito vereador, em 1982, exercendo seu mandato até 1986. Nesse período (de 1982 a 1984), foi líder da bancada; de 1984 a 1986, exerceu o cargo de presidente da Câmara de Vereadores. Em 22 de março de 1996, recebeu na Câmara de Vereadores o título de Cidadão Honorário de Porto Alegre. Foi ainda candidato a deputado estadual constituinte em 1986, Secretário de Estado e presidente estadual do PMDB na década de 1990.

secretário de comissão da CECE era triste. Seu presidente, o vereador Clóvis Brum, era uma pessoa de difícil trato: era o que a literatura denomina *populista* – o que era revelado pelo modo de ele se relacionar com o povo, sempre com um apelo *emocional* ao extremo. Lembro de como ele gostava de gritar pelos corredores, de fazer cena com seus gestos, enquanto eu fazia o meu trabalho de colher assinaturas nos pareceres da comissão. Naquele tempo, as reuniões com a comunidade escolar eram raras, e o conteúdo dos pareceres era muito burocrático – *pela aprovação*, e nada mais. O dia a dia era fazer atas, convocações, atas e novamente convocações. Às vezes, sequer os vereadores se reuniam, mas as atas eram feitas como se ocorressem, e lá ia eu colher as assinaturas no Plenário e pronto. Isso era comum antes, hoje, não: quando você vê décadas depois a agenda da CECE lotada, com a comunidade participando, você tem certeza de tudo mudou. Foi também ali que conheci a Diretora Legislativa Dra. Suely Silveira de Moura, hoje aposentada, que com seu conhecimento do Regimento Interno e da Lei Orgânica orientava com muita calma e voz mansa o presidente André Forster durante as calorosas Sessões Ordinárias daqueles tempos *bicudos*, como se referiam a eles o então vereador Brochado da Rocha, um vereador sisudo e de poucas palavras. Eu a via examinar cada detalhe da lei, observava como ela indicava o que podia ser feito através de emendas ou o que merecia ser vetado, quase que sussurrando em seu ouvido. Eu sabia que ali estava o *coração do Legislativo*, eu sabia que ali estavam sendo tomadas decisões. Eu apenas intuía isso: tratava-se do *jogo político* em sua plena realização. Essa experiência muito próxima e de dentro do processo legislativo foi essencial em minha formação.

Nas origens do tema desta pesquisa está o pressuposto³ de que o modo de funcionamento do Poder Legislativo é determinante na construção de políticas públicas de educação. Esse entendimento não é originado apenas da experiência pessoal, é claro, mas advém da literatura disponível a respeito. Inúmeros estudos vêm dissecando o papel do parlamento em vários níveis, da União aos estados⁴, e na medida em que os educadores têm convivido e se defrontado nas diversas *arenas políticas* em defesa da educação, o Legislativo municipal vem emergindo como lugar específico das lutas por uma educação pública e de qualidade nas cidades. Leandro Piquet Carneiro e Maria Hermínia Tavares Almeida, em *Definindo a arena política local* (2008), mostram que, para isso, é necessário aplicar o

³ Foi Naira Lisboa Franzoi que apontou em seu parecer à proposta de tese o quanto era importante eu clarificar meus pressupostos e objetivos, o que lhe sou grato.

⁴ Fernando Limongi apresenta um balanço dos estudos legislativos, sua emergência e os principais temas do debate. Em síntese, a contribuição destes estudos é oferecerem uma “porta de entrada para o estudo do funcionamento da democracia brasileira” (2010, p. 185).

conceito de *arena política* às demais esferas políticas, o que não vem ocorrendo, no caso, para análises de políticas públicas municipais. Os autores concluem dizendo que “o município e a política local não podem ser adequadamente descritos como pertencentes a uma arena política fechada à influência das disputas travadas em outros âmbitos do sistema partidário brasileiro” (CARNEIRO; TAVARES, 2008, p. 426). Essa importante interpretação é interpretada de duas formas. A primeira é que a política das câmaras municipais é afetada pelo que ocorre em outros níveis de poder (estadual, federal). Por exemplo, os dados da Câmara Municipal de Porto Alegre mostram que a emergência de eleições estaduais mobiliza os vereadores e afeta sua produção. Mas há uma segunda interpretação: enquanto há descrições do que ocorre nas arenas do Congresso Nacional e das assembleias legislativas já consolidadas em pesquisas de pós-graduação, as investigações sobre o papel do Legislativo em nível local ainda estão em seu início, em *estado nascente*. Por essa razão, mostrar o modo como é feita a construção das leis da educação pelo Legislativo no *município* de Porto Alegre é urgente e constitui aquilo que Farenzena (2001, p. 6) denominou “tarefa por fazer” na constituição de uma gestão pública da educação que possa ser qualificada como democrática, com a participação de *todos os poderes*, seja porque seus resultados mostram como se dá o exercício da representação e seu direcionamento, seja pelo sentido que dá à efetivação dos direitos sociais e dos deveres do Estado para com a educação.

Para chegar até aqui, o projeto de minha tese foi objeto de diversas reformulações. A primeira versão foi apresentada quando de meu ingresso como aluno do Programa de Doutorado em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, em 2004. Por diversas razões, o projeto ficou parado por quatro anos e foi transferido daquele programa para o Programa de Doutorado em Educação da UFRGS, onde fui aprovado em uma seleção e temas e fontes de pesquisa acabaram por ser reduzidos por ocasião de minha defesa de projeto. Acolhi as sugestões da banca: do parecer de Naira Lisboa Franzoi, que me inspirou a buscar sua tese de doutorado, foi muito importante para mim a reforma dos objetivos da tese e a definição teórica que apontou; do parecer de Rosimar de Fátima Oliveira, foi inspiradora a ideia de dialogar com outros estudos sobre o papel do Legislativo, o que me levou a buscar o que diziam teses e dissertações sobre as câmaras municipais, que sintetizo no capítulo primeiro; o parecer de Luis Gustavo Mello Grohmann me levou a redefinir este trabalho como um *estudo dos processos de decisão no interior do Poder Legislativo*. Toda a banca deu-se conta da enormidade de fontes e temas que eu inicialmente propunha e agiram com correção em apontar o excesso, e minha orientadora, Nalú Farenzena, exerceu com competência a

função de orientação e guardião nesse sentido, contrariando meu narcisismo no ato de escrever. A todos sou grato.

Por essas razões, escolhi como **objetivo geral** desta tese a descrição e a análise da contribuição da Câmara Municipal na formulação das políticas educacionais no município de Porto Alegre no período de 2001 a 2008. A escolha desse período se deu porque ele corresponde a uma transição de governo importante na cidade: o intervalo corresponde ao último governo da coligação petista na capital, que levou ao poder o prefeito Tarso Genro (PT), partido que após 16 anos no governo foi sucedido por uma coligação que levou ao Paço Municipal o prefeito José Fogaça (PMDB). Como apontam os estudos de transição política no Brasil⁵, tais processos de transição são um excelente laboratório para verificar as repercussões da alternância no poder, elemento central na consolidação democrática. Por outro lado, a razão da escolha da contribuição da Câmara Municipal através dos projetos de lei e os aspectos da sua tramitação revelam meu alinhamento ao trabalho de Oliveira (2009, p. 24), para quem tal análise permite identificar “a quem pertence, efetivamente, o „poder legislativo“ na formulação dessas políticas”. Especificamente, esta tese reconstrói o caminho do poder de intervenção do Legislativo municipal na *agenda* governamental do campo educacional, seja através da proposição e aprovação dos próprios projetos, seja nos significados que possuem os projetos que não logram aprovação no seu interior.

A ênfase é na *descrição* e na *análise* do modo da construção do ordenamento legal do campo educacional proposto pelo Poder Legislativo. Na medida em que vejo essa legislação sendo construída e modificada, observo os alinhamentos ideológicos, as disputas pela e na construção da legislação, o envolvimento dos diversos atores e os novos significados que agregam às propostas de lei dos vereadores. O recorte é dado pela análise do conteúdo e o acompanhamento de 114 proposições⁶ de educação oriundas do Legislativo e que traduzem as propostas dos parlamentares para a educação básica e, inclusive, superior na capital. Elas revelam a repercussão da normatização do campo educacional pós-Constituição de 1988 e a renovação do arcabouço normativo do Estado burocrático autoritário que chega aos municípios com a promulgação das leis orgânicas. No caso, a Lei Orgânica de Porto Alegre de 1990 estabeleceu na capital os princípios já determinados pela Carta Magna, definindo a base da organização do poder municipal, bem como as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo. Como se verá adiante, nesse arcabouço normativo, constato que é ambígua a

⁵ A esse respeito, ver Silva (2007).

⁶ A maior parte é composta por Projetos de Lei do Legislativo (PLL) e, em menor número, Projetos de Lei Complementar do Legislativo (PLCL). Entretanto as demais proposições (Pedidos de Indicação, Pedidos de Informação, Requerimentos etc.) compõem o Banco de Dados para fins de contraposição e/análise parcial.

responsabilidade do legislador no campo educacional. Se por um lado, e fazendo um resumo breve da questão, o Art. 56, parágrafo único, da LOM afirma que o Poder Legislativo é responsável por tudo o que corresponde ao chamado *interesse local*, por outro lado, os artigos seguintes, especialmente o Art. 57 da LOM, ao descreverem as competências exclusivas do legislador, excluem o campo educacional de sua responsabilidade de legislar. Dessa forma, a intervenção da atuação da Câmara Municipal no campo educacional se faz *apesar* de suas competências restritas e em nome do *bem comum*. Isso é um problema.

O fato de que o legislador não previu expressamente na Lei Orgânica o campo educacional como lugar da ação da Câmara Municipal não impediu que os 114 Projetos de Lei que analiso mostrem que o parlamento é atento às coisas da educação. Aqui, a análise dos projetos se desdobra em dois níveis: o primeiro analisa o que as propostas originais dos projetos de leis dizem, e o segundo, o processo de tramitação das proposições até a tomada da decisão. Interpretar o modo como são construídas essas proposições e como se dá sua reelaboração ao longo do processo legislativo revela aquilo que o legislador entende como as *competências do Legislativo* no campo da educação. Por essa razão, dei ênfase na reconstrução do perfil das escolhas dos temas dos projetos, os argumentos mais comuns dos diversos atores, os recursos e as estratégias mais comuns de negociação (emendamento), que é o modo como caracterizo e analiso a participação do Legislativo na formulação de políticas educacionais. Quer dizer, a análise das proposições sobre educação revela o modo como os vereadores percebem a sua *competência* no campo educacional: suas preferências em temas de seus projetos que vão desde a introdução de disciplinas no currículo escolar à determinação de valores de passagem para estudante. O desafio é, então, fazer o *mapa* dessas escolhas, mostrar o *modo* como são feitas, outra forma de mostrar como as competências do Poder Legislativo são assumidas em termos de *tramitação legislativa*, que é a forma como os vereadores constroem, em nível local, políticas públicas no campo da educação.

Se a Lei Orgânica Municipal preceitua funções e competências gerais para o Legislativo, que com bastante esforço os legisladores estendem para o campo educacional, para o Poder Executivo, a lei é bem mais precisa na delimitação de responsabilidades em matéria educacional. Por exemplo, a Lei Orgânica dedicou toda a Seção VI à educação, definindo em seu artigo 176 o que é o Sistema Municipal de Ensino para, em seu parágrafo único, determinar sua atuação no âmbito da educação pré-escolar e fundamental. Outro pressuposto deste trabalho vem a seguir: o entendimento de que a tarefa de construção de políticas públicas de educação *não é exclusiva do Poder Executivo*. Seria a definição das atribuições do parlamento nesse campo também outra tarefa em construção? A razão de esta

questão ser tão importante para mim é que, desde 1997 até hoje, minhas funções são desempenhadas junto à Seção de Memorial da Câmara, onde sou responsável pela Ação Educativa. Minha atuação é junto às escolas e nesse período a grande questão trazida pelos alunos que eu atendia era “para que serve isto?”. O *isto* era o Legislativo, o que para mim carregava em si o desencanto com a política: eram alunos pobres, muitas vezes de escolas distantes e que viam com olhos desconfiados todo o imenso prédio da Câmara de Vereadores. Esta tese, no fundo, é a busca desta resposta, que só pode ser dada naquele horizonte no qual os alunos estão inseridos, o campo educacional. Construir esta tese é apenas outra forma que eu tenho de reunir argumentos para dar tal resposta a esses alunos, de demonstrar que os vereadores têm um papel no campo das políticas educacionais. Se uma tese não serve para isso, serve então para quê?

O foco na análise do conteúdo das proposições e no modo da produção legislativa origina as perguntas de meu trabalho, que podem ser assim resumidas:

- Quais são os determinantes do lugar que ocupa o Legislativo no campo da formulação de políticas educacionais?
- Que argumentos são apresentados pelos vereadores para justificar a constituição de um problema educacional que merece produção legal?
- Que repertório de temas de agenda governamental apresentam os vereadores em seus projetos de lei?
- Como as comunidades do Legislativo afetam o processo de tomada de decisão e em que níveis determinam a decisão política?
- Como as comunidades do Legislativo utilizam seus recursos à disposição e como eles facilitam/obstaculizam a efetuação do papel do parlamento como ator significativo no campo das políticas públicas?
- Qual contribuição dá o Legislativo no campo das políticas educacionais e quais contradições ainda deve superar?

Para atender a essas perguntas, esta tese é organizada em quatro capítulos principais. O primeiro trata do Legislativo municipal como lugar de formação de políticas públicas de educação. Isto é, introduz as câmaras municipais como tema dos Estudos Legislativos, recupera a contribuição dos estudos sobre câmaras municipais, sua história⁷ de forma geral,

⁷ Em alguns capítulos, substituí a organização a partir da sistematização de vários autores (o chamado *estado da arte* em relação a um determinado tema), quando julguei ter encontrado uma sistematização suficiente. Aí, optei por seguir o pensamento de determinado autor em profundidade como forma de possibilitar ao leitor a continuidade da leitura. É o caso aqui em se tratando da história das câmaras municipais, já que a obra de

bem como da Câmara de Porto Alegre, de forma particular, foco de meu estudo. Seu argumento central é a defesa da importância do Poder Legislativo⁸ como um espaço de *negociação política* dos diversos atores sociais, inclusive os ligados ao campo educacional. O capítulo encerra com uma reflexão sobre a metodologia empregada neste estudo, definido ao final o uso da abordagem do *ciclo de políticas públicas*.

O capítulo segundo trata dos aspectos pré-decisórios dos projetos de lei no ciclo de políticas públicas. Analiso os argumentos que fazem com que vereadores exerçam sua iniciativa no campo da educação e reconstruam as suas preferências em termos de projetos neste campo. O terceiro capítulo realiza a discussão em torno do processo de tomada de decisão. Ele oferece uma análise dos projetos de lei propriamente ditos, analisa a proposta de cada vereador no campo da educação. Neste momento, o de formação da agenda, compo um cenário a partir do qual será construído o capítulo quarto, o da tomada de decisão propriamente dita. Este é o capítulo mais longo. Ele envolve não apenas a descrição dos atores principais que afetam a elaboração dos projetos de lei, como também dos recursos utilizados ao longo da tramitação dos projetos. Na descrição do *jogo político* propriamente dito, revela como emergem os *veto players*⁹, os atores com poder de veto. No contexto da descrição da atuação dos atores, o capítulo irá ainda analisar algo que considero fundamental para a renovação da produção de leis de educação: a emergência do professorado como carreira política.

Entre os trabalhos que inspiram minha abordagem estão Oliveira (2009) e Dias (2002); o primeiro porque tematizou o papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas de educação, o segundo porque descreveu a contribuição da Câmara Municipal de Porto Alegre em suas relações com a sociedade civil. A concepção de Oliveira justifica o meu entendimento da capacidade de o parlamento intervir no campo educacional – numa palavra, construir políticas públicas – através da sua produção legislativa; a análise de Dias é fundamental por ser o melhor estudo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre, apresentando os dilemas do Poder Legislativo da capital em sua relação com o Poder

Raymundo Faoro (2001) é uma referência essencial nos estudos de ciência política, além de ter uma extensão apreciável que permite inúmeras novas leituras.

⁸ Aqui é que repercutem questões formuladas em minha banca de qualificação. Por exemplo, quando Grohmann apontou como exemplo de hipótese a ser investigado “o perfil ideológico predominante na Câmara de Vereadores (se esquerda ou direita) determina o perfil da política Pública na área de educação”, é nesse capítulo que descrevo as relações dos partidos na Câmara Municipal. Por isso, a atenção é dada não apenas à história de como as câmaras municipais se constituíam, mas também na forma como estão politicamente organizadas na atualidade.

⁹ Diz George Tsebelis a respeito: “para mudar decisões programáticas – ou como veremos adiante, para mudar o status quo (legislativo) – um certo número de atores individuais ou coletivos deve concordar com a mudança proposta. Chamo esse atores de veto players: atores com poder de veto.” (2009, p. 16-17).

Executivo. Finalmente, Farenzena (2001) inspira este estudo pelo fato de demonstrar a importância de mostrar *o como se faz*, a análise dos instrumentos legais em sua tramitação no interior do Poder Legislativo, a exemplo do que fez no Congresso Nacional, sempre em detalhe. Isso é essencial aqui.

A melhor definição do ato de pesquisar, para mim, é isto: dar *atenção ao detalhe*, assumir uma atitude de investigação, buscar revelar os interesses ocultos por trás das proposições, procurar entender o porquê das escolhas e o contexto das decisões. Espero que esta leitura comprove isso para o leitor.

1 A CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE COMO LÓCUS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O dia 1º de janeiro de 2001 foi um dia especial para a Câmara Municipal de Porto Alegre. Naquela data, reuniram-se no Plenário Otávio Rocha o recém-empossado presidente do Legislativo, Fernando Záchia, e o novo prefeito eleito de Porto Alegre, Tarso Genro. Do alto da mesa diretora, seu olhar direcionava-se ao público com o contentamento daqueles que atingem seus objetivos. Vereador desde 1992, Záchia seguiu o caminho de seu pai, José Alexandre Záchia, que havia sido vereador nas décadas de 1950 e 1960 pelo Partido Democrata Cristão. Estava na sua segunda legislatura e havia garantido sua reeleição em parte também por ser conhecido como representante da colônia libanesa de Porto Alegre na Câmara Municipal. Seu olhar se cruzou com o de Tarso Genro, que começou sua trajetória política bem antes, em 1968, ao ser eleito vereador pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em Santa Maria. Ingressou no Partido dos Trabalhadores (PT) em 1988 e foi vice-prefeito no governo municipal de Olívio Dutra (1989-1992), também do PT. Acumulou o cargo de vice-prefeito com o de secretário de Governo. Sucedeu Olívio Dutra e, após, conseguiu eleger Raul Pont como seu sucessor, antes de retornar à chefia do Executivo em 2001. Ali estavam reunidas as duas lideranças de cada partido, PMDB e PT, que se enfrentariam novamente no pleito de 2004, para realizar a seção de instalação da legislatura. Cada um sabia o seu papel. Repetiram, mais uma vez, o ato de instalação da legislatura da Câmara com toda a pompa e circunstância. Ninguém ali imaginava que, em 4 de abril de 2002, Tarso Genro iria abandonar a prefeitura a fim concorrer novamente ao governo estadual – e para perder para Germano Rigotto, do PMDB. Ninguém imaginava que Luiz Fernando Záchia, anos depois, seria investigado pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (TCE/RS) na campanha de reeleição do prefeito José Fogaça (PMDB) por suspeita de enriquecimento ilícito pela compra de um apartamento e uma casa em Xangri-Lá¹⁰. Nenhum dos dois sabia então do seu futuro, mas ali, de alguma forma, sabiam do passado daquela instituição: a sessão de instalação foi realizada cumprindo os ritos usuais naquele 1º de janeiro de 2001¹¹; às 14 horas, como é de

¹⁰ Conforme a reportagem *Chefe da campanha de Fogaça é investigado no Rio Grande do Sul*, Záchia afirmou à imprensa: “Isso é uma sacanagem”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u449125.shtml>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

¹¹ A rigor, o modo como é conduzida a sessão de instalação legislativa pode ser compreendido como um *ritual político*. A concepção é oriunda da Antropologia Política e remete aos trabalhos que, se não constituem o apoio teórico desta tese, ajudam a compreender a descrição do momento que serve de ponto de partida para minha pesquisa. Esses trabalhos foram realizados no Brasil pelo Núcleo de Antropologia Política (NuAP) do Museu

costume, reuniram-se os vereadores da então nascente 13ª legislatura, com a presença de várias autoridades, tanta gente que não cabia no plenário, um espaço construído para abrigar uma multidão. É verdade que, se a instalação da legislatura foi um dia eufórico no cotidiano da Câmara de Vereadores, os demais dias oscilaram entre grandes debates e sessões relativamente mornas. Mas nenhum dia adiante, nos próximos quatro anos, seria vivido tão intensamente como este primeiro. Ali estava encarnado o significado de uma instituição política: ali estava o prefeito, chefe do Poder Executivo, para testemunhar o nascimento de uma nova legislatura: foi o que aconteceu quando os vereadores fizeram seu juramento para tomar posse no cargo de vereador; haveria aqueles que teriam mais sorte – fruto dos acordos políticos – e fariam parte da mesa diretora, lugar cobiçado pelo acesso a cargos e vantagens que oferece a cada vereador; haveria aqueles com a sorte de ocupar a presidência das comissões permanentes; os demais, de menos sorte, espalhar-se-iam como simples integrantes das comissões, ou integrantes da comissão representativa, a que deve funcionar no período das férias. O prefeito e o vice-prefeito não acompanharam apenas como testemunhas: era nesse momento que deviam fazer a entrega da sua declaração de bens e tomar posse, efetivamente, como prefeito e vice-prefeito. Quer dizer, a importância do ato se deve a um *duplo nascimento político*: para os vereadores e para os chefes do Executivo. Era, portanto, o momento de seu *ato fundador*. A importância desse ato é asseverada por Francisco Campos (apud CHAUI, 2001, p. 57):

Em certo sentido, somos todos fundadores. Fundar é dedicar o pensamento, a vontade e o coração [...]. Não haveria pátria, família, igreja, se não renovasse, pelo pensamento ou pelo espírito, o ato de sua fundação [...]. Não há igreja, não há família, não há pátria que se funde num dia para sempre, se o ato de fundação não se repete ou se renova com a fé, a fidelidade do primeiro dia.

A máxima, que abre o capítulo *Mito fundador*, da obra *Mito fundador e sociedade autoritária*, de Marilena Chauí, foi pronunciada por Francisco Campos em 1936. Sua leitura é essencial aqui. Pois, ao contrário de definir o mito fundador do Poder Legislativo, que sua leitura poderia supor, trata-se de recuperar de Chauí aquilo que ela denomina *fundatio*, aquilo que “impõe um vínculo interno com o passado como origem, isto é, com um passado que não cessa nunca, que se conserva perenemente presente e, por isso mesmo, não permite o trabalho da compreensão do presente enquanto tal” (CHAUI, 2001, p. 9). A autora quer estabelecer as distinções entre mito fundador, fundação e formação, porque sua tese é a de que o Brasil é

Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tal abordagem parte do pressuposto de que “a realidade política é sempre etnográfica”, ou seja, é sempre passível de descrição cultural. Quero realçar que a instalação da sessão legislativa é parte da *liturgia política*, que se repete sempre da mesma forma e, portanto, é carregada de significado cultural.

uma invenção histórica e uma construção cultural, naquilo que se convencionou chamar de “terra abençoada por Deus”, o mito, a representação ideológica que ela deseja desvelar. No mito fundador, “o repertório inicial de representação da realidade em cada momento da formação histórica [é] reorganizado” (ibidem, p. 10), isto é, novos elementos se acrescentam ao significado primitivo; no contexto que narro, o gesto dos vereadores é o *ato fundador por excelência*, repetido a cada quatro anos, regulado pelo regimento interno, sem acréscimo algum. Por que é assim? Porque os vereadores da 13^a e da 14^a legislaturas iniciam suas histórias ali.

Claro que há vereadores reeleitos, mas a verdade é que, a cada nova eleição, mais vereadores novos chegam a Câmara, substituindo os antigos. Mas há um aspecto apontado por Chauí no conceito de *formação* que é de interesse aqui. Ela faz questão de diferenciar mito fundador de fundação, e neste momento a introdução do conceito de fundação é útil, pois, ainda que a cena protagonizada por Tarso Genro e Luiz Fernando Záchia seja o ato fundador de uma nova legislatura, ela segue um ritual idêntico ao longo da história da Câmara Municipal, que vale a pena reprisar. Antes de conhecer um pouco da história da Câmara Municipal de Porto Alegre, é preciso acompanhar um pouco da história das câmaras municipais no Brasil, as determinações econômicas, sociais e políticas que foram responsáveis pela sua transformação e, ao mesmo tempo, pelas suas linhas de continuidade. Assim, no sentido dado por Chauí, a formação das câmaras municipais é a sua história propriamente dita. As câmaras municipais têm uma longa história, mas cada legislatura faz sua própria história no interior da Câmara.

1.1 O nascimento das câmaras municipais

Não se concebe uma tese sobre um poder público que não recomponha sua história para o leitor. Legados da história institucional brasileira e, em especial, da história dos parlamentos municipais e da representação política desde os tempos coloniais, ainda são atuantes no Legislativo. A importância desses laços com o passado está no fato de que, desde as origens do Brasil, eram as câmaras municipais os principais órgãos de administração pública, base da vida política brasileira. Retomo aqui considerações do clássico *Os donos do poder*, de Raymundo Faoro (2001), ainda hoje um dos principais estudos de nossa vida

política, para reconstruir esta trajetória¹². A importância de Faoro já foi atestada por Carlos Guilherme Mota (1985), em *Ideologia da cultura brasileira*, para quem, em se tratando da gênese da cultura brasileira, os argumentos de Faoro são fundamentais para apontar a existência do patronato, o estabelecimento burocrático e a frustração do “aparecimento da genuína cultura brasileira”. A abordagem de Mota é importante por dois aspectos centrais. O primeiro é a localização que faz na historiografia da obra de Faoro:

O estudo de Faoro surge, como se sabe, num quadro político e cultural de certa limitação teórica, dada pelas balizas da interpretação dualista da realidade brasileira (Furtado), bem como pelas interpretações apoiadas numa rígida e mecânica teoria das classes sociais (Sodré), ou pela linhagem nacionalista ingênua (ISEB). (MOTA, 1985, p. 179).

Fora do marxismo, do nacional-desenvolvimentismo e do próprio Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb) e, mais ainda, fora das ciências sociais – Faoro é jurista –, foi somente com um meticuloso trabalho de pesquisa e de análise compreensiva que o autor de *Os donos do poder* conquistou espaço intelectual de referência na história política. Foi o que Faoro fez, mesmo que Mota apresentasse posteriormente suas críticas:

Se, de maneira sintética, a orientação geral da interpretação indicava que o poder estamental burocrático concentra no Estado toda sua força e faz dele a empostação da voz socioeconômica e cultural do povo, não há, portanto, uma nação para o povo, e sim para perpetuação dessa forma de poder. Por essa razão é asfixiante, sendo que a alternativa se encontraria no livre desenvolvimento de um capitalismo industrial, que daria ensejo à criação de uma sociedade nacional conscientizada. (ibidem, p. 181).

Gunter Axt (2001), retomando o argumento de Mota, aponta que a ruptura operada pela obra de Faoro deve-se ao fato de ter apresentado um quadro teórico novo às interpretações correntes da história política brasileira, seja a versão dualista, expressa na obra de Celso Furtado, seja o modelo rígido de classes sociais, como presente nas obras de Nelson Werneck Sodré, ou a interpretação estamental da sociedade brasileira, da obra de Fernando Azevedo. Para Axt, Faoro introduz uma nova *constelação de conceitos*. No pensamento de Faoro, a influência de Max Weber foi determinante para o avanço interpretativo, uma vez que o cientista alemão foi o que melhor investigou os conceitos de *estamento* e *burocracia*. Se o conceito de *patrimonialismo* qualifica e define um tipo específico de dominação, o de *burocracia*, inserido no tipo de dominação racional-legal, descreve uma estrutura. Para Weber, o que importa é o grau de aceitação da dominação válida para dominantes e

¹² É verdade que esse mesmo intento já foi objeto de estudo de Otair Oliveira (2004), mas tal autor ampliou sua análise, envolvendo também as obras *Instituições políticas*, de Oliveira Viana, e *Coronelismo, enxada e voto*, de Victor Nunes Leal, ambos clássicos de nossa historiografia.

dominados. Para o cientista social alemão, as condições *psicossociais* têm um papel tão importante quanto as condições econômicas. Faoro lança mão da dimensão *simbólica* – o autor não utiliza o termo – no estudo das expressões do centralismo na formação social brasileira. A ideia de centralização é essencial à perspectiva de leitura que desejo adotar. Porque, em um trabalho sobre o papel do Poder Legislativo porto-alegrense, um indício importante é o lugar dado ao parlamento municipal na história da vida pública brasileira. É o objeto das próximas linhas.

A primeira menção efetiva de Raymundo Faoro às câmaras municipais ocorre no capítulo 5 de *Os donos do poder*, quando o autor descreve a obra de centralização colonial empreendida por Portugal no Brasil. O autor diz o seguinte: “As câmaras – o Senado da Câmara, com o honorífico nome de Senado obtido mediante usurpação – se convertem em órgãos inferiores da administração geral das capitanias, órgãos inferiores e subordinados verticalmente” (FAORO, 1975, p. 150). Para compreendermos o contexto em que se situa esta passagem no pensamento do autor, é preciso lembrar alguns elementos fundamentais.

O primeiro é o plano da obra. Faoro dedica importante parte dela para caracterizar não apenas a origem do estado português e os fundamentos da sua monarquia no direito romano – os três primeiros capítulos da obra, que no total chega a 15, distribuídos em dois volumes –, mas também o surgimento do patrimonialismo e do estamento português como elementos essenciais para a paralisia do Estado barroco. A análise do poder político no Brasil inicia no capítulo quarto, mas, ainda aí, não há uma descrição do nascimento das primeiras vilas – exceto se considerarmos o processo de *feitorização* (ibidem, p. 106) como seu ponto de partida. Em realidade, nesse capítulo, o autor está preocupado em estabelecer as bases da colonização portuguesa no Brasil e as relações do Estado com a colônia. Diz Faoro (ibidem, p. 109): “A colonização foi obra do Estado, como as capitanias representaram delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza”. E adiante assevera:

O sentido da colonização está claro: o povoamento como obra auxiliar da conquista [...]. As vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedia ao afluxo das populações. Prática que é modelo da ação do estamento, repetida no Império e na República: a criação da realidade pela lei, pelo regulamento. (ibidem, p. 113-120).

Desse modo, o Legislativo está ligado, nas origens da história política brasileira, à necessidade de organizar a vida local pela lei, ainda que, de fato, no plano da obra de Faoro, os conceitos de município e de Poder Legislativo ocupem lugar secundário. No primeiro volume, o autor está preocupado em defender sua ideia de que o mundo português foi patrimonial e não feudal, no qual o autor vê a cidade predominando sobre o campo,

transformando o príncipe e orientando as relações políticas com o comércio. O que me chama a atenção é que, segundo Faoro, a esta primitiva organização política se associou uma ordem burocrática que sobrepunha o soberano ao cidadão.

O corpo de funcionários recebia a remuneração das rendas dos casais, aldeias e freguesias, dos estabelecimentos não beneficiados com a imunidade fiscal. Os cargos eram, dentro de tal sistema, dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes. Extremava-se tal estrutura da existente na Europa contemporânea, marcando um prematuro traço de modernidade. (FAORO, 2001, p. 16).¹³

Na abordagem de Faoro, ao remontar tão longe nas estruturas de seu estado patrimonialista, ele termina por agregar, ainda que secundariamente, elementos importantes para a análise das câmaras municipais hoje. Graças a isso, emergem, ao longo de sua obra, importantes *insights* que são úteis a quem se preocupa com o Poder Legislativo. É o que ocorre quando o autor caracteriza o sistema patrimonial como aquele que, em vez de uma rede de direitos, privilégios e obrigações determinadas – como é no caso feudal – estabelece uma rede patriarcal de relações – os funcionários são a extensão da casa do soberano. Para Faoro, os membros têm consciência de pertencer a um mesmo grupo social, o que fortalece uma instituição em que “os cargos são para os homens, e não os homens para os cargos” (idem, 1984, p. 58). Nas origens do político, nas origens do Estado brasileiro, público e privado se confundem.

Nas origens do Legislativo brasileiro, sustenta Faoro, está o Legislativo português, pois, na política portuguesa, o soberano corria “atrás das medidas legislativas, das censuras da opinião e dos conselhos políticos”. Em Portugal existiam câmaras municipais, mas o problema era o seu espaço de atuação. Faoro fala a respeito de dom Fernando, que “gozava de grande prestígio em Lisboa, onde manobrava os vereadores” (idem, 2001, p. 51). É que, no plano político, também em Portugal as câmaras de vereadores tinham função secundária: importante era o rei. Faoro transporta a visão dessas relações de subordinação para sua análise das câmaras de vereadores no Brasil, importante para caracterizá-las até o final do império.

Significa esta realidade – o Estado patrimonial de estamento – que a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo. [...]. Junto ao Rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria, oligarquia, como quer que a denomine a censura pública – manda, governa, dirige, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, sociedade tolhida, impedida, amordaçada. (FAORO, 2001, p. 60).

¹³ A passagem, de fato, Faoro a toma de Alexandre Herculano, autor de *História de Portugal*. O autor aponta isso na nota 7.

A função subordinada ao rei exercida pelas câmaras municipais se reproduz no regime democrático, quando se observa a influência notável que o Executivo (prefeito) exerce sobre o Legislativo. Quer dizer, arrisco a afirmar que, se existe uma similitude entre as câmaras municipais do passado e as atuais, ela está nessa relação subordinada do centralismo do *Estado patrimonialista português para o centralismo do Estado democrático de direito*. Faoro também lembra que, no passado, o valor das *Ordenações Portuguesas* era muito grande, mas o direito português, “precocemente consolidado”, segundo ele, “serviu mais à organização política do que ao comércio e à economia” (FAORO, 2001, p. 82). As Ordenações do Reino tinham relevante papel: elas disciplinaram as atribuições dos cargos públicos e a arquitetura administrativa da colônia, colaborando para ser a certidão de nascimento das câmaras municipais, ainda que, na passagem do período colonial para o período imperial, “o município – o velho conselho, antigo aliado do rei contra os nobres – não era mais necessário como peça autônoma no xadrez social” (ibidem, p. 84).

Faoro, nos capítulos 3 e 4, ao retornar ao argumento de que a colonização tivera cunho capitalista no Brasil, recupera o nascimento da burocracia de Estado:

A voracidade comercial, a conquista ao serviço do trato das especiarias, a artilharia encobrindo a avareza culminam numa corrente burocrática presidida pelo rei. O funcionário está por toda a parte, dirigindo a economia, controlando-a e limitando-a a sua própria determinação. Uma realidade política se entrelaça numa realidade social: o cargo confere fidalguia e riqueza. (ibidem, p. 99).

Aqui há inspiração que o texto de Faoro provoca: como irei demonstrar no capítulo quarto, não seria o poder dos procuradores da Câmara de hoje uma fugaz reminiscência desse passado? Passado distante, é verdade, no qual, por outro lado, burocracia e educação estão ligadas, já que o nascimento da burocracia tem uma importância fundamental para o sistema de educação: será função da escola, de agora em diante, “produzir os funcionários, letrados, militares e navegadores” (ibidem, p. 102).

A história das câmaras municipais se confunde com a história política brasileira. O autor descreve o Legislativo de forma paradoxal, entre autonomia e centralismo político. Diz ele: “Imaginou a corte um sistema de delegação de autoridade, à custa dos agentes locais, conferindo-lhes vantagens reais em troca de encargos, com a vista aplicada aos monopólios, rendas e tributos.” (ibidem, p. 164). A introdução do papel do Poder Legislativo na obra de Faoro inicia no final da análise da experiência das capitanias e da organização de um sistema político que fosse, ao mesmo tempo, localizado na colônia e sem autonomia e poder de fato. Como ele aponta, era preciso cuidado, já que “o localismo emergia, anárquico” (ibidem, p.

167). Da subordinação ao poder central não decorria que as câmaras municipais fossem pouco importantes para a vida da colônia. De fato, assinala Souza (2001, p. 339-340):

Nessa política metropolitana de limitação às aspirações autonomistas dos potentados, os conselhos municipais tiveram papel importante, sendo instrumentos da centralização, abrigo dos colonos e latifundiários que o Estado domesticara e transformara em homens bons. O temor da autonomia não existiu desde sempre, e o exercício da autoridade e da disciplina não foi prática sistemática.

As formas como essa centralização se realizou na colônia foram apontadas por Faoro (2001). Pelo regimento e pela carta de nomeação, o governador geral tinha toda a autoridade para disciplinar os donos de embarcações, a vida dos moradores das vilas, numa consciente e deliberada preocupação em reduzir o espaço econômico ao espaço administrativo. A política local nascia com *rédeas curtas*. O município tinha uma autonomia tolerada e medida, cujo objetivo era cumprir certos objetivos do soberano, e o modelo de Faoro quer descrever a vida nas primeiras vilas do Brasil – e a de Porto Alegre não deixa de seguir em parte o esquema proposto pelo autor¹⁴. A organização política local foi imposta às comunidades locais, o que criou uma ordem política submissa ao rei:

Paradoxo aparente: para dominar as populações dispersas deixou-se o estatuto do governo local. Na verdade, o município, na viva lembrança dos êxitos da monarquia, foi instrumento vigoroso, eficaz, combativo, para frear os excessos da aristocracia e para arrecadar tributos e rendas. (FAORO, 2001, p. 171).

Segundo Faoro, a manutenção da obediência dos súditos foi o grande objetivo da organização dos municípios brasileiros, fiel ao sistema jurídico português. De fato, criar vilas, vinculadas ao rei e capazes de autodeterminação, não visava à criação de um sistema administrativo. O poder era dos grandes latifundiários – os chamados *homens bons* – e as câmaras não passavam da forma de gestão da vida dos municípios – como se sabe, não existia o cargo de prefeito. Faoro acentua o fato de que a cadeia de relações político-jurídico-administrativas gerava frequentemente tensões entre as correntes locais e não locais. Quer dizer, no início do período colonizador estabeleceu-se uma dicotomia entre *governo geral* e *governo municipal*; vale a pena transcrever a forma como Faoro descreve a consolidação da municipalidade:

O pelourinho simbolizava o núcleo legal: instrumento e símbolo da autoridade, coluna de pedra ou de madeira que servia para atar os desobedientes e criminosos, para o açoite ou o enforcamento. Com o pelourinho, se instalava a alfândega e a igreja que indicavam a superioridade do rei, cobrador de impostos, ao lado do padre,

¹⁴ É verdade que a ocupação tardia do Rio Grande do Sul e, com ele, o nascimento da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 1773, 200 anos após a fundação dos primeiros municípios brasileiros, implicou uma inserção tardia do legislativo municipal no processo de centralização administrativa de que fala Faoro.

vigilante das consciências. Com as vilas se instaurava, nas praias e no sertão, a palavra rígida, inviolável e hierática das Ordenações. A colonização e a conquista do território avançam pela vontade da burocracia, *expressa na atividade legislativa e regulamentar*. Desde o primeiro século da história brasileira, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias. [...] a fundação da vila serve para lembrar a autoridade da Coroa. [...] os colonos e latifundiários, atraídos para o caudilhismo, com a chefia de bandos armados na caça ao índio, subordinam-se à carapaça administrativa, integrando o Senado da Câmara, convertidos em “homens bons”, categoria da qual estavam excluídos os oficiais mecânicos, judeus, degredados e estrangeiros [...]. O município, em regra, se constituiu por ato da autoridade régia, diretamente ou revalidativo das decisões dos governadores e capitães mores. [...] A organização administrativa seria suficiente para conter os ânimos mais ardentes ou insubordinados. [...]. Os senhores de engenho e os moradores se entrosavam na rede de governo, como auxiliares e agentes. Limitavam-se, astutamente, o espaço territorial, para que não fugissem do olho dos superiores. (FAORO, 2001, p. 175, grifos meus).

A vereança é a forma de integrar os caciques locais ao sistema administrativo colonial, conclui Faoro. Se, por um lado, o governo metropolitano necessitava outorgar certas responsabilidades aos da colônia, por outro lado temia a independência que a outorga da autoridade possibilitava. Para o autor, conciliação ou repressão violenta seriam as formas de gestão dos conflitos políticos, legadas ao Império e à República. Ao final do século XVI, “a passividade complacente da metrópole diante das câmaras municipais, frente aos caudilhos rurais, chega ao fim” (ibidem, p. 176). Neste ponto chegamos à primeira definição de Faoro sobre as câmaras, espaços para garantir a obediência dos moradores ao soberano e aos governantes das províncias; esses últimos, contudo, só assumiam seus cargos depois que as respectivas câmaras municipais os reconheciam, como cita o autor no exemplo de Rui Vaz de Siqueira, nomeado governador do Maranhão.

O poder de fato ficava a cargo do governador ou do rei: “reduzindo a Câmara a funções administrativas, vazia de todo o poder político [...] as câmaras se amesquinham, convertidas em órgãos auxiliares do governador” (ibidem, p. 179). Sobre a situação das câmaras no início do século XVII, descreve o autor:

O senado da Câmara desce de sua efêmera dignidade, reduzido a simples auxiliar dos senhores que governam as capitais, servos do poder central, escravos do rei. Os termos, vilas e comarcas se dividem, para atomizar as hostes dos caudilhos, na fórmula consagrada de dividir para governar e centralizar [...]. A administração local, a única parcialmente brasileira, será apenas autônoma para pequenas obras, uma ponte ou uma estrada vicinal. A sociedade não se lusitanizará com esta parada no seu processo de tomada de consciência [...], o Estado não é sentido como o protetor dos interesses da população, o defensor das atividades dos particulares. (ibidem, p. 196).

As câmaras municipais nasceram como órgãos subordinados e com burocracia própria. Seu modelo de organização foi importado das câmaras portuguesas e a luta por sua autonomia seria a marca de sua história até hoje. Vejamos um pouco mais destes aspectos.

1.2 As câmaras municipais da Colônia ao Império

Após apresentar o contexto de surgimento das câmaras municipais, Faoro desenvolve no capítulo sexto uma análise dos traços gerais da organização administrativa social e econômica da colônia. É o momento em que ele inspira a reflexão sobre a natureza do Estado patrimonialista brasileiro, a partir da burocracia que o compõe e de características que, acredito, são auxiliares para pensar a organização da Câmara, ela própria, local de estabelecimento de uma burocracia.

O autor diferencia o funcionário que recebe retribuição pecuniária do agente que desfruta de vantagens indiretas, como títulos e patentes. Se pouco cresce o contingente de funcionários do Estado ao longo dos anos, aumentam as despesas públicas, consequência da expansão das despesas com a burocracia, que controla a nobreza e o comércio. Nesse primeiro momento, é difícil identificar a que Estado Faoro se refere, ao poder central encarnado na burocracia do rei, ao governador geral da colônia, dos próprios sesmeiros, ou das câmaras de vereadores. Seja qual for, o que parece indicar são suas características comuns: “A função pública congrega, reúne e domina a economia. Ela é o instrumento regalista da classe dominante” (FAORO, 2001, p. 203).

O autor de *Os donos do poder* acrescenta uma característica que se tornou importante para definir a organização das câmaras: “para investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse „homem fidalgo, de limpo sangue“ ou de „boa linhagem“.” (ibidem, p. 204). A condição é exigida pelas *Ordenações Filipinas*, as grandes referências, em termo de direito, para a consolidação das câmaras municipais¹⁵. Como assinala Souza (2001, p. 30), “a estrutura patrimonial portuguesa somou-se, pois, ao sistema colonial; sobre este, montou um aparelho de sucção do estado, controlando as exportações e o comércio, orientando a ordem social das classes. A consequência foi a dependência permanente”. A afirmativa de Souza encontra lastro na obra de Faoro. As medidas determinadas pelas Ordenações Filipinas encontram-se diretamente expressas na organização das câmaras municipais. Diz Faoro (2001, p. 205): “Nas Câmaras se exigia igual qualificação para a escolha dos vereadores entre os „homens bons“” – embora, na realidade, esses caracteres fossem muitas vezes ignorados. Os *homens bons* compreendiam, além dos nobres de linhagem, os senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a contínua

¹⁵ Infelizmente, está fora do ar o site na internet que dispunha da íntegra das ordenações filipinas, o qual estava disponível neste endereço: <<http://www.uc.pt.proj/filipinas>>.

agregação de burgueses comerciantes. Sérgio da Costa Franco, em *Porto Alegre, guia histórico* (1988), define *homens bons* da seguinte forma:

A expressão “homens bons” nunca foi definida de um modo preciso, correspondia, em princípio, a homens brancos, livres, sem sangue de mouro ou cristão novo, e que dispusessem de recursos. Mas em Porto Alegre, durante o período colonial, os “homens bons” virtualmente se confundiam com os que “andavam na governança”, ou seja, os que já tivessem desempenhado funções no governo da capitania ou do município, o que limitava estreitamente o corpo eleitoral. (p. 94).

Por outro lado, Faoro (1975, p. 175) aponta que os *Livros da nobreza*, guardados pelas câmaras, “sofriam registros novos e inscrições progressivas, sem, contudo, eliminar a categoria aristocrática”. Franco vale-se da mesma legislação para descrever a organização posterior da Câmara Municipal de Porto Alegre: “Essa primitiva corporação municipal, estruturada na forma das Ordenações Filipinas e da legislação portuguesa, compunha-se de dois juízes ordinários, três vereadores e um procurador, eleitos trienalmente pelos „homens bons da Vila“.” (1988, p. 94).

Na interpretação de Faoro, as câmaras municipais estavam no final de uma ordem decrescente que iniciava no rei e seguia no governador geral ou vice-rei, nos capitães (capitanias). Ela compreende também as autoridades municipais, compostas de vereadores e juízes que se perdem no “exercício de atribuições mal delimitadas” (FAORO, 1975, p. 177). Chamado por Faoro do campo da colegialidade, as câmaras municipais, como autoridade local, se estruturaram e expandiram nos séculos XVI e XVII. Em vez de delimitar suas funções, terminam por criar um governo “sem lei e sem obediência, à margem do controle, inculcando ao setor público a discricção, a violência, o desrespeito ao direito [...]. Este descompasso cobrirá, por muitos séculos, o exercício privado de funções públicas e o exercício público de atribuições não legais” (ibidem, p. 182).

Nessa hierarquia, o ator político mais próximo do Legislativo municipal era o governador, já que a base de seu poder se formava em torno do município – “será a vila a base da pirâmide de poder, na ordem vertical que parte do rei – vila administrada pela Câmara ou senado da Câmara” (ibidem, p. 183). O autor aponta que muito de romance foi atribuído às câmaras municipais e pouco se viu em termos de luta autonomista, rebeldia ou usurpação no Brasil. Não era uma instituição violenta, como muitas da Inglaterra, mas subordinada. Ainda assim, muitas comunidades desejavam ser reconhecidas como vilas, para terem sua própria câmara de vereadores. Era, ao menos, a forma de garantir o “princípio da eletividade”, como diz Faoro:

[...] eleitos eram os juizes ordinários, os três vereadores (em algumas vilas, quatro), o procurador, o tesoureiro e o escrivão, cada um com as estritas atribuições que lhe conferem as Ordenações. A Câmara se compõe dos juizes ordinários e dos vereadores, os outros funcionários, eletivos ou nomeados, incumbem-se de funções pré-traçadas, sob o comando da vereança ou vereação, sem que se possa discernir, nas atribuições das autoridades, funções separadas, no tocante à administração, justiça e legislativo. (FAORO, 2001, p. 216).

Convém nos determos neste ponto, talvez secundário, pois contradiz em parte algumas análises sobre a obra de Faoro. É o caso de Campante, para quem, em Faoro “a ausência de povo é presença constante. Abúlico, o povo brasileiro não constituiu uma sociedade civil contraposta ao Estado” (2003, p. 8). Essa reflexão é perseguida pelo autor em todo seu artigo, contrapondo as interpretações de Maria Sylvia de Carvalho Franco, em *Homens livres na Ordem Escravocrata*, José Murilo de Carvalho, em *A construção da Ordem – a elite política imperial*, e Jessé Souza, *A modernização seletiva, uma reinterpretção do Brasil*. O autor não se convence do desaparecimento do papel da sociedade na época colonial e discute se essa, e não o Estado, seria lugar de renovação. Entre as críticas de Campante, destacam-se as feitas à interpretação de Jessé Souza, para quem

[...] nossas mazelas seriam obra de uma “elite má” que controla o estado [...] a grande oposição ideológica do livro será aquela entre uma sociedade guiada e controlada pelo Estado, de cima, e as sociedades onde o Estado é um fenômeno tardio e o autogoverno combina com o exercício das liberdades econômicas. (ibidem, p. 16).

A discussão dos intérpretes levanta um ponto importante para o papel do Legislativo local: se, de fato, o comércio e a classe burguesa comercial eram essenciais à conformação do Estado e à relação de subordinação imposta à população, as câmaras municipais não teriam correspondido, no campo *imaginário*¹⁶, a um espaço desejado de organização política? Pois se é verdade, nos termos de Faoro, que, mesmo numa situação de poder reduzido, os municípios *desejam ter sua câmara*, é porque elas representam um mínimo de legitimação legal e experiência de eletividade desejada pelas comunidades na colônia. O argumento de Faoro que aponta para a pouca participação do povo deve receber a seguinte ponderação: não seria o desejo por um parlamento local a forma imaginada para a expressão da sociedade subjugada?

Faoro dá atenção especial a essa relativa autonomia das câmaras. Entre os séculos XVI e XIX, diz que tudo está regulado pelo poder público e que as câmaras seriam “um ramo sexto

¹⁶ O conceito de imaginário é um dos grandes avanços das Ciências Sociais contemporâneas. Oriundo originalmente dos trabalhos de Gilbert Durand e Jacques Lacan, tem servido de base a uma série de interpretações históricas importantes. No campo da pesquisa histórica, o conceito de imaginário, no Rio Grande do Sul, tem sido utilizado por vários pesquisadores em campos distintos do conhecimento, como Sandra Pesavento e Celso Cândido. Fábio Cerqueira Leite, em *Da aplicação do conceito de imaginário no estudo da história* (Revista de História, n. 1, 1994), discute aplicações do conceito de imaginário a partir da obra de Cornelius Castoriadis.

ou ramo vivo, conforme as circunstâncias” (FAORO, 2001, p. 219). Esse potencial de ação não é próprio das câmaras brasileiras, afirma, mas decorrente das disposições das Ordenações Filipinas: “As câmaras se convertem, depois de curto viço enganador, em simples executoras das ordens superiores” (ibidem, p. 219). Primeiro, aponta Faoro, porque os juízes eram designados de fora, em vez de eleitos pelo povo. Depois, os próprios vereadores, em alguns contextos, como na Bahia, eram designados pelo rei, e daí a probabilidade forte de as câmaras de vereadores transformarem-se em “departamentos administrativos da capitania”. Na câmara baiana, Faoro aponta, nos termos de uma testemunha de época, que as razões da intervenção foram a falta de autoridade dos juízes, a ascendência do supremo tribunal da relação – que furta da Câmara suas atribuições – e as portarias dos governadores, que roubam as regalias da câmara. Segundo Faoro, essa realidade foi reconhecida pela lei de organização municipal de 1º de outubro de 1828, que garantia a tutela do governo provincial sobre as câmaras.

Assim, a passagem dos séculos XVI a XVII viu emergirem câmaras municipais subordinadas em localidades que aspiram à autonomia em relação ao mandonismo português. A Câmara de Porto Alegre insere-se neste contexto de forma tardia, na medida exata da emergência dos *homens bons* da Vila Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre.

1.3 As câmaras municipais no longo caminho dos séculos XIX e XX

Passado o capítulo 6 de *Os donos do poder*, em que os relatos da organização municipal são muitos, nos capítulos seguintes apenas há indícios que permitem reconstruir a trajetória do parlamento local. É verdade, no entanto, que a política é um elemento central dos capítulos 7 a 15 – e, portanto, de todo o segundo volume –, com a descrição da organização partidária brasileira e, com ela, a organização dos interesses no Congresso Nacional. Quer dizer, Faoro passa a maior parte da obra oferecendo referências que podem ser úteis para interpretar o papel do Poder Legislativo, mas não o faz diretamente. O que é um problema para a análise da história das câmaras municipais que desejamos realizar, ainda que uma sinalização importante seja a da influência que as câmaras recebem do poder político nacional e das assembleias provinciais. Vejamos.

Faoro afirma que o início do século XIX foi marcado pelo fato de que os senhores de terra encontravam nas câmaras de vereadores um lugar de sobrevivência:

Os senhores territoriais refugiam-se nas câmaras municipais, freados, limitados e dominados pela falsa autonomia das vilas distantes. Sua influência política será quase nula, no exercício de cargos municipais manietados, sem que as suas decisões alcancem a sede das capitanias ou os corredores da corte. (FAORO, 2001, p. 287).

As câmaras, junto com os latifúndios e a corrente que vinha dos campos e dos sertões, perdiam poder num momento de ascensão do liberalismo. É o contexto do século XIX: queda das exportações, colapso do ouro, retraimento do setor agrícola e do tráfico. Na reorganização da estrutura social, afirma Souza (2001, p. 342), “mais uma vez, ficavam excluídas as classes pobres, os agregados e dependentes que gravitavam em torno do fazendeiro”. A estrutura política continuava baseada na burocracia, que agora se nacionalizava, e no absolutismo, que respirava ares liberais. Prova é a Constituição de 1824, que assegurava direitos individuais e políticos, sem tocar no problema da divisão do poder com os cidadãos – a soberania é nacional, não popular, defende Souza. O Estado era liberal na aparência e absolutista no conteúdo, controlando as províncias através da nomeação de seus presidentes.

A ascensão do liberalismo no século XIX teve uma repercussão importante para a organização política local. A esse respeito, Faoro destaca:

Para o Brasil, as ideias importadas, a revolução aclimatada significa a modernização das instituições políticas, com o aniquilamento do residual e subjacente estatuto colonial, mal eliminado no sistema do reino unido e na corte absolutista, empecilhos à expansão das virtualidades do país emancipado, sinônimo de país livre. O mandonismo dos capitães-generais sufoca os anseios da nascente aristocracia agrária, status aspirado pelos senhores territoriais. O poder que lhes interessa não será o dos municípios, reduzidos à impotência e ao silêncio, mas o mecanismo das chefias das unidades maiores, as capitânicas, futuras províncias, com os instrumentos militares das milícias e ordenanças e das tropas de linhas. Entre as câmaras municipais e as juntas governativas, entre o núcleo local e a circunscrição geral, forma-se, na primeira hora, um elo de solidariedade e proteção recíproca, que em 1822 incorpora, na cabeça da conspiração, o príncipe D. Pedro. (2001, p. 318).

O projeto regencial, segundo Souza (2001), foi dar andamento à ideia de descentralização, à necessidade de abrir comunicações políticas com as forças locais, os municípios e as províncias, o que seria realizado pelo Código de Processo Penal (1832) e pelo Ato Adicional à Constituição (1834). O café ascendeu economicamente, o Estado reforçou o patrimonialismo, conduzindo a política centralizadora através do estamento burocrático, articulado em torno do Senado do Império. Diz Faoro (2001, p. 322): “o eleito seria, na verdade, a expressão do influxo provincial, com a conivência e o entendimento das câmaras municipais, num momento em que a parte mais popular e atuante das juntas refletia, sobretudo no sul, a face brasileira do liberalismo”. É um sistema que, segundo o autor, “procurará manter a igualdade sem a democracia, o liberalismo fora da soberania popular” (FAORO, 2001, p. 331). Foi o que aconteceu no momento da Constituinte, quando, por exemplo, a Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro enviou às demais câmaras municipais pronunciamento aclamando o imperador. O detalhe do conflito foi mencionado por Faoro: “Exigia a imprudente circular que o imperador, ao ser aclamado, jurasse „guardar, manter e

defender a constituição que fizesse a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa“.” (ibidem, p. 283).

Enquanto descreve o processo que levou à Carta Outorgada de 1824, Faoro mostra que esse momento correspondeu a uma mudança de estratégia da corte política brasileira, que passava a ter o controle do governo por meio do parlamento, em lugar da direta apropriação da soberania. A história política brasileira começava a ser a da luta de dois grandes partidos: o liberal e o conservador. O primeiro, comprometido com a ideia de soberania popular; o segundo, defendendo que o rei reina, governa e administra, com base no Conselho de Ministros e no Senado. Adiante, Faoro destaca:

A democratização do poder será outro capítulo, adiado para o novo século. Entre o rei e o parlamento, entre um rei despojado do poder executivo e um parlamento soberano, um traço de união governa, dirige, comanda e, sobretudo, muda de orientação sem que o povo sinta: na essência do sistema parlamentar, no estilo apurado pelo século XIX, há o “disfarce”, mecanismo capaz de deslocar a luta política das ruas e das antecâmaras do palácio imperial, fazendo supor a continuidade do governo, sob a permanência do Rei. (2001, p. 411).

Mas não é o tipo de partido que chama a minha atenção, mas o fato dessa *estrutura bipolar* que organiza a vida política: nossa vida política começa a ser organizada de forma bipolar, quer dizer, “do um contra o outro” e essa reminiscência ainda pode ser ouvida no interior dos debates da Câmara Municipal. Como demonstrarei nos capítulos seguintes, faz diferença a posição do espectro político em relação ao governo, a relação governo/oposição. Nesse sentido, um traço das origens do Legislativo que se faz presente é o plenário como o espaço do contraditório, da luta dos contrários e, daí, lugar de uma espécie de jogo, *o jogo político*.

Entre as demais características que Faoro destaca na relação da Câmara Federal com o rei está o papel do poder moderador. Junto com o Poder Executivo, salienta Faoro, é confiado ao imperador um poder que define a sua supremacia, deixando aos ministros a resolução dos *detalhes* da administração: “O imperador não é, entretanto, o Poder Moderador, nem o poder Executivo: ele é o chefe dos dois poderes, colocado acima deles, por obra da nação [...] cedendo até certo ponto, o movimento que as maiorias que dominam nas Câmaras imprimem aos negócios” (ibidem, p. 411).

Faoro fala em câmaras referindo-se as municipalidades, e estabelece assim o primado do Executivo sobre o Legislativo municipal; o Executivo tem se caracterizado, desde então, pela força de “anular a Câmara”, esta, a dos Deputados; única segundo Faoro, apta “a desfazer ministérios e condensar a maioria que fará o governo” (2001, p. 418). Eleições eram obras do partido no poder e, a partir de então, as câmaras estaduais passaram a ser maciçamente

controladas por um partido. Havia uma subordinação que se estendia do nível político local ao nível estadual (assembleias de representantes) e ao nível nacional (Câmara de Deputados). Faoro demonstra a árdua relação constituída entre a Câmara dos Deputados e o imperador, seja na determinação dos componentes do gabinete, seja na própria realização do processo eleitoral, “porque nem há país constituinte, nem país constituído [...] a eleição, tomada no sentido moderno, se desfigura e se dilui nos pressupostos minoritários, rigidamente circunscritos a camadas tradicionalmente limitadas” (ibidem, p. 434).

O processo eleitoral descrito por Faoro é uma página à parte. As bases foram fixadas pelas instruções de 1824, que vigem até 1842. Uma dessas bases se localizava no município, onde uma mesa paroquial era o fundamento de toda a política imperial. A eleição era, por isso, primária e “sucedia a eleição secundária, com distinção dos votantes dos eleitores” (ibidem, p. 437). Do ponto de vista do argumento do autor, as eleições organizavam-se mais pela disposição dos funcionários do que pelas aspirações do presidente de província. O papel da bancada liberal do Rio Grande do Sul seria um destaque na Câmara Federal, aponta Faoro. Naquele momento, final do século XIX, recuperava-se o papel da educação, “o caminho da nobilitação passava pela escola” (ibidem, p. 465).

O enfoque nos municípios, na obra de Faoro, somente ocorre no capítulo 14. São mais de cinco capítulos nos quais o autor se concentra na análise das características do liberalismo político, sua harmonização com o interesse dos senhores de terras e o nascimento de uma ideia de soberania popular, deixando de lado as instituições políticas. Os novos instrumentos do patrimonialismo da segunda metade do século XIX são listados pelo autor, agora “em favor das unidades federadas plantadas sobre o café” (SOUZA, 2001, p. 348). É a ênfase na análise do processo modernizador, mais econômico do que político, absorção, num só impulso, do patrimonialismo e do capitalismo: o “núcleo modernizador acabou, assim, por cair no controle dos particulares consagrados estadualmente” (ibidem, p. 349).

Nesse processo que levou à instauração da República, os militares teriam um papel importante, mais do que o Congresso e o aparelho burocrático. A política dos governadores se consolidou e as decisões políticas passaram acima do eleitorado, “passivo e inconsciente na soberania das atas falsas e das eleições a bico de pena” (FAORO, 2001, p. 691). O poder, só para os políticos e para os estados. A relação era autoritária. Numa política de presidentes, pouco interessava o Legislativo, e muito menos os órgãos políticos municipais, é o que se conclui da leitura do segundo volume. O momento em que Faoro volta a mencionar os municípios (capítulo 15) é para soldar esta engrenagem:

A chave do controle político estará na compressão eleitoral, como sempre, não necessariamente sanguinária, mas com o sacrifício da autonomia municipal [...]. A qualificação dos eleitores, a tomada e a apuração dos votos seriam confiadas às autoridades municipais, com supremacia do Presidente da Câmara ou Intendência Municipal. Cativo o município, sob intervenção, o governador, na realidade, torna-se o chefe do processo eleitoral, nomeando todos os representantes da nação, por ato próprio ou sob inspiração do Rio de Janeiro. (FAORO, 2001, p. 740).

A República nasce com um município escravizado à política nacional. A vida política local foi reorganizada com o nascimento de um Executivo municipal – nasce a figura do intendente, antecessor do prefeito –, por outro lado, Faoro registra o ponto central de valorização das câmaras com o advento da República:

Os Estados, nas suas constituições, estariam livres para organizarem os municípios, na feição que melhor lhes parecesse [...]. O Art. 68 da Constituição de 1891 – “os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite seu peculiar interesse” – será a porta aberta ao comando estadual sobre os municípios, com a nomeação dos prefeitos (superintendentes, intendentes), a designação interina deles, bem como outros mecanismos de interferência estadual. (ibidem, p. 742).

Assim, a história das câmaras municipais no Brasil é a história de uma *tutela*. Durante todo o período colonial, após o Império e na nascente República, o que ocorria com o Legislativo municipal era uma *transferência* dessa tutela. Não era seu privilégio, já que também os intendentes seriam subordinados aos interesses estaduais e nacionais. Mas o movimento, como diz Faoro, evidencia o imobilismo político municipal, que “transforma nossas escolas primárias de civismo nesse espetáculo de inércia, de passividade e indiferença” (ibidem, p. 743). A República, no entanto, transforma-se no encerramento do século XX, a partir do período da redemocratização pós-1988, de uma forma totalmente diversa do que começou, com maior autonomia e liberdade conferidas aos municípios.

1.4 Câmara Municipal de Porto Alegre

O começo da República para o Legislativo de Porto Alegre não foi diferente do que aconteceu com as demais câmaras municipais. Na República Velha, assumiram o Legislativo, em 1891, os vereadores João Antunes da Cunha Neto, presidente, João da Mata Coelho, Rafael Gonçalves Ventura, Guilherme Shell, José Domingos da Costa, Bibiano Dias de Castro, Felicíssimo Manoel de Azevedo e Antônio da Azevedo Lima, saindo do parlamento os vereadores que defendiam a monarquia. Com a Constituição de 1891, de cunho federalista, com influências positivistas, o nível estadual tinha mais poder do que o nível municipal de governo, daí que, pelo novo sistema, o Legislativo foi transformado em *conselho municipal*.

O primeiro conselho municipal, eleito pelo povo e com mandato gratuito, foi constituído por: Domingos de Sousa Brito, presidente; Gonçalo Henrique de Carvalho, secretário; conselheiros Domingos Martins Pereira e Souza, João Pimentel, Joaquim José da Silva Filho, Antônio Gomes de Carvalho e Rafael Gomes Ventura¹⁷. Esse conselho apoiava a administração do primeiro intendente eleito, Alfredo Augusto de Azevedo, que comandava o conselho e detinha o poder de legislar.

O Conselho Municipal tinha apenas funções orçamentárias e financeiras, tais como aprovar o orçamento, a prestação de contas do executivo, conceder isenções ou propor aumento de tributos municipais. Reunia-se apenas por um curto período de tempo, anualmente, e não lhe cabia o poder de autoconvocação. Essa era uma prerrogativa exclusiva do Intendente. Até 1916, esse Conselho foi unipartidário, sendo eleitos os representantes do partido com maior número de votos (eleição majoritária).¹⁸

Podemos dizer que, na época, o vereador era uma espécie de funcionário do Partido Republicano Rio-Grandense e que o prefeito exercia o governo sem oposição. As contínuas reeleições dos intendentes, como José Montauray (1897-1923), agravaram essa situação. A defesa da continuidade política era um pressuposto da *administração científica*, como defendiam os positivistas. Mas a cidade necessitava de uma câmara com maiores funções. A razão é que, no período, a cidade sofria um amplo processo de urbanização, novas avenidas foram abertas, demolições de cortiços feitas, além da expansão do comércio e da indústria, que propiciaram a emergência de inúmeros grupos sociais. Nessa época, uma lei municipal aprovou o Plano Geral de Melhoramentos (1914); o conselho foi chamado a aprovar empréstimos externos do intendente para atender às necessidades de remodelação da capital, o que ficou registrado nas atas dos anos de 1925 a 1930.

A revolução de 1930 dissolveu os conselhos municipais, que só foram restabelecidos com a Constituição de 1934 e a Constituição Estadual de 1935. A nova câmara tinha 11 vereadores, que se reuniam dois meses por ano, ou por mais 15 dias se fosse necessário. Era pouco, mas já era a retomada da vida institucional:

A Câmara examinava as contas do prefeito, votava as leis do orçamento e dedicava-se aos assuntos relativos aos impostos municipais. Os vereadores não recebiam remuneração, ocupando um cargo que pressupunha poderes limitados. Entretanto o cargo significava prestígio social com um forte cunho elitista.¹⁹

¹⁷ Conforme *História da Câmara Municipal de Porto Alegre*, disponível em <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p_secao=118>. Acesso em: 17 dez. 2012.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Conforme *História da Câmara Municipal de Porto Alegre*, disponível em <http://www2.camarapoa.rs.gov.br/default.php?p_secao=118>. Acesso em: 17 dez. 2012.

Mas essa retomada foi por pouco tempo. As câmaras municipais foram novamente dissolvidas com o Estado Novo, em 1937, dando lugar aos conselhos técnicos de administração.

Somente a partir da Constituição Federal de 1946 e da Constituição Estadual de 1947 a Câmara Municipal ressurgiu em Porto Alegre. Agora, com 21 vereadores, eleitos pelo voto direto

[...] passou a ser um órgão representativo, com pluripartidarismo. Com funções legislativas e remuneração dos vereadores, permitindo a participação das camadas médias da população no processo político, já que a vereança exigia maior dedicação, em função do período de funcionamento da Câmara ter sido ampliado.²⁰

Instalada no dia 4 de dezembro de 1947, a 1ª Legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre deu posse aos seguintes vereadores: Zacarias A. de Azevedo, Antônio Jorge Achutti, Domingos Francisco Spolidoro, Olmerindo Rui Caporal, Bonorino Butelli, João Inácio da Silva Júnior, Tarso Vieira de Farias e Luiz de Almeida Bastos, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Frederico Carlos Toledo Bordini, Darci José da Rocha, Ildo Meneghetti e Roberto Landell de Moura, do Partido Social Democrático (PSD); Marino Rodrigues dos Santos, Eloy Martins da Silva e Derly Azevedo Chaves, do Partido Social Progressista (PSP); Alcís Gonzaga, Manoel Osório da Rosa e Carlos Moraes Velhinho, do Partido Liberal (PL); José Antônio Aranha e Ludolfo Bohel, da União Democrática Nacional (UDN); José Carlos Daudt, do Partido de Representação Popular (PRP). Nos termos que abrem este capítulo, essa posse dá a ideia de *ato fundador* do Legislativo municipal na República, modelo de instalação que é repetido a cada quatro anos, desde então, e que é confirmado mais uma vez na posse da 13ª legislatura, mais de seis décadas depois.

Desse período até a década de 1990, um dos poucos estudos a respeito da história política de Porto Alegre foi elaborado pelo Núcleo de Pesquisa e Documentação em Política Rio-Grandense. Intitulado *Eleições municipais em Porto Alegre (1947-1992)*, o estudo de Maria Izabel Noll e Manoel Caetano de Araújo Passos descreve a história da Câmara Municipal através das sucessivas eleições do pós-Estado Novo, quando se consolidou a Câmara Municipal atual. A pesquisa revela que os resultados de Porto Alegre pouco coincidiam com os do Rio Grande do Sul, revelando “um eleitorado diversificado e com propostas de centro-esquerda” (NOLL; PASSOS, 1996, p. 1).

No referido estudo, é possível encontrar três fases bem características na história política municipal. Na primeira, que vai de 1945 a 1966, predomina o PTB; na segunda, de

²⁰ Ibidem.

1966 a 1982, o partido dominante é o MDB; na terceira, de 1989 a 2004, predomina o PT; e na quarta fase, e mais recente, predomina o PMDB. A eleição de José Fortunati (PDT) em 2012 sugere uma nova alteração de poder na capital, herdeira da base de governo anterior. Além disso, há uma ampla gama de pequenos partidos em todo esse período, o que também é uma característica do Legislativo municipal.

Retomo aqui as principais descrições do estudo de Noll e Passos referentes às fases acima identificadas. A primeira fase corresponde ao período 1945-1966, quando há hegemonia do PTB. Com o fim do Estado Novo e o início do período chamado de *redemocratização do país*, ocorreram eleições em 1947 para vereadores, numa época em que o prefeito era ainda nomeado. Os partidos eram estruturas nacionais, já possuíam organizações e traziam como herança a marca do varguismo: ou se era a favor ou contra Vargas, como o PSD e a UDN, respectivamente. O terceiro grande partido, o PTB, capitalizava os avanços da política sindical e, numa cidade em expansão, se tornou o maior partido da Câmara Municipal de Porto Alegre, com oito membros, abrangendo cerca de 30% do eleitorado. Na eleição seguinte, PSD, UDN e PL se uniram para enfrentar o PTB. A coalizão foi bem-sucedida e Leonel Brizola (PTB) perdeu para Ildo Menegheti (PSD e PL), mas o sucesso durou pouco, já que na eleição seguinte (1955) o crescimento do PTB garantiu sua eleição. Em 1959, via-se o PTB com conflitos internos, mantendo o trabalhismo como a principal força política, mas fragilizado com a divisão no interior do partido devido à criação do Movimento Trabalhista Renovador (MTR), de Fernando Ferrari. Essa experiência democrática só foi interrompida com o golpe militar de 1964, que não afetou muito as forças políticas na Câmara Municipal: o PTB continuou dominante durante parte do período autoritário, já que o número de vereadores nunca baixou de seis. Somente a partir de 1966, auge da ditadura, esse quadro político foi modificado, quando surgiu o bipartidarismo, com a criação, na Câmara Municipal, das bancadas da Aliança Renovadora Nacional (Arena) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que substituíram a polarização PTB/anti-PTB.

A segunda fase corresponde ao período 1968-1976, quando houve a notável ascensão do MDB. É a herança do bipartidarismo implantado na ditadura, que predominou nas eleições de 1968, 1972 e 1976, com a Arena e o MDB como as forças políticas. O MDB foi majoritário durante todo o período porque recebeu os componentes do antigo PTB, abrangendo 2/3 da Câmara de Vereadores. Os eleitos de 1976 tiveram estendidos seus mandatos até 1982, quando se fez a renovação marcada pelo pluripartidarismo. João Antonio Dib, do PDS, e Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), foram os últimos eleitos desse período, representando, respectivamente, o último prefeito indicado pelo regime

militar e o primeiro prefeito eleito após a redemocratização, instaurando, assim, a alternância do poder entre a direita e a esquerda na prefeitura. Nesse período, o eleitorado dobrou na mesma proporção que a população. Chegou-se a um milhão de habitantes; mais da metade composta por eleitores. Diferente das eleições para deputados e senadores no Rio Grande do Sul, em que predominavam votos brancos e nulos, as eleições municipais não os tinham.

A terceira fase corresponde ao período 1989-2004, marcado pela ascensão do PT. O continuísmo político conhecido na prefeitura da capital no início do século retornou nos braços da esquerda. A reforma partidária foi produto da abertura política e novas transformações foram vistas no sistema de partidos. Da Arena, nasceu o PDS; do MDB, duas vertentes, a dos trabalhistas novos e históricos que vão para o PDT, e outra, a dos demais políticos, que integram o PMDB. Mas surgiu um novo ator político. Oriundo do sindicalismo do ABC paulista, o PT teve ramificações no sul do país, sem ligações com os demais partidos. A Câmara Municipal agora tinha 33 vereadores; o PDT iniciou o período dominando as bancadas, junto com o PMDB. O PT, com um vereador, Antônio Hohlfeldt, cresceria a cada eleição, até atingir 10 vereadores. Com a conquista da prefeitura de Porto Alegre, em 1988, com Olívio Dutra, estava dada a base para a eleição dos demais vereadores do partido. A Câmara passou a ser majoritariamente composta pelo PDT e pelo PT, ainda que fossem seguidos por PMDB e PDS. Seu perfil eleitoral era semelhante ao que possuía às vésperas da ditadura militar, com uma composição que espelhava a diversidade de opções políticas do eleitorado, incluindo-se os pequenos partidos que possuíam representação.

À quarta fase, de 2005 a 2012, denomino *retrocesso da esquerda*. Com a derrota do PT na prefeitura, a esquerda perdeu espaço no Legislativo. Com isso, uma política voltada para a centro-direita do espectro político tomou conta do Legislativo, a partir da constituição de uma base parlamentar governista ampliada. A tensão tornou-se mais aguda e o binômio oposição/governo mais decisivo para a aprovação de projetos de lei. O período abordado nesta tese (2001-2008) corresponde à transição de hegemonia política no interior do Legislativo porto-alegrense: de um lado, a esquerda perdeu poder; de outro lado, a centro-direita ganhou poder. O Legislativo da capital vive a experiência de amadurecimento político: mais vereadores, mais partidos e, principalmente, uma produção maior e uma nova relação com o Poder Executivo começa a ser estabelecida. Para compreender essas mutações, é necessário adentrar os resultados de um novo campo de estudos que começa a se desenvolver na ciência política para explicar o funcionamento do parlamento: os *estudos legislativos*, objeto da próxima seção.

1.5 As câmaras municipais nos estudos legislativos

Duas sínteses da área de estudos legislativos são de indispensável retomada aqui. A primeira, de Inácio e Rennó, *Estudos legislativos no Brasil*, capítulo de *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada* (2009), apresenta o campo de estudos do Poder Legislativo como uma das áreas da ciência política que, desde o período pós-segunda guerra, vem emergindo com força nos Estados Unidos, embora, segundo os autores, haja ainda muitas dimensões a serem exploradas. Isso porque é uma produção norte-americana sobre o congresso americano, com poucos estudos sobre os demais legislativos. Os autores fizeram um levantamento e observaram que, no Brasil, os estudos não ultrapassam os últimos 15 anos de produção. É, portanto, uma área recente no Brasil, na qual predominam os estudos sobre o Congresso Nacional e, em menor número, estudos das assembleias legislativas²¹. Os autores assinalam que esses estudos evoluíram da análise dos sistemas eleitorais, partidários, de governo e do Legislativo para estudos da organização legislativa. Quer dizer, o comportamento do parlamentar tinha menos a ver com as combinações do desenho institucional (federalismo, representação proporcional etc.) e mais com a “estrutura do legislativo e [a] dinâmica assumida pelo processo decisório nessa arena” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 20). A partir dos anos 1990, afirmam os autores, é dada atenção à organização interna do Legislativo no jogo parlamentar. Trata-se de estudos que deram importância, entre outros aspectos, à integração do Legislativo na arena legislativa e, por essa razão, a relação entre o Executivo e o Legislativo se tornou central nos estudos sobre o Congresso Nacional Brasileiro e as assembleias legislativas. Nessa linha, os autores citam os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi como pioneiros no Brasil.

Uma das características destacadas por Inácio e Rennó, a qual, penso, tem validade para as câmaras municipais, é que “o sistema político brasileiro é regido por lógicas e dinâmicas contraditórias, que oferecem ora incentivos centralizadores, ora, descentralizadores de poder” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 22). Inspirados nos estudos de Carlos Pereira e Bernardo Mueller, os autores mostram que a atuação política dos parlamentares é contraditória porque é dividida, precisam atender tanto aos interesses das suas bases eleitorais

²¹ De fato, a raridade de estudos sobre câmaras municipais, anteriores ao período citado, é enorme. Localizei, após extenso levantamento, apenas a obra de Orlando M. Carvalho, *Política do município* (Editora Agir, 1946); esse estudo retoma a história das câmaras municipais no processo de centralização política do país, mostrando a tutela da qual o Legislativo é vítima. Também encontrei a obra de Mayr Godoy, *A câmara municipal* (José Buschatsky Editor, de 1978), estudo sobre câmara municipal, bem mais abrangente, considerando inúmeras novas funções atribuídas ao Legislativo – observam-se as funções complementares cívica e historiadora, raras ainda nas descrições mais recentes.

como negociar com o Executivo e com os líderes partidários. Por outro lado, os autores afirmam que a pesquisa empírica sobre a organização legislativa, ao reconstruir seus agentes e sua dinâmica de funcionamento no nível micro, é o que tem possibilitado avanços nesta área de estudos.

Outro balanço importante da produção dos estudos legislativos é realizado por Fernando Limongi em *Estudos legislativos*, capítulo da obra *Ciência política* (2010). Confirmando o diagnóstico de Inácio e Rennó, de que os estudos legislativos nascem como uma importação dos estudos políticos americanos, Limongi acrescenta o fato de que tais estudos, em função da necessidade de imposição, pelo Poder Executivo, de majorias no Congresso, terminou por produzir a “ausência de mecanismos que incluam a cooperação entre o Poder Executivo e o Legislativo [necessária devido à] explosão de demandas que se segue a entrada das massas no sistema político” (ibidem, p. 166). O autor defende a perspectiva neoinstitucionalista, uma corrente forte de análise nas ciências sociais que privilegia a *organização dos trabalhos parlamentares*, um dos achados das investigações que se seguiram nessa linha analítica. Com relação ao tema da hegemonia do Executivo, apontada por vários estudos, assinala: “Contudo, a preponderância legislativa do Executivo não implica fraqueza do Poder Legislativo e não deve ser tomada nesse sentido. O sucesso e a dominância do Executivo só são possíveis se este contar com o apoio do Legislativo” (ibidem, p. 170). Toda a argumentação seguinte de Limongi vai na direção de mostrar o sucesso legislativo do Executivo, mas isso acontece, principalmente, porque, no nível federal, distinto do municipal, o presidente dispõe de um recurso que não dispõe o prefeito, a edição de medidas provisórias.

O problema é que tanto Limongi quanto Inácio e Rennó não se detêm, nestas revisões, no exame da qualidade da produção legislativa no Brasil, como encontrado no estudo de Paolo Ricci, intitulado *De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada* (2006). Seu estudo é importante por ter oferecido alguns *insights* para a análise que empreenderemos. Para esse autor, a produção legislativa pode ser avaliada a partir dos fatores institucionais que influenciam e estruturam o comportamento legislativo dos parlamentares. Ricci refere-se aos determinantes na arena eleitoral, tomando por base os estudos do Congresso Americano; na produção legislativa, devido ao fato de que os políticos estão mais preocupados com sua própria reeleição, eles tendem a fazer leis que concentrem benefícios nos distritos de eleição. Nessa perspectiva, o autor segue teóricos que argumentam

que isso se dá pela fraqueza do sistema partidário e pelas características do *voto pessoal*, que ainda predominam no Brasil²².

Mas Ricci vai além, pois sua análise caracteriza uma das vertentes dos estudos legislativos que, em primeiro lugar, valoriza os determinantes da prática legislativa. Ricci, tomando Mainwaring (1999) e Ames (2001), descreve uma linha de análise que compreende as práticas legislativas – no caso, do Congresso Nacional – como limitadas aos redutos eleitorais do legislador. Essa análise aporta aos estudos legislativos locais a sugestão de que a ação individual de cada parlamentar é mais importante do que as estratégias legislativas do partido ao qual pertence, “uma vez que o partido político tem pouco envolvimento com o processo de formulação de políticas no âmbito legislativo” (RICCI, 2006, p. 700). Daí que o posicionamento de cada vereador ao longo da tramitação dos projetos seja posta em evidência na análise realizada nesta tese.

De outra parte, Ricci mostra que estudos como os de Figueiredo e Limongi (1995), Santos (1997, 1999) e Amorim Neto (2000) começaram a questionar, no campo dos estudos legislativos brasileiros, a hipótese acima referida e resgataram o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças e o peso relativo das regras decisórias internas do Congresso:

A questão empírica era verificar se e em que medida esses incentivos se refletem no conteúdo das leis. [...] Passou-se a exigir da análise conceitual uma explicação teórica do comportamento legislativo do congresso. A tarefa empírica tornou-se verificar que tipo de leis são produzidas. (RICCI, 2006, p. 701).

Essa abordagem suscitou, para meu estudo, uma questão: a conduta legislativa dos vereadores pode ser analisada como decorrência dos incentivos oferecidos pelo sistema eleitoral ou haveria fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório, que precisariam ser levados em conta? O problema é que Ricci se coloca de um ponto de vista em que o local pode ser tanto um município quanto uma região, uma vez que enfoca os membros do Congresso Nacional. Mas como ficam as tendências dos estudos legislativos quando confrontadas com o fato de que é no próprio local que os vereadores buscam sua legitimação? Entendo que se trata de um problema de *proporção*, já que, em Porto Alegre, os vereadores também têm ou podem ter representação espacial, de regiões da cidade.

Outra questão: ainda que os incentivos eleitorais estimulem o individualismo dos vereadores, a afinidade pessoal e a atuação profissional são ou não fatores importantes para explicar o comportamento político dos vereadores? Sustento a ideia de que, mais do que atender às necessidades de determinadas regiões, em que os vereadores garantem seu

²² Conforme Mainwaring (1991) e Shugart e Carey (1959).

eleitorado, a profissão e a afinidade com a educação é que são fatores responsáveis pela resolução dos conflitos existentes no campo educacional, manifestados entre aspirações na arena eleitoral e na arena legislativa.

Uma dimensão analítica importante demonstrada por Ricci é a possibilidade de classificação dos projetos de lei. Na pesquisa que realizei, levei a efeito essa classificação, no que concerne aos projetos voltados para o campo da educação: há processos que buscam inserir disciplinas, que regulam a natureza da infraestrutura, que tratam de solenidades e eventos, entre outros temas. O autor analisa a totalidade dos projetos de lei, sejam eles aprovados ou não, vetados ou não, e disso tira suas conclusões de pesquisa²³. Essa sistemática é interessante porque pode revelar conflitos entre os vereadores e o prefeito e entre os vereadores entre si, da mesma forma que revela para o Congresso²⁴. Segundo ele:

A categoria dos projetos rejeitados é essencial para se observar, por um lado, a capacidade autorreguladora do Congresso – em particular, será interessante ressaltar que tipos de projetos são rejeitados, e quais os sancionados. Nesse sentido, é oportuno diferenciar os projetos rejeitados dos demais projetos que, engavetados ao longo da legislatura, foram, ao seu término, arquivados sem votação final alguma. (RICCI, 2006, p. 702).

As ações dos congressistas são determinadas pelas regras eleitorais, essa é uma das conclusões dos Estudos Legislativos para o comportamento legislativo dos parlamentares. Quer dizer, tais estudos sugerem que, para garantir a reeleição, os vereadores estariam comprometidos com os interesses de suas bases eleitorais. Nessa perspectiva, seria rara a iniciativa de projetos que tratassem de assuntos de ordem mais geral, pois a produção da legislação estaria “obstinadamente caracterizada pela ressalva de que as normas produzidas pelo legislativo são secundárias e de importância relativa, já que repletas de concessões e vantagens particularistas” (ibidem, p. 702). Ricci aponta outras características que reforçam essa postura, tais como campanhas eleitorais personalizadas, incapacidade de pré-seleção dos candidatos pelas lideranças e a dificuldade de impor disciplina durante as decisões do Congresso.

²³ Oliveira dedica o capítulo terceiro de seu livro *Políticas educacionais no Brasil. Qual o papel do Poder Legislativo?* (Protexoto, 2008) a analisar unicamente as proposições rejeitadas. Para a autora, “no seu conjunto, tais proposições configuram-se mais como uma antiagenda, introduzindo matérias no processo legislativo que, caso se transformassem em norma jurídica, promoveriam um caos legislativo na educação nacional” (p. 142).

²⁴ Em *O PT em Porto Alegre: balanço introdutório* (capítulo de *O jeito petista de governar*, Mercado Aberto, 2002), assinalo a carência de iniciativas de políticas educacionais por parte do prefeito de Porto Alegre, a partir de um balanço produzido pelo jornal Zero Hora: “Pobreza desafia Prefeitura de Porto Alegre (9 jan. 2002). À época, ao fazer a crítica da elasticidade com que o PT fazia suas alianças, assinalo que “O PT alimentou uma dicotomia política entre o Legislativo e o Executivo, desnecessária. O exemplo é que o Orçamento Participativo não conta com uma lei que o legitime” (BARCELLOS, 2002, p. 125).

Esse ponto de vista me leva a perguntar: as regras e o entendimento dado pelos estudos legislativos realizados até o presente, para a Câmara dos Deputados e o Senado, se aplicam às câmaras municipais? É provável que sim, já que, numa esfera subnacional, no caso, na análise do comportamento político das assembleias legislativas, as mesmas tendências têm sido verificadas²⁵. Mas quais seriam exatamente as características que aproximariam a lógica do funcionamento das câmaras de vereadores das demais instâncias políticas? Seguindo a reflexão de Ricci, uma primeira característica estaria no fato de que, na política brasileira, predomina o *voto pessoal*, do que decorre, trazendo essa ideia para o governo local, que os vereadores sejam devedores do *bairro* que os elegeu; outra característica seria a indisciplina partidária, pois propicia que a ação política se volte para o atendimento das necessidades dos redutos eleitorais. Pergunto, contudo, se de fato é assim. É curioso falar de redutos paroquiais numa política que é local, pois não há outros interesses a satisfazer.

Uma série de marcas discutida por Ricci para o âmbito do parlamento federal pode ser confrontada com o âmbito local. Por contraste, então, pontuo marcas distintivas dos parlamentos municipais: maior contato direto entre representado e representante; maior potencial de reconhecimento dos eleitores *de cada um*, num contexto competitivo em que os candidatos pegam carona entre si; menor custo de investimento para a reeleição; busca de aprovação de projetos que distribuam benefícios difusos, projetos que tenham visibilidade na cidade, mais do que no bairro ou na região da cidade.

Ricci deu-se conta em sua pesquisa de uma estranha lógica. Por um lado, encontrou políticas distributivas e paroquiais bem-sucedidas, e, por outro, encontrou projetos de mesmo teor que não tiveram a mesma sorte, foram rejeitados ou até vetados. Sua tese é interessante porque coloca em xeque a ideia de que políticas paroquiais nascem nas comissões e políticas redistributivas concentram-se no plenário e no Executivo. Quer dizer, o fato de que determinados projetos são recusados no âmbito das comissões, segundo Ricci, é um indicador importante de análise sobre *quem é*, afinal, o centro decisório. O autor salienta o papel das comissões, pois, de alguma forma, sua posição afeta e influencia o processo decisório – provas, emendas e pareceres são formas de interação típicas das comissões. Para ele, “o que

²⁵ Aqui, a rigor, trata-se do uso do método comparativo como instrumento de construção de uma nova teoria. Em *O uso do método comparativo em Ciências Sociais*, Sérgio Schneider e Cláudia Job Schmitz (1998) assinalam que a comparação é inerente ao processo de construção do conhecimento. Ele é um método que possibilita a construção de raciocínios, a descoberta de regularidades, para explicar os fenômenos sociais. O estudo analisa a contribuição de Marx, Weber e Durkheim. Os autores analisam a obra *As origens sociais da ditadura e da democracia*, de Barrington Moore Jr., para demonstrar essa ideia.

ocorre salientar é que os dados apontam para o fato de que as comissões parecem agir como arenas de veto” (RICCI, 2006, p. 713).

Os estudos legislativos, originários da ciência política e da sociologia política, são abordagens institucionalistas, nas quais, segundo Lopez (2004, p. 153), “valores culturais e as representações sociais têm pouca relevância como variáveis explicativas dos resultados da interação entre os atores políticos”. Para o autor, essa literatura tem poucos trabalhos direcionados ao município, ao que se agrega um problema:

[...] quando muito, a política municipal e sua dinâmica interna servem como exemplo ilustrativo das redes que vinculam os políticos municipais, estaduais e federais. Isso se deve, em parte, à ideia de que a política municipal é menos relevante para compreender o sistema político de maneira mais ampla, além de ter menor importância do ponto de vista teórico. (ibidem, p. 153).

O resgate do valor da esfera municipal no ordenamento das relações políticas de âmbito nacional ainda é tarefa por fazer, já que apenas está presente em estudos clássicos da literatura política brasileira, como em Queiroz (1976) e Leal (1997), e nos estudos de antropologia política, como o de Bezerra (1999). Não pode ser uma perspectiva *menor*, já que a qualidade da democracia depende da possibilidade real de participação da sociedade e de sua adequada representação. Diz Hoffmaister (2004, p. 9) a respeito:

No Brasil há 5.561 municípios e conseqüentemente 5.561 parlamentos locais, as câmaras municipais. Parece que alguns acreditam que isso seja um exagero. Discordo! 5.561 câmaras para 170 milhões de pessoas não é um exagero. Há muitos países com mais municípios e câmaras que o Brasil. Na Alemanha, por exemplo, existem por volta de 13.500 municípios para 80 milhões de habitantes; além disso, nos maiores há conselhos distritais, com uma representação com base em eleições democráticas. Junto com o conselho geral do município são eleitos também os integrantes destes conselhos. Isto significa que, com a metade da população, há na Alemanha muito mais representantes e mais espaços de participação política para os cidadãos.

Se os municípios e, por decorrência, as câmaras municipais, têm tamanha importância, por que há tão poucos estudos a respeito? O estudo da contribuição das câmaras municipais na formulação de políticas públicas é recente. A sistematização da produção existente, naquilo que se convencionou chamar de *estado da arte* deste campo, só pode ser feita a partir das pesquisas de nível de pós-graduação, que se tornam fundamentais para o conhecimento do processo histórico dos legislativos locais, instrumentos necessários ao aperfeiçoamento institucional-organizacional e, especialmente, de valorização do lugar que ocupam na formulação de políticas públicas. Mesmo livros e artigos de periódicos disponíveis, como de Andrade (1998), Kerbauy (2005) e Silveira (2009), são textos de caráter mais preliminar em termos de tratamento do tema.

Fiz uma busca, no mês de novembro de 2012 – no banco de teses e dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – por pesquisas de mestrado e doutorado sobre câmaras municipais. O objetivo era mapear o campo de modo a inserir meu estudo nesse conjunto. Encontrei trabalhos significativos concluídos no período 1993-2012, mas creio que essa seleção ainda é uma visão parcial do *estado da arte*. É que, em mais de uma oportunidade, encontrei pesquisas nos bancos de teses de universidades específicas que não constavam dos bancos pesquisados. Foi o caso dos bancos de teses e dissertações da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), entre outros, o que me permitiu ampliar a compilação de estudos significativos e definir categorias ou áreas temáticas de preferência, possibilitando afinar o lugar em que meu estudo estava situado. Também constatei, consultando posteriormente os sites de outras bibliotecas universitárias, que estudos sobre meu tema não estavam cadastrados no site do banco de teses e dissertações das três instituições selecionadas. Dissertações sobre as relações Executivo-Legislativo no âmbito local (RAIMUNDO, 2005), teses sobre as relações de gênero na formação das câmaras municipais (BRABO, 2003); estudos mais recentes não apareciam na listagem daqueles bancos, enquanto estudos mais antigos (KUSHINIR, 1993) estavam presentes. Quer dizer, ainda que referenciado nos melhores bancos de teses nacionais, o levantamento que consegui realizar revela o problema atual do cadastramento disperso da produção nacional e, por essa razão, deve ser entendido como uma espécie de mapa introdutório do *estado da questão*. A pesquisa geral da produção nacional em todos os centros de pesquisa do país foge às possibilidades de meu estudo, e esta é a razão da decisão por limitar apenas aos três bancos iniciais indicados. Mesmo assim, nas indicações levantadas, problemas existiram: a falta de dados nos resumos das teses e dissertações e nível heterogêneo da produção, lacuna que foi suprida, ao menos em parte, com uma leitura parcial do referido estudo, naqueles capítulos de interesse e o estabelecimento de uma tipologia. Esse levantamento foi importante porque permite situar, para o leitor, esta tese no contexto da produção nacional sobre os parlamentos municipais, além de acessar teses e dissertações que se mostraram fundamentais para este estudo (SILVA, 2007; FIORILO, 2006; SANTOS, 2010; SABBADO, 2010; BERNARDI, 2006). O resultado alcançado é um panorama dos estudos sobre câmaras municipais. Não encontrei balanço semelhante nos estudos revisados.

Inicialmente, os dados primários relativos à produção acadêmica dos programas de pós-graduação nacionais foram incluídos no banco de dados desta tese para, em seguida, servirem de base para sua inserção em categorias ou áreas temáticas dominantes. Houve um processo de seleção das pesquisas em função da pertinência temática a este estudo. Aqui não estão incluídos, por exemplo, estudos de Poder Legislativo em outros níveis, os quais, posteriormente, foram usados como contraponto neste estudo – por exemplo, Ricci (2006). Incluí, contudo, estudos sobre as origens do parlamento ou que apresentassem ao menos um capítulo dedicado à história da Câmara Municipal de Porto Alegre. Outros temas foram incluídos em categorias genéricas, como *perspectiva dos atores*, por se referirem a um aspecto importante como o poder de agenda (SANTOS, 2010), na medida em que desenvolviam uma metodologia de interesse. Isso significa que, como qualquer classificação, foi elaborada com certa *elasticidade*, de acordo com meu julgamento. No total foram encontradas 61 teses, que possibilitaram a distribuição segundo seis temas específicos, sintetizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Quantitativo de teses e dissertações sobre as câmaras municipais, por categoria temática (1993-2012)

Temática	Descrição da temática	Nº de estudos	
		f	%
Abordagem histórica	Análise diacrônica do Poder Legislativo local, patrimonialismo, normatização, religiosidade, história comparada, código de posturas, análises histórico-linguísticas.	12	19,3
Perspectiva dos atores	Análise do comportamento dos atores no interior do processo Legislativo na perspectiva sincrônica dos acontecimentos, enfatizando os seguintes aspectos: lobby e seu impacto, grupos de interesse, gestão de pessoas, percepção emocional, carreira política, cultura política e poder de agenda.	7	11,4
Políticas públicas	Análise da elaboração de programas governamentais no interior do Poder Legislativo, enfatizando: a produção do espaço urbano, crítica de planos diretores, desenvolvimento social, financiamento da educação e profissionalização docente.	7	11,4
Câmara Municipal de Porto Alegre	Diferentes aspectos da Câmara: relação da Câmara Municipal de Porto Alegre com a prefeitura, a presença da religiosidade no parlamento, a importância da comunicação, história da Câmara, organização da vida cotidiana.	11	18,0
Processo legislativo municipal	Organização legislativa, inserindo os instrumentos de ação do vereador no processo de produção legal, estabelecendo suas relações com o Executivo; estudo de casos locais.	6	9,8
Conjuntura política	Estudos de caso; a ação do Legislativo municipal no contexto legislativo brasileiro.	11	18,0
Outros	Abordagens diversas, como comunicação, religiosidade, gênero.	7	11,4
Total		61	100

Fonte: bancos de teses do CNPq, da Capes e do IBICT

Cabe observar que os temas às vezes se entrelaçam ao longo das dissertações de mestrado e teses de doutorado e que os autores repitam, em seu interior, de diversas formas, aspectos comuns da organização legislativa. O registro das pesquisas levou em conta o foco principal que minha avaliação conferiu a cada estudo, levando em consideração o foco da minha pesquisa; os trabalhos encontram-se sumarizados no Anexo I da tese. São pesquisas de duas fontes: dissertações de mestrado e teses de doutorado, deixando de lado outras produções, como relatórios de pesquisa de outra natureza, artigos científicos e livros. Encontrei 52 dissertações de mestrado (85,2%) e nove teses de doutorado (14,7%), assim distribuídas: quatro na região nordeste (6,5%), oito no centro-oeste (13,1%), 19 no sul (31,1%), 28 no sudeste (45,9%) e nenhuma em instituição da região norte do país.

A preponderância dos estudos é do centro do país, da região sudeste – principalmente da USP e da Unicamp –, que detém 28 casos, 45,9% da produção, portanto, quase a metade dos estudos. Mas pode-se notar a emergência do sul do país (UFRGS, PUCRS e UFSC), que vem logo atrás, com 19 casos. Por um lado, significa que a tradição no campo das pesquisas sobre câmaras municipais tem sido da região que concentra o maior número de programas de pós-graduação brasileiros – São Paulo e Rio de Janeiro, sendo que nesse último estado também a Fundação Getúlio Vargas (FGV) tem importante destaque. Mas as regiões sul e centro-oeste, sugerem os dados, reagem a este contexto hegemônico e, juntas, somam 27 casos, ou 44,2%, quase se equiparando à produção da região sudeste. Ainda que o espaço temporal em que encontramos estudos remonte aos anos 1990, os dados revelam que é a partir dos anos 2000 que o tema das câmaras municipais assume maior relevância. Entre 1993 e 2000, tivemos apenas cinco estudos (8,1%), no período de 2001 a 2004, 19 casos (31,4%), e após, no período 2005-2008, 22 casos (36%); de 2009 a 2012 foram encontrados 16 casos, retornando ao patamar de 2001-2004. No quadriênio mais recente, há que se considerar que pode haver estudos que não estejam inseridos nos bancos de teses e dissertações consultados, em função do tempo e dos procedimentos necessários para serem registrados.

Na sequência, comento alguns dos estudos, por categoria temática.

1.5.1 As abordagens históricas

Os 12 estudos inseridos nessa temática abrangem oito dissertações de mestrado e quatro teses de doutorado. Nessa temática, a USP e a Unicamp são líderes, cada uma com três trabalhos localizados. Foi na primeira universidade que Ribeiro (2009) analisou, na Câmara Municipal de São Paulo, como os representantes locais organizaram a distribuição das terras.

O autor mostra que, no passado – ou no presente –, o modo como se dão os arranjos políticos no interior da câmara é determinante para a acomodação das forças locais, o que vale, inclusive, como salienta o autor, para as relações interinstitucionais, naquele caso, com o governador.

Silva Filho (2009), analisando a estruturação da Câmara Municipal de Vila Rica, mostra que, também nesta, é a elite local que toma assento e, para isso, mostra o legado da organização das câmaras municipais em Portugal, cujo modelo foi trazido para o Brasil. É uma câmara municipal distinta da atual, é verdade, com cargos que, além dos próprios vereadores, incluem juízes ordinários e procuradores. O fato de que os procuradores tenham tido no passado uma função tão importante ou equivalente àquela dos próprios vereadores aponta para uma razão histórica para que ainda hoje façam parte do organograma do Legislativo e tenham tanta influência. Essa reminiscência histórica mostra que, no passado, como no presente, o campo legal funda a função legislativa com atores distintos – para sua criação e execução. Por outro lado, Silva Filho (2009) mostra o quanto essa composição era decorrente da própria organização da economia local, baseada na economia mineradora e que, portanto, problemas de abastecimento e a criação de infraestrutura faziam parte do universo dos problemas dos vereadores daquela época.

No conjunto de teses de história dos legislativos, duas tratam especificamente da Câmara Municipal de Porto Alegre (COMISSOLI, 2008; MALMANN, 2004), mas foram categorizadas em *Câmara Municipal de Porto Alegre*. Anoto também que, além de Porto Alegre, outra câmara teve sua história preservada: a Câmara Municipal de São Sebastião do Caí, estudada por Martini (2010). Seu estudo, em que pese seguir a linha dos estudos do centro do país no que se refere à definição dos atores, avança ao incluir um capítulo específico sobre o código de posturas municipal, legislação que garante o controle político da elite sobre a população local. O tema, que foi também o centro da dissertação de Pinheiro (2010), na concepção de Martini reflete as características de uma elite que, no passado caiense, “não pode ser apresentada como um grupo homogêneo” (2010, p. 314); apesar de ser comum a presença de fazendeiros ricos e comerciantes, a autora localizou, inclusive, um professor entre os membros daquele Legislativo – lembremos que a autora está analisando uma história que data da segunda metade do século XIX.

1.5.2 A Câmara Municipal de Porto Alegre

O segundo grupo mais numeroso de estudos sobre câmaras municipais corresponde a 11 trabalhos sobre a própria Câmara de Porto Alegre. Esse grupo é composto por 10 dissertações de mestrado e uma tese de doutorado. Nele estão os dois trabalhos, acima assinalados, de natureza histórica sobre a Câmara de Porto Alegre. Malmann (2004) foi o primeiro a defender seu estudo, com sua tese de mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em História da PUCRS. Quatro anos depois, Comissoli (2008) defendeu, na Universidade Federal Fluminense, estudo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. O primeiro tratou de fazer um desenho geral não apenas da Câmara Municipal de Porto Alegre, mas da própria história do município em que esta estava inscrita, com suas relações econômicas e políticas. O segundo aprofundou mais as relações internas do Legislativo, seus atores; por exemplo, retoma o papel dos procuradores da Câmara, que tinham uma função muito importante no passado: a de representar a Câmara Municipal diretamente no império português. Mas havia algo na definição de vereador que deve ser preservado: o *homem bom* não era apenas aquele oligarca, membro da elite, que se fazia representar na Câmara de Porto Alegre através de seu *bando* (família): “ser homem bom significava estar envolvido na administração pública da Capitania por meio de sua Câmara”, mas, assinala o autor, “tão importante quanto a possibilidade oferecida pela Câmara de intervir na economia pública era a existência de contatos comerciais particulares” (COMISSOLI, 2008, p. 176). Assim, o que é a vida do vereador no campo privado influencia o que é a sua vida pública.

De fato, as teses referentes à Câmara Municipal são o produto do cruzamento das abordagens disponíveis. Não apenas da história, como os estudos de Comissoli e Malmann demonstram, mas também de abordagens da sociologia (MARTINS, 2004; KUNZLER, 2002), antropologia (SANTOS, 2005), comunicação (PEDROSO, 2006), política (SOARES, 2002; BARTH, 2006; DIAS, 2002; SILVA, 2007), além de contemplarem estudos no campo das relações de gênero (SEBENELO, 2004). Desses estudos, merece destaque especial o de Dias (2002) – *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre* –, pois é, de longe, um dos melhores livros de análise política sobre o Legislativo. Prêmio *Tese de Doutorado* da IUPERJ no ano 2000, a obra, publicada pela Editora da UFMG com o pretexto de descrever os efeitos do Orçamento Participativo (OP) na Câmara Municipal de Porto Alegre, reconstrói o lugar do parlamento no interior das teorias democráticas e da participação. Analisa como se dá a luta pela distribuição efetiva e simbólica dos recursos públicos entre os atores políticos, revela os efeitos do OP

sobre os vereadores: constrangimento e renúncia, constatados pelas entrevistas que a autora realizou com vereadores. A contradição que Dias (2002) percebeu é que, sem nenhuma institucionalização formal, o OP produziu uma redução na capacidade de os vereadores interferirem na distribuição dos recursos:

[...] alterar o plano orçamentário definido pelo executivo em conjunto com o Orçamento Participativo poderia significar um desprezo do vereador com relação à vontade expressa de milhares de eleitores, potencialmente responsáveis pelos votos que recebeu ou que ainda precisará receber para se reeleger. (ibidem, p. 221).

O que Márcia Dias fez em relação aos estudos que resenhamos até agora: ela deslocou a perspectiva que posiciona o vereador como representante de interesses para a do vereador como vetor de interesses. O deslocamento é a passagem da ideia patrimonialista, em que o papel do vereador é afirmar os seus interesses de classe, à ideia de representação: o papel de mediação de conflitos.

Por outro lado, há estudos que retomam um aspecto conjuntural de extrema importância para meu trabalho. Silva (2007) abordou parte do período que estudo em seu trabalho, ao analisar o comportamento da Câmara Municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça. É um estudo que se assemelha ao de Dias (2002), por tratar das relações entre o Executivo e o Legislativo. Seu diferencial é, no entanto, retomar a relação dos vereadores com as decisões e ações relativas ao orçamento, exatamente do ponto onde parou a análise de Márcia Dias; quer dizer, se a autora viu a redução da atuação dos vereadores, Silva vê a retomada da atuação com o governo Fogaça. Mas ainda há outro aspecto fundamental em sua análise: a recuperação da iniciativa legislativa através dos pedidos de providência:

Outra prática retomada pelo Legislativo a partir de 2005 foi a utilização dos Pedidos de Providência, que é uma requisição feita pelo Vereador diretamente ao Executivo, solicitando que alguma obra seja feita pela prefeitura. Nas gestões petistas, o governo negou-se a atender aos pedidos dos vereadores: de acordo com o Executivo, essas solicitações não se dispuseram a ver seus pedidos apreciados pela população, esse instrumento deixou de ser utilizado. A situação inverte-se no governo Fogaça. (SILVA, 2007, p. 14).

De fato, verifiquei que, no que concerne aos pedidos de providências, não foi exatamente o que é descrito por Silva o que ocorreu. Constatei que muitos desses pedidos foram atendidos durante os governos petistas, exceto, justamente, os da situação. Creio que essa diferença se deve às fontes de pesquisa: revisei as proposições por via eletrônica e pude constatar o atendimento de diversos pedidos; a autora, muito provavelmente, obteve informações somente por meio das entrevistas que realizou.

1.5.3 Perspectiva dos atores

Outro grupo de estudos sobre câmaras municipais trata da perspectiva dos atores na câmara municipal; com sete trabalhos, são cinco dissertações de mestrado e duas teses de doutorado. São estudos produzidos entre 2003 e 2010 que têm como objeto o *lobby* (SANTOS, 2010), os grupos de pressão (PIERINI, 2003), a carreira política (MALUF, 2006), a relação Executivo-Legislativo (SABBADO, 2010), a cultura e a representação política (RUSSO, 2007; GORNIK, 2004). Desses trabalhos, ao menos dois são de muita importância para meu estudo.

O primeiro é de Rui Tavares Maluf – *Amadores, passageiros e profissionais: carreira política na Câmara Municipal de São Paulo*. Tese de doutorado defendida em 2006, inspirado em Downs, e que vê o agente político como um agente racional; sua proposta de classificação do vereador (amador, permanente, quase permanente e de passagem) sugere, como o mesmo aponta, a necessidade de os pesquisadores se permitirem certa liberdade intelectual ao se debruçarem sobre esse objeto.

O segundo estudo a mencionar é o de Laís Soares Sabbado – *Poder de agenda em esfera local: uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas (2001-2008)* –, pelo objeto, já que a autora analisa a produção legislativa em sua cidade, e pelo corte cronológico, idêntico ao escolhido para meu estudo. Ela praticamente dá a linha de desenvolvimento para estudos do gênero: a necessidade da retomada da discussão do presidencialismo de coalizão no nível local; a necessidade de estabelecer o arcabouço das relações entre o Executivo e o Legislativo (o que inclui uma descrição da eleição para prefeito, no seu estudo); a análise pormenorizada da produção legislativa. No entanto, sua análise, diferente da deste trabalho, enfatizou a produção legislativa do Executivo pelotense (Projetos de Lei do Executivo e Projetos de Lei Complementar do Executivo), nas gestões de Marroni (2001-2004) e Bernardo de Souza/Fetter Jr. (2005-2008). Sua tipologia é inspiradora para as categorias adotadas, já que levantou indicadores quanto a: matéria ou área; abrangência; e resultado. Além disso, Sabbado propõe o uso do método comparativo, entre os governos, mostra a importância de considerar, na agenda legislativa, caso a caso, olhando os debates gerados em cada projeto, o conteúdo dos projetos *vis-à-vis* as agendas de governos e as diferenças que podem existir entre períodos de governo mesmo com dados quantitativos semelhantes.

1.5.4 Políticas públicas

O grupo de estudos que classificamos como de *políticas públicas* tem o mesmo número de ocorrências que o anterior, com sete casos, todos de dissertações de mestrado. Essa categoria reúne estudos que revelam a maior ou menor influência do Poder Legislativo municipal na construção de políticas públicas, quer pela sua atuação na determinação da produção do espaço urbano (GONÇALVES, 2008; SILVA, 2001), quer pelas perspectivas de atuação no campo social (SILVA, 2006; MACEDO, 2004), ou ainda pela sua capacidade de afetar os gastos municipais gerais ou com a educação (SILVEIRA, 2010; SANTOS, 1997). Desse conjunto, destaco duas dissertações.

A primeira é de Gonçalves (2008), cujo foco é a atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte na formulação do plano diretor. O destaque que dou se deve à autora apontar que os novos limites não são o caráter suposto de classe ou econômico encarnado pelos vereadores, mas os limites impostos pelo próprio Executivo ao Legislativo. Sua análise, entretanto, é esperançosa e valorizadora do papel que deve ser assumido pelo Poder Legislativo:

Cabe ressaltar que o projeto de esfera pública não tem chance de prosperar enquanto a cidade do conflito estiver submersa em um mar de consensos “fáceis” ou pré-estabelecidos, enquanto imperar a apatia política e enquanto o “discurso do possível” impedir que se sonhe com futuros alternativos. Sua efetivação exige que a política, condição para a realização democrática, seja vista como possibilidade transformadora de significações e instituições ou como criação histórica. Se o mundo humano é essencialmente o mundo da política, das palavras e dos atos, o desencanto com a esfera pública seria o desencanto do homem consigo mesmo. (ibidem, p. 187).

Outro estudo é o de Vieira (2004). Ainda que o autor analise o papel do Legislativo num período remoto (1892-1930), o que poderia sugerir que seu lugar mais apropriado fosse na categoria *história das câmaras municipais*, ele está preocupado com a profissionalização docente, ou melhor, com a história da construção de políticas de profissionalização docente na cidade de Uberabinha – como era chamada então Uberlândia, antes dos anos 1930 – e encontra nas leis aprovadas pela câmara municipal a fonte de pesquisa. Analisando as discussões presentes nas atas da Câmara Municipal de Uberabinha, o autor verificou a emergência de uma legislação educacional que se apresentou diferenciada daquela do estado mineiro, mais progressista e valorizadora do professor. A autora, analisando as diversas leis discutidas e aprovadas pela câmara municipal, verificou a sua importância na consolidação de um perfil profissional docente de vanguarda, produto de um contexto de modernidade reformadora assumida pelos legisladores. Dá como exemplo a lei municipal nº 278, que, com

seus 48 artigos, garantiu a criação e a manutenção de sete escolas rurais e uma urbana, além de recompor os salários dos professores municipais.

Outro trabalho, nessa linha, é o de Santos (2004), que analisou o financiamento da educação na Prefeitura de São Paulo entre 1986 e 1996. Ainda que seu foco seja o Poder Executivo, no capítulo que trata da Câmara Municipal o autor reconheceu a importância do Poder Legislativo como fiscalizador do Executivo no que se refere ao orçamento da educação. Santos registrou a crítica do então vereador do PT, Odilon Guedes, em relação à aprovação, pelo Tribunal de Contas do Município, do parecer às contas do prefeito no exercício de 2003, pelo qual esse tribunal assumia “cada vez mais o papel de um órgão político em vez de um órgão técnico auxiliar da Câmara Municipal” (ibidem, p. 80).

1.5.5 Conjuntura política

Onze trabalhos, todos eles dissertações de mestrado, foram categorizados em *estudos de conjuntura*, quer dizer, analisam a câmara municipal no contexto recente do desenvolvimento democrático brasileiro, regra geral pós-Constituição de 1988. Cinco deles estudam cinco câmaras municipais nesse contexto. Além disso, nessa categoria estão incluídos os estudos que tratam de aspectos gerais do parlamento na contemporaneidade (LONGO, 2002; ROCHA, 1995), bem como sua natureza reformada (SILVA, 1998; TORON, 2003).

Faço aqui uma digressão para falar da análise de conjuntura política, pois, embora pareça de definição fácil, não o é.

Para Cruz (2000, p. 145-152), à exceção da economia, o campo da análise de conjuntura política não é área específica da ciência política ou da sociologia, como deveria ser. Sem pretensão de universalidade, o autor propõe que uma análise de conjuntura considere as relações entre as diversas esferas sociais, os atores específicos, as relações de força e as práticas políticas. Alves (2008, p. 2) define análise de conjuntura como “análise de conjunto [...] relacionada com os ciclos de curto prazo da economia e da política”. Essa definição é essencial aqui. Qual é o ciclo de curto prazo da política? Para mim, o exercício de um governo – no caso do Executivo – ou de uma legislatura – no caso do Legislativo. É o que faz Arantes (2011) com seu estudo sobre os efeitos da eleição de 2008 em Belo Horizonte. Trata-se de um exemplo de análise de conjuntura porque, além do recorte temporal (1993-2008) que a autora faz para dar conta da realidade política da cidade, ela está preocupada com a descrição pormenorizada do contexto da eleição de 2008. Para isso, descreve não apenas a campanha

eleitoral, como também a nova conjuntura política, já que cada eleição envolve a configuração de novos arranjos político-partidários. Para a autora, há uma ligação notável entre o que acontece no Legislativo e o que acontece no Executivo:

[...] a administração pública não está dissociada do jogo político, de forma que simplesmente eliminar a “política” da administração pública, ou seja, insular a política pública, não seria a ação mais viável para o sistema democrático vigente. A eleição é um importante sistema que dá legitimidade aos eleitos para governar. Os políticos, partidos e os arranjos políticos são fundamentais para condução desse processo. Longe de propor uma solução para os efeitos das eleições no aparato administrativo da política social, a questão colocada nessa pesquisa visa atentarmos para esse fato, no sentido de observar em que medida o jogo político se sobrepõe à eficácia da máquina pública e vice-versa. Sendo imprescindível apontar as práticas que ainda conservam elementos imorais, antiéticos e anômalos à democracia. (ARANTES, 2011, p. 111).

1.5.6 Processo legislativo municipal

Seis dissertações de mestrado foram registradas nessa temática. São estudos que vão da atuação do vereador (RUGGIERO JÚNIOR, 2005), o uso do veto (HETSPTER, 2011), estudos comparativos do processo Legislativo (MEDINA, 2009), até a análise de casos (VOLPE, 2006; BERARDI, 2006; FIORILO, 2006) – são produções que adentram os procedimentos internos de cada câmara municipal. Regra geral, as análises sobre o Poder Legislativo passam pela produção legislativa, isto é, pela produção legal. A diferença está na ênfase que cada autor faz ao arcabouço institucional para identificar o espaço de participação dos parlamentares. O pressuposto é que os mecanismos institucionais, como a Constituição Federal e seus desdobramentos na lei orgânica de cada município, são determinantes para os limites e as possibilidades legais da atuação parlamentar.

No caso de Fiorilo, esse arcabouço serve para justificar a razão pela qual o Executivo deteve o poder de agenda em São Paulo no governo de Marta Suplicy (2001-2004). Quer dizer, ainda que a análise de conjuntura esteja presente, o que nos chama a atenção nesse estudo é o valor que o autor dá aos aparatos institucionais vigentes à ocasião da disputa entre Executivo e Legislativo pelos projetos de lei. É essa posição que leva o autor a se debruçar, em seu capítulo 1, sobre os instrumentos constitucionais e formas de controle e limites entre os poderes, detalhando tanto os instrumentos do Executivo quanto os do Legislativo. Ainda que Fiorilo dê relevo à descrição do Poder Executivo, quando faz a análise da produção legislativa não deixa por menos: descreve não apenas a maioria necessária para governar, como a hegemonia governista na mesa diretora e nas comissões permanentes, além de dar uma visão abrangente sobre as comissões parlamentares de inquérito instaladas na câmara

paulistana. Seu estudo mostra a limitação constitucional de legislar das câmaras municipais, uma vez que muitas matérias se tornam iniciativa do Poder Executivo.

São essas amarras constitucionais que cerceiam muitas das iniciativas do parlamentar e confirmam que um dos obstáculos do legislador está relacionado aos limites legislativos impostos pela Lei Orgânica, a Constituição Estadual e a Federal, transformando o parlamentar em mero espectador das iniciativas apresentadas pelo Executivo, homologador das decisões do governo ou, ainda, reduzindo sua atuação legislativa às proposituras menores para a cidade, como nome de rua ou título de cidadão paulistano. (FIORILLO, 2006, p. 165-166).

Para termos uma ideia da diferença entre a produção da Câmara de São Paulo e a Câmara de Porto Alegre, basta lembrar que, enquanto naquela, segundo dados da autora, foram produzidas 2.654 proposições no período 2001-2004, no mesmo período a Câmara Municipal de Porto Alegre produziu 11.774. Os dados impõem, então, uma pergunta. Se as *amarras* são semelhantes entre os parlamentos, como essa diferença foi possível? Um encaminhamento de resposta advém da leitura do estudo de Hetsper (2011). Ao analisar as relações entre o Executivo e o Legislativo em Pelotas, no período de 2001 a 2008, o autor destaca o sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos) entre os poderes; ele refere Grohmann (2003) como um dos responsáveis pela mudança de perspectiva sobre a natureza do *poder de veto*.

1.5.7 Outros

Inseri nesta modalidade sete estudos, com temas diversificados, como gênero (dois), religiosidade (um), comunicação (dois) e relações com a comunidade (um). São também temas reunidos na categoria *Câmara Municipal de Porto Alegre*, quando a esta se referiam. Sobre a temática de gênero (FREIRE, 2008; GANDIA, 2003), são estudos que abordam a participação feminina no período pós-constituição de 1988 em Natal e em Presidente Prudente; o tema da religiosidade trata da emergência da representação política das novas religiões em Montes Claros; o uso da televisão e da internet pelo Legislativo municipal também se transformaram em objeto de investigação em Belo Horizonte e Bauru.

A pesquisa de Freire (2008) focaliza a sub-representação feminina no contexto da política de cotas, tal como é realizada na cidade de Natal. Essa política, ainda que deixe a desejar, tem significado um incremento no número de mulheres que participam da política. A autora lança mão de entrevistas com cinco mulheres, ex-vereadoras. Constata o baixo número de vereadoras na política e o fato de que os partidos não atingem as cotas mínimas. Passa em

revista a participação feminina na política do estado, para chegar à eleição da prefeita da capital potiguar em 1988 – Vilma Maria de Faria Fátima, pelo PDT.

1.5.8 Um olhar geral sobre a produção revisada

Em primeiro lugar, o resultado deste levantamento permite revelar, como traço comum e fundamental desta produção: o esforço dos estudiosos das mais diversas áreas das ciências humanas (historiadores, cientistas políticos, sociólogos, antropólogos e até estudiosos de cursos de letras) em transformar o Poder Legislativo local em objeto de estudo em suas áreas. Historiadores preocupados com a chamada *história política*, veem a história do Legislativo como o lugar de enfrentamento das contradições da história nacional; cientistas políticos, preocupados com a natureza das instituições políticas, encontram na Câmara Municipal um horizonte aberto à investigação das regras que determinam o funcionamento, além, é claro, de relacionar a experiência legislativa local a processos de democratização no Brasil; sociólogos, preocupados com as estratégias dos atores sociais e mesmo com questões de gênero, localizam no parlamento um novo espaço de luta política para a mulher; antropólogos introduzem o conceito de cultura na política e veem no comportamento de vereadores e seus eleitores um horizonte essencial de pesquisas; finalmente, estudiosos de diferentes campos disciplinares terminam encontrando nos comportamentos e nos discursos parlamentares um excelente lugar para experimentar instrumentos teóricos que vão das letras (análise de discurso) à psicologia (análise comportamental).

A análise da produção legislativa no campo da educação no parlamento tem muito a se enriquecer com tais pesquisas, pois permite perceber as formas variadas pelas quais, ao longo do tempo, a educação é tratada pelos vereadores; permite perceber o modo como o Legislativo funciona como instituição e o papel que tem nele seus atores, principalmente os comprometidos com a problemática da educação; a maneira como, na Câmara Municipal, determinados projetos de lei evidenciam uma cultura compartilhada por vereadores, técnicos e sociedade civil organizada, até como o próprio conteúdo dos diversos textos em que se manifesta o discurso dos vereadores – e estamos pensando aqui nos elementos dos projetos de lei – são elementos que só a leitura transversal de tais contribuições permite iluminar. Não é possível reconstruir o papel da câmara municipal na formulação de políticas públicas de educação sem falar, portanto, de sua história, de seus atores, do modo como se organiza e, fundamentalmente, do que dizem os vereadores em seus instrumentos, os processos.

Em segundo lugar, tais estudos nos mostram o valor do estudo de caso. Ainda que na ciência política o uso do comparativismo seja uma força – muitos dos estudos de instituições comparam o funcionamento de diversos órgãos legislativos para daí retirarem leis gerais de seu funcionamento –, um ponto comum do trabalho de cientistas políticos e de antropólogos é a análise política feita em profundidade. Isso é um desafio, pois não envolve apenas conhecer o funcionamento da câmara municipal por dentro, mas também reconstruir o fluxo de seu funcionamento em suas relações com os demais atores.

Quando comecei a ler os projetos de lei e, principalmente, ao buscar entender as práticas no interior de um Legislativo municipal, constatei que há um longo percurso que vai desde que um projeto de lei dá entrada no setor de protocolo da Câmara até a sua aprovação final. Por exemplo, no processo do Projeto de Lei do Legislativo (PLL) 40/2001, de autoria de Sofia Cavedon, há algumas indicações da sua tramitação que inspiram reflexões. O que mais impressiona nessa propositura são as diferentes interpretações contidas no seu interior e a forma de condução do projeto. Há, aqui, muitas divergências, contradições e incoerências que cabe enfatizar, pois é dessa tessitura que resulta aprovação, rejeição ou arquivamento. Nossa atenção está posta nas formas pelas quais a Câmara Municipal de Porto Alegre colabora na formulação de políticas públicas de educação, com prioridade para o exame do conteúdo dos projetos de lei aprovados no campo educativo, no sentido de construção de políticas públicas de educação. Não obstante, a competição política presente no interior do Poder Legislativo, revelada nas atividades relacionadas à produção das leis municipais – pareceres, vistas, prazos –, é organizada pela obediência a procedimentos regimentais e que constituem a matéria-prima da política, o jogo político, o qual impõe delimitações sensíveis à formulação dessas mesmas leis. Diz Gomes a respeito:

Trata-se do jogo político ou das negociações políticas, ou seja, de uma ampla gama de interações entre as forças políticas que inclui comportamentos como acordo, articulação, acerto, barganha, alianças, retaliações, composições e compensações, de que a esfera política é pródiga. Mais que isso, considero que se possa dizer não apenas que a prática política regular constitui uma permanente negociação política, isto é, um conjunto de atividades, habilidades e princípios voltados para a composição de forças no interior do jogo político. Pode-se, ademais, afirmar que a prática política tende a assumir também a forma de uma *política de negociação*, entendendo com isso que a arena política se constitui por disputas e concorrências entre as forças políticas e que tais disputas e concorrências se estabelecem através de complexos jogos de alianças, barganhas, acertos, adesões, partilhas de poder, retaliações, concessões, compensações e outras práticas de composição política. (GOMES, 2004, p. 83).

É por essa razão, que um dos apoios teóricos desta tese é o dos chamados estudos legislativos, os quais, no que se refere ao jogo político, ainda são incipientes na análise e na

interpretação do jogo político municipal²⁶. Sem querer antecipar elementos que serão desenvolvidos adiante, uma das razões é o fato de que a constituição dessa área no Brasil é recente, constituindo-se numa importação de uma área consolidada no interior da ciência política norte-americana, assimilada pelos cientistas políticos brasileiros em suas análises do nosso sistema político.

Tais pesquisadores fizeram com que os estudos, que até então se restringiam à consolidação da democracia, passassem a estudar o funcionamento da ordem democrática²⁷, e daí à passagem para o funcionamento das instituições foi um passo. É o que assinala Santos (2011): entre os anos 1980 e 1990 havia uma agenda de pesquisa em política marcada pelos estudos sobre transições entre regimes políticos – o ciclo de transições do autoritarismo – que evoluiu para uma outra agenda, voltada para o processo de consolidação democrática²⁸. Nesse momento, os estudos legislativos entram em cena para buscar discutir, no contexto de abertura política, em que medida a crise de governabilidade era causada pelas características do *parlamento* brasileiro – mais ou menos fragmentado, pautado por interesses sociais ou particulares ou por outra coisa. Nesse primeiro momento, porém, os estudos legislativos se ocuparam do Congresso Brasileiro, razão pela qual ainda hoje são escassos os estudos sobre câmaras municipais. Como afirma Limongi, “logo, encontrava-se ali um corpo consolidado de estudos sobre o funcionamento da democracia, ainda que estruturados com base no estudo de uma instituição específica” (2010, p. 165). Ainda que as câmaras municipais não tenham sido alvo preferencial dos estudos legislativos, estes possibilitaram que a pesquisa sobre câmaras municipais pudesse incorporar uma variável fundamental, a da *organização dos trabalhos parlamentares*²⁹.

²⁶ Aqui, além dos estudos já apontados de Márcia Inácio e Lúcio Rennó da coletânea *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada* (Ed. UFMG, 2009) e do artigo de Fernando Limongi, *Estudos legislativos no Brasil*, em sua análise dos temas comportamento legislativo, processo decisório e relação executivo-legislativo, cuja ênfase na organização dos trabalhos legislativos é fundamental para minha tese, foram também de valor a síntese do processo de negociação política, tal como é formulada por Wilson Gomes no capítulo segundo de *Transformações da política na era da comunicação de massa* (2004).

²⁷ Vale a pena lembrar que uma das instituições fundamentais nesse processo foi o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), instituição altamente reconhecida. Fundado em 1969 como Departamento de Ciências Sociais da Universidade Cândido Mendes, possui mestrado e doutorado em Ciência Política. Em 2010, uma crise levou à demissão de 20 professores e sua passagem para a UERJ. Entre eles, Fabiano Santos, Jairo Nicolau, Luis Werneck Viana, Renato Benzaquem, Simon Schwartzman e Wanderley Guilherme dos Santos. Essa geração praticamente consolidou a linha de estudos legislativos no Brasil, com seus estudos e pesquisas.

²⁸ Da primeira corrente, a título de exemplo, cito Linz e Stepan (1999) – *A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul* – e O'Donnell e Schmitter (1988) – *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Da segunda corrente, Moisés e Albuquerque (1989) – *Dilemas da consolidação da democracia*.

²⁹ Uma exceção é a obra organizada por Régis de Castro Andrade, *Processo de governo no município e no estado* (Edusp, 1998), uma análise do caso de São Paulo que contém três artigos fundamentais sobre dinâmicas das câmaras municipais, seus processos decisórios e os padrões de negociação. A obra é produto do trabalho de

Nessa perspectiva, a tramitação do PLL 40/2001 suscita algumas questões: como é possível que um projeto com o objetivo de aprimorar um ponto essencial da vida escolar – a eleição de diretores – possa levar tanto tempo para ser apreciado – e termina por não ser votado – pelo Poder Legislativo? Como explicar que um projeto que tem a aprovação técnica da procuradoria da casa e de comissões sofra, ao mesmo tempo, resistências, atrasos e pedidos de vistas que fazem com que termine por ser arquivado por sucessivos anos? Por que motivo supostos aliados da autora são capazes de votar contra um projeto de um de seus pares no interior do sistema de comissões? Ao contrário do que aparentam ser as leis ditas *prontas*, há uma zona de negociação política que ocorre no interior do processo legislativo e que precede a aprovação de uma lei e que claramente tem o poder de restringir e coibir iniciativas parlamentares no campo educativo. Ela não é menor, ao contrário, corresponde a um momento importante da formulação das políticas públicas – conceito que explicaremos logo a seguir. O que significa que aqui se pretende estudar menos o resultado final – as leis da educação – mas acompanhar *de dentro dos processos*, as características da produção legal como material expressivo a partir do qual se dá a construção de uma lei municipal de educação, no jogo de forças, alianças e barganhas entre os diversos atores políticos.

Isso gera um paradoxo curioso. As leis que denominados *prontas* e que nos acostumamos a ver como a produção legal acabada, a partir do que se constituem as políticas públicas de educação no nosso município, não o são. Fala-se da *aplicação da lei* como se a lei fosse o produto a partir do qual nasceria o fenômeno político. Ao contrário, o fenômeno político já nasce no interior do parlamento, no momento em que a lei atravessa o que poderíamos chamar de *gestação*. Pensar os efeitos no campo das políticas públicas, esquecendo o processo legislativo, um caminho repleto de variáveis que leva à produção de uma lei, é esquecer, no sentido de Gomes (2004), justamente, aquilo que é fundamental: uma lei sempre é fruto de uma *política de negociação*. Ora, não parece razoável pensar que a lei que é produzida pelo Legislativo nasça de uma forma *neutra*: o vereador formula uma lei, ela sofre alterações técnicas, é votada e aprovada. Não, ao contrário, o que a análise dos processos revela, e é no que deposito meu interesse analítico, é justamente o movimento de recursos, meios, linguagens e lógicas que fazem com que determinados projetos de lei sejam aprovados e outros rejeitados. Desse modo, o foco desta tese está naquilo que os processos permitem ler, uma análise do que se realiza nos bastidores da produção de uma lei, uma

quatro anos da equipe de estudos políticos do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). A tônica dos estudos legislativos, em seu processo de expansão, ainda são as assembleias legislativas, como revela a obra de Fabiano Santos (2001), *O poder legislativo nos estados*. Essa obra inclui uma análise da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, um notável avanço..

verdadeira luta que se realiza através de pareceres, emendas, vistas, mas também omissões, atrasos, pequenas obstaculizações, que fazem com que algumas leis sejam aprovadas e outras arquivadas, ou mesmo rejeitadas. Um jogo que não é percebido pelo cidadão que está muitas vezes distante dos holofotes, longe do plenário ou das comissões onde se realiza a política de negociação em estado bruto.

A conclusão é que o modo de produção da legislação pela Câmara Municipal colabora na definição das políticas públicas. Daí a necessidade de ter como apoio teórico não somente resultados da área de estudos legislativos, mas também do campo das políticas públicas, tema do próximo segmento deste capítulo inicial.

1.6 A competência do Legislativo para legislar no domínio educacional

Quais são os limites das câmaras municipais para formularem legislação educacional? Se observarmos os dispositivos legais sobre competências legislativas da União e dos estados, cabe ao município competência que é, segundo Chaves (2008)³⁰, definida por exclusão das competências dos demais entes, segundo estabelecido pela Constituição Federal. Acompanharei seu pensamento fazendo uma reflexão para o campo educativo. A competência municipal, segundo o autor, abarca o espaço do município que encarna os assuntos de interesse local, mas essa delimitação, como será visto adiante, não é nem certa nem líquida. Primeiro, é preciso definir competência. Não há um consenso.

1.6.1 O conceito de competência

O conceito de competência municipal, junto com o conceito de município, é a primeira dor de cabeça que enfrenta o legislador para atuar no campo da educação. Quer dizer, é a capacidade para agir em relação a determinado assunto. Chaves (2008, p. 5) lembra que, para Costa (2006), “Numa Federação, para que não haja conflito entre as diversas esferas de poder, é necessário que o texto constitucional defina o conjunto de atribuições de cada entidade”. Quer dizer, atos privativos de um ou outro ente superior não podem ser praticados pelos municípios. A competência envolve, como Chaves aponta (2008, p. 5), “a faculdade

³⁰ Rosimeri Chaves é funcionária da Câmara Municipal de Porto Alegre e historiadora. Já foi diretora legislativa na presidência da vereadora Maria Celeste (PT). Naquela função, acompanhou diretamente a vida no plenário e as atribuições dos vereadores na elaboração de seus projetos, uma das razões que a levou a realizar o estudo monográfico intitulado *A competência do município para legislar no domínio econômico*. Agradeço à colega ter compartilhado comigo seus originais de estudo e as discussões sobre competência municipal.

juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público, para emitir decisões”. Quer dizer, competência é um poder, ou modalidade de poder, que serve para realizar uma função:

Estas noções são fundamentais para o conceito de competência que será adotado neste trabalho, qual seja, a capacidade jurídica de agir de uma pessoa jurídica estatal de caráter político e de existência permanente. Mais, será fundamental para a definição de competência legislativa que pretendemos defender, qual seja “aquela pela qual fica estabelecida a capacidade dessas pessoas jurídicas estatais para editar normas jurídicas primárias, isto é: normas inovadoras ou modificadoras do ordenamento jurídico vigente e na forma do processo legislativo constitucionalmente previsto (“lei em sentido formal”), via de regra mediante a edição de atos de conteúdo geral e abstrato (“lei em sentido material”). (RODRIGUES, 2007 apud CHAVES, 2008, p. 6).

Para Chaves, as competências enumeradas para os municípios pela Constituição, além do interesse local, ficaram perdidas em artigos esparsos e não sistematizados. A autora cita Meirelles, para quem

[...] poderes reservados são os enumerados na Constituição como pertencentes à União ou aos Municípios, e também os que estão inscritos naqueles e nos princípios constitucionais adotados. Daí a existência de poderes explícitos e de poderes implícitos, constituindo as denominadas reservas da Constituição. (MEIRELLES, 2006 apud CHAVES, 2008, p. 7).

Chaves prossegue (2008, p. 7):

Poderes explícitos são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional, como os dos Art. 21 e 22, para a União, e os do Art. 30, para os Municípios. Poderes implícitos são os que resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito, ou dos princípios adotados pela Constituição. Exemplo da primeira hipótese: “do poder explícito de instituir um tributo resulta o poder implícito de arrecadá-lo”³¹. Os poderes reservados podem ser explícitos, quando devidamente enumerados, e implícitos, quando resultam daqueles. Dentre os poderes explícitos, por exemplo, reservados pela Constituição aos Municípios, temos os enumerados no Art. 30 da Constituição Federal. Desses poderes reservados explícitos resultam os poderes implícitos. Assim, do poder explícito de instituir tributos, resulta o poder implícito de aplicar seu poder de polícia no sentido de garantir a arrecadação.

Para Chaves (ibidem, p. 7), o direito de legislar sobre tributos, determinado pelo inciso III do artigo 30 da Constituição Federal, “é fundamental na organização das coisas municipais e para a definição do que seja, em primeiro lugar, o chamado „interesse local“. A razão é que para tratar de instituição e forma de arrecadação de tributos, é necessário lei municipal”. De todos os demais incisos desse artigo, os mais importantes são o VII e o VIII, que responsabilizaram o município frente às coisas da educação. Cabe transcrever o Art. 30 da Constituição da República:

³¹ Meirelles (2006, p. 131).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifos meus).

As atribuições estabelecidas no inciso envolvem prestações de serviços educacionais. É possível dizer que subentendida está a participação do Legislativo, já que a oferta e a manutenção de serviços requer normas regulamentadoras e fiscalização. No que concerne explicitamente à atribuição de legislar, a definição de assunto de interesse local não é suficiente, embora desejável, para atribuir responsabilidade ao Legislativo no campo da educação. Para Chaves (2008, p. 8), a doutrina “tem entendido que a competência municipal relativa ao interesse local deve ser analisada quanto à preponderância do interesse e a análise de tema a ser regrado pela comunidade”, que dizer, o interesse local é definido caso a caso – um problema, já que a lei maior não pode regular o que pode ser interesse de um mas não de outro ente.

Assim, no que se refere às competências do Legislativo dos municípios, é incerta e vaga a competência de legislar no campo educacional.

1.6.2 O federalismo brasileiro, o município e a competência de legislar

Chaves (2008) assinala que o conceito de município é o segundo conceito fundamental para entendimento das funções do Legislativo. O município é entendido como “pessoa jurídica de direito público interno e como entidade político-administrativa autônoma” (ibidem, p. 10), de acordo com os artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988. Quer dizer, ao mesmo tempo em que os municípios são entes autônomos, fazem parte da República. E é por desfrutar dessa autonomia, diz a autora, que o município não apenas organiza seus negócios, mas também a fatia que lhe cabe da organização da educação local. Como ente federado, segundo Chaves (2008), o município possui os poderes Executivo e Legislativo,

responsáveis por organizar sua vida legal, por meio de sua lei maior, a Lei Orgânica e de leis específicas com origem no Executivo ou no Legislativo.

De acordo com Chaves (ibidem), o ordenamento constitucional brasileiro buscou suas noções e princípios no direito americano e no direito alemão, fontes da noção de competência legislativa municipal. A autora, com base em Itiberê Rodrigues, diz que disso decorre “o caráter pouco original de nossas constituições, já que buscaram, no direito constitucional estrangeiro, as fontes para a construção do sistema constitucional brasileiro de repartição das competências” (ibidem, p. 11). O primeiro modelo, o norte-americano, da Constituição de 1787, tem como característica a implantação de uma repartição rígida das competências legislativas e administrativas. O que cabe a uma instância de governo não cabe à outra. A consequência, aponta Chaves, é que não há delegação de competência e nem simetria entre as competências: “Assim, aquele que detém a competência legislativa sobre tal tema detém também a competência administrativa, ou vice-versa.” (ibidem, p. 11). Por exemplo, as competências que não são explícitas da União passam a ser do ente federado *estado* ou resolvidas pela *Teoria dos Poderes Implícitos*. Já o modelo do federalismo alemão tem como característica singular o federalismo cooperativo. Rosimeri Chaves assinala, referenciando-se em Itiberê Rodrigues, que é pelo modelo de federalismo cooperativo que nasce a figura da *delegação de competências* entre União e estados-membros e um *sistema de execução legislativa indireta*, quer dizer, os estados-membros podem, em determinados casos, executar a legislação federal. Qual é a diferença principal entre a *competência privativa* e a *concorrente* em relação ao ato de legislar? A primeira, uma vez definida no ordenamento constitucional da União, não permite ato legislativo pelos níveis de governo não implicados; se a União não emite norma – segundo caso –, aí sim cabe aos estados-membros legislar. Chaves cita Itiberê Rodrigues, que resume a problemática:

Quando a influência sobre o constitucionalismo brasileiro era basicamente do federalismo norte-americano (e ainda não havia ocorrido, a contrário sensu, a recepção do federalismo cooperativo alemão em fase da Constituição de Weimar de 1919) – isso vale, portanto e especificamente, para a primeira Constituição republicana – ainda não se fazia tecnicamente uma distinção de conteúdo entre as competências “exclusiva” e “privativa”. É que, pela pré-compreensão de federalismo norte-americano, baseada no modelo rígido e dualista de repartição de competências, tomar como idênticos os termos exclusivo e privativo soa absolutamente natural. [...] Quando, posteriormente, o constitucionalismo alemão é também recepcionado, misturam-se os princípios e os termos jurídicos. Assim, por exemplo, e ainda na senda do modelo norte-americano, os arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Constituição de 1934 aludem literalmente a competências “privativas” que, em realidade, são indelegáveis. Mas, por outro lado, pontualmente, encontram-se exceções à regra e que são de nítida influência alemã, como no Art. 5º, § 3º (introdução da competência legislativa suplementar dos Estados-membros) ou no Art. 7º, § único (introdução da execução mediata ou indireta da legislação federal pelos Estados-membros) ou ainda

no Art. 9º (acordos entre União e Estados-membros). (RODRIGUES, 2007 apud CHAVES, 2008, p. 13).

Chaves sintetiza que daí decorre todo o problema da competência legislativa no campo geral e da educação; a particularidade encontra-se na evolução histórica do constitucionalismo brasileiro, seguindo ou buscando conciliar o modelo norte-americano e o modelo alemão, mistura que foi herdada pela Constituição de 1988.

O caminho que leva ao nascimento da definição de competência legislativa no campo educacional está vinculado ao conceito de *interesse local*. Conforme já referido, o município é competente para legislar em assuntos de interesse local, contudo que implicações isso tem para sua competência legislativa? Retorno a Chaves, que explica com base em Gustavo Ferreira dos Santos:

A Constituição brasileira de 1988, na esteira do aperfeiçoamento de nossa organização política, estabeleceu um complexo sistema de repartição de competências. A competência legislativa, em nossa Constituição, aparece de três formas distintas, a saber: a) competência privativa; b) competência concorrente; c) competência suplementar [...]. A competência legislativa privativa é a que cabe exclusivamente a um órgão componente do Estado Federal. Estão nesta categoria as competências da União estabelecidas no Art. 22 da Carta Magna, a competência remanescente dos Estados, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, as competências de cada ente para estabelecer tributos e para definir a organização administrativa. (CHAVES, 2008, p. 15).

Na lógica estabelecida pela competência legislativa *concorrente*, a Constituição Federal divide a competência para estabelecer normas gerais, que cabe à União, e a competência para editar normas suplementares, específicas, que cabe aos estados, incluindo a legislação sobre educação e ensino (Art. 24, IX). Se os estados podem legislar de modo concorrente ou suplementar sobre educação e ensino, em meu entendimento a mesma competência se estende aos municípios. Isso porque os municípios têm atribuições de provisão de serviços educacionais (Art. 30, VI e Art. 211, parágrafo 2º, da Constituição da República) e, além disso, tanto a Constituição Federal quanto a lei que fixa as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN, Lei nº 9.394/96) reconhecem o estatuto autônomo do município no setor educacional, ao preverem, ou facultarem, a constituição de sistemas municipais de ensino. Mas esse entendimento não é o usual no *caldo de cultura* da Câmara. Aparecerá constantemente, ao longo desta tese, o conflito de interpretações, entre o que pode e não pode fazer – competência legislativa – a Câmara Municipal no campo da educação. Na verdade, está posta em Porto Alegre a compreensão de que o município tem prerrogativas de autonomia normativa no que concerne às instituições que integram o sistema municipal de ensino, a controvérsia diz respeito à competência legislativa da Câmara *vis-à-vis* a

competência normativa do Conselho Municipal de Educação e da própria Secretaria Municipal de Educação ou outros órgãos da prefeitura. Mas voltemos à interpretação do que seja *assunto de interesse local* como objeto da legislação municipal.

Como é possível definir ou esmiuçar o que seria o *interesse local* se esse conceito varia de município para município? A minha resposta é que é necessária uma reforma da Lei Orgânica que amplie, para o legislador, seu campo de atuação na área de educação. A competência legislativa suplementar, diz Chaves (2008), foi deferida aos estados (Art. 24, parágrafo 2º da Constituição Federal), mas estendida também aos municípios, aos quais, segundo o artigo 30, II, compete “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”. Quer dizer, podemos dizer que legislar sobre educação é competência da União, dos estados e dos municípios, respeitando-se a competência privativa da União em relação às diretrizes e bases da educação nacional (Art. 22, XXIV) e a constituição dos sistemas de ensino de cada ente federativo. Para Chaves (2008, p. 18):

Pelo inc. II do Art. 30, o Município pode legislar de forma a suplementar legislação já existente, de forma a instituir o interesse local naquele tema já legislado. Não havendo legislação federal ou estadual, não pode o município abordar o tema de forma a legislar. O município não pode legislar suplementarmente de forma a ir além do interesse local. Itiberê Rodrigues afirma que o inc. II do Art. 30 seria desnecessário, uma vez que já tem o município autorização para legislar de forma a atender ao interesse local, nos termos do Art. 30, I.

Quer dizer, o Legislativo tem possibilidades de legislar sobre educação no nível local, mas o que é esse *interesse local* em termos educacionais?

1.6.3 O conceito de *interesse local*

Chaves (2008) lembra que, para Hely Lopes Meirelles, o Art. 30, I, que estabelece de forma expressa e privativa a competência dos municípios de *legislar sobre assuntos de interesse local*, afasta da competência da União e dos estados-membros essa competência. Nos demais incisos do Art. 30, estão enumeradas algumas competências do município, entre as quais a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental. O *interesse local* deve ser precisado a partir da preponderância, e não sobre a exclusão de outros interesses e *inclui a iniciativa do Legislativo*. Chaves, citando Itiberê Rodrigues, diz:

A Constituição de 1988 não diz expressa ou literalmente, no Art. 30, I, que a cláusula geral “interesse local” confere aos Municípios um âmbito de competência legislativa exclusiva. Isso se infere, porém, tanto pela argumentação sistemática quanto pela histórica. Em argumentação sistemática, somente no caso do Art. 30, II, o Município regula temas ou matérias que não são de sua competência originária

(competência “suplementar”). Logo, a contrário sensu, é exatamente o Art. 30, I que lhe confere essa competência originária. [...] assim, no âmbito do interesse local *a competência legislativa municipal é não somente indelegável como também inusurpável, seja pela União Federal seja pelos estados-membros*. (RODRIGUES, 2007 apud CHAVES, 2008, p. 19, grifos meus).

Rosimeri Chaves lembra que, pelo princípio de simetria entre as funções do Executivo e do Legislativo, ou mesmo entre o ator responsável pela execução e pela legislação, “cabe ao município legislar sobre toda a matéria que administra”. Os temas que os juristas apontam como de interesse local – aprovar o Plano Diretor, por exemplo – inscrevem na tarefa legislativa tudo aquilo que contribua para o *desenvolvimento* local. Não se pode imaginar a educação fora de uma política de desenvolvimento local. A razão da ausência da educação no discurso dos juristas se deve a que “o interesse local, ainda que se trate daquilo que se circunscreve ao município, não o é da mesma intensidade ao longo do território” (ACKEL FILHO, 1992 apud CHAVES, 2008, p. 31). Quer dizer, entendo que a ausência do campo educacional como espaço da ação legislativa municipal decorre do fato de que, até agora, o legislador esteve mais preocupado na organização do corpo da cidade (seu trânsito, suas diretrizes urbanísticas). Contudo já é hora de pensar na alma da cidade – sua educação, seu código de posturas. Os projetos de lei de educação têm esse papel: forjar a base singular da educação na cidade. Mas como ler tais projetos no contexto de análise das políticas públicas?

1.7 O processo legislativo como fonte de políticas públicas

A principal fonte dos dados de pesquisa que utilizei foi o banco de projetos de lei existente no Setor de Protocolo e Arquivo da Câmara Municipal no período de 2001-2008³². Eles foram acessados após dois levantamentos distintos: o primeiro por meio do uso de palavras-chave junto ao Sistema de Protocolo, *software* que localiza por assunto os processos da Câmara. Iniciei o levantamento com 39 proposições, entre arquivadas e aprovadas. Realizei análises e registros desses projetos de lei porque se tratava de uma lista de processos de fonte oficial, a partir de palavras-chave como educação, aluno, escola, professor, disciplina – termos que eram vinculados diretamente ao campo. Após seis meses de trabalho, constatei que o levantamento inicial estava incompleto. A razão: faz parte do processo de cadastramento o registro de forma intuitiva, pelos funcionários da seção. Assim, havia

³² A documentação da Câmara Municipal de Porto Alegre é assim dividida: a parte histórica, correspondente ao período que vai das origens da Câmara Municipal até aproximadamente o século XIX, encontra-se no Arquivo Histórico Moysés Vellinho; a documentação da primeira metade do século XX até os anos 1970 encontra-se no Arquivo Histórico da Câmara Municipal; a documentação posterior encontra-se no Setor de Protocolo e Arquivo, onde foi feita minha pesquisa. Quer dizer, pesquisei no Arquivo Corrente da Câmara Municipal.

projetos do campo de educação que sequer estavam cadastrados com uma das palavras-chave elegidas. Fiz então um levantamento mais minucioso, que envolveu a leitura das epígrafes de todos os projetos da Câmara Municipal de Porto Alegre do período. Para dar uma ideia da extensão do trabalho, são produzidos anualmente cerca de 400 processos. Nessa atualização, foram encontrados mais 117 projetos de lei, totalizando um total de 157 processos, quadruplicando o número de projetos de lei a serem lidos.

Uma das dúvidas com que me deparei foi se projetos de lei que beneficiavam crianças e adolescentes de maneira geral deveriam ser enquadrados nos projetos a serem analisados. É o caso do projeto de lei que institui a figura do *Amigo da Criança e do Adolescente*. Ainda que o público escolar seja composto por crianças e adolescentes, optei por considerar projetos válidos para esta tese aqueles que diziam respeito a ações que repercutissem, em primeiro lugar, para a vida dos alunos na escola e para a vida dos profissionais das escolas: o projeto citado, ainda que beneficiasse indiretamente o público escolar, não estava diretamente relacionado ao setor *educação escolar*, e por isso foi excluído. Exemplos como esse foram muitos, porque no Legislativo houve, sempre há, inúmeras campanhas que visam ao benefício de crianças e adolescentes; optei por contemplar, nesse caso, aqueles processos que tinham por objeto a instauração de campanhas educativas, na escola que tivessem o público escolar como alvo preferencial. Embora tal classificação possa conter erros e deixar ausentes projetos de lei relevantes para crianças e adolescentes, era necessário focar a pesquisa no campo das políticas públicas de educação. Isso reduziu o número de casos para 114. É possível até que muitos parlamentares tivessem imaginado que o objeto de suas campanhas fosse a escola, mas isso não estava evidente no corpo do projeto de lei. Amiúde, muitos projetos sequer mencionavam o campo escolar como alternativa, por isso a leitura e a análise do projeto de lei na íntegra foram tão importantes.

Por outro lado, é preciso apontar que sites da internet não constituíram fonte principal de pesquisa. Desde 2005, os projetos de lei da Câmara Municipal de Porto Alegre e suas principais peças já se encontram disponíveis na internet³³. Acessando o link *Processos On-Line*, o pesquisador tem acesso aos projetos em tramitação e aos aprovados desde o ano de 2005, mas não tem acesso aos arquivados e nem às demais peças internas. O fato de ser funcionário do Legislativo facilitava as coisas; se fosse um pesquisador *de fora*, seria mais difícil ter a disponibilidade que tive para acessar os processos. O site fornece, entretanto, informações importantes, como pareceres da procuradoria e emendas, além do corpo do

³³ Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br>>.

projeto de lei e sua justificativa. Essa pesquisa demandava a consulta, também, aos projetos arquivados – como também os vetados – além das demais peças internas que pudessem sugerir opções de agenda e negociações dos vereadores, somente obtidas visualizando-se a íntegra dos projetos de lei.

Mas o que exatamente é um processo? Os processos legislativos são fontes inesgotáveis de informações para o pesquisador, pois são *textos escritos*³⁴. Ainda que sejam construídos para terem uma forma definida, constatamos que, ao longo da tramitação de uma proposição, uma série de novas informações lhe confere significação renovada. Nem sempre os processos foram assim, já foram manuscritos pelos funcionários públicos responsáveis pela sua condução e convivem com textos datilografados e registros provenientes da informatização³⁵. Como peça construída de forma artesanal, sua forma antecede seu conteúdo. Em sua capa, as principais informações de sua natureza: autor, número de PLL, número de processo, o tipo de projeto que é, quando foi apregoado em expediente, as datas em que cumpriu pauta e/ou substitutivo, quando houver, e a redação final. Um carimbo de aprovado com data distingue os projetos que foram eficazes em sua tramitação dos que foram arquivados.

Sua primeira parte é composta pela exposição de motivos e o texto do projeto de lei. A exposição de motivos apresenta aos pares o tema do projeto de lei e justifica-o, enquanto que o projeto de lei propriamente dito é que está aberto à discussão e à produção de emendas, incluindo-se substitutivo. Depois das tramitações entre setores, é introduzida a segunda peça fundamental: o parecer da procuradoria. Não é incomum que o procurador instrua o processo das peças que, acredita, esclareçam e tornam evidente sua posição, como cópias de legislação afim, ou, até mesmo, leis aprovadas na Casa anteriormente e que justificam sua retirada de tramitação.

³⁴ “No Poder Legislativo, o processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de direito. Esses atos são: a) iniciativa legislativa; b) emendas; c) votação; d) sanção e veto; e) promulgação e publicação”. É, portanto, o conjunto de atos e decisões necessários para a elaboração das leis. O instrumento burocrático é, na verdade, a forma pela qual os vereadores exercem seu poder. Num processo, é registrada uma sequência de atos que são necessários à produção de uma lei, etimologicamente significando “marcha para a frente”. É o instrumento básico no Estado para realizar ações, disseminado na administração pública, em todos os poderes, ainda que somente o processo judiciário tenha ficado mais famoso. Informações disponíveis em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Processo_\(direito\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Processo_(direito))>. Acesso em: 1º out. 2011.

³⁵ É o caso dos processos que se encontram no Arquivo Histórico da Câmara. Provenientes de uma era anterior ao uso de computadores, muitos são processos com páginas escritas à mão, com folhas anexas de diferentes gramaturas. Para conservá-los, os funcionários daquela equipe precisam tirar grampos, fazer a limpeza, renumerar. Felizmente, não é o caso dos processos analisados, em melhores condições de visibilidade.

A terceira peça fundamental são os pareceres de comissões³⁶. Uma a uma, numa tramitação extensa, são acrescentados os pareceres que determinam o destino da proposição, se aprovada ou rejeitada. Eventualmente, um parecer rejeitado é substituído. Outras vezes, por ser um processo extenso, ele é arquivado por não dar tempo de levá-lo à pauta. Requerimentos de seu autor são acrescentados sucessivamente, seja para retirar de tramitação, seja para incluir na Ordem do Dia. Se aprovado, uma correspondência é feita ao prefeito, comunicando a redação final do projeto aprovado, com as respectivas exposições de motivos e pareceres, para sanção. O término se dá pela anexação da lei sancionada pelo prefeito.

Há elementos comuns: pareceres, tanto da procuradoria quanto das comissões, apresentam relativa uniformidade, resultante da repetição infundável de iniciativas semelhantes. Por outro lado, no campo dos pareceres há uma materialidade que é típica do aparelho legislativo e dos seus diferentes atores. A produção de uma lei não é um processo linear e os autos exprimem a materialização do processo legislativo, como acontecimento vivido no interior da Câmara Municipal. Os autos de um processo narram as batalhas que se instauram entre os vereadores para aprovar ou rejeitar as propostas de lei. O processo é o elemento dinâmico da relação do exercício da vereança, com expectativas do eleitor. Diz Fausto (1984, p. 21)³⁷:

Como observou Mariza Correa, processo é, de certo modo, uma invenção, uma obra de ficção social. Reproduzindo suas palavras, “no momento em que os atos se transformam em autos, os fatos em versões, o concreto perde quase toda a sua importância e o debate se dá entre os atores jurídicos, cada um deles usando a parte do “real” que melhor reforce o seu ponto de vista.

A trajetória do processo legislativo não se constrói arbitrariamente, mas segundo uma lógica ordenadora da instituição³⁸ e determinada em seu regimento interno. Tais normas

³⁶ Esse ponto será mais explorado no capítulo quarto desta tese. Neste momento, é importante lembrar que sua natureza é determinada pela Subseção V do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre. É sempre um pronunciamento oficial da comissão.

³⁷ É importante assinalar que é a leitura feita por um historiador. Como se sabe, o campo da pesquisa histórica avançou muito no Brasil em função da nova história francesa. Em parte pelo incentivo à renovação teórica que promoveu, mas também pelo incentivo à pesquisa em novas fontes. Isso é particularmente importante em inúmeros estudos de história do Brasil que se utilizaram também de processos para suas pesquisas. Deste campo também veio a inspiração de interpretação de minha tese. Com certeza, exemplos não faltam, desde que Sidney Chalhoub publicou o clássico *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores da Belle Époque* até *Crime e cotidiano*, aqui referido, de Boris Fausto: são de pesquisas que tiveram de ser construídas a partir de *processos* judiciais. Que a forma de interpretação de um processo judicial pode ser aplicada ao processo legislativo é um pressuposto deste trabalho.

³⁸ Quando se fala em *natureza* de uma instituição, logo é evocada a noção comum de que instituições são organizações que controlam o funcionamento da sociedade. Essa definição engloba as instituições políticas, mas não é suficiente para defini-las. De fato, o termo foi popularizado a partir de 1993, quando, a convite do Departamento de Psicologia Social da UERJ, esteve no Brasil René Lourau para divulgar sua obra. A análise institucional, nascida na interseção da Sociologia e da Psicanálise, contém a ideia de que uma instituição, seja qual for, é sempre contraditória em suas ações. Ao contrário, Luhmann, em *Poder* (Universidade Ibero

asseguram que um projeto de lei terá todos os ingredientes que o fazem ter valor legal, de que está em conformidade com os procedimentos legislativos. Se a redação da lei não segue esses princípios, o comportamento desviante é evidenciado nos pareceres ao longo do processo. Um projeto que não atende às características do projeto legislativo é rejeitado. Para isso, o processo se corporifica através de falas das comissões, mas não apenas delas, também do procurador, dos documentos anexados no processo com fins de justificação. No jogo de forças que é levar um projeto até sua aprovação, aliados revelam-se, posições representadas na câmara pelo Executivo se manifestam, pareceres podem ser rejeitados para que outros assumam seu lugar.

O que é negociado ao longo do processo *é a voz do seu autor*. A criação de emendas, substitutivos, o diálogo que entre si fazem os vereadores no corpo do projeto têm como efeito um progressivo *apagamento*, pois se trata de uma lei do Poder Legislativo que está a ser construída. Ponto paradoxal, já que é o autor do projeto que elabora sua justificativa. Uma emenda introduz um novo personagem que disputa com seu autor a importância da autoria do projeto; outro vereador pode mesmo substituir o projeto na íntegra, daí o termo substitutivo, como se assumisse, a partir daí, a autoria do projeto. A fala de cada vereador é *cerceada* a cada novo parecer – quando contrário – ou confirmada – quando pela aprovação. O processo só vinga se for uma fala construída de *modo conveniente*. Daí as inúmeras formas pelas quais o texto escrito enfrenta o limite das atribuições do Poder Legislativo³⁹. O leitor deve estar se perguntando: que lugar tem essa abordagem nos estudos legislativos?

Basta que a pesquisa acadêmica explore novas fontes – a produção legislativa municipal – para que o problema de como são construídas as políticas públicas se atualize. Propor aqui a utilização dos processos legislativos como fontes de estudo para políticas públicas leva ao problema, óbvio, de que é difícil, talvez impossível, descobrir o que realmente se passou entre a formulação de um projeto de lei e sua promulgação. Existem tanto dúvidas quanto certezas nesse contexto, mas, ainda sim, mesmo com ceticismo, há certezas. Como o leitor terá oportunidade de ver, esta tese é feita da reconstrução da trajetória de dezenas de projetos de lei de educação, sendo que os projetos em si são a fonte principal para

Americana, 2005), assinala que o poder é um sistema organizado, pois se relaciona com a sociedade, ocupando nela um lugar. Minha perspectiva, mais modesta, tenta definir a instituição como espaço de trabalho. Nesse sentido, ver Sadi Dal Rosso, *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea* (Boitempo, 2008).

³⁹ Essa perspectiva reforça, mais uma vez, a perspectiva de Luhmann, enunciada em *Poder*. Mas seria esta concepção a ideal para a análise de tais documentos? Luhmann é desses autores contemporâneos que elaboraram uma superteoria do social, com pretensão de universalidade. É a chamada Teoria dos Sistemas, que, se oferece um interessante quadro descritivo, é criticada por esvaziar a possibilidade de contradição, daí ser chamada de funcionalista.

a recuperação do modo como o Legislativo constrói políticas públicas de educação. O fundamental em cada projeto de lei – seja ele levado a termo, aprovado, ou simplesmente fadado ao fracasso, arquivado – não é descobrir o que *realmente se passou*, apesar disso ser possível de alguma forma, mas tentar compreender como, no interior do processo legislativo, se produz, se justifica e se explica a construção das leis da educação.

Secchi assinala o ano de 1951 como o marco de estabelecimento da área disciplinar de estudos de *políticas públicas*, “campo de conhecimento multidisciplinar e orientado para a resolução de problemas públicos concretos” (2010, p. XIII). O autor enumera em sua obra teorias que fundamentam a explicação no campo das políticas públicas. Uma das abordagens, que será desenvolvida mais adiante, é a do *ciclo de políticas públicas (policy cycle)*. Como define Secchi, esse ciclo nada mais é do que um esquema de visualização e interpretação que organiza a *vida* de uma política pública de forma sequencial. As fases iniciais são: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; e 4) tomada de decisão. As fases posteriores são: 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. Deste ciclo, minha pesquisa compreende a atuação do Poder Legislativo nas quatro fases iniciais, embora o Legislativo possa se envolver também nas demais fases⁴⁰.

Num dos processos que será relatado, Cavedon foi capaz de: identificar um problema, a eleição de diretores; formar agenda legislativa, através da justificativa do projeto; formular alternativas, no corpo do projeto de lei. Mas não houve a tomada de decisão, a aprovação de seu projeto. De alguma forma, o modo como o jogo político se constituiu ao redor de seu projeto de lei impediu que houvesse uma tomada de decisão? Como explicar isso?

Quero evidenciar que observo, ao longo da tramitação de um projeto de lei, que muitas visões são produzidas, avanços e recuos na tramitação do projeto podem ser constatados, e há significações que se fazem presentes todo o tempo. Essas atribuições de significados devem ser buscadas nas relações que se colocam e se repetem no percurso de cada proposição, pois o que está em jogo é a verdade expressa nos textos e no modo como o legislador constrói políticas educacionais. Pretendo mostrar a contribuição da Câmara Municipal de Porto Alegre na formulação de políticas públicas de educação como produtos de tensões e versões

⁴⁰ O Legislativo é definido, regra geral, pelo seu poder legislativo – de fazer leis – e pelo poder fiscalizador. Dispõe de recursos importantes para fiscalizar as ações do Poder Executivo. Os parlamentares têm à sua disposição a possibilidade de redigir pedidos de informação, podem verificar *in loco* a realização dos serviços públicos, receber denúncias, convocar o chefe do Poder Executivo e seus secretários para dar explicações, além da possibilidade de instaurar comissões parlamentares de inquérito. Não que tais iniciativas não tenham suas contradições: respostas que nunca vêm do Poder Executivo, depoimentos com poucos elementos esclarecedores, comissões parlamentares cujos relatórios não chegam a alterar o estado dos problemas que buscam esclarecer. Tais iniciativas, no entanto, são significativas para aprimorar o processo democrático. Veremos que, nos processos, é comum, por exemplo, a consulta ao Poder Executivo na formulação da lei.

conflitantes registradas na condução que leva à aprovação e/ou à rejeição de uma lei. Cavedon não conseguiu aprovar seu projeto de lei. O que significa isso? O debate em torno de uma lei que não se realizou?

Quero mostrar que o que faz o tecido da produção de uma lei é justamente a análise do contexto da produção de cada processo. Em suma, ler processos legislativos não é partir em busca do que se passou, mas é lançar um olhar atento à repetição, às formas de intervenção na construção das leis, aos aspectos que ficam mal escondidos, às contradições ou às ambiguidades que aparecem na arena legislativa.

2 O RECONHECIMENTO DA EDUCAÇÃO COMO PROBLEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER LEGISLATIVO

Numa aula de educação física do Colégio Estadual Professor Pedro José Scher, William Hoffman, de oito anos, chega à escola. Estamos em São Pedro do Butiá, cidade distante 510 km de Porto Alegre. É o dia 15 de maio de 2012. O pequeno William chega à escola e, enquanto aguarda no pátio, dependura-se na trave. Ele se balança, olha o horizonte e é surpreendido pela trave que o balança e cai sobre ele, matando-o. Há inúmeras referências a casos como este na internet, basta pesquisar no Google “trave mata criança”. Outra trave de goleira não estava bem fixada no chão e matou o estudante Márcio Cardoso Dias na escola de ensino fundamental Osvaldo Cruz, de Ernestina: a goleira caiu sobre seu peito. Uma cena que é conhecida: a criança está sozinha no pátio da escola, brincando com os instrumentos, ou com alguns amigos, e tudo é muito rápido, a criança se dependura na trave da goleira, olha com alegria a visão que o pátio lhe dá, para por instantes para observar, seus braços estendem-se suportando seu peso, até que a trave da goleira de futebol tomba. Tiago Santos, em Vinhedo/SP, cidade próxima a Campinas, também morreu na escola quando uma trave caiu sobre sua cabeça. Você pode imaginar os instantes de *não saber o que ocorre* que a criança sente; pode imaginar o olhar de amigos, atônitos depois, sem saber o que fazer, porque não havia nenhum adulto por perto. A criança não sabe: ela não se dá conta de que seu peso é capaz de movimentar a goleira, e surpreende-se quando ela vem abaixo. Ela pode saltar adiante e a trave alcançar a sua cabeça; ela pode ter o peito atingido pela trave quando cai de costas. O certo é que é uma batida quase sempre fatal.

Um desses acidentes chamou a atenção do vereador Ervino Besson anos antes de esses casos virem à imprensa. O primeiro foi em um condomínio do bairro Alto Petrópolis; o segundo foi em uma escola também nesse bairro, ambos relatados ao vereador pela Profa. Vera Lúcia de Camillis, da Escola Mundo Mágico da Alegria, da zona sul de Porto Alegre. Ela lhe contou os casos propondo a ideia de um projeto de lei que terminasse de uma vez com esses acidentes. Eu conversei com ela, que se recorda de que à época ficou muito chocada com esses casos. Foi sua iniciativa e a do vereador que transformaram um projeto modesto na Lei 10.721, de 2009. Uma lei que levou 16 meses para ser aprovada, um tempo curto, se considerarmos a média de tramitação. Feita por um vereador que não é professor, mas uma pessoa simples preocupada com a educação. Eu mesmo não havia lhe dado tanta importância, não fosse a pesquisa posterior que fiz na internet a respeito. Um projeto absolutamente simples, que talvez pudesse ser encaminhado até por pedido de providências, mas que revela a

diferença que faz o *reconhecimento* de um problema de política educacional por parte do legislador. Como os problemas da escola são reconhecidos pelos vereadores? Quais são os temas que chamam a atenção do legislador no momento da elaboração da lei?

Este capítulo tem por objetivo discutir justificativas apresentadas pelos vereadores como argumento de constituição de problemas educacionais que merecem ser objeto de produção legal na Câmara Municipal de Porto Alegre. Aqui, apresento uma sistematização das razões que levam uma situação educacional a ser proposta como um problema público a ser inscrito como proposição⁴¹ no Poder Legislativo. Marcada pela exposição e análise sistematizada de dados empíricos, esta fase da identificação do problema é apontada por inúmeros autores como a primeira etapa no esquema do *ciclo de políticas públicas*, modelo teórico cuja vantagem é ajudar na organização das ideias, simplificando a complexidade do processo da construção da política pública, o que permite que administradores, pesquisadores e políticos sejam capazes de ter um referencial comparativo para problemas heterogêneos. E é justamente esta a questão de partida: o que é um problema *público*? Para Secchi (2011, p. 33-34), problema público é “uma discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”. A definição é mitigada por Muller e Surel (2002, p. 55), para quem, como todo o fenômeno social aparece de forma caótica, é difícil precisar os processos de sua emergência: “Não existe nada que seja, por natureza, excluído de toda possibilidade de inscrição na agenda pública”, assinalam. Daí que

[...] para tornar-se um problema capaz de provocar a intervenção de um ator público, os fenômenos sociais passam por uma série de prismas, agindo como tantos processos de seleção, que modificam sua natureza, a audiência, o sentido dos fenômenos percebidos e contribuem para torná-los objetos legítimos da ação pública. O conjunto destes prismas corresponde a uma fase de problematização, ao longo da qual um certo número de atores percebem uma situação como “anormal” e vão qualificá-la de uma maneira particular, que pode ser suscetível de chamar a atenção de um ator público. (ibidem, p. 55).

Dias e Matos (2012, p. 63-67), analisando na literatura o número e as fases ou estágios no campo da análise do *ciclo de políticas públicas*, verificaram que não há um consenso em nenhum caso, variando de três a quatro etapas básicas segundo o autor consultado, e nem todas incluem a fase de identificação do problema. O interessante em sua análise é que, dos 13 autores que foram identificados e que trabalham com a proposta do *ciclo de políticas*

⁴¹ Eu optei pela noção de proposição ao invés de lei, ao contrário da qualificação que levou a esta pesquisa em função do trabalho de campo, onde tomamos consciência da importância de incluir, ao menos em parte, dados de proposições fora do campo da produção legislativa – Pedidos de Providência, Indicações – que desejávamos inicialmente investigar.

públicas, a fase de identificação do problema está inserida em pelo menos sete abordagens: Fernandes (2008), Frey (2000), Pasquino (2010), Rodrigues (2010), Saraiva (2006), Secchi (2011), Subirats (2008) e Valles (2008), ainda que nem sempre receba essa denominação. Enquanto Rodrigues (2010) usa o termo *preparação* para referir-se a *problema*, Valles (2008) prefere o termo *iniciação*. Dias e Matos (2012), entretanto, não enfatizam a contribuição de Kingdon (2003), preferindo sua leitura através de Capella (2007). Voltarei a Kingdon ao final, porque ele estudou a emergência de problemas e a colocação da agenda pública e governamental com um amplo estudo sobre a esfera legislativa.

Muller e Surel (2002, p. 55) assinalam que a percepção do problema está ligada à busca que os atores fazem das causas possíveis “da situação vivida como problemática”. Nesse sentido, os vereadores, como atores públicos, são colocados diante de um fenômeno e buscam as razões que levaram a um problema. Segundo os autores, a relação de causalidade pode ser de três tipos: 1) causalidade múltipla e simultânea, em que há conjunção de vários fatores para produzir um problema; 2) causalidade sequencial, em que uma série de fatores, em sequência, chega a produzir um problema; e 3) causalidade intrincada, em que a relação entre dois ou mais fatores origina o problema. Estes são tipos ideais, nos quais “a maior parte dos fenômenos sociais que vão ser percebidos como problemáticos resultam, assim para os atores, de lógicas simultâneas” (ibidem, p. 56). Seguindo os autores, entendo que a *exposição de motivos* dos projetos de lei é a busca do sentido que fazem os vereadores para explicar uma realidade caótica e propor-lhe uma solução. A exposição de motivos seleciona dados, faz uma simplificação dos componentes do problema, a partir das “grades de leitura” (ibidem, p. 58) dos vereadores. É por essa razão que a profissão de origem é importante: o fato de um vereador ser professor ou médico influencia a *grade de leitura* na elaboração de um projeto de lei, mas não exclusivamente, daí a necessidade de uma tipologia.

Outros autores como Fernandes (2008), Frey (2000) e Secchi (2011) auxiliam no entendimento do nascimento dos problemas públicos. Para Fernandes (2008), os problemas públicos não são evidentes por si mesmos e, para que eles possam fazer parte de uma agenda, “es necesario que se produzcan determinadas condiciones, que no siempre se alcanzan” (s/p). Quer dizer, nem sempre basta seu grau de gravidade para que um problema público se transforme em tema de agenda e decisão pública. É o caso do exemplo citado pelo autor: o problema da baixa natalidade da população espanhola, a mais baixa da Europa, fato que não foi suficiente para fazê-lo uma das prioridades governamentais. Na concepção de Fernandes (ibidem), as fases do nascimento do problema e sua inscrição na agenda são muito próximas:

En la agenda pública se inscriben los problemas que han alcanzado una atención seria y activa por parte del gobierno como posibles asuntos de política pública. La agenda no es un documento formal de tipo programático, ni presupone la existencia de una jerarquía en los problemas, como tampoco asegura que a la inclusión de un problema se suceda de forma inevitable una decisión o que este permanezca largo tiempo en ella, ya que el propio dinamismo de la vida política tiene como consecuencia la entrada de unos temas y la salida de otros, como hecho natural. Que un problema consiga alcanzar el grado superior que consiste en su inscripción en la agenda pública significa que ha conseguido superar a guardianes de la agenda pública, que como los grupos de interés, los mismos gobiernos, las burocracias y los partidos políticos, trabajan para que unos temas alcancen la agenda y otros no. (FERNANDES, 2008, s/p).

Fernandes (ibidem) aponta algumas características que fazem com que um problema tenha condições de ser inscrito em uma agenda. São eles:

- Ha alcanzado proporciones de crisis
- Ha adquirido una cierta particularidad
- Tiene aspectos emotivos.
- Parece tener amplio impacto.
- Toca asuntos vinculados al poder y la legitimidad, de alto contenido simbólico.
- Es un tema de moda. (ibidem, s/p).

Para Frey (2000, p. 213-214), a avaliação das contribuições para a escolha de certas estratégias para a solução de determinados problemas específicos revela as “forças cruciais no processo decisório”. É o que ocorre quando tomamos as políticas educacionais como campos específicos de análise: o objeto da *policy analysis* não se refere apenas ao conteúdo das leis, mas também envolve a inter-relação entre as instituições, processo político e os conteúdos de política. Para Secchi (2011) são três as dimensões na identificação de um problema público: a primeira é a percepção do problema, que existe na cabeça das pessoas, conceito subjetivo porque refere-se a percepção de muitos atores envolvidos; a segunda é a definição do problema, que envolve a definição de seus elementos. Neste ponto, precisamente, são criados os norteadores para as definições das causas e soluções, obstáculos e avaliações – é portanto o momento político crucial do processo de elaboração de políticas públicas. Finalmente, a avaliação, significa a visão da possibilidade de resolução de um problema público. Secchi, no entanto, faz uma advertência, a de que nem sempre políticas públicas solucionam problemas: às vezes, elas apenas mitigam o problema ou diminuem suas consequências negativas.

Relacionando-se as características apontadas por Secchi (ibidem), observo que, na origem de um problema público, estão as concepções pessoais dos vereadores em primeiro lugar. Elas representam as crenças e os valores dos vereadores que influenciam a identificação do problema e sua transformação em projetos de lei. Mas não somente, é verdade. As pressões populares também afetam a percepção que fazem os vereadores de um problema, já que o Legislativo é um espaço público no qual a manifestação popular é constante. Argumentos

utilizados pela população em reuniões de comissões e transformam as concepções dos vereadores sobre determinado tema. Além disso, o próprio processo de negociação, barganha, jogo político, introduz os limites e as possibilidades do vereador em sua ação, e o vereador tem uma visão, ainda que provisória, do que *passa* e do que *não passa* no plenário. Da mesma forma, como destaca o autor, muitos problemas identificados contêm em seu interior a possibilidade de resolução. Quando o vereador encontra problemas oriundos da falta de conhecimento, a solução encontrada é, regra geral, a realização de campanhas educativas. Finalmente, a delimitação do problema público, como assinala Secchi, é peça essencial no processo legislativo: ela se dá através do emendamento, ou seja, da negociação – via Plenário ou comissões – entre os diversos atores que intervêm no Legislativo. Como será visto ao longo da tese, os vereadores, como principais atores, compartilham o espaço do Legislativo com burocratas e, às vezes, com os próprios destinatários da política que intervêm, dentro dos limites impostos pelo Regimento, no momento de sua formulação no interior do Poder Legislativo. E isso ocorre mesmo quando problemas identificados pelos vereadores não chegam a resultar na aprovação de diretrizes ou ações de política pública, como indica Secchi. Afinal de contas, há projetos de lei que são arquivados e vetados, e o fato de que dentre os projetos arquivados há aqueles em Ordem do Dia – ou seja, em condições de serem votados – e que mesmo entre os vetados há os vetos parciais, constitui um verdadeiro *mercado de reserva legal* que indica que a possibilidade de aprovação das ideias do legislador constitui um horizonte maior da atividade parlamentar do que se pode imaginar.

Do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho. Um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência [...]. Se um problema é identificado por algum ator político, e se esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação. (ibidem, p. 35).

Dos autores assinalados por Dias e Matos (2012), John W. Kingdon merece atenção especial. Professor da Universidade de Michigan, é autor de *Agendas, Alternatives, and Public Policies* e de *Congressmen's Voting Decisions*. A primeira obra é um clássico sobre a origem dos problemas políticos. Em dez capítulos, Kingdon dissecou desde as formas pelas quais emergem os problemas políticos até os participantes no interior do governo, e apresenta conceitos como *janela política*, *garbage cans*, entre outros. Elaborado através de entrevistas com pessoas em torno do governo federal, de estudos governamentais, estudos de caso, perguntando-se como os assuntos chamaram a atenção das autoridades, quer dizer, colocando

a emergência do problema em primeiro lugar, em vez de apenas analisar como as políticas são decididas.

A segunda obra – *Congressmen's Voting Decisions* – é mais específica. Kingdon explica por que e como os congressistas votam da maneira que votam. Ele divide sua explicação em duas partes. Na primeira, descreve o papel dos atores – eleitores, parlamentares do mesmo partido, grupos de interesse – e como influenciam as decisões dos congressistas; na segunda parte, descreve os aspectos gerais da tomada de decisão, como o fluxo de informações, a decisão real, o processo de tomada, o papel da preferência ideológica e política etc. No que diz respeito ao papel de ator, Kingdon acha que os congressistas do mesmo partido têm a maior influência sobre a tomada de decisão, seguidos de perto pelo eleitorado. Os parlamentares tendem a apoiar suas decisões nas opiniões de um companheiro especialista em uma área política específica, pois tem mais experiência sobre estas questões, o que diminui os custos de informação e torna o processo decisório mais simplificado. Além disso, o parlamentar é dependente de seu apoio eleitoral, e por essa razão se sente inclinado a propor projetos e decidir por aqueles temas que atendam aos desejos do eleitorado. Se suas decisões divergem das de seus eleitores, o parlamentar tem de dar explicações – o que os vereadores na Câmara Municipal fazem através de *declaração de voto*.

Kingdon discute ainda outros atores que também têm influência, como lideranças de partidos e grupos de interesse, ainda que, no caso americano, sua influência seja menor. Segundo o autor, a influência dos grupos de interesse só aumenta se estiverem diretamente ligados ao seu círculo eleitoral. A mesma regra vale para a relação do parlamento com o Poder Executivo: os parlamentares só atenderiam o veto do Executivo se este estiver diretamente ligado ao eleitorado. Os meios de comunicação também são incluídos entre os atores que, de forma indireta, moldam a agenda de questões discutidas no Congresso. Para Kingdon, os parlamentares são defrontados com muitas decisões e pouco tempo para analisá-las e, por essa razão, buscam estratégias para simplificar a apropriação de informações, a fim de facilitar suas decisões.

Com relação ao processo de tomada de decisão, o autor dá atenção aos aspectos decisórios e pré-decisórios que incluem também a forma como o consenso sobre um problema é produzido. O problema é quando há controvérsias na tomada de decisão. Elas exigem que o parlamentar avalie como elas afetam suas “forças de campo pessoais”, lideranças do partido etc. Se não altera, vota com o consenso; se há conflito, ele avalia seus próprios objetivos, que passam por um “limiar crítico de importância”, que vai da influência em sua reeleição, no

caso, sua influência em Washington – afinal, trata-se de um estudo sobre o parlamento americano, e, claro, de promoção de uma boa política pública.

As duas obras têm uma relação fundamental, aqui. À definição de problema como uma das três dinâmicas de processos de formação de agendas e alternativas – junto com a das políticas públicas e a da política propriamente dita –, Kingdon denomina *processo de reconhecimento de problemas*. O autor pergunta-se por que motivo “alguns problemas recebem mais atenção do que outros” (2006, p. 227) e encontra como resposta que é quando “acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las” (ibidem). Nessa linha, as situações são definidas como problemas de várias maneiras. Aqui, a análise das exposições de motivos indica porque determinado vereador acredita que exista um problema e a justificativa que dá para fazer algo para mudá-lo. “O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas” (ibidem, p. 228), diz Kingdon.

2.1 A identificação do problema público nas proposições do Legislativo

A partir da definição estabelecida pela literatura, como emergiram os problemas públicos nas proposições da Câmara Municipal de Porto Alegre? Tomemos os projetos de lei. No período de 2001 a 2008, 41 projetos de lei sobre educação resultaram aprovados e, destes, 20 foram aprovados na 13ª Legislatura (2001-2004) e 21 na 14ª Legislatura (2005-2008). Na primeira legislatura analisada, o ano que concentrou o maior número de processos foi 2003, enquanto que, na segunda legislatura, foi o ano de 2005 – o primeiro ano do mandato. Ambos correspondem àquilo que a literatura de políticas públicas denomina *janela política*, definida por Muller e Surel (2002, p. 73) como a “abertura de um período de maior receptividade por parte dos atores políticos”: o primeiro é a oportunidade de os vereadores arrancarem suas plataformas em vista da campanha eleitoral, e o segundo, justamente o ano de *mostrar serviço* pela renovação parlamentar. A intensidade é notável: no primeiro caso, a produção corresponde a 45% de todos os projetos de lei aprovados no período, enquanto que, no segundo, chega a 59% da produção do período. É preciso considerar também o fato de que a reeleição de muitos vereadores permite a retomada de projetos que se manteriam no Setor de Protocolo e Arquivo, caso seus autores não se reelegessem. Além do mais, novos vereadores e projetos de lei aprovados – às vezes em períodos de tempo menores do que um ano – colaboram para que o primeiro ano da 14ª Legislatura se destaque neste universo (ao contrário da legislatura anterior, quando o primeiro ano correspondeu à menor média, com quatro projetos de lei aprovados de educação, o equivalente a 20% do período). Minha explicação é

que essa aparente inércia processual está associada ao fato de que aquela era uma legislatura com o espaço ocupado há vários anos pela coalizão que sustentou o Partido dos Trabalhadores. Quer dizer, entendo que uma explicação possível é que o Legislativo estava imerso no espírito do *continuismo*⁴² que imperava no campo político e nas relações com o Poder Executivo: é um período de produção inferior em função de um quadro político estável. Não há necessidade de *mostrar serviço*. Quando houve a mudança no governo municipal e o consequente ingresso de novos vereadores no parlamento, rearticularam-se as forças políticas. Minha explicação é que a necessidade da produção legal é uma decorrência da necessidade de ocupação de novos espaços no parlamento.

Mas como se deu exatamente a percepção dos problemas nesses projetos de lei, ou ainda, como nasciam os projetos de lei que foram aprovados pelo Poder Legislativo? A resposta a esta questão é encontrada analisando-se, no corpo do projeto, o conteúdo de suas exposições de motivos. Nelas, os autores fundamentam a importância de seu projeto com um objetivo claro: convencer seus pares a apoiá-los e, com isso, satisfazer o desejo de cidadania (o eleitor), ampliando ao mesmo tempo seu próprio capital político⁴³. A definição de exposição de motivos encarna este objetivo, pois ela é “a justificação da fundamentação do projeto a ser submetido à apreciação. Por meio dela, o autor expõe os argumentos que demonstram a necessidade e os benefícios da proposição, de acordo com o seu julgamento”⁴⁴. Entendo que a justificação do projeto inscreve-se na formulação do problema ou gênese da política pública, pois ela ajuda a ver a significação dos problemas, as suas causas e os efeitos atribuídos pelos vereadores, isto é, ajudam a enxergar a problematização, as razões que fazem com que o vereador tome a iniciativa de propor o projeto de lei. Ela não se confunde com o projeto de lei, pois não se trata de descrever a agenda ou sua solução; é anterior, e exige uma classificação própria para compreender a fundamentação da agenda legislativa, definida pelos temas dos projetos de lei. Aqui se trata de considerar o universo de explicações que o vereador dá por ocasião de sua apresentação.

⁴² O tema do continuismo político faz parte do repertório das análises de políticas recentes. Ver o caso de Rezende (2012), que analisa os textos publicados por Raymundo Faoro ao longo da década de 1980 na revista *Isto É*. Ela concluiu que o autor percebeu as articulações dos setores dirigentes, visando a controlar o processo de transição política no governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985), forma de continuismo que estava essencialmente empenhada em manter a transição dentro de limites que vinham se delineando desde 1973. Dados disponíveis em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/Resumenes/11018897009_Resumo_5.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2012.

⁴³ O conceito de *capital* é crucial na sociologia de Bourdieu. Dele deriva o capital político, espécie de capital simbólico definido como o reconhecimento da legitimidade daquele indivíduo para agir na política. Diz Miguel (2003, p. 120): “Ele baseia-se em porções de capital cultural (treinamento cognitivo para a ação política), capital social (redes de relações estabelecidas) e capital econômico (que dispõe do ócio necessário à prática política). Como toda forma de capital, o capital político está desigualmente distribuído na sociedade”.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=8358>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

Que tipos de justificativa predominam nas exposições de motivos dos vereadores? Encontrei oito bases de identificação dos problemas nos projetos de lei.

1. *A partir de indicadores*: reúne aqueles projetos de lei nos quais o vereador indica explicitamente que baseou sua interpretação de um determinado problema e de sua importância para a elaboração de um projeto de lei em indicadores de pesquisa. Esse modo de justificção de um problema é baseado na valorização das informações estatísticas recolhidas pelo vereador para a avaliação de problemas públicos.

2. *Necessidade de proteção*: reúne aqueles projetos que evocam do poder público a proteção social, função cujo objetivo é “cobrir os principais riscos suscetíveis de acarretar uma degradação da situação dos indivíduos” (CASTEL, 2005, p. 7). Ao mesmo tempo, incluí nesta categoria, por conveniência, a proteção social a partir da ampliação de direitos garantidos pelo poder público à população.

3. *Necessidade de conhecimento*: reúne aqueles projetos que evocam do poder público a necessidade de divulgar informações, estabelecer procedimentos e práticas educativas, para a divulgação de tema e conteúdo de relevância social. Elas envolvem o sistema de ensino formal, a divulgação de informações no interior do sistema escolar, nos espaços de circulação dos estudantes e correspondem a uma função pedagógica assumida pelo setor público, independentemente das ações desenvolvidas no interior da Secretaria Municipal de Educação.

4. *Fundamento na lei*: reúne aqueles projetos de lei nos quais o vereador se refere à necessidade de aprofundar aspectos já enunciados por leis anteriores. As leis de origem podem ser de nível nacional, estadual ou municipal. Aqui, o ponto de partida é que, para determinado problema social já previsto em lei ser sanado, é preciso outra lei que o aprofunde. Eventualmente, foram aqui incluídos os projetos de lei que concedem, com base em leis anteriores, novos direitos a determinados grupos sociais e, nesse sentido, servem de palco para debates entre os vereadores na sua tramitação.

5. *Necessidade de integração de políticas públicas*: reúne aqueles projetos de lei em que o vereador se refere à necessidade de criar laços entre ações públicas vistas como isoladas. Através de um projeto que se propõe a agenciar tais ações, o vereador revela o entendimento de que o campo educacional está na intersecção de diversas políticas públicas, nem sempre vinculadas. Nesse sentido, foram reunidos os projetos de lei que propõem ações que vinculam políticas públicas já existentes em áreas como a saúde, o esporte, a assistência social, entre outras.

6. *Necessidade de reconhecimento*: reúne aqueles projetos de lei nos quais o vereador, a partir do conhecimento de uma experiência de sucesso pública ou privada no campo das

políticas públicas, reivindica sua distinção e valorização. Também reúne aqueles projetos de lei, no campo das homenagens, em que o vereador destaca determinados cidadãos por sua contribuição no campo social.

7. *Concepção pessoal*: reúne os projetos de lei que apresentam as crenças e as concepções dos seus autores (os vereadores) para determinado problema. Ou melhor, os problemas são identificados pelos vereadores porque constituem, para eles, problemas a serem solucionados, sem remeter a uma fonte externa de inspiração.

8. *Influência da mídia*: reúne os projetos de lei que apresentam um problema social motivado por uma manifestação da mídia, seja jornal, rádio ou televisão. Também estão incluídos aqui aqueles projetos de lei em que o vereador, explícita ou implicitamente, fez recursos de novas mídias, como as disponíveis na internet, para a fundamentação do problema público que escolheu transformar em objeto de projeto de lei.

O critério que usei para enquadrar os projetos nas categorias foi a origem indicada no projeto pelo autor. Quer dizer, após leitura da exposição de motivos, busquei localizar aquele argumento que vi como mais importante na justificativa do autor para o início do projeto. Eventualmente, naqueles projetos em que duas ou mais categorias emergiam, optei por lançar o projeto na categoria que percebi com maior força argumentativa. No período compreendido entre 2001 e 2008, oito argumentos serviram de base para as exposições de motivos e, portanto, constituíram os modos pelos quais os vereadores identificaram problemas ou o estado de coisas que exigia sua intervenção. No entanto nem todos os problemas introduzidos pelos projetos de lei tiveram um único modo de identificação do problema, de tal modo que mais justificativas para definição de problemas públicos foram encontradas nas exposições de motivos. Do total de 41 projetos de lei aprovados, encontrei: seis casos cuja fundamentação teve origem na existência de leis preexistentes (14,3%); seis casos oriundos da necessidade de integração de políticas públicas (14,3%); sete casos oriundos da necessidade de exercer proteção sobre a sociedade (17%); sete casos oriundos da *constatação pessoal* do vereador (17%); e 13 casos em que os projetos de lei se justificaram pela necessidade de reconhecimento (31,7%). Neste último item, trata-se de projetos de lei de homenagens. Além destes, podem ser contabilizados entre os projetos de lei aprovados os seguintes: cinco casos de determinação da ação a partir da análise de seus indicadores (12,1%); cinco casos de determinação em função da necessidade de conhecimento (12,1%); e quatro casos de determinação a partir de influência da mídia (9,7%).

Do total de 64 projetos de lei arquivados, incluídos aí os rejeitados, encontrei sete casos cuja fundamentação teve origem na influência da mídia (10,9%). Três categorias

empatarem com nove casos: fundamentação na lei, integração de políticas públicas e fundamentação na necessidade de conhecimento (14% cada). Ainda observei 12 casos cuja base é a concepção pessoal do vereador (18,7%) e surpreendentes 10 casos que destacaram sua origem na necessidade de proteção (15,6%). Outros casos são compostos por aqueles projetos de lei que identificam o problema a ser regulado nas seguintes categorias: cinco casos de determinação a partir de levantamento de indicadores (7,8%), três casos de determinação em função da necessidade de reconhecimento, a importância da carreira (4,6%).

Do total de 9 projetos de lei vetados, encontrei aqueles que identificam o problema a ser regulado nas seguintes categorias: três casos de determinação a partir de levantamento da necessidade de conhecimento e três com fundamento na lei (33,3% cada); dois casos de necessidade de integração de políticas (22,2%); e um caso de concepção pessoal do vereador (11,1%). Vejamos agora os argumentos usados em cada grupo.

Tabela 2 – Distribuição dos projetos de lei de interesse da educação segundo as bases de identificação dos problemas e por situação de conclusão da tramitação (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Bases da identificação do problema	Projetos aprovados		Projetos arquivados		Projetos vetados		Totais	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
A partir de indicadores	5	12,1%	5	7,8%			10	
Necessidade de proteção	7	17%	10	15,6%	1	11,1%	18	19,3%
Necessidade de conhecimento	5	12,1%	9	14%	3	33,3%	17	11,7%
Fundamento na lei	6	14,3%	9	14%	3	33,3%	18	12,2%
Necessidade de integração de políticas	6	14,3%	9	14%	2	22,2%	17	11,7%
Necessidade de reconhecimento	13	31,7%	3	4,6%			16	14,3%
Concepção pessoal	7	17%	12	18,7%			19	13,7%
Influência da mídia	4	9,7%	7	10,9%			11	7,5%
Total	41		64		9		114	

Fonte: o autor (2012)

2.2 A fundamentação na lei

Dos argumentos apresentados nas exposições de motivos dos projetos de lei, seis foram iniciativas que tomaram por base a existência de uma lei anterior, aprovadas pelos vereadores no período 2001-2008. Essa categoria não é a de maior quantidade, mas entendo que, no conjunto das proposições aprovadas, é a de maior significação. É que aqui se trata de

leis construídas para fortalecer outras *leis* e, portanto, fortalecendo a principal função do parlamento, a *função legislativa*. Como emerge em cada projeto essa fundamentação e que características são reveladas?

Veamos os casos. Em 19 de março de 2001, o vereador Cassiá Carpes (PTB) protocolou o Projeto de Lei do Legislativo nº 49/01 que institui a Olimpíada Estudantil no município de Porto Alegre. Carpes foi esportista, ex-jogador de futebol, iniciou sua carreira como jogador em São Borja. Jogou no Santo, no Bahia, no Operário e no Grêmio. Uma lesão no joelho obrigou-lhe a encerrar sua carreira em 1983. Na carreira como técnico de futebol, treinou o Grêmio e o Internacional, além de outros times e, após, elegeu-se em 2000 para a Câmara Municipal. Aqui, valorizou seu campo de atuação, o esporte, que acredita ser “um instrumento poderoso na formação socioeducativa do jovem”, o que justificaria a sua inclusão no argumento de que se trata de um projeto oriundo de uma concepção pessoal, mas seu autor frisa que o seu projeto “é fundamentado na Lei Orgânica Municipal”. Carpes refere-se aos artigos 191 e 192 da Seção VII da LOM, intitulada *Do Desporto*, onde são especificadas as obrigações do município em amparar o desporto, o lazer e a recreação, mas é a seção anterior, VI, que realmente conta, intitulada *Da Educação*. Ali se encontra o artigo que fundamenta sua iniciativa: “Art. 186 – O Município complementarará o ensino fundamental ministrado nas escolas municipais com programas permanentes e gratuitos de transporte, alimentação, assistência à saúde, atividades culturais e esportivas, e materiais didáticos.”.

Quase um ano depois, no dia 10 de abril de 2002, a vereadora Sofia Cavedon (PT) protocolou o PLL 82, que estabelece normas para a comercialização de produtos alimentícios e bebidas nas escolas públicas e privadas do município de Porto Alegre. Aqui não se trata de usar como fundamentação uma única lei, ao contrário, a vereadora propõe o projeto com base em diversos dispositivos: a Constituição Federal, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente – três leis. Da Constituição Federal, Cavedon salienta que no Art. 227 há a garantia de proteção à saúde e à alimentação; do Estatuto da Criança e do Adolescente, destaca seu Art. 4º, no qual reitera a necessidade de atenção à alimentação e à educação da criança bem como, no Art. 81, assinala que é proibida a venda de bebidas alcoólicas ou produtos cujos componentes possam causar dependência física à criança ou ao adolescente. Finalmente, do Código de Defesa do Consumidor, aponta que o seu artigo 6º define como direitos do consumidor a proteção aos riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos considerados perigosos. Cavedon quer disciplinar os procedimentos orientadores da ação do poder público na área, o que deve ser comercializado para crianças e adolescentes nas escolas e por essa razão poderia ser incluído na categoria *proteção social* –

da criança, no caso, mas entendo que o fato de apontar em detalhe a sua fundamentação legal não pode ser ignorado. Mais: revela a capacidade do vereador como agente político, a capacidade de fazer escolhas. Frente a três dispositivos legais amplos e diferentes entre si, Cavedon sabe escolher e articular aspectos legais com vistas a uma ação.

A capacidade de Cavedon de trabalhar com leis diversas já havia sido demonstrada um ano antes. Em 12 de dezembro de 2001, ela protocolou o PLL 293/01, que dispõe sobre a comercialização de produtos provenientes do trabalho educativo para adolescentes e jovens da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ou inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Cavedon está preocupada com a implementação do Artigo 205 da Constituição Federal, que assinala ser pressuposto básico para o enfrentamento dos desafios da inclusão social a criação de espaços de desenvolvimento do trabalho educativo⁴⁵ como forma de reinserção social. A vereadora justifica seu projeto na existência, no Executivo municipal, desde 1999, de ações que vêm realizando avanços na área social com adolescentes em situação de risco na perspectiva do trabalho educativo como Projeto Papel Social, o Núcleo do Trabalho Educativo, o Projeto Coruja, o PETC, o trabalho educativo dos centros comunitários, entre outros. Essa forma de apresentar o projeto é profundamente ideológica, pois trata da valorização de propostas do Partido dos Trabalhadores nesse campo, preservando iniciativas do período em que foi secretária municipal de Educação (1996-2000). Por que ela age assim? Ainda que o corte legal determine sua inscrição nessa categoria, acredito que ele seja a desculpa para uma preocupação maior de sua autora: manter de pé sua herança na Secretaria Municipal de Educação. Afinal, do ponto de vista do seu *capital político* acumulado, a passagem pela Secretaria Municipal de Educação (Smed) foi fundamental para sua definição enquanto agente no campo da educação. É que um dos problemas das políticas públicas é a sua descontinuidade: mesmo numa secretaria gerida pelo mesmo partido, as concepções são diferentes, assim como os estilos de administrar. A desestruturação de seu trabalho é um risco e, portanto, a constituição do projeto usa a lei como *instrumento da defesa de um legado*. A razão é que a defesa do projeto soa como a defesa da concepção da autora. Diz Cavedon:

Entende-se nessa ação, Trabalho Educativo como uma inter-relação entre educação (esta tomada em todas as suas dimensões como processo que visa promover o desenvolvimento da pessoa com todas suas potencialidades) e o trabalho (este visto não somente como realização do indivíduo, mas também em sua dimensão social em dado momento histórico dentro do processo produtivo em que está corretamente inserido. (p. 1).

⁴⁵ Trata-se do Programa de Trabalho Educativo (PTE), vinculado à Educação Especial da Secretaria Municipal de Educação (Smed).

Essa concepção anunciada é uma definição do projeto de esquerda no poder, projeto petista da educação, desenvolvido pela vereadora. Ela reúne duas qualidades valorizadas pelo pensamento de Cavedon: a primeira é a da defesa da educação como processo integral e a segunda é o entendimento do trabalho como práxis histórica. Uma e outra são integrantes de uma visão de esquerda da qual a vereadora é promotora no campo político-ideológico do Partido dos Trabalhadores e, portanto, definidoras de seu campo político também na educação. Quer dizer, uma vez que foi substituída no comando da secretaria por Marilu Medeiros (PTB), Cavedon luta pela manutenção de seu projeto educacional, parte das condições da disputa entre os diversos atores, como assinala Bourdieu (1992, p. 164):

O campo político, entendido ao mesmo tempo como campo de forças e como campo de lutas que tem em vista transformar a relação de forças que confere a este campo a sua estrutura em dado momento, não é um império: os efeitos das necessidades externas fazem-se sentir nele por intermédio sobretudo da *relação com os mandantes*, em consequência da sua distância diferencial em relação aos instrumentos de produção política, mantém com os seus mandatários e da relação que estes últimos, em consequências das suas atitudes, mantém com as suas organizações. O que faz com que *a vida política possa ser descrita na lógica da oferta e da procura* é a desigual distribuição dos instrumentos de produção de uma representação do mundo social explicitamente formulada: *o campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos* entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher, com probabilidades de mal-entendidos tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção. (grifos meus).

Assim, fora do poder, fora do lugar de *mandante*, como assinala Bourdieu, a nova gestão apresenta-se nos problemas, mas principalmente nos *conceitos* em que baseia sua gestão. Os projetos de lei revelam a existência de conflitos de hegemonia no campo educativo entre detentores e ex-detentores de competências no Poder Executivo e no interior do Poder Legislativo. Na Câmara Municipal, uma vereadora que na 13ª Legislatura disputou o campo educativo com Cavedon foi Neusa Canabarro (PDT). Secretária estadual de Educação no governo de Alceu Collares (1991-1994), Canabarro é lembrada pela tentativa de criar vagas nas escolas por meio do calendário rotativo nas escolas estaduais, pelo qual não havia recesso escolar para as escolas. Como vereadora, no dia 17 de janeiro de 2005, protocola o PLL 31/05, que cria o Cadastro Permanente de Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (Capene), para fins educacionais. Ela sabe que um bom fundamento legal para um projeto de lei é a Constituição Federal e, por isso, faz uso do Art. 208, que diz que é dever do Estado a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, o que é retomado também pelo Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tanto Cavedon como Canabarro utilizam a mesma estratégia: não se trata de apenas um instrumento

legal, mas vários. Quanto mais leis, melhor. A estratégia de relacionamento de instrumentos legais mediante a criação de um terceiro – a lei que o vereador pretende ver aprovada – é o que denomino aqui *agenciamento legal*. Como outras formas de agenciamento⁴⁶, o *agenciamento legal* pode ser definido como a estratégia legislativa que faz com que não apenas diversas leis possam ser relacionadas entre si, mas o fato de que a lei proposta é a síntese, a confluência natural, necessária e superior de leis anteriores. Que tais dispositivos gerais que inspiram seus autores em seus projetos sejam de natureza superior – estado ou União – não faz diferença, em face da função supletiva exercida pelo Poder Legislativo municipal. No caso do Capene proposto por Canabarro, o problema é a necessidade de obter informação; trata-se de um sistema de informação cujo objetivo é conhecer a real demanda de atendimento de alunos, com dados do Censo Escolar e do Censo Demográfico. Esse problema está vinculado a outro: Canabarro teme que, sem o cadastro, os educandos portadores de necessidades especiais possam ser matriculados em classe comum, o que significa com apoio ou não em sala de recursos. Como se sabe, estas salas têm equipamentos para professores especializados – o que hoje se chama atendimento educacional especializado – e são instaladas em escolas comuns, sob a responsabilidade de professores especialistas. Elas são diferentes das salas das escolas de educação especial, criadas especificamente para atender alunos especiais. Um dos objetivos importantes salientados é que “o cadastro terá informações que servirão de base ao planejamento e preparação dos recursos materiais e humanos elegíveis para atendimento específico de cada necessidade especial” (p. 2).

Mas nem todos os projetos com base legal têm potencial de repercutir na estrutura do sistema de ensino como um todo. Por exemplo, no dia 30 de março de 2005, a vereadora Maristela Maffei (PCdoB) protocolou o PLL 99, que oficializa o dia 11 de outubro como sendo o Dia Municipal de Luta por Creches, que passa a integrar o Calendário de Eventos Oficiais de Porto Alegre. Não é um projeto de lei que tenha *colado*: uma consulta simples na internet atesta a existência de 19 entradas para a iniciativa, todas elas referentes apenas à sua inscrição legal – quer dizer, divulgam a lei –, mas nenhuma relativa a ato, manifestação, discurso ou movimento social relativo à data. É como se a lei tivesse significado apenas por sua existência no papel, não provocando o que buscava atingir, ou seja, a mobilização

⁴⁶ A expressão mantém uma certa relação, ainda que distante, com a Teoria da Agência, tal como formulada por O'Donnel (2011). Nesta teoria, agência é um componente do regime democrático que considera o cidadão o *agente* que dá sentido e fundamento à cidadania, que constitui o que o autor chama de *agência humana*. Não se trata apenas de uma ideia moral; “na democracia ela é sancionada e amparada legalmente (ibidem, p. 44). Agente é o sujeito jurídico portador de direitos subjetivos, “o direito básico de ter direitos”. O conceito de *agenciamento legal*, por sua vez, quer responder à questão: o que fazer quando os direitos dos cidadãos são estabelecidos por leis diversas?

popular. Por essa razão não é incomum dizer que são *leis de papel*. Mas é lei. Aqui a autora legisla de forma concorrente, já que existe a data nacional de luta por creches, o dia 12 de outubro – Maffei desejava antecipar a data em nível local porque a nacional coincide com o Dia da Criança. Quer dizer, o problema para Maffei é a data. E, para justificar seu projeto, faz uso do Art. 21 da LDBEN, que inclui a educação infantil no sistema de ensino, em sua seção II. Assinala a autora, no que concerne à iniciativa da política municipal:

Em Porto Alegre, muito antes da nova LDB, a Educação Infantil faz parte do Sistema Municipal de Educação, tendo a rede, desde 1989, constituído um conjunto de Escolas Infantis e posteriormente incorporado toda uma rede de Creches Comunitárias que tem acompanhado o repasse de recursos públicos, regrados pelo Conselho Municipal de Educação. (p. 1).

Maffei parece entender essa luta como importante, pois quer reunir forças para ampliar os recursos para creches, mas o que ela faz a respeito é, do meu ponto de vista, bem menor do que os vereadores podem fazer: ela quer mudar apenas uma data. Quer dizer, o superficial se torna o profundo. O fato de não ter encontrado repercussão na internet é um indicador que pode ser usado para apontar a pouca relevância do projeto. Dessa forma, o projeto vale mais não por resolver um problema local que consideramos insignificante, mas por consagrar e reafirmar a história das políticas locais – em outras palavras, por tecer a memória política. O que se lê são *exposições de motivos*, mas vê-se que muitas vezes elas servem para atualizar a trajetória das ações, reafirmar o compromisso das instituições com a educação, transformando-se no suporte atualizado das intenções políticas de seus vereadores. É o que ocorre com o projeto citado. Maffei tem como base de seu mandato o tema das políticas de gênero, com ações contra a violência doméstica e a luta pela aposentadoria das donas de casa. Presidente da Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente, está envolvida com a temática da infância, daí a inclusão do tema das creches em sua agenda política. Por essa razão tem a preocupação em rememorar cada lei, cada projeto, desde um passado longínquo até o presente da defesa da criança e do adolescente, e isso faz parte da sua exposição de motivos:

Embora toda essa caminhada já realizada e o pioneirismo no que se refere à constituição de um sistema, aqui em Porto Alegre, reconhecida pela população e pelas demais cidades, como um grande avanço, que, como referimos acima, iniciou-se há muito tempo, é mais do que necessário a sua continuidade e sua ampliação, considerando que permanece um número muito grande de crianças sem atendimento. (p. 2).

À sua maneira, a vereadora reproduz em seu projeto a mesma preocupação encarnada nos anais e nas atas da Câmara, a *função historiadora*. Função complementar do Legislativo, revela que o projeto de lei não apenas encaminha uma intenção, mas apresenta a solução de

um problema qualquer. Ao contrário, o que realmente quer é ser o testemunho que diz que aquele vereador fez a sua parte, que contribuiu na formulação de políticas públicas. No plenário, ele pega o processo para fazer o discurso; no processo, faz seus registros de declaração de voto. O vereador sabe que o projeto de lei conta, sim: *o que não está nos autos não existe*, como se diz. A esse respeito, Godoy (1978, p. 70) indica:

Os anais da Câmara informam a vida política e administrativa do município. Sobre as atas da Câmara, os historiadores se debruçam na pesquisa de casos pretéritos, certos de ali encontrar os elementos reveladores da verdade, que um dia, no Plenário da Câmara, foi fato vivo na palavra dos vereadores.

Eventualmente, é preciso ir longe para valorizar a política local. Em 4 de setembro de 2007, Haroldo de Souza (PMDB) apresentou o PLL 197/07, que proíbe o uso de aparelhos de telefone celular durante as aulas das escolas públicas da rede municipal de ensino. Souza não esconde o fato de que o projeto se inspira em proposição análoga aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Por essa razão, seu projeto poderia ter sido incluído na categoria necessidade de reconhecimento, como outras leis imitadas, mas não o foi. Souza *imita* a lei para Porto Alegre. Mas o que é a imitação de uma lei do ponto de vista da eleição de um problema?

Para responder à questão, primeiro precisamos saber o que significa uma *imitação*. O primeiro estudioso a tratar da imitação no campo jurídico foi Gabriel Tarde (1843-1904). Em *As leis da imitação*, de 1890, ele fundou sua sociologia jurídica: a imitação explica a influência de um indivíduo sobre outro. Numa época em que o biologicismo e o evolucionismo dominavam as ideias, argumentou em um livro de direito que o homem não era determinado pela natureza, mas pela cultura, pelas relações que os homens estabelecem entre si. Para Tarde, o direito é um ramo da sociologia, e a imitação, junto com a invenção, é o que faz o homem evoluir. Suas ideias serviram de base para parte da Psicologia Social do século XX. Diz Tomasini (2002, s/p)⁴⁷:

Na França, a influência póstuma de Tarde foi reduzida, se comparada àquela de Durkheim, que foi sempre sustentada pela Sorbonne, oficial, vencedora e a serviço da república laica. Nos Estados Unidos, Tarde, notadamente, influenciou James Mark Baldwin (1861-1934), fundador do *American Journal of Psychology*, e Edward Alsworth Ross (1866-1951). No livro que foi considerado como um referencial de autoridade nos Estados Unidos, nos anos 20-40, *Introduction to the Science of Sociology*, de Robert Park e Ernest Burgess, Tarde é considerado como um autor importante, tão importante quanto Durkheim.

Imitar ou copiar uma lei comumente é uma atitude associada à falta de iniciativa e criatividade do parlamentar. O pensamento comum julga que o vereador que faz uso do

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/tarde.html>>. Acesso em: 2 ago. 2012.

recurso da cópia tem um lugar menor no *panteão* dos legisladores. Isso porque, se a produção de leis é essencial à vida política, como define o Legislativo, o vereador que é incapaz de criar leis por sua própria iniciativa é, a rigor, um fraco. Para Tarde, é justamente o contrário: a imitação de Souza do projeto é cheia de virtude. É que, para Tarde, a imitação é a característica do fato social-histórico. Ele entende que o que motiva o indivíduo e o Estado são a crença e o desejo. A imitação é fator decisivo para o surgimento do liame social, porque os homens, vivendo juntos, pensam e agem de modo semelhante, imitam uns aos outros. A imitação é um ato social elementar, diz Tarde. E o que pode ser imitado num parlamento é a lei, é a forma de administração de um Estado, são os artigos de um código. As crenças e as ideias políticas não são diferentes das demais e seguem a lei da imitação. Finaliza Tomasini (2002, s/p):

O processo imitativo não é todavia automático, porque não se desenvolve sem resistência individual e coletiva. Aliás, é entre os que resistem, entre os que se recusam a imitar, que estão os inovadores, os que inventam. A imitação não se faz sem oposição, uma oposição que é seguida de uma adaptação do grupo. É esta adaptação que permite uma estabilidade provisória, que em breve será abatida por uma nova invenção... que será imitada etc.

A imitação protagonizada por Souza é legítima para uma iniciativa legal na Câmara Municipal. Mais: é legítima para a identificação de um problema, ainda mais se o que se quer imitar encontra eco na manifestação da comunidade, como o autor do projeto relata na exposição de motivos:

Segundo os professores, é constante a troca de “torpedos” entre alunos dentro da sala de aula e também para amigos de outra sala, e muitos deixam o celular no modo silencioso e às vezes não resistem quando recebem uma ligação, atendem sussurrando em voz baixa. Outros relatos indicam que muitos utilizam o telefone para jogar, já que praticamente inúmeros modelos trazem opções de vários “games” [...] Muitos pedagogos defendem a ideia de que o ideal é o aluno não levar o celular para a escola, há relatos de alunos que não conseguem deixar o celular desligado, tanto é o apego e a atenção dispensada para o aparelho. (p. 1).

As exposições de motivos de projetos de lei de educação na Câmara Municipal mostram que o transporte escolar é um problema. Três projetos de lei arquivados têm como base de justificação a necessidade de aprofundar as leis existentes sobre transporte. O primeiro deles foi protocolado no dia 30 de março de 2001, pelo vereador Cassiá Carpes (PTB); é o Projeto de Lei Complementar do Legislativo 6/01, que isenta os estudantes do ensino fundamental e médio do pagamento da tarifa do transporte coletivo, por ônibus, no município de Porto Alegre. Carpes entende que, se a educação é dever do Estado, ele também tem o “dever de oferecer todas as condições para que o estudante viabilize seu acesso e permanência na escola” (p. 1). Ele acredita que o grande número de menores em situação de

rua contribua para a evasão escolar, devido à falta de condições para o pagamento da tarifa de transporte. Mas observe-se: aqui o que está sendo destacado na proposta de seu autor não é a referência que faz à Lei Orgânica, da educação como dever do Estado, mas o fato de que uma lei anterior sobre transporte precisa ser ampliada para atender aos anseios da comunidade.

É o mesmo espírito que norteia o PLL 259/03, ainda que de outra forma. Protocolado pelo vereador Luiz Braz (PSDB) no dia 26 de agosto de 2003, propõe alterar a Lei 6.091 de 1988, que trata do transporte escolar em Porto Alegre. Essa lei, que permitiu a possibilidade de propaganda nas faces dos veículos, direcionou os recursos obtidos para programas de assistência médica dos permissionários, motoristas e seus dependentes. A proposta nunca foi efetivada: “Na prática, não ocorreu e nem ocorre, tanto mais que a grande maioria dos permissionários, por serem profissionais autônomos, possuem plano de assistência privada” (p. 1), diz o vereador. Daí sua proposta de alterar a legislação existente, destinando 50% dos recursos para os permissionários e o restante para programa municipal de ajuda às crianças.

Modificar o caráter original de leis visando a seu aperfeiçoamento é uma prática comum. Veja-se o terceiro projeto. Protocolado no dia 3 de janeiro de 2005 pela vereadora Manuela d’Ávila, o PLL 6/05 quer alterar a legislação da passagem escolar. A autora quer que ela seja utilizada inclusive aos sábados e domingos, dias em que tradicionalmente não há aulas. Para Manuela, isso ocorre porque a educação não se resume ao que acontece nos bancos escolares: “o acesso do jovem aos bens culturais, como teatro, cinema e espetáculos musicais que compõem a experiência juvenil na sociedade atual, é também primordial para a formação do futuro cidadão” (p. 1). Essa concepção é recuperada por Manuela da própria LDBEN, que fala de “manifestações culturais” como formadoras do cidadão. Como a restrição da passagem escolar nos dias letivos é que tem se revelado como um *problema* para o estudante ter acesso aos espetáculos, muitas vezes fora de sua comunidade no centro da capital, a solução é ampliar o seu uso para domingos e feriados para atender a essa necessidade, além de auxiliar no tempo em que os alunos fazem em casa seus trabalhos de grupo. “A condição de ser estudante não se resume ao cumprimento da grade curricular, mas a um complexo de atividades educacionais” (p. 1). Manuela também enumera indicadores sobre desemprego e déficit educacional da juventude e aponta o problema da venda ilegal de passagens. Por isso, também propõe que seja possibilitado ao estudante adquirir as passagens em lotes e mais de uma compra no mês, para que não falem passagens. Todos os três projetos acima terminaram arquivados e tratavam da questão do transporte de formas diversas: o primeiro e o segundo se preocupam com a evasão, e o de Manuela, com o acesso aos bens culturais.

A solução do *problema* transporte escolar reside na redução de custos da passagem. Esse processo é muito difícil de resolver por várias razões. A primeira envolve a metodologia de seu cálculo: através de uma planilha, integrantes do Conselho Municipal dos Transportes Urbanos (Comtu) decidem o valor da tarifa de transporte coletivo em Porto Alegre, que cabe ao prefeito sancionar. A segunda envolve a política de isenções no transporte escolar, que foi no passado lugar privilegiado para ação parlamentar. Por hoje atingir um grande número de beneficiários, tornou-se um campo em que o vereador busca avanços em termos de capital político. Às vésperas de aumento de valor de tarifa de transporte urbano, se um vereador logra conseguir benefícios nesse campo para seus eleitores, maiores são suas chances de se reeleger, já que se trata de um campo com grande visibilidade eleitoral. O terceiro, relacionado com o anterior, é o seu limitador: pelo fato de ser um campo muito regulamentado, é mais difícil de obter avanços significativos, razão dos arquivamentos dos projetos de lei. Outro fator que torna difícil a obtenção de avanços no tocante à tarifa do transporte escolar é o *lobby* que as transportadoras fazem em relação à determinação do preço da tarifa junto ao Poder Executivo. Ela é calculada pelo número de passageiros transportados, pelo quilômetro rodado e pelos custos de insumos e pessoal que exige. O peso das isenções hoje chega a 28% do custo da tarifa. Entendo que o debate sobre a passagem escolar em Porto Alegre entre vereadores ocorre não porque estes tenham algum poder de deliberação a respeito – ao contrário –, mas porque o Legislativo assumiu nesse debate o papel de dar uma voz à população. Mais: a complexidade do *problema* transporte escolar está no fato de que ele evoca *outros problemas*: a determinação do custo, quem está autorizado a determinar o preço, quem tem interesse nesse preço etc. Denomino esse tipo de problema como *problema-iceberg*, um problema de ponta que evoca inúmeros outros.

Finalmente, não tão distante está o projeto protocolado no dia 1º de agosto de 2006 pelo vereador Aldacir Oliboni (PT), o PLL 180/06, que assegura aos estudantes matriculados em estabelecimento de ensino regular e aos jovens com até 15 anos o direito ao pagamento de meia-entrada em atividades culturais e desportivas, incluindo a carteira escolar como documento de identificação para a concessão do benefício. O direito já é consagrado pela lei 9.989, de 5 de junho de 2006, e Oliboni quer incluir na lei a possibilidade de conceder o benefício para quem tem carteira escolar, que passaria a ter direito a meia-entrada. Como a passagem escolar é também regulada em lei, o debate sobre isenções em atividades culturais amplia o campo das concessões do Poder Legislativo. Como diz o ditado português, *com dinheiro à vista, toda gente é benquista* – tanto Oliboni, quanto Manuela, Braz e Carpes sabem que projetos que dão retornos financeiros imediatos para a sociedade sempre dão bons

retornos nas urnas. Mesmo arquivados, tais projetos de lei revelam que, na solução de problemas econômicos, encontramos fontes determinantes para o nascimento de projetos de lei.

O último campo de leis que servem para fundamentar problemas no campo da produção legal do Legislativo relaciona-se à gestão da educação. São ao todo quatro projetos, todos arquivados, mas reveladores do tipo de problema que o legislador identifica na elaboração de seus projetos de lei. O primeiro é da vereadora Sofia Cavedon (PT), que encaminha, em 2 de março de 2001, o PLL 40, que estabelece normas para a eleição dos diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais. Ela introduz sua proposta recuperando duas diretrizes do capítulo da democratização da gestão, de documento aprovado no II Congresso Municipal de Educação da Prefeitura de Porto Alegre em 1999, no qual é apontada a importância de discutir os processos eleitorais na escola como forma de aprofundar a democratização nas unidades de ensino e os critérios para essas eleições. Para Sofia Cavedon, a atual lei de eleição de diretores é inovadora e revolucionária, já que extingue o colegiado e estabelece eleições diretas para diretor e vice-diretor das escolas da rede municipal de ensino. A lei de eleição de diretores seria inovadora se não fosse um problema a ser resolvido.

Os Congressos Municipais de Educação de 1995 e 1999 e as deliberações deles emanadas, além da adoção de uma nova proposta político-administrativa e pedagógica pelo município (organização do ensino em ciclos de formação), estabeleceram novas relações dentro da escola e uma nova organização dos tempos e espaços escolares, fazendo com que a atual lei de eleição de diretores deixasse lacunas que carecem ser preenchidas necessariamente através da adequação dos instrumentos legais existentes para dar conta dos novos papéis a serem exercidos pelos trabalhadores em educação, em especial pelas equipes diretivas das escolas. (p. 1).

Quer dizer, para Cavedon, uma razão para que leis propostas sejam atualizadas é que a *realidade é mais rápida do que a legalidade*. Frente à transformação da realidade educacional, novos *problemas* surgem, sendo necessária a resolução pelo legislador. A lei de eleição, no entendimento de Cavedon, mal foi estabelecida e já exige atualização. Mas isso se faz num contexto de acompanhamento das discussões, dos debates entre professores que só uma vereadora com seu perfil é capaz de conseguir. Vereadora, professora, ex-secretária municipal de Educação, Cavedon tem o capital intelectual que permite definir precisamente o problema no momento de sua emergência.

O segundo processo relacionado ao tema da gestão educacional foi protocolado em 5 de março de 2001 pelo vereador Almerindo Filho (PTB), o PLL 43, que dispõe sobre a garantia de vagas nas escolas municipais de ensino fundamental e médio para filhos de bispos,

pastores, missionários e sacerdotes de qualquer credo religioso. Esse é um dos projetos de lei mais corporativistas no campo da educação que encontrei. Almerindo Filho é pastor da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) e diz no PLL:

A imensa população brasileira, bem como as suas dimensões continentais, torna árduo o trabalho de bispos, pastores e missionários em nosso país. Devido a esses fatores, o trabalho evangelístico desenvolvido pelos ministros do culto evangélico requer viagens de longa distância, levando à inevitável transferência dos mesmos. Quando se efetua a transferência nos postos missionários, implica acompanhamento dos familiares. Nesses casos, os filhos em idade escolar necessitam de apoio pedagógico das redes públicas de ensino, a fim de não interromperem seus estudos. (p. 1).

Almerindo afirma que seu projeto está amparado na Constituição Federal, já que militares, servidores públicos e diplomatas já teriam este direito garantido. Santos (2005), em sua dissertação de mestrado intitulada *Tribunos do povo, servos de Deus: um estudo antropológico sobre políticos e religião na cidade de Porto Alegre*, investigou o trabalho parlamentar de Almerindo Filho e do vereador Valdir Caetano (PTB), os dois vereadores da Igreja Universal do Reino de Deus com assento na Câmara Municipal. Analisando o primeiro mandato desses vereadores, verificou sua tendência à *sacralização da tribuna*, ou seja, de transformar o palanque em espaço para a divulgação da *palavra de Deus*. Sobre Valdir Caetano, Santos diz que nasceu em São Paulo e chegou a Porto Alegre em 1996. Tornou-se pastor por três anos e atingiu fama nesse campo com o programa *Nosso Tempo* da Rádio Capital. Sua candidatura à vereança surgiu de suas atividades junto à Associação Beneficente Cristã (ABC), braço assistencial da IURD junto às populações carentes. Santos (2005, p. 41) destaca:

[...] os apoios e, conseqüentemente, a legitimidade para participar da disputa vêm de dois sentidos diversos: “de baixo”, partindo da população com a qual convivia em seu trabalho social e “de cima”, a partir da sua escolha pela Igreja, cuja “transferência de carisma institucional” e demais mecanismos para obter sucesso eleitoral através de “candidaturas oficiais” são reconhecidamente eficazes.

De Almerindo Filho, autor do projeto de lei, Santos (2005) destaca que nasceu em Montenegro e veio para Porto Alegre depois de passar por várias cidades, como Dom Pedrito e Viamão. Responsável por uma igreja no bairro Tristeza, Almerindo Filho é presidente também da Associação Universal dos Empresários Cristãos do Rio Grande do Sul (Assuec), vinculada à IURD. Sobre sua escolha para ser vereador, afirma que foi “uma escolha de Deus”, o que leva Santos a concluir que temos, pela primeira vez, “a concepção de um Deus que intervém diretamente no campo político, escolhendo cuidadosamente quem deve representá-lo no parlamento municipal” (ibidem, p. 42). Ao cuidar com atenção para que os

pastores tenham condições de exercer sua missão, Almerindo Filho age diretamente em benefício da igreja que ajuda a difundir – daí seu corporativismo. Não se trata de um problema educacional em geral, que afeta a todos os estudantes, mas a um grupo muito específico: o grupo dos pastores dos quais faz parte. Esse trabalho no Legislativo, segundo Santos (ibidem), é uma rua de mão dupla. Ao mesmo tempo em que o autor constatou a necessidade de tais parlamentares adequarem-se à lógica política *laicizada*, viu que mantinham as estratégias baseadas nas *doações aos necessitados*. A fórmula, contudo, não foi suficiente para expandir as suas bases eleitorais, já que tais vereadores tiveram até um pequeno declínio em número de votos em relação à eleição anterior.

O terceiro projeto foi protocolado em 17 de outubro de 2001, também pelo vereador Almerindo Filho (PTB): o PLL 264/01 autoriza as associações de pais e mestres das escolas da rede municipal de ensino a receberem materiais ou verbas de iniciativa privada. Neste caso, o autor busca agir em vista da comunidade. Em que pese o fato de as escolas municipais terem melhores condições do que as estaduais, afirma:

[...] parece-nos que as dificuldades “macro” dos sistemas educacionais apresentam-se de forma semelhante, tanto nas escolas municipais quanto estaduais [...] as escolas públicas carecem de melhorias e investimentos, seja para garantir a manutenção de suas estruturas, como também ampliar o leque de recursos pedagógicos existentes nas escolas. (p. 1).

O problema para o vereador é que as escolas públicas municipais não têm base legal para receber recursos. Pelo projeto, as associações de pais e mestres ficam autorizadas a receber recursos e poderão, em contrapartida, ceder espaço para colocação de painéis no interior das escolas. A base legal que o vereador afirma ter são as leis 9394/96, 5751/69 e a Lei Orgânica Municipal, onde não teria encontrado óbice para o projeto. Diz ainda:

Acreditamos que através desta iniciativa possamos auxiliar as escolas municipais nas manutenções necessárias para o bom andamento das atividades escolares, bem como oferecer maior conforto aos alunos e professores, o qual não pode ser considerado luxo, mas sim melhoria da qualidade ensino aprendizagem, favorecendo uma maior permanência das crianças e adolescentes nas escolas. (p. 2).

O problema é que, ao defender a posição de que *se não está na lei que não pode, então pode*, o vereador usa um raciocínio simplista como base de seu projeto. E ele usa a legislação como proteção à sua iniciativa contra princípios que as próprias leis tiveram no momento de sua elaboração. Um desses princípios é, justamente, a responsabilização do poder público para com o financiamento da educação, presente nos instrumentos citados pelo vereador. Seu projeto, ao contrário, desresponsabiliza o poder público do financiamento da educação, já que admite o financiamento via doações privadas. Ora, nada é mais contrário ao espírito dos

educadores, que desejam ver os recursos oriundos de impostos serem destinados à manutenção de ensino. O projeto do vereador, sob o pretexto de resolver um problema, cria outro: o da desresponsabilização do poder público pela educação.

Espaços e conteúdos escolares são também um problema para os vereadores. Em um projeto da vereadora Manuela d'Ávila (PCdoB), o PLL 22/05, o objetivo é destinar espaço físico em todas as unidades escolares da rede pública de ensino do município para a realização de cursos pré-vestibulares. Para a vereadora, a ideia atende à legislação em vigor, já que é “a democratização do acesso ao ensino superior, sobretudo o público, garantindo o direito constitucional de cada cidadão que é o da educação”. Em outro projeto, a vereadora Mônica Leal (PP), em 21 de março de 2005, através do PLL 89/05, deseja instituir o ensino de planejamento familiar no currículo escolar dos ensinos fundamental e médio das escolas da rede municipal de Porto Alegre. Leal é formada em jornalismo e pós-graduada em ciências políticas. Apesar de uma formação ampla, deve seu capital político à herança política do pai, o ex-deputado e vereador Pedro Américo Leal, conhecido por sua carreira no meio militar, além de ter sido comandante da 1ª Cia. de Guarda. Quer dizer, Leal é filha de uma família tradicional conservadora, do meio militar. Aline Leal Fontanella, sobrinha de Leal, conta⁴⁸ que, certa vez, bem no gênero “casca grossa” – a expressão é dela –, quando foram pedir a mão em casamento de uma de suas filhas, Pedro Américo Leal teria dito: “Você pode casar com ela. Mas eu aviso: filha minha não separa, nem divorcia. Fica viúva”. Mônica coordenou a campanha de Pedro Américo à Câmara no ano de 1992 e foi durante anos assessora parlamentar e supervisora de gabinete. Na eleição para a Câmara da capital, em 2004, foi eleita segunda suplente, mas com a ida do vereador Beto Moesch para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e do primeiro suplente Kevin Krieger para a Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Urbana, assumiu a vaga. Como se sabe, para os conservadores, a ideia de planejamento familiar é uma espécie de antessala para a ideia de controle de natalidade. A ideia de planejamento familiar é explícita no parágrafo 7º do Art. 226 da Constituição Federal de 1988, que preconiza claramente a liberdade de decisão do casal e a responsabilidade do Estado em prover recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito:

Esse simples direito de escolher o melhor momento para gerar uma vida é de fundamental importância para constituir uma família mais forte, equilibrada e acima de tudo saudável, ajudando a população no progresso e no desenvolvimento econômico. (p. 1).

⁴⁸ Disponível em: <<http://pedroamericoleal.blogspot.com.br>>. Acesso em: 19 dez. 2012.

Outro projeto, protocolado no dia 24 de junho de 2005, de Margarete Moraes (PT), o PLL 193/05, também está na categoria de gestão porque deseja permitir a parceria entre instituições particulares de educação infantil do município de Porto Alegre para o atendimento de crianças na faixa etária de zero a seis anos. Margarete Costa Moraes é outro caso de vereadora-professora. Ela nasceu em 1951, em Iraí, e formou-se em Artes pela Universidade Federal de Santa Maria. Viveu as dificuldades de ser professora estadual nas escolas Leopolda Barnwitz (1976 a 1980) e Otávio de Souza (1980 a 1988) em Porto Alegre. Especialista em Artes Plásticas Suportes Científicos e Práxis, pela PUCRS, participou do movimento estudantil das décadas de 1970 e 1980, fundando o PT. Coordenadora de Artes Plásticas da Secretaria Municipal da Cultura em 1989, no primeiro governo da Frente Popular, e em 1995, no governo Tarso Genro e Raul Pont, retornou a Câmara Municipal em 2003⁴⁹. Quer dizer, os projetos de Margarete Moraes refletem esta divisão: enquanto professora por formação e gestora pública por militância, deseja que seus projetos de natureza cultural tenham sempre um lado educativo. Com uma extensa exposição de motivos, Margarete Moraes, revisando a Constituição e a LDBEN no que se refere à atuação do município no campo da educação infantil, justifica o seu projeto de lei: “O crescimento da responsabilidade dos municípios, a partir da Constituição Federal de 1988, nem sempre veio acompanhado de recursos suficientes para a manutenção dessas responsabilidades” (p. 1).

Além da LDBEN, a Lei Orgânica é comum como instrumento legal para fundamentar projetos de lei. É o que ocorre na justificativa para a inclusão de leis na área de recursos humanos, como fez o vereador Professor Garcia (PMDB) em 10 de setembro de 2001, com o PLL 237, que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Saúde Vocal aos profissionais das áreas de educação física, de desportos, recreação e lazer no município de Porto Alegre. Garcia desenvolveu no Legislativo uma ampla agenda política que inclui projetos aprovados sobre regulamentação de serviços, transporte e políticas de mobiliário urbano, mas é na educação que dedica boa parte de sua agenda. A razão disso é sua área de formação: graduado em Educação Física, pela UFRGS, com especialidade em Atletismo na Universidade de Mainz, na Alemanha, dedicou-se à área esportiva ao longo de sua carreira, seja pelo trabalho que desenvolveu no S. C. Internacional, no Centro Estadual de Treinamento Esportivo (Cete), seja como gestor de instituição educativa, como coordenador do Colégio La Salle Dores, do Colégio São José e da Faculdade de Educação Física do IPA, onde também foi professor. Como Margarete Moraes, acabou dedicando-se a duas áreas não tão contíguas,

⁴⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.ptpoa.com.br/ver.php?ver=margarete>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

mas importantes: o magistério, por seus projetos dedicados aos profissionais de educação física, e a economia, oriunda de suas experiências de gestor. Garcia sabe da importância da economia na função pública e tratou logo de estar próximo das decisões sobre ela: exerceu a presidência e a vice-presidência da Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e do Mercosul (Cefor) e foi relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias da Capital (LDO) por três anos consecutivos (2003, 2004 e 2005) sendo que em 2003, 2004 e 2007 foi também o relator do Orçamento da Capital, ou seja, da Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso lhe deu amplo conhecimento sobre orçamento público, mas ele não abandonou a educação por isso. Em sua exposição de motivos, Garcia diz que seu projeto é baseado na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e assinala que é obrigação do poder público prover condições para o gozo da boa saúde aos professores e que constitui objeto das políticas públicas a eliminação dos riscos à saúde. Para o autor, a disfonia é o grande problema dos professores, um distúrbio que afeta gravemente os profissionais da educação, professores em geral e professores de educação física, aos quais o projeto visa beneficiar. Diz:

A falta de conhecimentos primários sobre cuidados com a voz e o uso correto da mesma tem levado grande número de profissionais das áreas mencionadas a buscar tratamento, ou, o que sem dúvida é pior ainda, interromper suas atividades [...]. Pode ser lembrado que, quando o profissional é acometido por distúrbios da voz, ocorre também um comprometimento dos aspectos pedagógicos, em decorrência da substituição, em prejuízo aos alunos e à própria instituição à qual está vinculado. (p. 1).

Ainda que arquivados, esses projetos revelam que o fundamento legal é a base para a delimitação de problemas que são objeto de políticas públicas. Seja para trabalhar com novos conteúdos, seja para administrar espaços escolares ou tratar da saúde no campo do magistério, o fundamento em leis anteriores é o que, em primeiro lugar, possibilita abrir o alcance da lei. A lei é esse trabalho coletivo no qual o aperfeiçoamento só surge porque uma lei anterior o possibilitou: nesse sentido, podemos dizer que tal formulação de problemas constitui parte do que se convencionou chamar de *aperfeiçoamento legislativo*.

A ideia de aperfeiçoamento legislativo foi apresentada por Pogrebinschi (2012), em sua obra *Judicialização ou representação: política, direito e democracia no Brasil*. Nesta pesquisa concebida como o apoio da Fundação Konrad Adenauer (FKA), a autora retrata as formas pelas quais o trabalho do Supremo Tribunal Federal (STF) afeta o Congresso Nacional. Analisando o tema da *judicialização da política*, ou seja, a análise dos tipos, temas, conteúdos de sentenças proferidos pelos juízes em torno das Ações Diretas de Inconstitucionalidade em relação a atos e leis do Poder Legislativo federal, a autora chegou ao conceito de *aperfeiçoamento legislativo* para mostrar que, ao contrário do que possa parecer,

as ações do STF, antes de ocuparem o vácuo de ação do Congresso Nacional, possibilitam aperfeiçoá-lo. Essa postura

[...] parece indicar a adoção de uma postura corretiva ou aperfeiçoadora, que atenua o caráter contramajoritário das decisões da corte constitucional brasileira [...] o Supremo, pode-se afirmar, tende não apenas a respeitar, mas também a fortalecer a expressão da vontade majoritária. (ibidem, p. 103).

Assim, ao problematizar com base em legislações anteriores, tais projetos entram em agenda do Legislativo de forma a aperfeiçoar a legislação anterior, atualizando-a. Quer dizer, enquanto a autora fala da capacidade de aperfeiçoamento legislativo entre os poderes, isto é, externo, aqui o aperfeiçoamento do Poder Legislativo se dá de forma interna, daí a utilidade do conceito.

2.3 A necessidade de integração das políticas públicas

A segunda categoria das bases de definição relativas ao setor educacional nos projetos de lei do Legislativo no período 2001-2008 é a necessidade de integrar políticas públicas. Nessa categoria, foram encontrados seis casos de projetos aprovados, nove de projetos arquivados e dois de projetos vetados, compondo em termos percentuais respectivos de 14,3%, 14% e 22,2% de cada situação. No conjunto, representam 17 casos do total de 114 projetos sobre educação, ou 11,7% do total.

Bases de definição do problema nesta categoria – a necessidade de integração de políticas – surgem de diferentes formas nos projetos de lei aprovados. A primeira forma é a necessidade de integrar políticas de diferentes órgãos e esferas de governo. É o que se vê no projeto que foi protocolado em 21 de maio de 2001 pelo vereador Cassiá Carpes (PTB), o PLL 127, que institui a Semana de Defesa e Prevenção Contra o Uso de Drogas e Tóxicos no âmbito da rede municipal de ensino. Carpes está preocupado com o fato de que o consumo de drogas seja um problema mundial. Para ele, as três esferas de governo, “através de seus órgãos, vêm tratando o problema de forma paralela e dispersiva”. A semana proposta visa a integrar “os projetos existentes no âmbito dos órgãos governamentais, entidades civis, mas principalmente a participação da comunidade escolar e a participação dos pais” (p. 1). O projeto de lei deixa ao Executivo determinar a data da referida semana e objetiva a orientação de professores, funcionários, pais e alunos sobre o uso de drogas e tóxicos. Carpes, que é esportista, mais uma vez revela que faz parte de sua estratégia de mandato a penetração no universo escolar. Ele é também autor do PLL 128, que dispõe sobre a inclusão no currículo

escolar de disciplina sobre os efeitos de substâncias que causam dependência física e psicológica, projeto que não foi aprovado. A primeira forma é, portanto, a de um projeto integrador de políticas em todos os níveis governamentais.

A segunda forma da integração visa a parceria da prefeitura com o governo estadual. É o que ocorre com o projeto protocolado no dia 6 de abril de 2005 pelas vereadoras Manuela d'Ávila (PCdoB) e Sofia Cavedon (PT), o PLL 106/05, que institui o programa de transporte escolar municipal *Vou à Escola* em Porto Alegre. A ideia busca vincular o projeto municipal a outro do governo estadual. As autoras consideram que a permanência do jovem na escola é um problema que depende do acesso ao transporte. Segundo as proponentes, o ensino ampliou o público beneficiado, mas não a garantia de transporte:

Em Porto Alegre, a ampliação da Rede Municipal de Ensino e a parceria com o Estado garantiram vaga a todas as crianças em idade escolar no Ensino Fundamental. Isso se verifica nos números da rede municipal: o número de matrículas no ensino Fundamental e Médio passou de 12.109 (1985) para 51.229 (2003); em relação aos estabelecimentos de ensino, eram 22 em 1985, passando para 51, em 2003, um aumento de 271%. Outras iniciativas foram tomadas para garantir o direito à educação (e no caso a permanência) em nosso município, entre elas a elaboração da Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI, resultado da construção coletiva entre o Ministério Público, Conselho Tutelar, Secretaria Municipal de Educação e Secretaria de Educação do Estado. Constatou-se que um dos motivos da infrequência do aluno é a situação econômica que impede o seu deslocamento até a escola, quando este necessita utilizar o transporte coletivo urbano – ou seja, muitos alunos e alunas ainda moram longe da escola, o que dificulta o acesso e a permanência nos estudos. (p. 2).

Além disso, as autoras dizem em sua exposição de motivos que é importante a criação da Comissão Coordenadora do Programa de Transporte Escolar Municipal Gratuito, “no sentido de democratizar o acompanhamento e a construção de critérios para inclusão de crianças, adolescentes e jovens no programa” (p. 2). Quer dizer, mesmo que o problema seja o transporte e que ele seja resolvido pela criação de uma política, a solução requer a discussão de alternativas: quem se responsabiliza pela política? O mesmo ocorre com o projeto protocolado no dia 28 de junho de 2007 pelo vereador Dr. Raul (PMDB): o PLL 132/07 institui a participação do município de Porto Alegre no Programa Primeira Infância Melhor (PIM), já existente no governo estadual⁵⁰. Em sua exposição de motivos, Dr. Raul informa que o PIM foi implantado em 7 de abril de 2003 com o objetivo de atendimento integral às necessidades da criança em seus primeiros anos de vida:

⁵⁰ “O Programa Primeira Infância Melhor (PIM) integra a política de governo do Estado do Rio Grande do Sul, sob a coordenação da Secretaria da Saúde e apoio das Secretarias da Educação, Cultura, Trabalho e Desenvolvimento Social. Desenvolvido desde 2003, tornou-se Lei Estadual n.º12.544 em 03 de julho de 2006. É um programa institucional de ação socioeducativa voltado às famílias com crianças de zero até seis anos e gestantes, que se encontram em situação de vulnerabilidade social.” Informações disponíveis em: <http://www.pim.saude.rs.gov.br/a_PIM/php/pagina-QuemSomos.php>. Acesso em: 21 dez. 2012.

A intersetorialidade, enquanto um dos pilares fundamentais do PIM, pressupõe o compartilhamento e a articulação de programas, projetos e serviços de promoção do desenvolvimento integral de 0 (zero) a 6 (seis) anos, por meio de entidades público-privadas que compõem o Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância – CEDIPI. [...] Colocar a criança como eixo das políticas públicas não significa ter apenas ela como objeto direto, pois ela é um dos membros da família, da comunidade, um cidadão do país como todos os outros. (p. 1).

A lei, como a anterior, tem como base a constatação do problema do cuidado à infância e, da mesma forma, cria um novo problema: o Comitê Estadual para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância ocupa agora o lugar de centralizador e executor dessa política. Este é um exemplo de alinhamento político, já que à época, o governo estadual era exercido por Germano Rigotto, do PMDB. Mas não é só a motivação partidária que move o vereador. Sua trajetória também é importante, já que Raul Torelly Fraga, o *vereador da saúde*, é graduado em medicina pela UFRGS e desde 1979 exerce a profissão de médico clínico em comunidades carentes da região metropolitana. Além de vasta experiência de campo, Dr. Raul já exerceu atividades de coordenação importantes, como a Coordenação do Fundo Estadual de Assistência Social e a Coordenação Médica do IPE. Foi também Delegado Regional de Saúde do Estado/RS – 1ª Coordenadoria Regional de Saúde. Uma vasta experiência na área possibilita ao vereador um conhecimento sobre políticas públicas na área de saúde pouco comum entre os vereadores e que constitui uma importante base de seu capital político. Por outro lado, sua proposta implica o aumento de responsabilidades para o governo municipal, que era exercido pela coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores.

A terceira forma de integração aproxima áreas distintas dentro da atuação governamental. É o caso do que propõe o PLL 118/05, protocolado no dia 14 de abril de 2005, de autoria da vereadora Sofia Cavedon (PT) e que institui o Programa de Agricultura Familiar Urbana na Escola Cidadã, projeto aprovado que prioriza, para a merenda escolar, a aquisição de hortifrutigranjeiros da agricultura familiar das diversas regiões de Porto Alegre. Na exposição de motivos, Cavedon defende a agricultura familiar urbana como alternativa ao problema da exclusão e lembra que Porto Alegre tem um terço de sua área com atividades agrícolas:

O presente projeto de lei busca a valorização da Agricultura Familiar Urbana como meio de sobrevivência, estimulando a geração de emprego e renda e contribuindo para proporcionar aos alunos da Rede Pública Municipal uma alimentação complementar mais saudável. Programa-piloto já foi desenvolvido durante os anos de 2003 e 2004 em três escolas da rede pública municipal, envolvendo 28 agricultores e a produção de 32 hortifrutigranjeiros, entre eles aipim, batata doce, couve, alface, nectarina, ameixa e pêssego, entre outros.

No que se refere à questão pedagógica o que se pretende é transformar esta relação com a agricultura familiar urbana em *elemento de aprendizagem* para os alunos da

escola, já que os alimentos têm um papel educativo importante. A aplicação deste Programa propiciará que os alunos aprendam sobre o impacto da agricultura no meio ambiente, nos ecossistemas, a aprendizagem do ciclo vital das plantas, as suas propriedades nutritivas, a sua dimensão econômica nas relações com a sobrevivência das famílias de pequenos produtores e a geração de emprego. (p. 1, grifo meu).

Os alunos, podendo visitar os lugares de plantio, integrando o conhecimento do produtor à vida da escola nos planos escolares, combina economia com construção do conhecimento, destaca Cavedon. Qual o problema que serve de base ao projeto? Por um lado, o projeto resgata a agricultura local; de outro, fomenta o conhecimento junto aos alunos da realidade agrícola local. Mas qual foi o problema original, o do produtor, que se ressentia da ausência de políticas de valorização de sua produção, ou do estudante, que sente falta de um contato com seu meio? A resposta também já foi apontada para determinados projetos de lei cujo fundamento era legal: o de que se trata de um *agenciamento de duas políticas públicas*, através da criação de uma terceira, original e criativa, que estabelece o elo. Nesse sentido, *o projeto faz o elo*. O mesmo é proposto pelo projeto protocolado no dia 1º de março de 2002, de autoria da vereadora Maria Celeste (PT), o PLL 32/02, que torna obrigatória a coleta seletiva de lixo nas escolas públicas da rede municipal de ensino e dá outras providências. Celeste faz parte do conjunto de vereadores-professores que têm se dedicado ao campo de educação na Câmara. Formada em Pedagogia pelas Faculdades Porto-Alegrenses (Fapa) e pós-graduada em Psicopedagogia pela Faculdade de Filosofia Nossa Senhora Imaculada Conceição (Fafimc), foi professora do Mova. Seu envolvimento com a política iniciou na militância no movimento popular na Vila Santa Rosa, Zona Norte, onde mora. Também desenvolveu atividades na área de assistência social, na Ação Comunitária Paroquial (Acompar) da Igreja Santa Rosa de Lima, que dirigiu por seis anos, e como conselheira tutelar. A ideia da vereadora é fortalecer a educação ambiental na escola, já que “implantar um programa de coleta seletiva para escolas da rede municipal de ensino é dar o primeiro passo para criar, nas novas gerações, o costume da preservação e da cidadania”. Trata-se de ensinar as crianças a recolher o lixo das escolas de forma adequada, ensinando uma prática ecologicamente correta. Aqui, o *agenciamento legal* é entre duas áreas distintas – a coleta seletiva e a educação para a cidadania –, assim relacionadas do ponto de vista pedagógico.

Outra forma de articular políticas públicas é oferecer-lhes um lugar. É o que faz o projeto protocolado no dia 6 de junho de 2005, de autoria da vereadora Margarete Moraes, o PLL 179/05, que institui a Política Municipal de Prevenção, Identificação e Coibição de Práticas de Violência ou de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no Município de Porto Alegre. Moraes quer defender as crianças da exploração sexual – o que por si já justifica

sua inclusão entre os projetos cuja base é a proteção social, pois é a defesa dos direitos humanos. A autora diz que esse tema “pressupõe a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, sabidamente o elo mais frágil em todos processos de violência.” (p. 1). O tema não é novo, ao contrário, é tema de agenda de inúmeras políticas desde os anos 1990. O ponto de integração de políticas emerge quando Moraes assinala que “é necessária uma política pública integral de proteção”. Seu objetivo é que essas políticas públicas sejam dadas *a partir da escola*, vinculando, ou melhor, oferecendo um lugar, que seria a rede municipal de ensino, que daria acesso a profissionais das áreas de saúde e assistência social na prestação de ações e serviços, além de proceder encaminhamentos à rede de proteção e acompanhar as crianças integradas na rede. Isto é novo: Moraes vê a rede de ensino como lugar privilegiado para ações de identificação de indícios de prática de violência e a vincula a dispositivos como o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, propondo a inter-relação de diferentes entes públicos. Quer dizer, a lei não cria nada de novo, mas vincula atores, ações e projetos já existentes, dando-lhe um lugar, uma unidade de ação.

A necessidade de integração de políticas está presente também nos projetos vetados. Uma forma de integrar políticas é propor projetos abrangentes e que podem ser formulados através de instrumentos diferentes. O primeiro caso ocorre quando, no dia 22 de abril de 2005, Márcio Bins Ely protocola o PLL 124/05, que institui o Estatuto da Juventude. Bins Ely é advogado formado pela PUCRS em 2000, com pós-graduação em Direito Público pelo IDC em 2007. Sua militância em entidades estudantis o aproximou da educação. Além de ter sido presidente do centro acadêmico da Faculdade de Direito da PUCRS, integrou seu DCE e o da Ulbra. Fez militância na União Estadual dos Estudantes, além de ser integrante da Juventude Socialista do PDT. Quer dizer, junto com Mauro Zacher e Juliana Brizola, disputa o campo político da juventude universitária, daí a iniciativa que tem o objetivo de garantir direitos fundamentais aos jovens, como o direito à educação. Inspirado na Declaração de Lisboa e no Plano de Ação de Praga, além do Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Jovem diferencia-se porque, além de ampliar a idade – para trinta anos – também transforma o jovem em protagonista da sociedade. Propõe que a Secretaria da Juventude o implemente, já que a ela cabe “formular políticas e emitir pareceres sobre programas relativos aos jovens” (p. 1). Além facilidade da sistematização de direitos que um estatuto propicia, ele também pode projetar a integração de programas educativos próprios a serem usados.

Além da forma *estatuto*, procedimentos semelhantes podem ser feitos sob a forma de *programas*. É o caso do que ocorreu no dia 25 de março de 2002, quando a vereadora Clênia Maranhão (PPS) protocolou o PLL 56/02, que institui o Programa de Educação Adicional aos

Afrodescendentes de baixa renda. A autora remonta à aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão para justificar seu projeto, pois “adentramos ao século XXI com uma realidade marcada por um processo crescente de exclusão social, por gritantes diferenças materiais e diferenças de acesso aos bens culturais gerados pela humanidade.” (p. 1). O problema enunciado por Maranhão é o processo de exclusão das populações afrodescendentes, e a solução é a responsabilidade que o Estado tem para criar mecanismos compensatórios. “Os parlamentos, em sintonia com a sociedade, devem construir legislações que defendam os direitos de igualdade”, assinala. E ainda: “Na agenda de políticas educacionais é preciso, também, a inclusão de políticas compensatórias e a construção de ações afirmativas”. Mas um detalhe: não são apenas projetos propostos em instrumentos abrangentes ou problemas que geram novos problemas, mas trata-se também de propor problemas que geram novos conceitos. Aqui, estatuto da juventude e educação de afrodescendentes são conceitos vinculados a identidades de geração e de raça/etnia. O primeiro é a sistematização legal do que é vinculado a determinado recorte, no caso juventude. O segundo é um recorte de identidade afrodescendente. A ideia é que não se trata apenas de vincular políticas públicas, mas são necessárias estratégias que passam pela criação de conceitos políticos e instrumentos para tornar a solução do problema mais forte.

2.4 A necessidade de proteção

A necessidade de proteção foi determinante para significar 18 problemas de políticas públicas. Desses projetos de lei, sete foram aprovados, 10 foram arquivados e um foi vetado, correspondendo respectivamente a 17%, 15,6% e 11,1% dos projetos nessas situações. Os 18 projetos de lei correspondem a 19,3% da totalidade dos projetos que tramitaram no período 2001-2008. Por que a necessidade de proteção é uma fonte de argumentos para problemas em políticas públicas?

Castel (2005) descreve, na obra *A insegurança social: o que é ser protegido*, a necessidade de segurança no Estado protetor. Para o autor, essa necessidade advém da consciência de o indivíduo estar à mercê das eventualidades do mundo. A necessidade de proteção nasce do sentimento de insegurança, diz. “Ser protegido nesta esfera significa estar ao abrigo das peripécias que ameaçam degradar o estatuto social do indivíduo” (ibidem, p. 27). Num universo onde cada vez mais o cidadão se sente incapaz de controlar sua vida a partir de seus próprios recursos, “deverá, pois, ser assistido para sobreviver”. Esse sentimento

e a consciência da necessidade de intervenção do Estado acompanham os Estados organizados desde o século XVIII aos dias atuais nos mais diferentes campos. Diz o autor:

[...] a insegurança social é uma experiência que atravessou a história, discreta em suas expressões porque aqueles que passaram por ela quase nunca tinham a palavra – salvo quando ela explodia em motins, revoltas e outras “emoções populares” – mas carregada de todas as penas e de todas as angústias cotidianas que constituíram uma boa parte da miséria do mundo. (ibidem, p. 28).

A necessidade de proteção remonta ao fundamento do Estado de Direito. Quando o Estado ausenta-se dessa responsabilidade, deixando o cidadão *ao Deus dará*, revela sua face sombria: ao invés de promover a coesão social, promove, no entender de Castel, a *desassociação social*, como a que foi dada aos proletários do século XIX, “condenados a uma precariedade permanente” (ibidem, p. 31). O lugar do Estado é central no estabelecimento de dispositivos para atribuir direitos, primeiro ao trabalho e à propriedade. Entendo, na linha de Castel, que o acesso à educação é uma das formas de se oferecer segurança ao cidadão:

De fato, o lugar do Estado foi central no estabelecimento desses dispositivos. O desenvolvimento do Estado social é estritamente coextensivo à expansão das proteções. O Estado em seu papel social opera essencialmente como um *reductor de riscos*. Por intermédio das obrigações que ele impõe e garante pela Lei, achamos então a que o Estado seja ele mesmo uma vasta segurança. (ibidem, p. 34).

Que projetos de lei protocolados pelos vereadores evidenciam a necessidade de proteção pelo Estado? A primeira forma de enunciar um problema social com base na necessidade de segurança advém das situações em que são constatados riscos ao ambiente escolar. É o que mostra Haroldo de Souza (PMDB), quando, no dia 8 de março de 2001, protocolou o PLL 48/01, que dispõe sobre o ensino de primeiros socorros nas escolas municipais e dá outras providências. Haroldo de Souza nasceu em 1944, no estado do Paraná. Na juventude, começou a colaborar como repórter, e após, locutor esportivo, profissão que nunca mais abandonou. Conhecido no meio, em 1998, concorreu para deputado estadual e ficou como primeiro suplente; em 2000, foi eleito vereador. Souza reconhece que em nossa época somos vítimas de inúmeros acidentes de trânsito, domésticos etc. Para o vereador, “se fossem atendidos no momento do fato teríamos uma baixa do índice de mortes e problemas permanentes”. A preocupação com os riscos chega ao seu limite quando encontra um último lugar sobre o qual se debruçar: o corpo do estudante. Haroldo de Souza (PTB), o campeão de projetos de educação não aprovados, novamente entra em ação. É dele é o PLL 429/03, que torna obrigatória a inspeção anual do estado geral de saúde dos alunos dos estabelecimentos da rede pública municipal de ensino. A ideia do vereador é tornar Porto Alegre referência em termos de prevenção de doenças e de saúde pública. Aqui, o perigo não é exterior ao

estudante, mas interior: localiza-se em seu corpo, é a possibilidade de ter doenças que ele pode desconhecer. Fazer com que se reconheçam tais doenças antes mesmo de se tornarem críticas é um dos objetivos do projeto de lei. Proteger o aluno de si mesmo. A conclusão é clara: frente a crianças que enfrentam situações de risco no ambiente escolar, seja de acidentes ou o contato com drogas, ou mesmo de si mesmas, é preciso protegê-las do perigo iminente⁵¹. Para proteger a criança do perigo, vale tudo: o legislador usa as ferramentas que tem à mão, transformando em lei as medidas que acredita sanarem os mais diferentes problemas, seja através de ensino de primeiros socorros, seja por campanhas educativas ou exames de saúde.

Mas não é apenas no ambiente escolar que a necessidade de proteção se evidencia como problema de políticas públicas. Fora da escola, o aluno continua sendo aluno para o Estado. Nada mais natural que, nas situações que lhe oferecem risco, também encontre abrigo nas leis. Assim, no dia 18 de novembro de 2002, o vereador Ervino Besson (PDT) deu entrada no PLL 224, que suprime o item endereço das carteiras de passagem escolar. Natural da cidade gaúcha de Casca, Besson era padeiro e vinculado à comunidade da Zona Sul e aos produtores primários de Porto Alegre. Sua trajetória política se iniciou em movimentos de base da capital, onde foi cofundador da Cidade de Deus e coordenou os primeiros mutirões para a construção de casas populares. Como vereador de Porto Alegre, foi autor de projetos em diversas áreas. Criou o Banco Municipal de Remédios, para arrecadar e distribuir remédios sem nenhum custo para o Erário Público, mas também dava atenção aos problemas da educação, como com a criação da Lei da Aprovação, assegurando que as escolas públicas municipais somente poderão reprovar aluno em nível de alfabetização, até a segunda série do ensino fundamental, após análise e avaliação pelo corpo docente e pela direção, precedida de parecer do Serviço de Orientação Educacional⁵². Parece um detalhe minúsculo, mas observe-se a teia de relações tratadas pelo autor. Besson está preocupado com a segurança dos estudantes no caminho da casa para a escola e vê riscos para os estudantes no modo como são feitas as carteiras de passagem escolar. Já na exposição de motivos, ele aponta:

⁵¹ A crítica liberal a essa postura regulatória foi formulada por Harsanyi (2011). Ele questiona a falta de limites da ação intervencionista do Estado, que termina agindo como uma *babá* da sociedade. Muller (2012) é um dos entusiastas dessa crítica no Brasil. Para ele, “o estado-babá apresenta-se como a agência que protege o bebê contra tabagismo, álcool, obesidade, carne vermelha e até contra quedas de bicicleta sem proteção. Desta maneira a sociedade moderna é empurrada para um estado de agitação permanente quando todos são tratados como crianças. A combinação entre a agitação e a infantilização traz o cidadão a um estado de confusão mental e exaustão psíquica que fornece o caminho para manipulações de todos os tipos – sejam políticas ou comerciais.”. Informações disponíveis em: <<http://www.imil.org.br/divulgacao/livros-indicados/pto-estado-bab>> e <<http://www.ordemlivre.org/2012/05/o-triunfo-do-estado-baba>>. Acesso em: 14 out. 2012.

⁵² Disponível em: <<http://cm-p-alegre.jusbrasil.com.br/politica/5294455/morre-o-vereador-ervino-besson-do-pdt>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

Ocorre que na carteira consta o endereço dos seus usuários. Sendo assim, no caso de furto ou roubo, esta informação fica de posse dos assaltantes, trazendo um grande risco para as vítimas e suas famílias. De posse desse dado, a facilidade dos meliantes em acompanhar os passos e conhecer toda a rotina daqueles que sofreram com o crime aumentar vertiginosamente, trazendo mais vulnerabilidade ao aluno e ao professor que utilizam esse benefício. (p. 1).

Outro vereador viu o mesmo problema e propôs a sua solução um ano depois. No dia 5 de agosto de 2003, Raul Carrion (PCdoB) protocola o PLL 224. Formado em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pós-graduado pelas Faculdades Porto-Alegrenses (Fapa), Carrion deseja instituir a carteira de passagem escolar provisória. Ele lembra que a conquista da meia passagem foi uma vitória das organizações estudantis desde 1955 em Porto Alegre. Mas sua preocupação é a mesma de Ervino Besson – o problema do furto ou roubo de carteiras, pois a passagem não é aceita sem ela. Na exposição de motivos, Carrion assinala que “a solução encontrada, construída em conjunto com a EPTC/SMT, consiste na criação da Carteira de Passagem Escolar Provisória, com a qual o usuário poderá continuar utilizando as passagens” (p. 1).

Finalmente, a defesa dos estudantes é feita da forma mais clara no perigo dos nossos dias: a vida nas cidades. Em 16 de fevereiro de 2005 foi apregoado o PLCL 10/05, que cria a área escolar de segurança junto às escolas da rede pública estadual e municipal e institui os Conselhos de Segurança Escolar nas escolas municipais e dá outras providências. Agora, o perigo está por todo o lado, principalmente nas ruas, nas proximidades das escolas. Sua autora, a vereadora Neusa Canabarro (PTB), quer estabelecer uma área de até 100 metros a contar do portão principal de cada escola como área de segurança, que merecerá atenção do Poder Executivo municipal, com o objetivo de que “a segurança escolar não fique restrita à área ocupada pela própria escola, mas se expanda pela região adjacente, por onde chegam e saem os alunos a *serem protegidos*” (grifo meu). Para Canabarro, tal medida não pode ser isolada e, por essa razão, propõe a criação dos Conselhos de Segurança Escolar, com

[...] a finalidade de identificar, discutir e sugerir medidas às autoridades competentes, relativas ao problema de segurança na escola e nas áreas escolares de segurança, bem com para sugerir, organizar e coordenar trabalhos e projetos de prevenção da violência que consolidem a ideia da cultura de paz.

É a mesma preocupação do vereador José Ismael Heinen (DEM), que no dia 24 de janeiro de 2006 protocolou o PLL 14, que dispõe sobre a instalação de faixas de segurança na frente de estabelecimentos de ensino. Para o vereador, “o enorme fluxo de pedestres verificado nas imediações de estabelecimentos de ensino, quer públicos ou particulares, sempre vem acompanhado de aumento de circulação de veículos no local, principalmente no

horário escolar” (p. 1). Quer, portanto, que sejam instaladas faixas independentemente do número de veículos, critério então usado, já que se trata de escolas e onde o fluxo de pessoas tem horários críticos. Diz Castel (2005, p. 89) a respeito:

Que Deus vos guarde!: esta expressão tão popular nos séculos de crença exprimia o sentimento comumente partilhado naquele tempo de que, para que a criatura humana seja verdadeiramente protegida contra todos os imprevistos da existência, seria necessário que uma onipotência tutelar a tomasse integralmente sob sua responsabilidade. Na falta deste fundamento absoluto da segurança, é doravante ao ser humano social que foi entregue a rude tarefa de construir, ele mesmo, suas proteções.

Castel tem uma posição paradoxal: ao mesmo tempo em que tais iniciativas mostram que o ser humano contemporâneo é tão atormentado com a preocupação com a segurança quanto nossos semelhantes no passado, indica que a preocupação excessiva com a segurança convive com seu contrário, a necessidade urgente de proteções. O autor afirma que é importante “Denunciar a inflação da preocupação com a segurança porque esta postura dissolve afinal de contas a própria possibilidade de ser protegido” (ibidem, p. 90) – o que significa que proteger demais dá medo, e não é possível se proteger de imprevistos incontrolláveis do destino da existência. O mito da insegurança absoluta alimenta a negação da vida, diz Castel. “A vida é um risco porque o incontrollável está inscrito em seu desenrolar” (ibidem, p. 90).

2.5 Concepção pessoal do vereador

Muitos problemas públicos transformaram-se em projetos de lei devido às crenças dos vereadores. Aqui, o termo crenças é utilizado na concepção herdada pela antropologia política a partir da antropologia cultural⁵³. Geertz (2008), no clássico *A interpretação das culturas*, ofereceu elementos importantes para a definição de valores, hábitos, crenças e ideias no campo social. Diz:

O conceito de cultura que eu defendo e cuja utilidade os ensaios abaixo tentam demonstrar é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o

⁵³ Kushinir (2007) assinala que, desde seus primórdios, a antropologia manifestou interesse pela dimensão política, analisando da horda primitiva ao Estado Moderno. A expressão *antropologia política* nasce em 1959 por um estudo do cientista político canadense David Easton, e seus primeiros estudos deram-se em torno de uma antropologia africanista, sendo posteriormente objeto de estudo de autores clássicos, como Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard e Leach, até autores contemporâneos como Pierre Clastres, autor de *A sociedade contra o Estado*. O conceito de cultura política, por sua vez, emerge, segundo Kushinir (2007, p. 19) na década de 1960, com os estudos de Almond e Verba. Segundo a autora, “o conceito atribuiu grande importância ao processo de socialização (que tem lugar em espaços sociais distintos como a família, a escola e o trabalho) na definição do comportamento político.” (grifo meu).

homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo criou, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado. (ibidem, p. 15)

O método do antropólogo, no entanto, difere do analista de políticas públicas. É que este tem dificuldades – como é o caso desta tese – em construir sua investigação a partir de uma *descrição densa* do comportamento dos vereadores. Aqui, é preciso fazer antropologia das intenções que os políticos revelam nos projetos de lei. Isso reduz – mas não elimina – a possibilidade de apontar para suas crenças no momento em que fazem seus projetos. Uma das razões que garantem que isso é possível é que os antropólogos ensinam sobre a importância de buscar sempre “ver as coisas do ponto de vista do ator”. Dessa forma, as exposições de motivos são indicações de um sistema simbólico nos quais crenças são organizadas e expressas. A antropologia política aprendeu esta lição: Kushinir (2000, 2007), Bezzera (1999) e Barreira (1998) são alguns exemplos de estudos em que as crenças dos políticos são descritas à exaustão; a primeira, analisando as representações de vereadores na Câmara Municipal do Rio de Janeiro; o segundo, com seu estudo sobre dependência pessoal no Congresso Nacional; e a terceira, descrevendo os aspectos simbólicos de campanhas eleitorais no Brasil, aponta que as crenças constituem o “verdadeiro cimento social”.

As crenças dos vereadores motivam projetos de lei de diferentes formas. A primeira crença é que conteúdos escolares resolvem problemas sociais. É o que se vê quando, no dia 24 de fevereiro de 2003, o vereador Renato Guimarães (PT) protocola o PLL 14, que introduz a expressão *orientação sexual* na Lei 8.423, que institui na rede municipal de ensino público de primeiro e segundo graus o conteúdo *educação antirracista e antidiscriminatória*. Formado em Ciências Sociais pela PUCRS, Guimarães é militante no Movimento Comunitário da Vila Bom Jesus, onde foi presidente da associação de moradores. Foi conselheiro do Orçamento Participativo da Região Leste. Reeleito vereador, em 2000, foi indicado pelo PT para presidir a Fundação de Assistência Social e Cidadania (Fasc) nos anos de 2001 e 2002. O vereador defende a ideia de que os direitos fundamentais devem ter visibilidade independentemente de orientação sexual, e que “tratar igual os diferentes é uma violência” que deve ser combatida na escola, daí a ideia de que o currículo escolar trabalhe a diversidade. Diz:

É papel da escola pública, democrática, comprometida com a promoção do ser humano na sua integralidade, estimular a formação de valores, hábitos e comportamentos que respeitem as diferenças e as características próprias de grupos e minorias. [...] Por isso, defendo a inclusão de conteúdos Anti-racistas e Antidiscriminatórios na rede de ensino público municipal através do Projeto de Lei que tramita atualmente na Câmara de Vereadores. O Projeto prevê tais conteúdos sendo abordados de forma transversal, contemplando diferentes áreas de conhecimento e envolvendo diferentes segmentos da sociedade. A proposta central é

rechaçar a exclusão social e propiciar a aprendizagem da participação e exercício da cidadania, através de um ensino que desenvolva na cidade o fim do preconceito e da discriminação aos negros e às mulheres.⁵⁴

O que a justificativa de Guimarães evidencia? Em primeiro lugar, sua posição ideológica. O vereador é da base do governo do Partido dos Trabalhadores e faz referência a isso quando valoriza a importância da participação popular, lema do seu partido no governo. Em segundo lugar, que seu partido tem um projeto político para a educação, que deve ser “pública, democrática e [...] estimular a formação de valores”. A escola é o lugar essencial nesse sentido. Mas como afirmar que o Estado tem um papel passivo no tema se a escola pública faz parte do Estado? É que, para justificar seu projeto, Guimarães usa do expediente da *crítica suave*, isto é, o “governo tenta, mas não consegue”. A posição governista no Legislativo impõe severos limites à crítica. Assim, o confronto entre os ideais de mandato e os ideais do partido no governo impõe cautela na elaboração das proposições.

A mesma crença pessoal se manifesta novamente em 15 de abril de 2005, quando o vereador José Ismael Heinen (DEM) apresenta o Projeto de Lei do Legislativo 119/05, que autoriza o Poder Executivo a incluir no currículo das escolas municipais conteúdos de caráter turístico-cultural. Heinen nasceu em 1948, em Santo Ângelo, RS. Militar da reserva do exército, como Pedro Américo Leal, exerceu suas atividades profissionais neste âmbito. Elegeu a defesa das “tradições gaúchas e ao desenvolvimento do turismo”⁵⁵ como sua agenda. Os dois projetos são aparentemente diferentes entre si, mas o que está em causa é sempre a ideia de que conteúdos escolares resolvem os problemas. Agora, seu autor defende a necessidade de estabelecer uma “cultura turística na formação do estudante” (p. 1). Sua concepção de história fica evidenciada na continuação, quando diz:

O acesso às informações sobre os fatos em local que cultue esse momento histórico, onde viveram personagens da história ou lendas de nossa terra, bem como a visitação as belezas locais, servirá para transmitir ao estudante uma visão do passado e dos valores cultuados à época, assim como de respeito ambiental.

E finaliza:

Preparar a cidade e o povo porto-alegrense para uma cultura turística é caminho para torna-ser um polo turístico. Já que a nossa cidade está se tornando uma Capital voltada para a cultura turística, com o tombamento e preservação de fachadas e prédios históricos, investimentos na área cultural e de preparação ambiental, nada mais coerente que também se prepare o nosso povo para essa mudança.

⁵⁴ Disponível em: <<http://www.sinpro-rs.org.br/extra/set98/opiniao2.htm>>. Acesso em: 9 ago. 2012.

⁵⁵ Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/veread/pages/ex/ismael.htm>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

Que visão de mundo está por trás dessa crença de Heinen? Em primeiro lugar, existe uma concepção histórica clara, aquela em que o conhecimento histórico serve para *cultuar* nossos antepassados – concepção reacionária, porque nela é excluída de uma vez por todas a possibilidade da crítica, que se faz a partir do culto dos heróis que o autor do projeto deseja preservar. Essa concepção de história é também *pitoresca*, uma concepção superficial que substitui os fatos significativos da análise historiográfica – a análise dos processos, das formas de exploração e lutas – pela análise das nossas *belezas naturais*. É que, para a formação de público no turismo, tais processos são complexos demais, são pesados demais: pois o turismo não trabalha com supostas verdades, pesadas – o processo histórico – mas com uma visão ideologizada, idealizada dos lugares que visa promover. Heinen quer divulgar a história da cidade, sim, mas sua visão é a de uma versão local de Disney, onde somente há encantos. Infelizmente, como aquele parque, esse lugar não existe.

Em segundo lugar, Heinen substitui a função da memória ligada à preservação da história de um povo pela função comercial propriamente dita. Aqui, memória é sinônimo de lucro, significa fator de valorização do capital. Essa é uma das consequências perversas da expansão da museologização em nossos dias. Houssein (2000), em sua obra *Seduzidos pela memória*, defende a ideia de que *o passado tem vendido mais que o futuro*, quer dizer, que a memória tem sido um objeto privilegiado de acumulação, o que leva ao paradoxo da restauração historicizante de velhos centros sem contexto algum e o nascimento de *ciudades-museus*. Quer dizer, da mesma forma, Heinen acredita estar fazendo um bem para o desenvolvimento econômico local ao valorizar a memória, sua crença é no caráter desinteressado dos conteúdos escolares para resolver o problema do turismo na cidade, que na realidade produz um novo *problema*: a da transformação da memória em objeto de valor.

Outra crença defendida por vereadores no momento da elaboração de seus projetos de lei é que, promovendo o acesso à cultura, amplia-se a educação. Ela possui duas formas de expressão. A primeira é que, facilitando-se o acesso dos estudantes pela redução dos custos da entrada, ampliaremos o acesso aos bens culturais e com ele a cultura do estudante. É o que pressupõe o projeto protocolado no dia 24 de abril de 2003 pelo vereador Raul Carrion (PCdoB), o PLL 84/03, que assegura aos estudantes o direito ao pagamento de meia-entrada em atividades culturais e dá outras providências. Carrion defende a meia-entrada estudantil em eventos culturais como uma complementação da educação dos estudantes, pois possibilita o acesso aos bens culturais e manifestações artísticas. O autor lembra que desde os anos 1930, mesmo com o refluxo durante o período autoritário, a ideia foi presente, ainda que em Porto Alegre não houvesse legislação a respeito. A contrapartida é imaginada para os professores

que, se também tiverem acesso a bens culturais, poderão se qualificar. É o que diz o projeto protocolado no dia 19 de junho de 2006 por Cláudio Sebenelo (PSDB), o PLL 150, que assegura aos professores da rede pública municipal de ensino o direito ao pagamento de 50% do valor cobrado para o ingresso em atividades culturais organizadas patrocinadas pelo município de Porto Alegre. Para o autor, os processos formativos que se desenvolvem nas manifestações culturais são importantes para o aperfeiçoamento dos professores, que infelizmente “não recebem um vencimento adequado às funções que exercem” (p. 1). É o antigo projeto de meia-entrada de estudante aplicado ao professor. Com isso, viabiliza-se, ao menos nos espetáculos no âmbito do patrocínio municipal, a meia-entrada. O que fazem esses projetos? Ao proporem criar condições de acesso aos bens culturais, na verdade criam um *facilitador* que não resolve o problema. Quem disse que os programas e produtos culturais selecionados contribuirão de forma significativa para a formação do estudante?

A segunda concepção que as crenças dos vereadores revelam é a que diz que, promovendo atividades culturais, potencializa-se a educação. No dia 2 de janeiro de 2004, a vereadora Margarete Moraes (PT) protocolou o PLL 6, que institui o Salão de Desenho Infantil no Município de Porto Alegre. A autora vê com bom grado as ações que potencializam as políticas culturais da cidade, já que elas a firmam como cidade cultural. Entretanto acredita que muitos ainda permanecem com ideias equivocadas sobre arte, “o que leva à resistência de encarar-se o desenho infantil como expressão artística”. Conclui que há inúmeros salões de arte, menos para crianças, que também têm autoria artística, produção simbólica e linguagem.

De onde os vereadores tiram suas conclusões? Primeiro, de sua trajetória. Margarete Moraes teve uma experiência imensa na área de gestão cultural e ideias progressistas não lhe faltam para promover eventos que liguem cultura e educação. Heinen, como militar tradicional, ao contrário, sai em defesa da tradição e, numa versão idílica de cultura, da forma de manutenção dos seus valores. Raul Carrion, com a experiência de luta estudantil, vê no movimento o lugar privilegiado de combate ao capital, expresso pelo custo das passagens ditados pelas empresas de transporte coletivo. Renato Guimarães, que gerenciou a Fasc por alguns anos, teve contato com a discriminação na cidade, expressa na pobreza que encontrou nos abrigos comunitários. É a experiência pregressa que forma nossas crenças. Não há como evitar. Cada vereador carrega sua visão de mundo porque ela é produto dos mundos pelos quais cada um passou, o que molda o modo como veem os problemas educacionais.

Não é da leitura de indicadores sociais, já que nenhum é apontado. Também não é da experiência da vereadora em termos educacionais, que não existe. Também não são de

monografias acadêmicas ou estudos especializados. Numa palavra, muitos projetos da vereadora Margarete Moraes, em termos educacionais, vêm da sua intuição, do senso comum, da observação do mundo, da sua crença de que educação e cultura estão diretamente vinculadas. Elas se relacionam? É claro que sim; o problema é o *modo* que leva a ser feito um projeto de lei. O fato de um vereador ser competente em uma área de conhecimento não significa que tudo o que pensar para o campo educacional terá sucesso. Há sempre a preocupação com um público eleitor na elaboração desses problemas: Moraes quer ampliar seu campo eleitoral da cultura para a educação, campo que é próximo; visa a ações culturais e, se incluírem público escolar, tanto melhor. É o caso de tudo o que se refere à literatura, que lhe garante apoio, por exemplo, de professores da disciplina. Por essa razão, quer reforçar as políticas de incentivo à leitura da Smed e da Secretaria Municipal da Cultura (SMC), incrementando, por exemplo, programas federais como o Proler (Programa Nacional de Incentivo à Leitura da Fundação Biblioteca Nacional), o que é desejável. Isso ajuda a construir o que chama de *Cidade Leitora*.

Já afirmei que a facilidade no acesso aos bens culturais não é sinônimo de acesso a bens culturais de qualidade. A base dessa afirmação está nos estudos de Marques (2012) e Pulici (2011), que, inspirados na Escola de Frankfurt, a partir do campo da sociologia da comunicação, fazem a crítica do *gosto* popular na análise da produção de cultura voltada para o consumo de massa. Os autores ficam perplexos com o caso da música, onde se destaca “a obviedade e a crueza dos versos associadas às interpretações desprovidas de conhecimento teórico e prático da música” (MARQUES, 2012, p. 47). Quer dizer, você dá acesso a espetáculos, mas muitas obras são desprovidas de caráter educativo. São tais espetáculos que os vereadores desejam o acesso dos estudantes? Quer dizer, ao resolver um problema que suas crenças criaram, os vereadores terminam por colaborar para que, numa inversão de valores, o aluno tenha acesso a produções de baixa qualidade. O jovem procura – pela imitação, já falamos de sua importância – ver o que outros jovens veem, da mesma forma que Pulici (2011) demonstra, ao analisar em seu estudo as visões que banqueiros, colecionadores de arte, fazendeiros, *rentiers*, embaixadores, filantropos, grandes empresários, industriais, altos executivos, construtores etc. constroem de si mesmos e dos outros em suas preferências estéticas declaradas. A autora argumentou que o acesso a tais bens culturais funcionava como meio de reconhecimento mútuo e facilitador das relações sociais no interior desse estrato:

Nessa linha de juízo, o patrocínio, gerenciamento e/ou participação em atividades culturais forneceriam uma oportunidade de aquisição e ostentação de capital social, o que implicaria reconhecer que a reprodução das classes dominantes continua se valendo dos itens simbólicos da cultura legítima. (ibidem, p. 124).

Ao contrário do que diz o provérbio popular, a questão é que o gosto não só se discute como se classifica. Quer dizer, se é na escola que o estudante desenvolve seu gosto – pela cultura, pelas artes –, facilitar seu acesso aos produtos culturais pode ser um objetivo de política pública. O problema é que, sem a orientação da escola, dos professores e frente à indústria cultural, nada garante que o aluno tenha acesso a produtos de qualidade. Ainda que Margarete Moraes, como Sofia Cavedon, defendam a educação, o que está por trás de suas iniciativas é – para a primeira – a afirmação da política educacional proposta em seu mandato, como um meio de afirmar sua política cultural.

Além de os vereadores possuírem sua própria concepção de cultura e educação, eles também têm uma concepção própria de juventude⁵⁶. É o que mostra a vereadora Manuela d'Ávila (PCdoB), quando no dia 19 de janeiro de 2005 protocolou o PLL 34/05, que institui a Semana Municipal da Juventude, a ser realizada anualmente no período de 15 a 22 de setembro. Em sua exposição de motivos, a autora defende a importância de compreender melhor as características da juventude com leituras que superem os mitos recorrentes e o senso comum. Sua ideia é que “a juventude tem que estar no centro das políticas públicas, não apenas como receptora e sim como participante ativa” (p. 1). Com isso, Manuela quer dizer que existe um campo maior do que considerar o jovem como *objeto* de políticas públicas, o *protagonismo juvenil*, do qual o jovem está ausente. Daí que “reservar uma semana a cada ano para o debate é de extrema importância” para a escola. Não é à toa que Manoela fala de juventude. Ela mesma foi uma militante muito jovem. Em 1999, filiou-se à União da Juventude Socialista, iniciando sua caminhada na participação do 46º Congresso da União Nacional dos Estudantes (UNE). Em 2001, filiou-se ao PCdoB, quando, como diz, “Lutar pela educação e pela juventude era fundamental”. No ano seguinte, assumiu a presidência da União da Juventude Socialista em Porto Alegre, na Comissão de Solidariedade Internacional, representando a organização em reuniões em outros países. Em 2003, assumiu a vice-presidência Sul da UNE:

Outro momento ímpar em minha vida. Lutei em muitas universidades de todas as regiões do Estado pelo direito à educação. E tive a felicidade histórica de ser diretora

⁵⁶ Não é à toa que se consolidou em nosso estado uma importante linha de estudos sobre Juventude e Política. A partir dos estudos capitaneados pelo Prof. Dr. Marcelo Baquero (UFRGS), diversas dissertações puderam ser desenvolvidas no interior do PPG Ciência Política. Entre eles: Reis (2001), que estudou os repertórios de mobilização da juventude do MDB nos anos 1970; Vecchia (2011), que analisou o ressurgimento do movimento estudantil gaúcho no processo de redemocratização; Silveira (2005), que analisou a relação entre capital social e educação na juventude porto-alegrense; e Santos (2008), que analisou a contribuição da juventude da igreja pentecostal do Reino de Deus na política.

da UNE desde o início do debate da Reforma Universitária. Construimos passeatas pela reforma democrática e soberana, a abertura da Caravana da UNE aqui no RS.⁵⁷

Esse capital político acumulado lhe permitiu chegar, com apenas 22 anos, com 9.498 votos à vereança em Porto Alegre⁵⁸. O conceito de juventude⁵⁹ é, na verdade, mais do que um interesse em educação – faz parte de sua *agenda política*, é seu tema de mandato preferencial, já que nele se encontra sua base eleitoral. Não há novidade nisso. A novidade é o estabelecimento de causalidade que Manuela faz, de fortalecer a juventude para resolver os problemas da educação. A que serve o privilégio da juventude? Ao fortalecimento da educação ou ao fortalecimento dos laços de Manuela com seu campo eleitoral? A resposta: aos dois e, por não revelar que se trata de uma *venda casada* é que a proposta perde seu poder.

Os vereadores também possuem inúmeras concepções próprias sobre gestão da educação. A primeira delas envolve a ideia de que os *fracos precisam de ajuda*. Veja-se o projeto protocolado no dia 6 de março de 2002 pela vereadora Profa. Marili (PTB), o PLL 34/2002. Ele cria o Programa de Incentivo ao Atendimento Voluntário para alunos com deficiência no aprendizado escolar. O projeto visa a auxiliar educadores com alunos que têm dificuldades de aprendizagem. “Essas dificuldades acarretam prejuízos aos alunos, fazendo com que se sintam deslocados do grupo, até mesmo provocando, frequentemente, um aproveitamento inadequado em seus estudos” (p. 1). É a mesma concepção que impregna o projeto protocolado no dia 25 de abril de 2003 pela vereadora Margarete Moraes (PT), o PLL 88, que estabelece a reserva de vagas de estágio a estudantes portadores de deficiência para os órgãos públicos municipais de Porto Alegre. O projeto é destinado àqueles estudantes que são portadores de deficiência e que necessitam de estágios curriculares para vivenciar os conhecimentos adquiridos na escola. A lei concentra-se no serviço público municipal como forma de integrar o jovem ao mercado de trabalho.

É significativa a concepção de organização e gestão dos espaços educacionais no que se refere às creches. Os vereadores concebem a creche como um *depósito* de crianças de pais que têm problemas. Ou ainda, o problema é reduzido apenas à necessidade ou aos direitos dos pais, o que concordamos, mas parece esquecer às carências das crianças. É o que revela o

⁵⁷ Disponível em: <<http://eaibeleza1.tempsite.ws/eai.php?page=trajetoria-politica>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Dayrell (2003, p. 41-42) apontou as formas de entendimento da juventude mais comuns. Primeiro é encarada em sua negatividade, *o que não chegou ainda a ser*; outra é a versão romântica, da “juventude como tempo de liberdade, de prazer, de expressão de comportamentos exóticos” e finalmente, a juventude como momento de crise. O autor defende a ideia, com a qual concordo, de que, ao final de contas, “a juventude é ao mesmo tempo uma condição social e um tipo de representação”. Essa definição, ainda que abranja aspectos físicos e mentais que vão da capacidade de procriar à conquista da independência, “parte de um processo mais amplo de constituição de sujeitos”. Que a constituição do sujeito como sujeito político seja recente é uma constatação que parece ter sido muito bem elaborada pela vereadora Manuela.

projeto protocolado em 2 de abril de 2002 pelo vereador João Carlos Nedel (PP), o PLL 69/02, que autoriza o funcionamento de creches no horário noturno e que visa a atender aquelas famílias cujos pais tenham alguma atividade no horário noturno – “muitas vezes a mãe ou o pai não trabalham à noite, mas estudam nesse período”. Que problema é esse? Para Nedel, o problema não é a existência ou não de creches e o seu aumento, como defende a vereadora Maristela Maffei. Ao contrário, o problema é o horário de funcionamento das creches atuais, que deveriam funcionar a noite toda. Assim, busca-se resolver outro problema, o da demanda por creches que ocorre entre as 18 e as 22 horas. Por que ele valoriza esse aspecto das creches? É que João Carlos Nedel é formado pelo curso de Ciências Contábeis e Atuariais, bacharelou-se Contador e Atuário, profissão que exerceu desde a formatura. O vereador atua vendo uma realidade escolar na qual a *educação é serva do mercado*. Essa concepção regula a forma pela qual Nedel concebe os problemas educacionais. Eles não são advindos de uma classe de idade ou instituição escolar; ao contrário, os problemas emergem de fora do sistema escolar e devem ser por ele resolvidos. Por que Nedel não questiona a obrigatoriedade de empresários fornecerem creches para seus empregados? Como bom contabilista, Nedel sabe que isso é um problema para as empresas, porque gera custos com os quais o capital não quer arcar. Por essa razão, nada é mais justo do que repassar isso para a iniciativa pública, e seus projetos de lei encarnam o *espírito liberal* no interior do Poder Legislativo. Diniz e Boshi (2004), em *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*, mostram que as transformações trazidas pelo governo Collor, pelas reformas econômicas e pela reforma do Estado dos anos 1990 impactaram no empresariado nacional, reorientando seu papel econômico e político. Analisando a transformação do empresariado, esses autores mostram a emergência da ação dos *lobbies* empresariais sobre os governos nas instituições legislativas. Quer dizer, Nedel representa na Câmara Municipal uma proposta de mandato centrada no *mercado*: “Dessa forma, delineiam-se novas arenas de interação entre o público e o privado, bem como se instauram novas práticas voltadas ao acompanhamento da atividade legislativa por meio da expansão e aperfeiçoamento dos lobbies” (DINIZ; BOSHI, 2004, p. 29). Analisando a Câmara dos Deputados, os autores observaram a substituição da representação de empresários do setor industrial e financeiro por outros do setor de serviços ou de setores não especificados. Nedel representa, nesta análise, o *cruzamento dos sistemas de representação de interesses com os sistemas de representação política*; por essa razão, seus projetos de lei no campo da educação são *híbridos*, no sentido de que visam a atender a dois senhores, o cidadão e o mercado.

Filhos de pais que tenham alguma doença também são alvo de políticas públicas. No processo protocolado em 25 de junho de 2002 por Maria Luiza (PTB), o PLL 134 autoriza a implantação de uma creche comunitária no município de Porto Alegre que atenda crianças de zero a seis anos – o detalhe importante é que sejam crianças “portadoras do vírus HIV”. Para sua autora, o problema é que “muitas vezes, as crianças que são vítimas do vírus HIV sofrem com a discriminação, talvez involuntariamente, quando lhes é negada vaga em alguma instituição para crianças (creches)”. Como não são oferecidas essas vagas, seu projeto – autorizativo – faz isso, possibilitando também ao Executivo celebrar convênios com entidades especializadas. Além de crianças portadoras de HIV, a reserva de vagas para deficientes também é objeto de outro projeto. Este é totalmente diverso do anterior porque, aqui, *a criança vem em primeiro lugar*.

Projeto semelhante surge novamente, anos depois, em 11 de janeiro de 2005: preocupada com o abandono da escola das jovens estudantes grávidas, a vereadora Manuela d'Ávila (PCdoB) propôs projeto de lei com o objetivo de incluir as jovens no espaço educacional, criando para isso creches comunitárias dentro das escolas, para que as alunas possam continuar nos bancos escolares. Esse projeto, o PLL 27/05 é uma variante do seu processo anterior, o PLL 26. Ali, em vez de beneficiar com creches as estudantes adolescentes, o projeto visa a beneficiar com creches as jovens mães carentes que trabalham nas empresas prestadoras de serviços do município de creches, reservando-lhes um percentual de 30% das vagas. O projeto propõe a reserva de vagas nas creches para mulheres com idade inferior a 18 anos, estudantes e com menor renda. Qual é ao problema agora? Para Maria Luiza, é a falta de creches adequadas para crianças; para Manuela, é a falta de creches para filhas de jovens. A primeira quer resolver o problema das crianças; a segunda, o problema das *jovens* mães. Qual é o problema prioritário, afinal?

A crença na proteção vai até o limite com o corpo. Em 14 de agosto de 2003, o vereador Wilton Araújo (PPS) protocolou o Projeto de Lei do Legislativo 230, que proíbe a comercialização de alimentos hipercalóricos, tais como balas, chicletes, salgadinhos, refrigerantes e outros nas escolas do município. Qual é o problema para Araújo? É o avanço da população obesa no Brasil, estimado em 40% da população. A preocupação justifica-se citando o entender de médicos, como o endocrinologista Marcio Mancini, presidente da ASSPC brasileira para o estudo da obesidade, que diz que “se não houver controle, em três décadas teremos uma explosão do número de infartos e derrames e o problema nos hospitais se agravará” (p. 1). Para Araújo, uma das formas de atacar o problema é combater a oferta de pratos gordurosos e calóricos à população, uma estratégia de *educação alimentar*, e o poder

público deve ajudar a infância a adquirir esses hábitos. Essa preocupação pode possuir variantes, como, quando em 28 de maio de 2005, o vereador Sebastião Melo (PMDB) apresentou o PLL 126, que torna obrigatória a inclusão de conteúdos de educação preventiva do uso do fumo e álcool nas escolas mantidas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no ensino fundamental e médio. Melo está preocupado com os dados alarmantes de mortalidade devido ao fumo, em que, dos cinco milhões de pessoas que morrem por ano no mundo, 200 mil são no Brasil.

A poluição decorrente da fumaça dos derivados do tabaco em ambientes fechados, denominada de poluição tabagista ambiental, é a maior responsável pela poluição em ambientes fechados. Hoje se estima que seja o tabagismo passivo a terceira causa de morte evitável no mundo, subsequentemente ao tabagismo ativo e ao consumo excessivo de álcool. (p. 1).

Em 18 de agosto de 2005, a vereadora Manuela protocolou o PLL 240/05, que autoriza o Executivo Municipal a disponibilizar merenda escolar a alunos carentes no período de férias. Além disso, outras substâncias que porventura cheguem aos estudantes devem ser objeto de prevenção. É o que faz o projeto protocolado em 11 de março de 2005 pelo vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 80/05, de natureza autorizativa, que trata da inclusão no currículo das escolas municipais dos conteúdos de educação científica, preventiva do uso de fumo, álcool e drogas. Na sua exposição de motivos, Souza aponta o aumento excessivo do consumo de fumo e álcool por jovens de Porto Alegre. Para o vereador, “A inclusão desta disciplina no currículo escolar, já desde o primeiro grau amenizará com certeza o crescimento espantoso deste problema que atinge toda a nossa sociedade.” (p. 1). O que esses quatro projetos têm em comum? É que apresentam como problema de políticas públicas um aspecto fundamental da vida cotidiana: a alimentação. Ela é alvo de políticas públicas que esquadriham o que o indivíduo pode e não pode comer. Por trás desse minucioso detalhamento de nossa vida cotidiana, está uma concepção do *alimento como medicamento*. É uma ideia conhecida da classe médica: os alimentos curam. Sabemos hoje os benefícios de cada alimento, os seus componentes. E o que se perde nesse processo é justamente *o prazer que os alimentos proporcionam*⁶⁰. A experiência de prazer da alimentação é substituída pela vigilância e o controle do peso, pela administração dos alimentos como se fossem medicamentos. Onde ficam as refeições em si, momento de encontro, reposição de energias, prazer que o momento proporciona? Ele é substituído por uma estrutura paranoide, obsessiva

⁶⁰ Segundo alguns, essa tese está na base da *nutracêutica*, uma nova disciplina científica que resulta da combinação de *nutrição* e *farmacêutica*, a ciência que estuda os componentes fitoquímicos dos alimentos. Na verdade, estratégia de marketing que usa o termo foi cunhada por Stephen DeFelice em 1989.

ao extremo, que faz um controle até sobre o que comemos. Devemos cuidar da alimentação das crianças? É claro que sim, o problema é saber até onde ele constitui um verdadeiro problema para o sistema escolar.

Há uma série de projetos dos vereadores que estabelecem novos direitos para sujeitos vítimas de exclusão. É o que mostra o projeto protocolado em 27 de agosto de 2003 pelo vereador Sebastião Melo (PMDB), o PLL 322, que dispõe sobre a garantia de vagas em creches e estabelecimentos escolares municipais e conveniados para crianças filhas de pessoas que se encontram em situação de cárcere. Para Melo, o problema é que as crianças filhas de pais presos estão mais desprotegidas que as demais, e sua proposta “garantirá, dessa forma, gradativamente, acesso à educação infantil às mesmas” (p. 1). O autor segue o Estatuto da Criança e do Adolescente e limita em até 12 anos a idade da criança para receber o benefício:

Nenhuma criança poderá ser alvo de discriminação na creche ou estabelecimento pré-escolar, em razão da condição de cárcere de seus pais, sob pena de aplicação de multa de 3 (três) a 20 (vinte) salários mínimos de referência, aplicados em dobro, no caso de reincidência, nos termos da Lei 8069, de 13 de julho de 1990. (p. 2).

A ideia de que não deve haver discriminação, entretanto, cai por terra quando vemos que os vereadores também desejam estabelecer privilégios com seus projetos. Todos são iguais no acesso à educação, presume-se, mas veja-se o teor dos seguintes projetos. O primeiro, protocolado no dia 28 de maio de 2003 pelo vereador Wilton Araújo, o PLL 129, trata de alteração na lei da passagem escolar estendendo seus direitos aos escoteiros. Para Araújo, isso se deve ao fato de que “o escotismo é uma escola”, e o vereador quer beneficiar o escoteiro-estudante, com um complemento de 25% das passagens que já utiliza para as atividades escolares, uma forma de “incentivo a atividade tão digna, que forma cidadãos e que também é um complemento a atividade escolar.” (p. 1). O parágrafo diz textualmente que “Os estudantes que comprovarem a prática do escotismo, através de documento fornecido pela União dos Escoteiros do Brasil, terão direito a um acréscimo de vinte e cinco passagens mensais ao número previsto neste artigo.” (p. 2). Não é um projeto original. Um ano antes, em 6 de maio de 2002, o vereador Dr. Goulart protocolou o PLL 105/2002, que autoriza a instalação e o funcionamento de grupos de escoteiros nas modalidades básica, ar e mar, nas escolas municipais. Os grupos escoteiros, organizados pela União dos Escoteiros do Brasil, dedicam-se a trabalhos nas áreas de proteção ambiental, promoção da saúde, além de prestar apoio às entidades sociais, realizar atividades de prevenção ao tabagismo, tudo baseado nos princípios ou na *Promessa Escoteira*, que prevê dever para com Deus, com a pátria e com o próximo. Essa expressão soa como música para ouvidos conservadores:

O projeto de Lei que ora apresentamos visa oportunizar aos estudantes das escolas públicas municipais de Porto Alegre as condições necessárias para a sua admissão, como atividade extracurricular. Funciona como elemento de apoio à comunidade em que se insere a escola, além de melhor preparar os nossos jovens para o futuro, mantendo-os ocupados com atividades construtivas e, ao mesmo tempo, afastando-os de contravenções. (p. 1).

De onde esses vereadores tiraram a ideia de que os escoteiros são estudantes diferentes dos demais? A resposta deve ser procurada nas suas crenças: o movimento escotista corresponde ao ideal moral que defendem, é a classe social escolar perfeita. Seus alunos são adequadamente respeitadores das normas, auxiliam os demais cidadãos e são cristãos. O problema é que, exatamente por essa razão, os escoteiros reproduzem a consciência autoritária junto à juventude, eles são um movimento que, sob o verniz de unir com responsabilidade, na verdade *militariza* a juventude. Diz Paul Virilio (1984, p. 26-27):

Quando digo “o militar”, não quero dizer com isso uma “casta” militar. Pelo contrário, o que ocorre com o triunfo da logística é uma “classe”, algo mais difuso, menos definível [...] Sem o saber, já somos todos soldados civis. E alguns de nós sabem disso. As pessoas não reconhecem a parte militarizada de sua identidade, de sua consciência.

A proteção estende-se também aos mais pobres. No dia 3 de janeiro de 2005, Manuela (PCdoB) protocolou o PLL 5/05, que dispõe sobre a isenção da taxa de inscrição ao vestibular em universidades e faculdades estabelecidas em Porto Alegre para candidatos desempregados e residentes no município cuja renda familiar seja igual ou inferior a cinco salários mínimos. Para a vereadora, a desigualdade aviltante faz com que um percentual baixo da população tenha acesso ao nível superior. Para democratizar o acesso à universidade, “o simples fato de prestar vestibular e obter aprovação serve como estímulo”, porém “a taxa de inscrição de vestibular cobrada pelas universidades e pelas faculdades acaba sendo mais um empecilho no acesso de estudantes desempregados ao ensino superior.” (p. 1). Além de taxas, os pobres são alvo privilegiado de projetos de isenção de pagamento de transporte. A mesma intenção tem o vereador Mauro Zacher, que no dia 11 de janeiro de 2005 protocolou o PLL 23, que modifica a lei das passagens escolares para estendê-las a estudantes de pós-graduação, afinal também há pós-graduandos carentes. Zacher, que é conhecido militante da juventude, está à vontade nesse projeto. Em sua exposição de motivos, valoriza a necessidade de políticas públicas para a juventude e as entidades estudantis, de onde se originou. O que têm em comum esses projetos na constituição do problema de políticas públicas é que estabelecem direitos a partir de uma condição. Face à pobreza, a ação do Estado é direta: a oferta de um benefício. O que essa ação esquece é que a política é uma relação dual, é uma relação de *troca*. Ao estabelecer

benefícios de forma direta, o Estado perde a oportunidade de estabelecer uma relação com seus cidadãos. Considera como dado do *problema* a condição social, mas não é justamente o Estado que tem a ideia de que deve fomentar a mudança na condição social? Cada vez mais está emergindo em diversas políticas a necessidade da contrapartida do cidadão, numa palavra, a reciprocidade. A ideia de *pobres merecedores* é assim contextualizada por Zaluar (1997, s/p):

A proposta é, então, que o Estado Passivo Providência seja substituído pelo Estado Ativo Providência. Não haveria mais assistidos a socorrer, mas pessoas com diferentes utilidades sociais, cuja capacidade deveria ser sempre aproveitada. Nele também haveria a socialização radical dos bens e das responsabilidades. Uma nova concepção de solidariedade é mobilizada na ideologia desse Estado: não é nem a caridade privada, nem o bem-estar advindo dos direitos sociais, nem a mutualidade do solidarismo do século XIX. Refazer a nação, lema dessa ideologia, significa fomentar a solidariedade advinda do pertencimento a uma mesma comunidade nacional, na qual a seguridade é nacional – o novo sentido do social, visto que a questão social é nacional –, solidariedade que se traduz em direito e dever à integração. Nesse “Estado Cívico Providência”, como o chamou Rosanvallon, a civilidade construída por um processo educativo generalizado, ao mesmo tempo *escolar e extra-escolar*, torna-se uma alternativa para as tentativas, muitas frustradas, de remediar a sociabilidade insociável de que fala Kant. Nele, idealmente, as políticas públicas deveriam se ocupar de prevenir a exclusão mais do que de reinserir os excluídos; de criar uma sociabilidade positiva mais do que de remediar a negativa, embora no quadro de crise atual o oposto tenha que ocorrer na política de reinserção. Os atores desse projeto seriam diferentes: não mais os sindicatos e o Estado redistribuidor, mas uma série de associações de diversos tipos, junto às quais o Estado ainda seria o principal ator do social, criando nova legitimidade para a sua intervenção. (grifos meus).

Para Zaluar, o novo *problema* oriundo da definição dos problemas de cada projeto é que eles se contentam em resolvê-los de imediato, mas sem estabelecer um compromisso. O que a autora inspira a criticar é que nenhum dos autores dos projetos de lei citado imaginou algo novo para beneficiários de seus projetos: de que o aluno, uma vez aprovado no vestibular, deve se comprometer a não abandonar o curso; de que os alunos com isenção de transporte escolar devem se comprometer com a qualidade de ensino; que os pós-graduandos beneficiados por tais políticas devem se comprometer a buscar os benefícios sociais de seus estudos. Estamos diante de um avanço no entendimento da noção de problema público: ela envolve também a definição de um tipo de relação que estabelece com seu cidadão e seu Estado.

Que o Estado tenha uma preocupação de inclusão através das escolas, fica evidente em diversos projetos. Veja-se o que foi protocolado no dia 30 de dezembro de 2005 pelo vereador Aldacir Oliboni (PT), o PLL 333/05, que inclui o ensino da Língua Brasileira de Sinais (Libras) no currículo das escolas de ensino fundamental da rede municipal de ensino de Porto Alegre. Qual é o problema defendido por Oliboni? Em sua exposição de motivos, defende a

necessidade da inclusão da pessoa com deficiência auditiva, que corresponde já a uma fatia de 14% da população de Porto Alegre – 200 mil pessoas. Reitera, entretanto, que o poder público já tem feito a sua parte, com obras de acessibilidade, adaptação do transporte coletivo, entre outras. Seu projeto quer responder à questão fundamental: “como é possível se comunicar com um deficiente auditivo sem ter pleno conhecimento da Língua Brasileira de Sinais – Libras”? (p. 2). Assim, “queremos corrigir esta deficiência da sociedade em relação ao tema”, diz o autor, invertendo de uma vez por todas a questão: quem é o deficiente? Para Oliboni, o deficiente somos nós, que deveríamos conhecer a linguagem dos sinais – é essa falta, essa deficiência é que precisa ser sanada. É a inversão do problema social pela culpabilização da sociedade. Se o problema é corrigir nossos erros de formação, no caso, a deficiência do conhecimento da linguagem de sinais, esta é, no fundo, uma concepção pessoal que esquece de fazer a pergunta democrática por excelência: os outros querem isso?

A última forma de proteção aos mais pobres retorna a um tema reiterado neste estudo, o do transporte escolar. É o que ocorre no dia 10 de setembro de 2008, quando o vereador Maurício Dziedricki (PDT) apresentou o PLL 224/08, que autoriza o Executivo Municipal a permitir a recarga bipartida do cartão de passagem escolar. Com extensa exposição de motivos, o vereador argumenta que, apesar do cartão de passagem escolar ser um instrumento positivo, “evitando com isso o grande número de furtos de passagens escolares”, a recarga única ainda traz dificuldades para os estudantes, e em famílias com mais de um filho, torna-se um peso o valor a ser despendido.

Deve-se, portanto, atentar ao fato de que a recarga única pode inviabilizar o acesso ao transporte escolar para algumas famílias [...] Vale lembrar que este Projeto nasceu justamente do clamor social frente a este problema. Este vereador recebeu algumas reivindicações da população para sanar essas questões. As insurgências vieram, principalmente, de membros de famílias com mais de um filho em diáde escolar e que dependem do transporte coletivo acessível, sendo que suas reclamações se fundamentam, em sua maioria, nas alegações de que, no sistema anterior – de fichas de passagem escolar – compravam um pacote de passagens e administravam a sua distribuição entre os seus filhos, e quando acabava o pacote, aí compravam um novo pacote em nome de outro filho, e as distribuía novamente até acabar. (p. 1-2).

O autor justifica também a proposta porque ela realiza o direito à educação garantido pelo artigo 205 da Constituição Federal, pois a recarga bipartida beneficiaria mais o estudante do que a recarga única, constituindo medida de “adequação social”:

Em uma sociedade democrática, o acesso a um direito não permite o aniquilamento de outro. O homem deve ter acesso igualitário a todos os seus direitos sociais, entre eles a educação, sem que o gozo de um direito prejudique o de outro. Ou seja, não podem as famílias, para garantir o acesso de seus filhos à escola ou à universidade, pela utilização do transporte escolar, comprometerem suas condições mínimas de

sobrevivência, pois isso afrontaria a dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. (p. 4).

“Um direito não aniquila outro”: constatação de Dziedricki que tem uma consequência para a formulação de problemas. Ele significa também que um problema não exige a existência de outro, forma através da qual o problema da passagem escolar – necessária para dar acesso à educação – exige que problemas anteriores sejam também solucionados. Não se trata de o acesso à educação ser o problema, e sim a burocracia da emissão de passagens escolares. O motivo está no fato de que o transporte é essencial não apenas à escola, mas à vida do cidadão como um todo. Todos sabemos que os estudantes não usam a passagem escolar exclusivamente para a escola, mas para atividades cotidianas. Um problema não aniquila o outro, forma de recolocar a questão que faz com que benefícios sociais sejam distribuídos amplamente, tendo a educação como *desculpa*. Que os projetos de lei sobre o transporte coletivo sirvam a outra coisa que não a educação mostra o papel de sedução que exercem para todos os atores envolvidos a problemática do transporte escolar.

2.6 Necessidade de reconhecimento: práticas, carreiras e ações

Inúmeros Projetos de Lei do Legislativo concedem títulos e distinções. Eles foram organizados em três categorias principais: pela carreira, por práticas e por ações. Projetos que concedem título honorífico de Cidadão Emérito cumprem que papel no campo das políticas públicas? Afinal, homenagens a personalidades de destaque não parecem constituir o forte da ação do Legislativo no campo educacional, frente a milhares de problemas que vivem professores e alunos das redes públicas. Para compreender o significado que tem a concessão de títulos e distinções, é preciso retomar a perspectiva da antropologia. Para Kushinir (2007, p. 9), “existem múltiplos „mundos da política“, dependendo do contexto etnográfico que se estuda [por esta razão] a abordagem antropológica da política privilegia a dimensão simbólica”, diz com a experiência de quem analisou a dimensão de inúmeras ações de vereadores da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. O mundo das homenagens faz parte do mundo político. Às vezes, é mais importante do que muitas das leis propostas. Acredito que duas teorias de fundo antropológico auxiliam na compreensão do lugar simbólico que ocupam as homenagens no parlamento.

Desde que Marcel Mauss publicou em 1926 sua obra *Ensaio sobre o dom*, emergiu em Ciências Sociais aquilo que se convencionou chamar de *economia do dom*, *economia da doação*, *economia da dádiva* ou *cultura da dádiva*, forma de organização social na qual os

membros fazem doações uns aos outros sem que haja, formal ou explicitamente, expectativa de reciprocidade imediata ou futura, como no escambo ou num mercado. A ideia foi também retomada por inúmeros historiadores, entre eles Jacques Le Goff e Georges Duby, que fizeram análises sobre períodos históricos nos quais a economia tinha um lugar secundário quando comparado com a ideologia e a prática da dádiva organizava o campo simbólico.

A *teoria da dádiva* estabelece, em primeiro lugar, uma obrigação de reciprocidade. Como salienta Duby, trata-se de troca recíproca cuja base é definida por uma regra não escrita: a da obrigação de dar e receber. Base das economias primitivas, que davam o excedente que não conseguiam consumir, como demonstra Mauss com o *potlatch* dos indígenas americanos. Na economia política das homenagens, o que doam os vereadores e o que esperam receber em troca?

Minha explicação é que as homenagens são um fato político importante na rotina do Legislativo porque, através delas, os vereadores estabelecem uma relação de troca baseada na distinção, ou seja, outorgam a determinados indivíduos *representatividade*, ou seja, frente à cisão estabelecida pela esfera política entre um *nós* – os vereadores, representantes do povo – e um *eles*, os cidadãos comuns, um modo de elevação simbólica, de compartilhamento dessa distinção estabelecida para os vereadores, de doação de representação feita pelos políticos é constituída pela cerimônia de entrega de títulos de Cidadão Emérito. É como se fosse dito à sociedade como um todo que o agraciado, frente aos demais cidadãos, é *alguém como nós*. Pois o homenageado nada mais é do que um agraciado pelo dom, pela homenagem, pela distinção feita pelos vereadores em nome da sociedade, uma *dádiva* na feliz expressão de Mauss, um fluxo de um ritual simbólico, tipo de pacto que estabelece um complexo de trocas.

Nesse universo, os presentes não são nada desinteressados, ao contrário. Diz Mauss “Presente puro? „Nonsense“!”: ao contrário, tais homenagens fazem parte da criação de uma rede de reciprocidade através da qual o vereador busca obter mais votos para sua reeleição. É que a homenagem estabelece uma dívida entre aquele que recebe a homenagem e que o homenageou, que termina por sempre estar em dívida com este. É por isso que tais solenidades são públicas e ritualizadas: trata-se, sempre, de tornar evidente não apenas o valor do homenageado, mas o mérito de quem homenageou e que fica à disposição para receber os votos na próxima eleição. As sessões, sempre públicas, propõem um pacto ao público de quem as assiste – “aceitar a oferta é endividar-se”, diria Mauss. Os títulos de Cidadão Emérito são os *kula* das sociedades contemporâneas.

Na Polinésia, Mauss encontrou tribos cujos colares de conchas e braceletes eram ofertados como objetos de maior representação, numa espécie de expressão solene de

reconhecimento, de algo que não poderia ser ofertado a qualquer um, tampouco trocado ou vendido. É por se conferir *status* a partir de reconhecimento dos pares que as cerimônias de entrega de títulos correspondem a um valor; um valor da ação legislativa. A retribuição em termos de favores políticos no período eleitoral é o mais evidente. Homenageados são grandes cabos eleitorais, pois têm para si a credibilidade de inúmeras pessoas que os conhecem. A esse respeito, Tales (2009) afirma que a cultura política da dádiva sobreviveu à história colonial brasileira e à abolição da escravatura e, de certa forma, expressou-se no compromisso do coronelismo até os nossos dias. Nessa concepção, entretanto, há um perigo: é que a dádiva acaba sendo uma espécie de substituto aos direitos básicos de cidadania, pois propõe encurtar as distâncias sociais, contribui para que situações de conflito frequentemente resultem em conciliação.

A segunda concepção advém dos estudos de Agamben (2012), recentemente publicados em *O reino e a glória*, que completa a investigação do autor sobre as origens do poder iniciada há 13 anos com a obra *Homo sacer*. Ao refletir sobre o aparato cerimonial que acompanha as liturgias políticas desde a origem do estabelecimento dos primeiros Estados, Agamben deu-se conta de que formas presentes nos primeiros séculos da história da Igreja, que foram responsáveis por elementos do Estado de tipo religioso, não desapareceram de nosso mundo completamente. Sua análise sugere que no passado o cerimonial religioso organizava a política, relacionando o poder humano ao poder de Deus através da doutrina da Trindade (o Pai, o Filho e o Espírito Santo), e correspondia à forma de economia da vida divina na terra. Para o autor, ela não desaparece ao longo do tempo, mas aparece inesperadamente na origem de muitas categorias fundamentais da política moderna – como a divisão dos três poderes da Teoria Democrática e a doutrina da *mão invisível* do liberalismo econômico.

A *glória* a que se refere Agamben é herança da teologia cristã na qual a doutrina trinitária serve como forma de mostrar o funcionamento da máquina governamental. As aclamações litúrgicas e os símbolos cerimoniais fazem parte ainda do poder político contemporâneo, e as homenagens preservam gestual de louvor do passado – do homenageado – mostram que a *esfera da glória* não desaparece nas democracias modernas, mas desloca-se para novos terrenos. Segundo Agamben (2012) a democracia contemporânea tem entre seus elementos a aclamação, disseminada pela mídia – não sendo à toa, diz, que o próprio termo grego para doxa é o mesmo que designa hoje a opinião pública.

As noções de dádiva e glória aparecem nos projetos de lei. Quem merece uma distinção da Câmara de Vereadores e, portanto, da cidade e por quê? O que ela significa do

ponto de vista da política pública? Em primeiro lugar, merecem receber o título de Cidadão Emérito, de receber as *distinções* e a *glória* que a Câmara concede aqueles professores que são os *melhores entre os melhores*: professores brilhantes, geralmente universitários, que tiveram milhares de alunos – potencial de votos – e cuja obra alcançou distinção. Foi o que aconteceu no dia 7 de novembro de 2002, quando o vereador Juarez Pinheiro (PT) protocolou o PLL 209 que concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao professor Donald Schüller. Aqui, justificar é traçar uma trajetória e, por isso, a exposição de motivos recupera a história de seu autor: de seu nascimento em Videira, Santa Catarina, em 1932, até sua vida em Porto Alegre, onde concluiu o Bacharelado em Letras pela UFRGS em 1960. Se tem produção acadêmica notável, melhor. Elogiado por professores como Armindo Trevisan e Zilá Bernd, sua contribuição é reconhecida por ultrapassar os limites do Rio Grande do Sul.

O título de Cidadão Emérito não é a forma exclusiva de homenagem concedida pela Câmara. Outra forma de homenagear ilustres professores é dar seu nome a logradouros públicos. São homenagens mais discretas e sequer cumprem o ritual de concessão de título, com todas as suas formalidades, mas não deixam de estar nesse campo. Foi o caso de um intelectual de destaque no meio gaúcho que recebeu homenagem, integrou inúmeras entidades culturais e participou da banca examinadora da tese do ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com o qual se correspondia em seu exílio no Chile durante o regime militar. Estamos nos referindo ao professor Laudelino de Medeiros. Homenagens são procedimentos mais burocratizados: é necessário que a Secretaria de Planejamento Municipal apresente as informações cadastrais do logradouro e o mapa de sua localização para que o processo se efetue, além de serem necessários demais documentos que o autor da homenagem deve oferecer, como certidão de óbito e o *Curriculum Vitae*.

Outro notável professor foi objeto de homenagem no dia 31 de janeiro de 2005, quando Raul Carrion (PCdoB) protocolou o PLL 38, que concede o título de Cidadão de Porto Alegre ao professor Hégio Trindade. A exposição de motivos apresenta o currículo do homenageado. A preocupação da ligação com a política também é destacada pelo autor da homenagem:

[...] a partir do segundo ano de seus estudos na universidade, em 1961, Hégio Trindade ingressou na política estudantil. Foi Vice-Presidente e Presidente do Conselho da União Estadual dos Estudantes (UEE) na gestão de Ernildo Stein. Em 1962, formou juntamente com Francisco Ferraz uma chapa que conduziu este último à presidência da UEE, na primeira eleição direta com a participação de universitários da capital e do interior. (p. 2).

Com essa trajetória, o projeto teve a assinatura em sua justificativa de todos os vereadores, um ato simbólico que sinaliza o reconhecimento transpartidário da importância do homenageado.

Às vezes, os professores são homenageados mais por sua relação com o autor da homenagem do que com o pretense objetivo da cerimônia. É o caso do projeto protocolado no dia 17 de novembro de 2005, pela vereadora Maria Luiza (PTB), o PLL 311/05, que concede o título de Cidadã de Porto Alegre à pedagoga e psicóloga Norma Helenida Aniola Machado. Na exposição de motivos, a autora apresenta os dados gerais da homenageada: o projeto, algo raro, é assinado por todos os vereadores, de imediato. Nessa linha também está a homenagem proposta no dia 2 de agosto de 2006, por Cláudio Sebenelo (PSDB), através do PLL 130/06, que denomina Rua Professora Hebe Tourino um logradouro público. A médica pediatra, falecida em 2006, foi professora assistente do Departamento de Pediatria da Faculdade de Medicina da UFRGS até chegar ao cargo de Coordenadora de Ensino. Sebenelo é médico e faz a sua parte em sua comunidade, e Luisa é assistente social. Os autores, dessa forma, homenageiam pessoas com o argumento de que são professores, mas isso é ambíguo, já que também compartilham com o autor outra profissão.

Por que isso é um problema? Porque o vereador é um líder cuja premissa é a dissolução do eu individual e encarnação de uma vontade geral, fato que coloca à prova os processos de identificação entre interesses individuais e coletivos. Ao mesmo tempo em que ecoa entre os cidadãos a admiração de um político para um cidadão que é *alguém como nós*, para o político, homenagear alguém da sua área é sua negação a esse princípio. É o que Barreira (1998, p. 199) chama de *representação-espelho*: se candidaturas populares alcançam seu objetivo de eleger-se representando a maioria, são, portanto, candidaturas vitoriosas por se constituírem o espelho da sociedade. Mas, ao homenagear candidatos que porventura exerceram o magistério mas foram, de fato, identificados pela profissão que compartilham com o vereador, o que se tem é um embuste, e as homenagens perdem seu sentido. São vereadores que aprovam homenagens a professores, mas que talvez queiram homenagear a si mesmos. É o que ocorre também quando, no dia 1º de junho de 2006, a vereadora Mônica Leal (PP) apresentou o PLL 136/06, que concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao professor Celso Bernardi. É que o presidente do Partido Progressista, partido ao qual é filiada a autora da homenagem, também é professor. São *homenagens-simulação*: fingem homenagear um professor quando estão fazendo outra coisa.

Essa prática não é exclusiva da direita, contudo. Nessa linha, no dia 22 de setembro de 2008, a vereadora Sofia Cavedon (PT) apresentou o PLL 207, que concede o título honorífico

de Cidadão de Porto Alegre ao professor doutor Jaider Batista da Silva. Projetos de concessão de títulos são uma unanimidade na Câmara. É raro algum ser rejeitado. São justos porque cumprem sua função de prestar reconhecimento a pessoas de destaque e têm tramitação rápida porque dão um retorno imediato de público ao Legislativo. É um consenso dos partidos apoiá-los, pois todos têm interesse em ver seu projeto de concessão de título aprovado, então todos aprovam de todos. Silva, o homenageado de Cavedon, veio de Governador Valadares, Minas Gerais, e viveu em Porto Alegre entre 2002 e 2006, quando foi reitor do IPA, agora Centro Universitário Metodista. Segundo Cavedon, o homenageado foi

[...] responsável pela reestruturação do IPA, proporcionou à nossa cidade uma instituição com efetivo compromisso social, que se expressa desde os projetos pedagógicos de cada curso – orientados para a formação de líderes transformadores da realidade e competentes tecnicamente para fazê-los – até a prática comunitária de alunos, especialmente os mais de dois mil bolsistas, passando pelos novos critérios inclusivos de ofertas de matrículas subsidiadas. O trabalho comunitário dos seus alunos e professores atinge em torno de mil organizações. (p. 1).

O homenageado aceitou a homenagem, mas é descuidado com seu Currículo Lattes, que revela pouca ou quase nenhuma participação em eventos e publicações acadêmicas, e mais cargos de direção e administração. Suas últimas aulas haviam sido ministradas em 2008, na Univale, no Vale do Rio Doce. O que esses dados revelam é que o Legislativo pensa que homenageou um professor, mas de fato homenageou um administrador de educação privada. Não é para menos, já que garante aos vereadores acesso a um público eleitor considerável, os alunos do IPA. É o mesmo caso do projeto protocolado no dia 3 de outubro de 2008, do vereador Dr. Goulart (PDT), o PLL 235/08, que concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao professor doutor Ellis Alindo D'Arrigo Busnello. A exposição de motivos é extensa, pois o homenageado é médico e professor da UFRGS desde os anos 1960. Que revelam os dados do motivo da homenagem do Dr. Goulart? Somente reforçam seus vínculos de classe, mais do que o magistério. Homenageia um professor que é, na realidade, um médico e administrador da área da saúde. Aqui, o magistério torna-se complemento, não é a função principal.

As homenagens não são dadas apenas a figuras de peso do ensino e da pesquisa. Professores simples, que viveram sua vida toda em pequenas escolas, também são merecedores de homenagens. É o que acontece com o projeto que foi protocolado no dia 29 de outubro de 2004 pelo vereador Gerson Almeida (PT), o PLL 214, que denomina Praça Professora Zilda Wilhelm Coelho um logradouro público cadastrado, localizado no bairro Vila Conceição. Na exposição de motivos, o vereador lembra que a homenageada foi a primeira professora municipal de Porto Alegre. Assinala a exposição de motivos:

Sua primeira escola, no antigo Passo do Feijó (hoje Alvorada), funcionava num salão de baile cedido, junto a um tambo de leite, que as professoras, ao chegarem de manhã, na segunda-feira, precisavam limpar. O tampo das janelas servia como quadro negro. A professora Zilda saía da Glória às cinco horas da manhã e retornava à noitinha para casa, sempre com alegria. Muitos anos depois assumiu a direção da Escola Municipal Arlindo Pasqualini, que funcionava na Vila Caiu do Céu, favela que existia onde está construído o Estádio Olímpico e que foi alojada nos Altos da Av. Oscar Pereira e posteriormente transferida para a Restinga. (p. 2).

Nessa linha, no dia 28 de fevereiro de 2008, o vereador Carlos Todeschini (PT) apresentou o PLL 36/08, que denomina Rua Professora Marcelina Machado um logradouro na Vila Esmeralda. Na exposição de motivos, o autor assinala que Marcelina foi professora da comunidade na Vila Esmeralda nos anos 1980: “A comunidade da Vila Esmeralda ganhou muito com a passagem da Professora Marcelina”, diz o vereador. Entendo que tanto professores consagrados quanto os mais simples, mas que tiveram sua contribuição, são homenagens justas do Legislativo. O problema é quando as homenagens ficam a serviço da política propriamente dita. Aí elas perdem seu sentido para se tornarem *cabo eleitoral* de candidatos e partidos.

Não sejamos injustos. Há casos em que o exercício da profissão de professor e a dedicação à política se desenvolveram harmoniosamente. Veja-se o caso do projeto protocolado no dia 10 de abril de 2006 pela a vereadora Maristela Meneghetti (DEM), o PLL 83/06, que denomina Professora Vanda Cardoso Ferreira um logradouro público cadastrado conhecido como Rua Nelson Duarte Brochado. Professora de história do Colégio Anne Frank e da Escola Gomes Carneiro, de Porto Alegre, foi assessora comunitária, chegou a ser convidada pelo MDB para ser vereadora, mas preferiu o trabalho de bastidores nas vilas, fazendo campanha para inúmeros políticos como Alceu Collares, Wilson Muller, Edson Furtado e Mateus Schmittz. Outro projeto arquivado, protocolado no dia 6 de julho de 2007 pelo vereador Nereu D’Avila (PDT), o PLL 144/07, denomina Rua Professora Ivone Campomar Vettorello uma via pública no município de Porto Alegre. Professora primária, Ivone foi também alfabetizadora.

Entre os projetos arquivados, este é diferente. No dia 21 de fevereiro de 2007, o vereador Haroldo de Souza (PMDB) protocolou o PLL 13, que institui o Prêmio Aluno Modelo nas redes de ensino público e privado do município de Porto Alegre. Pela exposição de motivos, o vereador deseja estimular os alunos a estudarem e melhorar o nível de aprendizado nas escolas. Um “método de incentivo”, segundo seu autor, “em longo prazo, esses alunos sentirão a diferença para melhor”. A discussão da prática pedagógica, contudo, é um horizonte de ação parlamentar recusada pelos educadores.

Ações também podem ser consagradas por efemérides. É o que ocorre quando, no dia 15 de fevereiro de 2008, o vereador Leandro Soares (PP) apresentou o PLL 24, que institui o Dia sobre a Formação da Família a realizar-se anualmente no dia 8 de dezembro – o Dia da Família – nas escolas da rede municipal de ensino. O vereador, em sua exposição de motivos, tece considerações sobre a importância da família no mundo atual, “formadora do bom ou deficiente relacionamento através da vida”.

Acredito, ao propor este projeto de lei, que a escola pode dar importantíssima contribuição, por meio do conhecimento educacional, em como vai ser a própria família, alcançando considerável público de crianças e jovens matriculados em nossa Cidade, pois, afora do espaço escolar, seria inviável enorme abrangência. Os jovens carecem de orientação, informação, modelo, testemunho, o que antes era passado de geração para geração. A realidade são famílias com raros momentos de convivência [...] Esperamos que, a partir desta contribuição, realizada nas escolas, frutificarão famílias mais harmoniosas e felizes e um mundo melhor e bem mais feliz. (p. 1).

Na mesma linha, no dia 17 de fevereiro de 2005, Mauro Zacher protocolou o PLL 46, que institui o Dia Municipal da Juventude, a ser comemorado no dia 18 de fevereiro, que passa a ser o Dia Municipal do Jovem. A exposição de motivos justifica a importância de um dia para lembrar que o “jovem é valorizado pelo seu município”. As iniciativas têm em comum o motivo do reconhecimento. Baseiam-se em comemorações usadas como artifício para atingir determinados públicos. Prefere-se sempre datas que possibilitem aglutinar multidões: quem não tem uma família, quem não foi jovem um dia? Isso é suficiente para justificar para os vereadores a homenagem que podemos chamar aqui de *homenagem-arrastão*, na qual cabem todos. O fim eleitoreiro dessas iniciativas é claro.

Outros projetos inseridos na categoria *necessidade de reconhecimento* e que não constituem homenagens referem-se a determinadas práticas. É o caso do vereador Professor Garcia (PMDB) que apresentou o PLL 107 no dia 6 de maio. Ele trata da autorização para inclusão da promoção Circuito Conesul de Educação Física e Pedagogia no calendário oficial de eventos da cidade. Garcia foi professor de educação física no IPA vários anos, e a ideia do evento que propõe nasceu no I Curso Nacional de Educação Física para Professores de Excepcionais, realizado em 1975 e por anos no IPA e depois no Colégio Bom Conselho. Após dez anos de atividades, nasceu o Circuito Nacional de Atividades Psicomotoras, evento no qual eram realizados cursos paralelos, que passou a ser organizado pelo Prof. Vilson Bagatini, e, após 1985, passaram a se chamar Circuito Conesul de Educação Física e Pedagogia, completando, em 2002, 10 anos de existência. O vereador, como fica evidente, está legislando em causa própria: eleito não apenas com base no magistério, mas com forte ligação com a área de educação física, sua ação é legítima do ponto de vista da base social que o sustenta.

Diferente é a prática reconhecida por uma homenagem no dia 6 de novembro de 2002, quando o vereador João Bosco Vaz (PDT) protocolou o PLL 214 que declara de utilidade pública a Fundação Thiago de Moraes Gonzaga. O vereador assinala que a fundação, criada pelo casal Régis e Diza Gonzaga, tem como objetivo “promover ações educativas e preventivas voltadas aos jovens e adolescentes usuários de veículos automotores [...] visando ações educativas e preventivas voltadas à comunidade”. Sua principal campanha, intitulada *Vida urgente*, é educativa, sim, porém é realizada em espaços extraescolares, nas madrugadas de sexta e sábado nos pontos onde os jovens se encontram para beber e onde é feita a conscientização a respeito dos perigos do trânsito e entregue folder informativo. A ata da eleição da diretoria executiva da fundação, que integra o presente projeto, assinala que nesses cinco anos de existência, além das premiações, a fundação “tem recebido inúmeros pedidos de palestras que chegam todos os dias”.

Entre um dos projetos que justifica a homenagem está o projeto Escola Urgente, uma atividade coletiva com alunos e estudantes e ocorre no mesmo horário e mesmo dia em várias escolas. Nele, “cada escola fica responsável por um cruzamento e, com os estudantes, paralisam o trânsito, conversando com os motoristas sobre os riscos de beber e dirigir, de andar em alta velocidade e sobre o uso do cinto de segurança” (p. 36). Para seus coordenadores, é uma atividade de grande impacto, pois os motoristas que circulam pela cidade naquela data e horário se deparam com diversas *blitzes* de estudantes e, junto com outro projeto educativo, o Madrugada Vive, comprometem a juventude. O processo inclui ainda as inúmeras reportagens de imprensa na qual aparecem as atividades da fundação. Com visibilidade extensa e um público que reconhece, Vaz sabe que se trata da entidade ideal para obter dividendos eleitorais.

2.7 Fundamentação em indicadores

Entendo que uma base relevante de justificação de problemas públicos são projetos que lançam mão de indicadores baseados em dados de pesquisa e não na intuição pessoal. É o caso do projeto protocolado em 30 de janeiro de 2006 pela vereadora Mônica Leal (PP), o PLL 19, que institui a Semana de Combate à Evasão Escolar na rede escolar de Porto Alegre. Ela tem como objetivo conscientizar a sociedade e, principalmente os jovens, das consequências do abandono do ensino formal. Para a vereadora, os indicadores são alarmantes: 27% dos alunos são reprovados ou abandonam a escola no Brasil e, no sul, cerca de 7% no ensino fundamental e 15% no ensino médio: “Somente um trabalho de

conscientização, não só com o jovem estudante, mas com toda a comunidade, é que conseguiremos diminuir o número de alunos evadidos da comunidade escolar” (p. 1).

Nessa linha, seguem-se também os projetos de lei que visam a promover a realização de campanhas educativas baseados em indicadores. Um projeto que define um problema público a partir dos dados estatísticos disponíveis é o protocolado no dia 4 de junho de 2002 pela vereadora Maria Celeste (PT), o PLL 125/02, que institui a Semana Municipal de Luta contra a Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. A exposição de motivos da vereadora mostra o engajamento das políticas públicas no combate à violência contra a criança, já que, no Rio Grande do Sul, a data de 17 de maio é destinada a manifestações para mobilizar a sociedade para combater o problema. Segundo a autora, o que fundamenta seu projetos são os dados do Relatório Azul⁶¹, os quais apontam que entre 1999 e 2000 ocorreram 496 casos de violência sexual contra crianças e adolescentes. “Este é um problema de extraordinária complexidade, pois está ligado a questões culturais” (p. 1). Para Celeste, o debate deve ser nas igrejas, na família, nos poderes públicos e na *escola*, daí sua inclusão nesta relação.

Outras vezes, ainda que não haja indicadores estatísticos, outros documentos são invocados para servir de base para a constituição de problemas públicos. É o caso do projeto protocolado no dia 22 de abril de 2005 pela vereadora Clênia Maranhão (PPS), o PLL 125, que dispõe sobre liberdade religiosa nos estabelecimentos de ensino público do município. Abrindo sua exposição de motivos com uma citação extraída do Relatório da Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de Durban, em 2001 – que justamente reconhece a importância da religião –, Maranhão defende a religiosidade e seu papel para a construção da liberdade, “no contexto de busca de uma sociedade tolerante”:

A liberdade religiosa deve ser compreendida como um direito, não como uma permissão do Estado paternalista ou fruto de barganhas políticas, pois ela se constitui em um direito humano essencial, pedra fundamental dos direitos humanos. O respeito ao exercício religioso de outrem não faz com que alguém renuncie à sua crença, mas resgata a valorização das tradições religiosas, ressaltando os princípios da liberdade e do pluralismo. A educação escolar deve ser um fator essencialmente na formação do entendimento e da tolerância. (p. 1).

⁶¹ O Relatório Azul é uma publicação da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos (CCDH) da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, que “procura oferecer um panorama das violações e garantias dos direitos humanos no RS”. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/relatorio_azul.htm>. Acesso em: 22 dez. 2012.

Para Maranhão, as instituições de ensino devem estar atentas às características religiosas dos alunos, já que a temática da liberdade religiosa, segundo a vereadora, não tem “a mesma visibilidade que outras lutas por direitos” (p. 2).

A fundamentação baseada em indicadores aparece nos projetos arquivados. A vereadora Margarete Moraes (PT), por exemplo, na exposição de motivos do PLL 193/05, que permite a parceria entre a prefeitura e as instituições particulares de educação infantil do município de Porto Alegre para atendimento de crianças na faixa etária de zero a seis anos, revê os dados do Censo Escolar e mostra o público atendido nesse campo no Brasil, no estado e em Porto Alegre – são 40.952 crianças atendidas.

A ampliação do atendimento dessa demanda sempre foi prioridade do Executivo Municipal. Porém, o alto custo de uma escola infantil municipal fez com que o crescimento da oferta de vagas em Porto Alegre fosse feito através da rede privada/comunitária conveniada, ainda que a rede própria tenha tido um crescimento. [...] A presente proposição pretende oferecer uma possibilidade concreta para que possa haver a ampliação da rede, utilizando-se, para isso, de vagas disponíveis na rede de educação infantil privada. (p. 3).

Aqui há dois problemas fundamentais. O primeiro é uma mudança de posição política. Quer dizer, uma das bandeiras do Partido dos Trabalhadores sempre foi a defesa da aplicação dos recursos públicos em educação e ampliação dos recursos investidos em educação infantil. É fácil encontrar a origem dessa agenda: mobilizando em sua base de apoio o magistério, o Partido dos Trabalhadores assumiu para si a agenda do movimento. Agora, com a perda do governo, o partido mudou de opinião? Não faz sentido. Segundo, o argumento da necessidade de expansão da educação infantil por convênios sob a alegação de seu alto custo significa a adoção do discurso do governo, opositor do PT, justamente do partido que está na Prefeitura. Como se sabe, boa parte do credo liberal do governo Fogaça vem da necessidade de redução dos custos da máquina pública. Isso é inaceitável do ponto de vista da responsabilização do Estado pelas políticas públicas. Que dizer, em que mundo está Margarete Moraes? Por que essa posição ambígua? A resposta que encontro é a seguinte: Moraes não é educadora, não possui compreensão dos problemas educacionais – é artista plástica e gerente cultural. Como gerente cultural no cargo de secretaria municipal de Cultura, não foi incomum se relacionar com a iniciativa privada para a realização de eventos, o que a aproximou do campo privado e com o desejo de atuar no campo da educação – a transferência é natural.

Os projetos também misturam problemas de diferentes origens, no caso, um problema que envolve também uma concepção pessoal do vereador. No dia 30 de abril de 2003, o vereador Ervino Besson (PDT) protocolou o PLCL 7/03, que cria o passe livre para o estudante carente. Em sua exposição de motivos, Besson lembra a crise econômica que afeta

os estudantes de baixa renda, cuja consequência é a evasão escolar: “um destes aspectos se traduz na falta de meios econômicos dos pais para financiar a passagem a fim de que os alunos possam chegar até suas salas de aula” (p. 1), diz. Cita pesquisas que apontam que até 80% do abandono é causado por falta de meios de condução até as escolas. Assinala que o artigo 56 inciso V do ECA garante acesso à escola pública “próxima de sua residência” e pergunta: “Mas como ficam aqueles que não possuem a sorte de morarem nessas condições?” A proposta de Besson é a seguinte: diminuição dos dias de passe livre da comunidade durante o ano e a transferência desses recursos para o financiamento de um passe livre para alunos carentes. Besson lança mão de dados estatísticos, instrumentos legais e até de suas próprias ideias para defender a medida.

Finalmente, em 3 de abril de 2008, os vereadores Newton Braga Rosa e João Carlos Nedel apresentaram o PLL 73/08, que institui o Programa de Acesso ao Ensino Superior de Porto Alegre (Praespa). Os dados são usados pelos autores à exaustão: eles apontam que, em 2007, Porto Alegre recebeu 1.872 bolsas do Programa Universidade para Todos, o que corresponde a 1,14% do total. Pela proposta, as instituições de ensino superior privadas têm reduzidas a alíquota de ISSQN de 5% para 2% como contrapartida pela adesão ao programa. Em contrapartida, passariam a alocar 4% de suas matrículas em bolsas integrais e/ou parciais a estudantes carentes. “Cabe salientar que não se trata de renúncia fiscal, mas sim aplicação direta de tributos em ações de inclusão socioeconômica. Dessa maneira, o Praespa deverá conceder aproximadamente 3.300 bolsas ao ano”, disseram os autores (p. 2). Não é à toa que o projeto terminou arquivado: mesmo baseado em indicadores, tratava-se de fato da intromissão do município numa esfera que, a rigor, não é de sua competência e, além disso, está envolto em polêmica, já que para outros vereadores trata-se de renúncia fiscal.

2.8 A necessidade de conhecimento

Para os vereadores, há problemas públicos que exigem campanhas educativas para difundir conhecimento. Haroldo de Souza, no dia 8 de março de 2001, protocolou o PLL 48/01, que dispõe sobre o ensino de primeiros socorros nas escolas municipais e dá outras providências. Souza acredita que a falta de conhecimento de primeiros socorros com jovens produz prejuízos para eles em caso de acidentes, daí sua proposta para que crianças e adolescentes, desde cedo, tenham conhecimento para intervir nos casos de dor de ouvido, queimadura, insolação, picadas de cobra, ferimentos, entre outros. É a mesma situação do projeto protocolado no dia 27 de fevereiro de 2003 pelo Professor Garcia, o PLL 17/03, que

institui no município de Porto Alegre a Semana Educativa de Prevenção das Lesões por Esforço Repetitivo/Distúrbios Osteomusculares relacionados ao trabalho (LER/DORT). Em sua exposição de motivos, Garcia manifesta preocupação com as doenças profissionais, como são chamadas as LER/DORT. Para o vereador, apesar das diversas iniciativas do governo, como a divulgação de trabalhos pelo Ministério da Saúde, a publicação da Ordem de Serviço 606 do Ministério do Trabalho, entre outras, faz falta “prevenção adequada, cientificamente planejada, pois não adianta investir em mobiliário e outros acessórios sem um treinamento adequado” (p. 2). É a chamada *ergonomia de conscientização*, educação no trabalho e fora da escola, pois “a educação é a chave”.

O que há em comum nesses projetos? É que, neles, o problema de políticas públicas nasce exigindo uma *pedagogia*. Seja conhecimento de primeiros socorros ou das doenças profissionais, é preciso ensinar aos estudantes como agir. Essa educação deve ser institucionalizada, no interior da escola – o que importa é que o estudante seja bombardeado de informações sobre tais problemas. O novo problema é que esses processos excluem a possibilidade de troca, são de cima para baixo. Essa pedagogia é fraca, não está vinculada a atores, está vinculada a saberes e suportes cuja influência perde-se no dia a dia corrido.

A necessidade de conhecimento aparece nos projetos arquivados. Esse conhecimento advém dos mais diferentes projetos e lugares. Como em 2 de março de 2001, quando o vereador Almerindo Filho protocolou o PLL 39, que dispõe sobre a obrigatoriedade de as escolas da rede pública municipal incluírem em seus currículos materiais e temas sobre doação de sangue. Filho quer atacar o problema da falta de reservas nos bancos de sangue oficiais, já que há poucos doadores para atender às demandas requeridas. Acredita que isso se deve à falta de informações sobre doação, que, mesmo com as campanhas veiculadas esporadicamente na mídia, ocorrem somente nos momentos de calamidade pública, “mas falham na formação de uma cultura de doação voluntária, que resolveria em definitivo as necessidades de reservas nos bancos de sangue” (p. 1). Além disso, o autor pretende terminar com os mitos associados à doação de sangue e que não têm nenhuma comprovação científica, do tipo *doação causa anemia*.

Mas não são somente os alunos os alvos desses projetos; os professores também estão incluídos. Neusa Canabarro (PDT), no final do ano de 2006, apresentou Projeto de Lei do Legislativo que dispõe sobre a obrigatoriedade de a Prefeitura Municipal de Porto Alegre oferecer cursos de reciclagem de professores das escolas públicas de Porto Alegre. Para sua autora, “a proposição tem o objetivo de apresentar e discutir aspectos ligados à educação para troca e experiências e atualização”. Nalú Farenzena, na orientação desta tese, alertou-me

quanto à superação dessa concepção da vereadora, substituída pela noção de formação continuada. É verdade. Basta retomar o texto seminal de Canen, Perelli e Xavier (2011), publicado na Revista Brasileira de Educação. Ali, as autoras, analisando os trabalhos da Anped, demonstram como a formação continuada emerge como tema das reuniões, localizando 115 trabalhos.

No dia 2 de fevereiro de 2008, o vereador Leandro Soares (partido não identificado) protocolou o PLL 22/08, que, entre outras providências, institui nas escolas da rede municipal de ensino de Porto Alegre a Semana de Conscientização sobre o Jovem e o Trânsito. O vereador, preocupado com as mortes de jovens no trânsito, acredita que conscientizando, informando e formando jovens na escola, “para darem testemunho de ações no trânsito a outros jovens”, se estará contribuindo para uma educação para o trânsito desde a educação infantil. Incorpora, de certa forma, em sua agenda política, a agenda da Fundação Thiago Gonzaga. Sua ideia é que cada vez mais cedo o jovem possa se conscientizar dos próprios comportamentos de risco no trânsito, como o consumo de bebidas alcoólicas.

Uma forma diagonal de produzir conhecimento se deu em 29 de agosto de 2007, quando o vereador Bernardino Vendruscolo (PMDB) propôs alterar artigos da Lei 6.949/1991, que determina a execução do Hino Nacional Brasileiro antes do início das aulas na rede de ensino público municipal. É o primeiro projeto que encontramos que produziu polêmica nas relações Executivo-Legislativo: ele foi vetado pelo Prefeito Municipal. Vendruscolo é conhecido por seu tradicionalismo, daí a ideia de ampliar a execução do Hino Nacional para além das segundas-feiras, recomendando sua execução também durante o mês de setembro, quando são comemoradas a Independência do Brasil e a Revolução Farroupilha. É a forma que encontrou para tornar o hino objeto de conhecimento dos estudantes.

2.9 A influência da mídia

A definição de problemas públicos pela mídia foi tratada por McCombs (2009). Ele chama a atenção para o enorme crescimento e expansão dessas instituições midiáticas, fato impressionante da sociedade contemporânea, que incluem não apenas jornais e revistas que se multiplicaram no século XIX, mas também o cinema, o rádio, a televisão e a televisão a cabo. O crescimento, segundo o autor, foi responsável pela emergência de uma Teoria da Agenda no campo da comunicação de massa. Quer dizer, a mídia, em seus diversos meios, possui uma agenda própria, isto é, problemas que seleciona da realidade e que correspondem àquilo que se denomina *pauta*, os assuntos do dia. Da crise da educação a problemas políticos, a ideia

aqui é que a agenda governamental é tema da agenda dos meios de comunicação de massa, e aqui, o contrário também é verdadeiro. Isto é, assim como os agentes de notícias veiculam informações sobre a agenda governamental, esta é influenciada pelos temas que estão na mídia, nos noticiários, nos comentários de jornais etc. Para o autor, uma consequência dos efeitos do agendamento de problemas pelos meios de comunicação é o efeito de sugestionamento (*priming*) das perspectivas que guiam as opiniões do público sobre as figuras públicas:

Os *mass media* fazem bem mais do que modelar a agenda dos objetos e atributos em nossa cabeça. „Ao chamar a atenção a alguns aspectos enquanto ignora outros, as notícias da televisão (assim como de outros veículos) influenciam os padrões pelos quais os governos, presidentes, políticas e candidatos para cargos públicos são julgados“, explicam Shanto Iyengar e Donald Kinder em *News that Matters*. Esta ligação entre os efeitos do agendamento, que resultam na saliência dos assuntos ou de outros elementos junto ao público, e a subsequente expressão de opiniões sobre figuras específicas é chamado de sugestionamento (*priming*). (ibidem, p. 187).

Para o autor, a base psicológica do sugestionamento que a mídia faz é devido à atenção seletiva do público. Já que não se pode dar atenção a tudo, a demonstração de um problema pela mídia traz *pitadas de informação*, que são salientes no momento em que um julgamento precisa ser feito. Do ponto de vista do vereador, é uma via de mão dupla: ao mesmo tempo em que dão indicações de problemas para a construção de políticas públicas, os meios de comunicação são de interesse dos políticos, porque eles também são objeto de divulgação da mídia pelos projetos de lei que realizam. O autor relata casos de grande cobertura noticiosa de políticos norte-americanos para ilustrar a importância dos meios de comunicação na formação de uma opinião pública sobre os políticos: “Este efeito de sugestionamento também ocorre para partidos políticos” (MCCOMBS, 2009, p. 189).

Os vereadores da Câmara Municipal são, por essa razão, sensíveis ao que ocorre na mídia. O primeiro produto de televisão a influenciar os vereadores são as novelas. Isso pode ser visto no dia 9 de junho de 2003, quando o vereador Aldacir Oliboni protocolou o PLL 147, que institui a Semana de Educação e Conscientização sobre os Riscos do Alcoolismo no município de Porto Alegre. Na exposição de motivos, Oliboni cita a novela *Mulheres apaixonadas*⁶², na qual uma personagem é vítima do alcoolismo: “a abordagem vem sensibilizando a sociedade e, como legisladores, não podemos perder a chance de contribuir para o aumento da conscientização e a consequente mudança de hábitos quanto a um certo culto ao consumo de bebidas” (p. 1). E aponta que Porto Alegre é a cidade gaúcha com maior

⁶² *Mulheres apaixonadas* é uma telenovela brasileira produzida e exibida pela Rede Globo. Foi escrita por Manoel Carlos e dirigida por Ricardo Waddington, Rogério Gomes, José Luiz Villamarim, Ary Coslov e Marcelo Travesso.

índice de alcoolismo – um para cada seis porto-alegrenses tem alcoolismo. A proposta da semana educativa quer atingir a juventude, “através de escolas e universidades” (p. 1), já que é dito que, na faixa etária dos 12 aos 18 anos, pelo menos 83,6% já consumiram ou consomem bebidas alcoólicas.

A influência da mídia também vem da leitura de artigos publicados na imprensa e em revistas. Nessa linha foi protocolado no dia 31 de agosto de 2005 pelo vereador Professor Garcia (PMDB), o PLL 256/05, que institui no município de Porto Alegre a Semana da Educação Física. A exposição de motivos, que reproduz texto de Magno de Aguiar Maranhão, defende a importância da educação física na escola, sua finalidade e a necessidade de valorizar o profissional da disciplina. O noticiário também é fonte importante de argumentação de problemas de políticas públicas. Em 25 de março de 2008, o vereador Ervino Besson apresentou o Processo 1997/08, Projeto de Lei do Legislativo 51/2008, que dispõe sobre a fixação de goleiras destinadas à prática de futebol nas escolas municipais. Besson valoriza o papel da escola na formação integral do aluno – o que inclui a prática de esportes –, mas vê que muitas vezes os equipamentos são improvisados e podem causar acidentes. “Tendo em vista os acidentes acontecidos nos últimos anos – alguns inclusive fatais, no qual em uma escola de nossa cidade se perdeu a vida de um menino de 7 anos, atingido na cabeça por uma goleira móvel durante a prática de educação física – é que propõe este Projeto a fixação obrigatória das traves das goleiras das escolas” (p. 2).

A influência da mídia e dos jornais aparece nos projetos arquivados. No dia 27 de dezembro de 2006, a vereadora Neusa Canabarro apresentou o PLL 251/06, que institui o Paz na Escola, programa de ação multidisciplinar e de participação comunitária para prevenção e controle de violência nas escolas do município de Porto Alegre. Pelo projeto, a autora quer criar mecanismos de enfrentamento da insegurança e da violência na escola. Tudo é lançado ao leitor via imprensa: “Os dados divulgados pela imprensa local são assustadores: tráfico, violência, uso de drogas nas imediações e dentro das escolas. Agressões, vandalismo, furtos, depredações e ameaças têm sido objeto de notícias cotidianamente” (p. 1).

Recentemente, os vereadores adotaram a própria internet como fonte de projetos de lei. A internet e o seu uso pelos vereadores merecem uma reflexão, já que se tem repetido um erro grosseiro. Em 9 de agosto de 2005, a vereadora Manuela d’Ávila protocolou o PLL 229/2005, projeto que autoriza o Executivo Municipal a criar o programa Hip Hop e Educação nas escolas da rede pública municipal. O processo é precedido de uma extensa exposição de motivos de quase quatro páginas, em que sua autora narra a história do movimento hip hop. A exposição de motivo copia, sem creditar a fonte, as informações

contidas na página *A história do hip hop*⁶³. Isso revela uma nova forma de construir proposições legais e que imita os problemas que se encontram na escola: o uso da internet sem cuidado de fontes. A exposição é um momento importante da proposição de um projeto de lei: saber que sua construção, feita muitas vezes por seus assessores, cai numa copia banal, é lamentável para a construção das leis, que deve ser um trabalho de pesquisa e investigação como qualquer outro, com fundamentos. Não saberemos como foi construído o projeto, mas, ao levar assinatura, compromete sua autora e, no mínimo, exige o reparo pela má técnica legislativa. O mesmo ocorreu quando a vereadora Manuela apresentou o PLL 60, que institui as Comissões Internas de Prevenção a Acidentes e Violência Escolar (Cipaves) e o Fórum Municipal de Prevenção de Acidentes Escolares nas escolas públicas do município. A exposição de motivos é extensa, quase uma monografia. Na verdade, ela teve cópia de parágrafos inteiros do artigo *Safe School – Escola Segura*⁶⁴.

Essa tipologia revela características da fase de problematização ou gênese dos problemas públicos no Legislativo municipal. Ela exemplifica as três noções fundamentais do estudo de políticas públicas por uma sequência básica, descritas por Muller e Surel (2002, p. 53): “fenômenos sociais aparecem; eles se tornam problemas dignos de atenção; sua resolução é atribuída ao Estado”. Como assinalam os autores, nas diversas formas de percepção da origem do problema verificam-se concepções cognitivas e normativas dos vereadores a respeito de uma situação. Para Muller e Surel, as narrativas dos atores a respeito dos problemas sociais têm constituído campo fértil na análise de políticas públicas (ibidem, p. 54):

[...] a maior parte dos trabalhos contemporâneos dedica-se, assim, a revelar e a descobrir a maneira como atores elaboram as argumentações concorrentes, que visam a definir um problema numa “linguagem” que corresponda a seus valores, suas crenças, suas posições, seus interesses, as características de sua organização.

[...]

Não existe, pois, univocidade na busca das causas, mas uma busca de sentido levada pelos atores e/ou analistas, que mobiliza e seleciona alternadamente os diferentes registros de inteligibilidade, a fim de conferir uma significação e/ou de dar uma explicação a uma realidade caótica. Esta busca de causas implica um trabalho cognitivo e normativo de seleção dos dados pertinentes a partir de uma simplificação mais ou menos grande dos componentes do fenômeno considerado, operação esta determinada pelas grades de leitura particulares aos diferentes atores.

Seguindo o que dizem esses autores, é possível afirmar que, nas percepções que os vereadores explicitam quanto à origem dos problemas, se verificam concepções cognitivas e

⁶³ Disponível em: <<http://www.dancaderua.com.br/historia.htm>>. Acesso em: 18 maio 2011.

⁶⁴ Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jped/v81n5s0/v81n5Sa05.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2011.

normativas a respeito de uma situação – suas causas e consequências. O modo como essas percepções se transformam em agenda governamental é objeto do próximo capítulo.

3 A AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PODER LEGISLATIVO

No dia 22 de abril de 2002, corre pauta pela primeira vez o PLL 82/02, de autoria da vereadora Sofia Cavedon, que estabelece normas para comercialização de produtos alimentícios nas escolas públicas e privadas. Esta é a primeira informação que consta na capa do seu processo e que, portanto, me leva a concluir que é quando os vereadores o discutem pela primeira vez. Verdade? Nem tanto. O projeto de Cavedon é discutido muito rapidamente nas sessões de pauta. João Dib (PP) manifesta-se na primeira sessão e critica a autora que, por ter sido secretária, deveria ter encaminhado a ideia. Mas é ainda uma crítica tímida. Dib queria poder discutir mais o projeto, mas como o tempo que dispõe é pouco para discutir, cinco minutos, logo passa a abordar outros temas. É que estão ainda na fila para debates outros projetos, como que extingue cargos na prefeitura. Do alto das arquibancadas do plenário, 40 alunos da sétima série da Escola Langendock veem os vereadores discutirem os outros assuntos que consideram mais urgentes: Ervino Besson descreve os problemas que vê no Lami; Juarez Pinheiro está mais preocupado com o tempo que as pessoas ficam nas agências bancárias; e Antônio Hohlfeldt até ensaia o tema da educação, mas para criticar os problemas da burocracia da Secretaria Estadual de Educação.

No segundo dia de pauta, dia 29 de abril, os vereadores dão alguma atenção ao projeto no período, mas estão todos ainda muito absorvidos, no período de comunicações, com as homenagens à Rádio Guaíba. No período de pauta, novamente, nenhum vereador se interessou pelo tema e a própria vereadora, Sofia, que estava presente, não defendeu seu projeto. Ela só o defendeu no terceiro e último dia de pauta, 3 de maio, tornando-o parte da agenda legislativa pela primeira vez. No plenário, Cavedon lembrou que seu colega de bancada, vereador Adeli Sell, também tem preocupação com a alimentação escolar, tema do seu projeto: “estamos propondo um projeto que vem complementar o Projeto do Ver. Adeli Sell, que estabelece critérios de uma alimentação saudável, uma alimentação que não cause dependência, balanceada, para a concessão dos alvarás da SMISS, os da vigilância sanitária, e os alvarás de localização da Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (Smic)”⁶⁵. João Dib, como no dia 28, é o primeiro a se opor, lembrando parecer contrário da procuradoria, bem como a necessidade de procedimentos mais urgentes, como contratação de professores, mas esta segunda vez ainda não é uma oposição radical ao projeto. Com tão

⁶⁵ Ata da 31ª sessão ordinária da segunda sessão legislativa ordinária da 13ª legislatura, em 3 maio 2002, p. 31.

pouca discussão de plenário, o projeto ingressou ou não na agenda legislativa? Na verdade, o projeto já estava na agenda legislativa, não apenas a partir da apresentação do projeto, no setor de protocolo, mas porque o projeto de lei já havia atravessado um amplo período de discussão antes de adentrar no plenário, nas comissões permanentes. É que a inscrição do projeto de Sofia Cavedon na agenda legislativa deu-se mais no momento da discussão no interior das comissões, quando foi objeto de grandes debates, como demonstrarei nos próximos capítulos.

Como foram estabelecidos e quais foram os temas principais da agenda legislativa é o objetivo deste capítulo, que busca apresentar a agenda da Câmara Municipal na área de educação. Ele apresenta a forma como foram sistematizados os problemas educacionais (capítulo anterior) sob a forma de *proposições legislativas* no interior do parlamento. Ainda que este método possa trazer o inconveniente aparentar ser repetitivo, afinal, mais uma vez são retomados temas anunciados pelas exposições de motivos dos projetos de lei, saliento que aqui a análise sistematiza não uma posição pessoal do autor sobre um tema dado, mas o *conteúdo formal da proposta de lei*. A primeira característica que se destaca é a *fragmentariedade* da agenda legislativa. Nem sempre consigo verificar os temas que formam *programa de governo*, porque muitas proposições não se referem necessariamente a uma política, mas a itens que integrarão políticas. Por exemplo, quando o projeto do vereador Márcio Bins Ely (PDT) propõe o Estatuto da Juventude, e nele inclui um capítulo sobre a educação, ele está propondo uma política para o setor e localizando a educação em seu contexto. Isso é diferente de quando o vereador Ervino Besson (PDT) propõe alterar um procedimento no fornecimento de carteira de passagem escolar, porque ele está propondo um item que integrará uma política. Sem conformar um programa, tais proposições ainda assim conformam uma agenda, pois o teor do projeto de lei original de cada vereador é a *primeira opção de solução de um problema*, porque é efetuada de fato, a condição essencial, a de ser um tema ou conjunto de “temas que a comunidade política percebe como merecem de intervenção pública” (MULLER; SUREL, 2002, p. 58). Aqui, meu entendimento é que, no ciclo de políticas públicas, a proposta de lei corresponde à inclusão na agenda; ela coloca, através da forma do projeto de lei, que seguirá toda a tramitação legislativa estabelecida pelo processo legislativo, com suas emendas e tudo o que lhe aprovar, até a etapa seguinte ou *tomada de decisão*. A questão de partida deste capítulo é: como se apresenta a agenda educacional do Poder Legislativo?

A lista de prioridades de um vereador é a sua agenda, é com ela que ele consegue os votos que precisa para ocupar uma cadeira no parlamento. Elege-se um vereador porque ele

afirmou defender uma agenda que o cidadão compartilha. Essa *promessa* é fundamental na política, e ela é cumprida pela política, pois toma forma, entre outras ações, nos projetos de lei que apresenta ao plenário do Legislativo. Quando a agenda de um vereador se efetua, através do convencimento de seus pares no processo de negociação que logra a aprovação de lei, seu capital político se amplia. Entre os projetos de lei foram aqui analisados, a agenda educacional é um dos temas de agenda da maioria dos vereadores, que dividem espaço com o tema da educação, cultura, entre outros. Minha observação pessoal, no entanto, permite afirmar que vereadores professores têm na educação a preferência de sua atuação; quer dizer, dentre os temas que atuam, a educação é um dos destaques. A razão é não apenas a formação, como deve ser suposto, mas também pelo fato de que é nesta área que o vereador detém mais conhecimento. É importante salientar que a definição da educação como um tema de agenda do vereador não ocorre exclusivamente através dos projetos de lei que apresenta. Ela também ocorre por outros meios que, dada a natureza deste estudo, aqui não serão analisados: a defesa do tema da educação nos períodos de comunicações ou nos tempos de liderança durante a Sessão Plenária, ou ainda, na escolha de pertencimento à Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude.

Entre as formas de expressar o agendamento, a elaboração de um projeto de lei constitui, entre as várias alternativas, aquela que corresponde mais estreitamente à função legislativa⁶⁶. Em *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*, Ana Claudia N. Capella retoma os argumentos de John Kingdon em *Agendas, alternatives, and public policies*:

Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação e políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (CAPELLA, 2007, p. 25).

As duas etapas iniciais que incluem o estabelecimento da agenda (*agenda setting*) e a formulação de alternativas (*policy formulation*) são chamadas de *estágios pré-decisórios*. A agenda governamental para Kingdon, esclarece Capella, “é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas ligadas a ele concentram atenção num

⁶⁶ O Projeto de Lei Legislativo, lembrando mais uma vez, é um tipo de proposição. Por essa razão, outros tipos de proposições serão considerados nos próximos capítulos, a título de *implementação* de políticas. A distinção aqui entre as proposições é arbitrária. Ela subentende que há proposições *fortes*, que implicam o exercício perfeito da função legislativa – o que significa, fazem parte do debate – e proposições *fracas*, que independem de um amplo debate – ainda que, eventualmente, os vereadores façam uso da palavra para justificar seu encaminhamento. Estamos falando dos pedidos de providência e dos pedidos de informação, entre outras proposições *menores*.

determinado momento” (ibidem, p. 26). Não basta chamar a atenção do governo – agenda governamental –, é preciso que o problema faça parte da agenda decisional – o campo de problemas sobre os quais os governantes decidem agir. Isso só ocorre quando se tem um projeto de lei. A razão é que ele é instrumento que permite transformar um programa ou item de um programa de governo em ação legislativa, quer dizer, em algo que cabe ao Legislativo decidir.

O projeto de lei é, portanto, a apresentação de uma solução, e corresponde, no modelo apresentado por Kingdon, à convergência do fluxo de problemas (*problems*), soluções (*policies*) e política (*politics*), simultaneamente. Quer dizer, quando o vereador Márcio Bins Ely, por exemplo, propõe o Estatuto da Juventude, ele está reconhecendo um problema (que direitos tem a juventude), propondo uma solução (criar um estatuto) e fazendo uma política (colocando em discussão no plenário). No modelo de Kingdon, políticos convivem com questões e problemas. Em minha pesquisa, questões não originam projetos de lei: o vereador pode abordar inúmeras questões em sua prática. Por exemplo, nos discursos de plenário, os vereadores discutem o problema da adoção da língua estrangeira na prova do concurso pré-vestibular da UFRGS, mas não têm autoridade para elaborar qualquer projeto de lei que a afete. Quer dizer, nessa discussão, podem enumerar argumentos a favor e contra, se posicionar, o que é relevante para aqueles que defendem a posição A ou B, mas não chegam a elaborar uma proposta, já que se trata de responsabilidade de outra esfera de poder. Por outro lado, ainda na linha de Kingdon, há problemas que contemplam questões prontas para uma decisão legislativa: o caso das goleiras de um campo de futebol de uma escola que, ao caírem, mataram um aluno e geraram o problema de como cuidar de tais estruturas de forma imediata – a isso os vereadores podem legislar, já que é de responsabilidade em sua esfera de poder. A forma como os vereadores definem sua atuação no campo dos problemas educacionais depende de como eles os veem como *problemas locais*.

Capella assinala que Kingdon vê três mecanismos principais que levam um problema a tornar-se objeto do processo decisório. O primeiro é a existência de indicadores, quer dizer, o uso de dados, sejam eles estatísticos ou provenientes de estudos ou pesquisas, aponta para uma questão: “ela pode ser vista como problemática pelos formuladores de políticas” (2007, p. 27). Capella alerta que a existência de indicadores não é determinante, mas influi no processo. O segundo grupo corresponde a eventos, crises e símbolos, que chamam a atenção do legislador num determinado momento. É o caso justamente das goleiras dos campos de futebol de escolas, às quais o projeto do vereador Ervino Besson visa atender. “Esses eventos, no entanto, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, e geralmente atuam no

sentido de reforçar a percepção existente de um problema” (ibidem, p. 27). O terceiro fluxo consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento. Neste encontra-se outra fonte de problemas na câmara, por exemplo, no caso das alterações promovidas no sistema de transporte escolar, já que várias propostas, assinalam os projetos, advêm de reclamações dos usuários. Para Kingdon (2003), os problemas envolvem a percepção, o modo como são vistos e interpretados, daí que o processo de *agenda setting* é altamente competitivo, envolvendo as diversas formas como cada vereador interpreta e dá soluções aos problemas, o que é muito importante.

O segundo fluxo é denominado por Kingdon de fluxo de alternativas (*policy alternatives*). É independente do primeiro, porque nem sempre os problemas surgem acompanhados de suas soluções. Ao contrário, “As pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2007, p. 27). Nesse fluxo, algumas ideias sobrevivem, outras não. Sobrevivem as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, as que têm custos toleráveis e aquelas que representam valores compartilhados, aceitos pela comunidade e pelos políticos. Sejam claros: aqui, projeto de lei, substitutivos e emendas são as ideias que sobrevivem ou não – a expressão é de Kingdon – na área parlamentar. Algumas emendas são prejudicadas, como é também o próprio projeto, caso venha a ser substituído por um substitutivo. E por que tais recursos – a serem mais bem explicitados no próximo capítulo – fazem isso? É que eles representam o modo como intervêm, na expressão de Kingdon, as comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*), compostas por especialistas, assessores parlamentares, que “compartilham uma preocupação em relação a uma área”. No Legislativo há diversas comunidades de alternativas, como a dos procuradores, a dos partidos, a das comissões permanentes que, de forma direta ou indireta, influenciam no processo de elaboração de alternativas e tomada de decisão. Quer dizer, ainda que o vereador seja o autor primeiro de uma alternativa, nada garante seu sucesso ao longo da tramitação. Como aponta Kingdon, também o Legislativo é uma comunidade fragmentada, na qual os vereadores são os responsáveis pela negociação política entre os diversos interesses, soluções, propostas, na resolução de um problema.

Seguindo a análise de Kingdon para a Câmara Municipal, a difusão de ideias não se dá de forma automática, já que há no Legislativo comunidades mais estruturadas do que outras. A força da procuradoria, por exemplo, pode ser superior à manifestação da comunidade em diferentes projetos, como o contrário pode acontecer, levando a uma manifestação da

procuradoria ser criticada pelo vereador e a ser vencida no plenário. É o processo de negociação propriamente dita que o projeto inicia e que, portanto, fará parte da tramitação, já que o projeto de lei será emendado, terá ou não substitutivos apresentados etc. Para Kingdon, uma ideia apresentada a diferentes fóruns ecoa aqui: por exemplo, enquanto que um vereador defende sua ideia no plenário, com a oposição da procuradoria, o mesmo vereador ou ator social com interesse no seu projeto pode se manifestar no plenário ou nas comissões permanentes – as duas principais arenas decisórias onde se expressam vereadores, procuradores, atores educacionais e demais agentes em conflito. “Dessa forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão” (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2007, p. 28). Quer dizer, o projeto de lei inicia o efeito multiplicador (*bandwagon*) conceituado por Kingdon, e a ideia que se esparrama pelo interior do Legislativo, e a forma de expansão do efeito multiplicador propriamente dito é o processo de emendamento. Um projeto a ser aprovado é o que se expande pelo corpo de vereadores e começa a receber emendas e substitutivos até a deliberação final; caso contrário, se ele é aprovado, é por ser um projeto simbólico, como títulos honoríficos, ou um projeto autorizativo, que o Executivo “faz se quiser”. As emendas que um projeto recebe são, nos termos de Kingdon, “o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis” (ibidem, p. 28).

O terceiro fluxo denominado por Kingdon é a dimensão política propriamente dita. Ela envolve o campo da negociação e é composto por três elementos que exercem poder sobre a agenda governamental. O primeiro é o clima, compartilhamento de certas ideias por uma comunidade, por um determinado período de tempo; o segundo são as forças políticas organizadas, que determinam a agenda pelo poder exercido por grupos de pressão; o terceiro são as mudanças dentro do próprio governo e que incluem, no caso, as mudanças protagonizadas pelos próprios vereadores. Para Kingdon, as mudanças de agenda ocorrem, regra geral, no início de cada governo, o que é particularmente importante na câmara municipal, já que a continuidade ou não de um projeto de governo no Paço Municipal repercute na organização das propostas dos vereadores de situação e/ou oposição. Além disso, as mudanças na composição interna da câmara também afetam as proposições. A presença do vereador é fundamental, como veremos adiante, para o andamento de um projeto de lei; se um vereador se afasta para ocupar um cargo no Executivo, seus projetos de lei tendem a ficar imobilizados, já que ele não se encontra presente para solicitar desarquivamento de projetos, nem para influenciar os pareceres das comissões permanentes. Para Kingdon, quando os três fluxos são reunidos, estamos diante de uma oportunidade de mudança na agenda: “Neste

momento um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança” (ibidem, p. 29). Assim, este capítulo trata apenas do segundo fluxo, da apresentação de uma solução, enquanto que o próximo analisa as condições para um projeto ser aprovado, isto é, os demais elementos que, de acordo com Kingdon, criam uma “oportunidade de mudança”.

Capella (2007) salienta que, para Kingdon, o fluxo de soluções não exerce influência na agenda, e as propostas das comunidades só chegam à agenda como problemas percebidos e criam oportunidades para estas ideias. Quer dizer, o que Kingdon afirma é que há uma *mediação* entre as instâncias, uma influência recíproca que possibilita a emergência de uma “janela política” (MULLER; SUREL, 2002) sem a qual nenhuma política consegue se efetivar. Diz Capella, a respeito de Kingdon (2007, p. 30):

Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior desse processo. Por outro lado, a rede de soluções, embora não exerça influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nessa agenda tenha acesso à agenda decisional.

É importante salientar que a agenda do Legislativo é entendida aqui como parte da agenda governamental, tal como é entendida no interior do processo político. Para Gonçalves (2001) de fato, na rotina legislativa, o próprio termo agenda já é empregado como a previsão de proposições produto de acordo das lideranças incluídas na Ordem do Dia. Quer dizer, agenda já é uma categoria que implica, no Legislativo, uma seleção, os temas levados a debate no interior da Sessão Plenária – o termo, aliás, foi consagrado no interior da Sessão Legislativa como sinônimo de *espelho da sessão*, lugar onde se inscrevem os projetos de lei que serão apreciados pelos vereadores, sua forma trivial. Aqui, ao contrário, a agenda é o segundo estágio do ciclo de políticas públicas porque é quando um problema público torna-se uma questão política (*issue*), ou seja, adquire *status* de *problema político* através de sua transformação em projeto de lei.

O senso de oportunidade é uma das virtudes dos vereadores. Eles têm um olhar atento ao tempo que passa: se o tema das passagens está em debate, multiplicam-se as iniciativas para criar benefícios; se o tema da juventude emerge na agenda, pululam projetos para sistematizar e estabelecer direitos. O modelo de Kingdon permite definir a agenda legislativa como dispositivo que concentra inúmeras forças de atores, segmentos sociais, partidos políticos e conseqüentemente de confronto de ideologias. Tomando a teorização de Kingdon e

adaptando-a para esta tese, uma lei tem mais chances de ser aprovada quando emerge no contexto definido pelo conceito de *janelas de oportunidade*, ou seja, quando ocorre

[...] uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que consideram especiais. De fato, defensores de políticas dentro e fora do governo mantêm suas propostas e suas indicações de problemas sempre prontas, aguardando o surgimento dessas oportunidades. Eles desenvolvem propostas de soluções, por exemplo, e esperam que apareçam os problemas para os quais possam oferecer essas soluções, ou por desdobramentos na arena política, dos quais possam tirar vantagem, ou ainda, eles esperam por oportunidades semelhantes para trazer à tona os problemas considerados especiais, com o surgimento de uma nova administração para que se preocupe com esses problemas. Essa administração abre uma janela de oportunidade para que eles chamem atenção para os problemas que os preocupam. (KINGDON, 2007, p. 236-237).

O projeto de lei de um vereador particular não apenas identifica um problema, mas o insere na agenda legislativa – pela enunciação do projeto de lei. Mas é na tramitação até sua aprovação final – muitas vezes, por um processo de emendamento – que cada vereador, iniciado o processo Legislativo, luta por impor seus interesses ao plenário.

3.1 A identificação da agenda nas proposições do Legislativo

A partir dessas considerações sobre a inclusão de um tema na agenda legislativa, qual agenda emergiu sobre educação nos projetos de lei da Câmara Municipal entre 2001 e 2008? Que temas foram dominantes nos projetos de lei do Poder Legislativo? Essa resposta é encontrada analisando-se o corpo da ementa do projeto e o conteúdo expresso da lei apresentada pelo vereador, o projeto de lei propriamente dito. Nela, os autores descrevem como veem o problema e a sua solução. Seu objetivo é claro: estabelecer de forma racional uma proposta de solução para o problema e, com isso, novamente satisfazer o desejo de cidadania do eleitor, ao mesmo tempo em que amplia seu próprio capital político.

A definição de corpo da lei é essencial aqui: os atos legislativos possuem uma apresentação dada pela *técnica legislativa*, definida por Jampaulo Jr. (2009, p. 153) como “o meio pelo qual se elaboram os atos legislativos”. Em sentido amplo, a técnica legislativa corresponde a todo o processo de elaboração dos atos legislativos; em sentido estrito, ela busca “descobrir qual a maneira mais adequada para a formulação da *vontade legislativa*” (ibidem, p. 154, grifo meu). É exatamente nesse ponto que é preciso olhar os projetos de lei. É necessário fazer a pergunta: o que é a vontade legislativa? Entendo que a *vontade legislativa é expressa na etapa da agenda legislativa*, é quando o próprio legislador assume para si e para a instituição o que é seu desejo, o que quer que se torne *desejo da instituição* através da

aprovação de um projeto de lei na etapa da *tomada de decisão*. A vontade legislativa corresponde, à sua maneira, ao modo de expressão do desejo político no campo da instituição legislativa, à revelação do interesse que faz com que um problema seja passível de solução. Ela é composta de duas partes principais. A primeira é a ementa, o resumo, que traduz o conteúdo da lei e permite identificar seu assunto. A esse respeito, uma observação de Jampaolo Jr. (2009, p. 156), retirada do *Manual de Redação da Presidência da República*, diz que “a síntese contida na ementa deve resumir o tema central ou a finalidade principal da lei: evite-se, portanto, mencionar apenas um tópico genérico da lei acompanhado do clichê „e dá outras providências“”.

A segunda parte é o texto ou corpo da lei, que não se confunde com a exposição de motivos, pois não se trata de justificação, mas da matéria legislada propriamente dita, isto é “as disposições que irão inovar o ordenamento” (JAMPAULO JR., 2009, p. 158). Dependendo da complexidade do assunto a ser normatizado, poderá a lei ser dividida em livros, títulos, capítulos, seções. Os artigos são a unidade básica de apresentação da lei, e o conteúdo dos artigos comporta definições, exceções e esclarecimentos expressos em parágrafos. Aqui se trata de considerar o universo programático que o vereador dá para a solução de um problema. A agenda de alternativas que a proposta do projeto de lei encarna não apenas inscreve o problema no âmbito da política pública: apresenta-lhe solução. Que tipos de agendas predominam nos corpos das leis apresentadas pelos vereadores?

Encontrei 11 formas de inscrição da agenda educativa nos projetos de lei dos vereadores examinados para esta tese. Eles incrementam ou aprimoram temas já enunciados na etapa de formulação de problemas, ou derivam outros. São eles:

1. Semana educativa: reúne aqueles projetos de lei em que o vereador indica que a solução de um problema no campo educativo é resolvida por um ato educativo. As semanas educativas são ações de iniciativa do Poder Legislativo a serem executadas pelo Poder Executivo com o objetivo de atender, sanar ou resolver um problema considerado urgente. A sua forma adotada é a da promoção de uma semana temática em que são discutidas, debatidas e apresentadas soluções para os problemas selecionados.

2. Eventos educativos: engloba aqueles projetos de lei contendo propostas de programação cultural com repercussão educativa ou realizados para benefício, principalmente, de estudantes e alunos.

3. Ação educativa: envolve projetos de lei que responsabilizam o poder público por ações na escola de caráter pedagógico. Ela se distingue da semana educativa por ter um

período curto de duração (geralmente um dia), bem como ser mais específica em relação à vida cotidiana da escola.

4. Concessão de títulos e distinções: abrange projetos de lei que prestam homenagens a instituições ou atores sociais específicos, notadamente professores dos diversos níveis de ensino.

5. Proteção escolar: relativa a projetos de lei que visam a reforçar a sensação de segurança para estudantes e professores das redes de ensino, discriminando estratégias e procedimentos.

6. Adequação da lei: reúne projetos de lei que atualizam, modificam, fazem reparos em leis anteriores, com o intuito de aperfeiçoar a execução de políticas públicas.

7. Transporte escolar: envolve os projetos de lei que visam a conceder benefícios, estabelecer novo regramento em relação ao transporte escolar, bem como regular a propaganda no seu interior, além de disporem sobre quem tem direito ou não aos benefícios.

8. Currículo escolar: compreende projetos de lei que têm como objetivo afetar o exercício de disciplinar, pela sua introdução, modificação, inovação de conteúdos julgados pelo legislador como de obrigação de ensino aos estudantes.

9. Novos direitos e vantagens: inclui projetos de lei que têm como objetivo ampliar o campo de direitos dos estudantes e, ainda que a concessão de isenções no transporte escolar também possa configurar tal campo, optou-se nesse caso para localizar os processos no primeiro.

10. Organização e funcionamento: implica o estabelecimento de políticas de uso dos espaços escolares, vagas, parcerias e projetos a serem desenvolvidos no interior da escola e políticas de recursos humanos.

11. Políticas públicas: estendem-se à criação de programas abrangentes, princípios de ação, normas norteadoras de processos no interior da escola.

Tabela 3 – Distribuição dos projetos de lei de interesse da educação segundo as bases de agenda dos problemas e por situação de conclusão da tramitação (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Tema da agenda	Projetos aprovados		Projetos arquivados		Projetos rejeitados		Projetos vetados		Totais	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Políticas públicas	3	7,3	9	18	2	14,2	4	44,4	18	15,7
Semana educativa	6	14,6	1	2					7	6,1
Eventos educativos	4	9,7	2	4					6	5,2
Ação educativa	3	7,3							3	1,5
Títulos e distinções	11	26,8	3	6					14	12,2
Proteção escolar	2	4,8	8	16	1	7,1			11	9,6
Adequação da lei	3	7,3							3	1,5
Transporte escolar	3	7,3	7	14	4	28,5			14	12,2
Currículo escolar	3	7,3	8	16	2	14,2	1	11,1	14	12,2
Novos direitos	1	2,4	2	4	1	7,1	2	22,2	6	5,2
Organização e funcionamento	2	4,8	10	20	4	28,5	2	22,2	18	15,7
Total	41	100	50	100	14	100	9	100	114	100

Fonte: o autor (2012)

No período compreendido entre 2001 e 2008, a agenda educacional da Câmara Municipal de Porto Alegre teve 11 temas que serviram de base para o corpo dos projetos de lei e que, portanto, constituíram os modos pelos quais os vereadores propuseram *soluções* para *problemas* públicos. Aqui são retomados os problemas elencados no capítulo da gênese das políticas públicas porque se trata de adaptá-los à forma pela qual o poder público percebe a solução dos problemas – ou seja, é a primeira solução dos problemas. Aqui, diferente de analisar de forma abrangente os temas sociais a que se referem, busco fazer uma análise do *corpo das leis*, ou seja, entender as categorias que surgem nos dispositivos legais a partir dos problemas apontados.

É no plano da elaboração da lei que nasce a agenda pública legislativa. Entretanto ela contém em si uma outra agenda, a *agenda recusada*, constituída por aqueles projetos de lei que terminaram arquivados. Por exemplo, os projetos agregados na categoria *políticas*

públicas foram, em grande maioria, arquivados, bem com os da categoria *organização e funcionamento*, que trata exclusivamente do modo como a instituição educativa procede. Eles representam uma recusa do parlamento nesse campo ou são outra coisa? Do total de 41 projetos de lei aprovados, encontrei a seguinte agenda de temas de preferência dos vereadores: a categoria que ocupa a liderança da agenda dos projetos aprovados é a dos projetos de lei que propõem *títulos e distinções* com 11 proposições aprovadas (26,8%), seguida por seis casos de *semana educativa* (14,6%) e quatro propostas de *eventos educativos* (9,7%). Nos grupos com menores propostas, encontram-se aprovadas empatadas com três proposições (7,3% cada) *ação educativa*, *adequação da lei*, *transporte escolar* e *currículo escolar*, seguidas de *proteção escolar* e *organização e funcionamento*, com duas proposições cada (4,8%). A categoria *novos direitos* teve apenas uma proposição (2,4%).

Do total de 50 projetos de lei arquivados, encontrei duas categorias na liderança: 10 casos (20%) de projetos de lei na categoria *organização e funcionamento*, seguida de perto por nove casos (18%) na categoria *políticas públicas*. Em seguida, encontrei mais três categorias com grande número de projetos arquivados: *proteção escolar* e *currículo escolar* com oito casos cada (16%), seguidas de *transporte escolar*, com sete casos (14%). As demais categorias têm menos casos registrados: *títulos e distinções*, três casos (6%); *evento educativo* e *novos direitos*, dois casos cada (4%); e *semana educativa*, um caso (2%).

Na categoria *projetos rejeitados*, encontrei dois grupos na liderança: *organização e funcionamento* e *transporte escolar*, com quatro casos (28,5%), seguidos de *políticas públicas* e *currículo escolar*, com dois casos cada (14,2%), e de *proteção escolar* e *novos direitos*, com um caso cada (7,1%). Nos projetos vetados, a maioria concentra-se na categoria *políticas públicas*, com quatro casos (44,4%), seguida de *novos direitos* e *organização e funcionamento*, com dois casos cada (22,2%), e de *currículo escolar*, com apenas um caso (11,1%).

Os dados mostram que as políticas públicas de educação são um ponto importante na delimitação das relações do Legislativo com o Poder Executivo. É que a agenda pública legislativa, que reúne 114 projetos, aprovou apenas 41, o que significa que 35,9% da agenda legislativa no campo educacional é aprovada, contra 50 casos de projetos arquivados (43,8%). De fato, o número de projetos arquivados é maior porque nestes devem também ser incluídos os projetos rejeitados (14), o que aumenta o total para 64 (56,1%), que foram aqui discriminados, ao contrário do capítulo anterior. É que a diferença está no fato de que só os projetos arquivados podem voltar à votação, enquanto que os rejeitados não retornam. Como há grande parte dos projetos arquivados em Ordem do Dia, como demonstrarei no próximo

capítulo, eles são portanto, passíveis de retornarem à votação. Somando-se a este percentual os vetos parciais (um caso) e os vetos totais derrubados (três casos), chega-se, no máximo, a uma proporção de 45 projetos de lei ou 39,4% da agenda legislativa aprovada. Não é muito, mas também não é tão pouco como fala a literatura, quer dizer, entendo que *o Legislativo tem uma agenda própria*. Mais, considerando o número de vetos (nove), logra uma oposição considerável ao Executivo, com a derrubada e parcial aprovação de quatro projetos (44,4%).

Portanto, de onde saiu a ideia de que o Poder Legislativo é subordinado ao Poder Executivo? Da literatura de estudos legislativos aplicada ao Congresso Nacional. Entendo que essa conclusão não é suficiente, entretanto, para dar conta da produção legislativa em nível local. Para Santos (2010, p. 10), desde que Abranches (1988) cunhou o termo “presidencialismo de coalizão” para definir a lógica do arranjo institucional brasileiro, o termo carregou forte conotação negativa para o papel do Poder Legislativo. A coalizão, que significa “a formação de uma base parlamentar que lhe garante [ao Executivo] apoio estável ao longo da legislatura” (SANTOS, 2010, p. 11) reforça a tese do declínio dos parlamentos como centros de decisão. Couto e Abrucio (1995) levaram o conceito ao extremo, propondo a existência do “presidencialismo no âmbito municipal”, onde, ainda que diferenciem as relações entre o Poder Executivo e Legislativo nas pequenas e grandes cidades, “no entanto, o poder do prefeito, nas grandes cidades, é ainda considerável” (ibidem, p. 59). Quer dizer, de modo geral, a literatura tem enfatizado a perda de prerrogativas dos legislativos, principalmente do Congresso Nacional brasileiro, transformado em refém do Poder Executivo. Para os autores, o sinal de fraqueza do legislativo está no fato de que eles não reagem às políticas advindas do Executivo. Ora, o que constato é que, no caso da Câmara Municipal, há uma reação. Não é justamente isso que vemos a Câmara Municipal de Porto Alegre fazer, com a aprovação de 44,4% da sua matéria, incluindo-se aí a derrubada de vetos?

Entendo que é necessária uma crítica à tese da submissão do parlamento. É a ideia defendida por Ricci (2006) de que o Poder Legislativo tem mais poderes do que se fazia supor. Este autor, em um estudo comparativo entre agenda da produção legislativa de 22 democracias, entre elas o Brasil, procurou indicadores da produção legislativa para reenquadrar a qualidade de sua produção. Para o Ricci, há uma segunda ordem de fatores que precisa ser considerada; são as *restrições internas da arena parlamentar* como determinantes do comportamento político, isto é, a agenda sofre restrições impostas pela forma de organização do processo decisório. Aqui, a agenda política é a apropriação pela autoridade política de um problema político para construir um programa de ação: *o projeto de lei é este programa que se coloca na arena política para ser negociado*. Sabbado (2010, p. 102),

analisando o poder de agenda na esfera local na cidade de Pelotas durante o governo Fernando Marroni (2001-2004) e de Bernardo de Souza/Fetter Jr. (2005-2008), também verificou a existência de uma agenda legislativa, classificando as leis aprovadas na Câmara Municipal de Pelotas em três critérios: tema da lei, abrangência e aprovação, sem, no entanto, fazer uso da perspectiva do ciclo de políticas públicas, preferindo a organização da agenda legislativa de forma abrangente e a descrição quanto ao processo de emendamento, de grande inspiração para minha pesquisa.

Mesmo considerando que, em parte, a literatura tenha razão em relação à submissão da agenda legislativa ao desejo do Executivo, o que os dados revelam? Demonstrem que o Executivo tem um sucesso parcial em submeter a agenda legislativa no campo da educação em pelo menos duas categorias centrais do debate: *políticas públicas* e *organização e funcionamento*. Nestas, a totalidade dos projetos propostos foi arquivada, num total de 19 projetos (38%). As duas categorias também estão na liderança dos projetos vetados, com quatro e dois vetos, respectivamente, representando 66,6% dos vetos, ainda que, na categoria projetos rejeitados, a liderança seja dividida entre *organização e funcionamento* e *transporte escolar*, com quatro casos cada (57%), e *políticas públicas* ficando em terceiro lugar, com dois casos. Quer dizer, quando a própria bancada governista não consegue ser o filtro do Executivo para vetar os projetos, como é o caso do *transporte escolar*, só resta ao Executivo vetá-los, o que é, curiosamente, a medida mais frágil, do meu ponto de vista, já que, dos projetos cujo veto foi derrubado pelo Legislativo, são justamente dois de *políticas públicas* e um de *organização e funcionamento*. O Executivo não detém, portanto, o controle total da agenda legislativa: ele *passa trabalho* para manter tal agenda sob seu controle. Feita esta análise, quais são os temas de agenda e como se expressam nos projetos de lei dos vereadores?

3.1.1 *Semana educativa*

Títulos e distinções e *semana educativa* são as agendas com maior número de ocorrências, com 11 e seis projetos aprovados cada (26,8% e 14,6%, respectivamente). A primeira categoria também é uma das que menos teve projetos arquivados, apenas três (6%), enquanto que a segundo teve apenas um (2%). A adoção da *semana educativa* como agenda legislativa antecipa um elemento que a literatura indica fazer parte do processo de *tomada de decisão*, ou seja, “os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas” (DIAS; MATOS, 2012, p. 78). Mais, a agenda da *semana educativa* é uma

resposta imediata que o Legislativo pode fazer para os problemas públicos e na sua base está a ideia de projetos de lei dos vereadores que defendem a ideia de tratar um problema público ou escolar dedicando-lhe um tempo – no caso, o espaço de uma semana é suficiente para a difusão de conhecimentos e sua solução.

Nessa categoria podem ser observados grupos distintos. O primeiro é relacionado ao estabelecimento de *semanas educativas*, que tem como objetivo final o *controle do corpo dos estudantes*. O seu pressuposto é que, para os parlamentares, *problemas que afetam o corpo precisam de uma educação para o seu uso de forma adequada*. O corpo do aluno é objeto de investimento político, pois os problemas afetam as crianças no exato momento em que estão na escola em pleno processo de desenvolvimento. O exemplo mais geral é proposto pelo vereador Professor Garcia (PMDB), através do PLL 256/05, projeto de lei com três artigos que institui a Semana de Educação Física, no mês de setembro, coincidindo com a Semana do Dia do Profissional de Educação Física, em que pretende, nos termos dos artigos seguintes, que o município e a câmara realizem “atividades voltadas à conscientização e importância da Educação Física”. Isto é, a visão que vereadores têm é se a escola forma a mente e o corpo do cidadão. Por essa razão, como a área competente é a da Educação Física, nada mais natural do que a semana do dia do profissional seja dedicada a ela. Nessa semana, tudo o que destoa no corpo que deve ser combatido.

Daí o exemplo do combate à obesidade, anomalia do corpo, que o PLL 43/02, do vereador Aldacir Oliboni (PT) visa combater. A lei, com apenas quatro artigos, institui a Semana Educativa para Conscientização e Combate à Obesidade nas escolas municipais, e destaca, em seu parágrafo único do Art. 1º, que o evento será feito através de palestras educativas “junto à rede escolar e de saúde pública municipal”. Prevê ainda o projeto de lei em seu Art. 2º a participação da Câmara Municipal, com a criação de cartilhas destinadas “aos estudantes de ensino fundamental e médio”, bem como estabelece parcerias entre a área de saúde municipal e “as escolas públicas municipais, [que] no âmbito de seus recursos orçamentários, divulgarão a Semana Educativa”. Mas a estratégia do legislador não é parar na escola somente. O parágrafo segundo destaca que, inclusive, serão promovidos eventos como seminários “visando à promoção da discussão do combate à obesidade junto à população”. O Art. 3º novamente envolve o Legislativo, assinalando que entre os dias 3 e 12 de maio será realizada sessão solene para homenagear “as instituições que, em Porto Alegre, notabilizaram-se na promoção”. De certa forma, por outro lado, não deixa de ser uma agenda que faz uma espécie de atalho entre dois mundos. O primeiro, o mundo real, o mundo político, em que a

obesidade é uma doença a ser sanada com mais educação. O segundo, o mundo simbólico, o mundo no qual o corpo obeso tem o significado de ultrapassamento de todos os limites.

Essa forma de tomar o corpo do estudante como objeto também revela uma segunda característica da agenda legislativa, ou seja, que, à sua maneira, o Legislativo demonstra a *necessidade de proteção do corpo*. Quando a vereadora Maria Celeste (PT), no PLL 125/02 – um projeto de lei de apenas cinco artigos – institui a Semana Municipal de Luta contra a Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, a ser realizada entre 12 e 18 de maio de cada ano, está inserindo na agenda legislativa o tema da proteção à criança, mais especificamente, *ao corpo da criança como lugar inviolável*, principalmente na escola. Em ambos os casos, trata-se da atualização de um tema clássico do campo dos direitos humanos, no qual Celeste milita. Sua proposta de lei prevê que serão realizados, segundo o Art. 2º, debates, palestras, cursos e outros eventos, por uma comissão composta por representantes do Poder Executivo, do Legislativo e dos conselhos municipais.

Campanhas como estas, entretanto, colocam um problema clássico: a quem pretendem atingir? Se é luta contra a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, a conscientização é etapa necessária, é boa, mas não é suficiente. Ela é toda destinada às vítimas de potenciais estupros que, se conscientes dos sinais de uma potencial violência, teriam então, apenas por si mesmas, chances de identificar o violentador e denunciá-lo às autoridades competentes. Campanhas desse tipo não atacam o alvo direto, os violentadores e/ou pedófilos – talvez uma campanha nas prisões com violentadores poderia ter sentido de regeneração, mas mesmo isso é uma dúvida entre os profissionais da área. Então, que tipo de situação essa proposição coloca? Uma semana de conscientização contra a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes feita para suas possíveis vítimas conscientiza do quê? De que é necessário procurar ajuda – que só pode ser *após* a situação de violência, tornando a agenda legislativa inútil. De que antever que a violência é familiar e, assim, antecipar e denunciar abusos implica combater no seio da família a violência ou, ainda, educar contra a violência sexual na escola quer prevenir abusadores que nasçam no interior das salas de aula? Um projeto de lei assim constituído tem como única característica a *inércia*, quando o que se quer propor é justamente novas alternativas de ação.

A conscientização pela defesa do corpo só tem uma utilidade, se através dela se é capaz de antever as circunstâncias e antecipar os riscos de eventuais violações. Mas, mesmo assim, ainda há um problema: como pode um projeto de lei dizer tudo isso quando a competência de organizar fica a cargo do Poder Executivo? Ou ainda: será que a promoção de semanas educativas efetivamente educa ou, ao contrário, suspende de uma forma geral nossa

capacidade de pensar em alternativas? A literatura médica está repleta de propostas para o que fazer nesses casos após a ocorrência violenta, como, por exemplo, atendimento multiprofissional, em que até sociólogos são convocados (MATTAR et al., 2007)⁶⁷. Esse campo é amplo, pois no fundo constitui a desculpa do legislador para um problema que ele não tem condições de antecipar ou prever.

O poder público tem que fazer algo? Com certeza! Mas como fazer algo sobre uma situação de violência que irrompe no cotidiano escolar com poucas possibilidades de antecipação? Lembre-se: o violador é irracional, e as políticas públicas, objetos racionais. O que o legislador não tem consciência é dos limites das campanhas de conscientização. É o que se vê, por exemplo, na proposta do vereador Cassiá Carpes (PTB). No seu PLL 127/01, projeto com cinco artigos, no Art. 1º é criada a Semana de Defesa e Prevenção contra o Uso de Drogas e Tóxicos no âmbito da rede municipal de ensino. Deixa no corpo da lei “data a ser definida pelo Executivo Municipal” para a referida semana. O que realmente parece ser insignificante é a forma encontrada pelo autor para ceder, de imediato, ao Executivo todo o poder para ver seu projeto aprovado – na verdade, o autor cede ainda mais, com o receio de uma rejeição, quando, em seu Art. 3º, cita que a referida semana será integralmente realizada “sob orientação do Executivo Municipal. Claro, mais importante do que essa entrada no corpo da lei é o que expressa o Art. 2º, no qual cita que a semana destina-se prioritariamente “a orientar professores, funcionários, pais e alunos sobre o uso de drogas e tóxicos”. Quer dizer, se a proposta do vereador acerta no que se refere à formação de multiplicadores de informação, lugar que o professor pode assumir na luta pela conscientização contra o uso de drogas e tóxicos, o mesmo não ocorre em relação à violência sexual, cuja prevenção, por vir do outro, é bem diferente do que a prevenção que se pode fazer ao uso de drogas e tóxicos. Quer dizer, você pode ser até estimulado e aprender a rejeitar drogas, mas, ao contrário, você é vítima de um estupro, ato perverso de violência. Assim, entendo que a proposta de criação de uma semana educativa é mais eficiente no segundo do que no primeiro caso – digo eficaz do ponto de vista dos objetivos do corpo da lei, pois estas leis são resumidas demais, com mínimos artigos para temas complexos. E são assim porque fazem um esforço insuperável de expressar a ideia do vereador sobre um tema que, a rigor, pode ser competência do Poder Executivo.

⁶⁷ Ainda sobre o tema, o artigo de Lima e Deslandes (2012) faz um balanço das políticas de enfrentamento da violência contra a criança, privilegiando, como aponteí, uma prevenção que, na melhor expressão, é aqui “paliativa”. Sobre as políticas públicas de combate a violência sexual, ver Paixão e Deslandes (2010).

O segundo foco da agenda legislativa que se constrói através da organização de semanas educativas está no limite com o currículo escolar. É que tais semanas propõem a discussão de temas relacionados a conteúdos ou práticas escolares. É o caso, por exemplo do projeto de lei da vereadora Mônica Leal (PP), o PLL 19/2006, que no corpo do projeto, em seu Art. 1º, institui a Semana de Combate à Evasão Escolar, para logo em seguida no Art. 2º determinar a semana do dia 15 do mês de setembro como o período em que deverão ocorrer as atividades. Pelo Art. 4º, determina-se que as atividades serão compostas por apresentação de vídeos, palestras, dinâmicas de grupo e ações de voluntariado e, nos termos do Art. 5º, poderão ter a participação de entidades privadas. O projeto de lei desta vereadora faz uma operação de transformar a evasão escolar de problema educativo para *agenda legislativa* – a proposição de uma semana, mas não para a divulgação de conteúdos, e sim como um espaço de reafirmação do *valor da escola na formação do indivíduo*. O item 4 da lei revela que o projeto busca fixar o aluno na escola, não para se transformar em trabalhador – isto é desejável e muitas escolas fazem exatamente isso –, mas apenas sugere o que deveria ser sua força motriz, ou seja, o fato de que *é preciso permanecer na escola para se transformar em cidadão*, pelo conhecimento e acesso ao saber que a escola possibilita.

Daí o fato de que os demais projetos de lei também se relacionam. Veja-se o PLL 8/04 da vereadora Margarete Moraes (PT). Ele possui cinco artigos, e no primeiro institui a Semana Municipal da Leitura, batizando-a, nos parágrafos seguintes, de “Porto Alegre: Cidade Leitora”, que “tem por finalidade promover atividades de sensibilização e acesso ao livro, visando alcançar melhorias nos índices de leitura por parte da população, nas diversas regiões da cidade, independente da faixa etária e da escolaridade”. A educação é envolvida pelo seu Art. 2º, apontando as secretarias competentes “ligadas à cultura e à educação”, além de citar, no seu Art. 3º, que as ações querem “chamar a atenção dos *educadores* e dos pais” (grifo meu). E assim sucedem-se projetos de lei: a vereadora Manuela d’Ávila (PCdoB), no PLL 169/05, propõe a Semana Monteiro Lobato, para discutir a obra do autor; o vereador José Ismael Heinen (PP) propõe pelo PLL 237/07 a Semana Cultural das Bandas Marciais: o que esses projetos de lei trazem de característica comum para a agenda legislativa? Eles transformam temas do currículo escolar em agenda legislativa. Como se sabe, professores de português, assim como de matemática, são maioria nas escolas – é mais difícil propor atividades de agenda para matemática, mas para o legislador português é muito mais fácil. Se está sendo comemorado o centenário de Monteiro Lobato, este é um tema adotado para semana educativa; se incentivar a leitura é um problema consensual entre os professores, uma semana educativa voltada para ela é a solução. E, em se tratando de tradição escolar, o projeto

de Heinen é o mais característico, já que valoriza as bandas marciais na escola, ainda que não proponha soluções para os problemas que elas possuem. Mas o currículo assimilado à agenda faz mais: ela eleva um tema escolar a tema da cidade e, por isso, tem um valor. É o que faz Heinen, quanto à programação escolar que propõe ao calendário cultural da cidade. Essa política valoriza a escola, a faz reconhecida no seu meio.

Nessa linha, ainda resta falar de dois projetos de lei. O primeiro, aprovado, de autoria da vereadora Manuela d'Ávila (PCdoB) é o PLL 34. Ele possui cinco artigos e institui, no Art. 1º, a Semana Municipal da Juventude, a ser realizada de 15 a 22 de setembro, parte do calendário de eventos oficiais de Porto Alegre. Em seu Art. 2º, a vereadora especifica seus objetivos:

I – contribuir com o debate sobre políticas públicas para a juventude; II – envolver a juventude em encontros, reuniões e palestras com questões relacionadas à cultura, esporte/lazer, sexualidade, drogas, trabalho [e] *educação*; III – envolver amplamente as organizações e movimentos juvenis, seja ele *estudantil*, cultural, comunitária, esportiva; IV – estimular a participação dos jovens em *espaços gerais de decisão política*. (grifos meus).

O fato interessante é que o projeto de lei prevê, nos artigos 3º e 4º, o envolvimento da Câmara Municipal, que cederá seus espaços para a realização de seminários e palestras, como o Salão Glênio Peres, o Plenário Ana Terra e o Plenário Otávio Rocha, que passam a ser espaços possíveis de utilização para a programação. O segundo projeto, arquivado, do vereador Leandro Soares, o PLL 22/08, com quatro artigos, no Art. 1º institui nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre a Semana de Conscientização sobre o Jovem e o Trânsito. Nos termos do Art. 2º, fica a cargo de cada escola escolher a semana e, nos termos do Art. 3º, propõe as atividades a serem desenvolvidas, como “I – aulas; II – palestras; III – debates; IV – teatro; e V – trabalhos em grupo”. Nos parágrafos deste artigo, propõe o envolvimento dos familiares e parcerias com outros órgãos públicos para a realização das atividades.

Todos esses projetos de lei são expressões do currículo escolar na agenda legislativa. Mas o fazem de pontos de vistas diferentes. O primeiro é a afirmação pessoal de um projeto político, visto que a vereadora Manuela (PCdoB) já tem em sua agenda de mandato⁶⁸ o tema da juventude, e a semana instituída é o espelho do seu projeto mais do que da comunidade. Mas é o segundo projeto o mais interessante. Ele é a defesa de um projeto à procura de um

⁶⁸ Aqui denomino agenda de mandato como a pauta central de temas a que o/a vereador/a se dedica ao longo dos quatro anos da legislatura. Ele tem relação direta com a sua base eleitoral, nos termos de Ricci (2006). Considero que uma agenda de mandato encontra diversas formas de sua execução no legislativo. A de maior sucesso, evidentemente, é quando o vereador transforma sua agenda pessoal em agenda legislativa.

pai. A educação para o trânsito já foi objeto de outro vereador na Câmara Municipal, o vereador Ciro Martini (PDT), mas nunca saiu do papel. Como ele não se reelegeu, não voltou à agenda até agora, quando Soares autor viu a oportunidade de propor a educação para o trânsito como a solução para a vida nas cidades.

3.1.2 *Evento educativo*

O segundo tema da agenda legislativa são propostas de eventos educativos a serem realizados nas escolas. Aqui eventos são definidos como acontecimentos com planejamento prévio, organização e fins didáticos estabelecidos, com o objetivo de envolver a comunidade escolar. Entre os projetos de eventos, encontramos a proposta da vereadora Margarete Moraes (PT) no PLL 6/04, projeto de lei com nove artigos. A autora, no Art. 1º, institui o Salão de Desenho Infantil, “com a finalidade de difundir o desenho infantil, ampliar as ações públicas ou privadas para a sua valorização, bem como sensibilizar o público para esse tipo de produção artística”. Aqui, o que nos interessa é o conteúdo do Art. 6º. Ele diz que “os participantes do Salão de Desenho Infantil deverão ser oriundos de escolas públicas ou particulares”. A autora detalha seu projeto, pois fez questão de incluir, no Art. 7º, na Comissão Julgadora, não apenas pessoas do meio artístico-cultural, mas também pedagógico, abrindo-o para educadores participarem da seleção. Essa agenda proposta e aprovada está profundamente marcada no *habitus* da vereadora proponente: como ex-secretária municipal de cultura, está familiarizada a atividades culturais em geral. Mais do que agenda de mandato, Moraes quer não apenas que sua agenda se transforme em agenda pública, mas que a agenda cultural – que defende – seja sinônimo de agenda educativa. Quer dizer, são duas transformações e equivalências com sucesso: a da transformação da agenda de mandato em agenda legislativa e a transformação da agenda cultural em agenda educacional. Mas isso já foi assinalado no capítulo anterior. O que se pode avançar nessa concepção de base da autora é que, ao formular tal agenda, observa-se a ideia de que o sistema escolar é o *canteiro de obras* do sistema das artes. Isso significa que o pressuposto de Moraes é que as ações válidas para o sistema das artes – exposições, salões, feiras, concursos culturais – são possíveis de aplicação no universo escolar. Mas se o sistema escolar tiver atividades que reproduzem o sistema das artes, qual é o lugar específico do pedagógico nisso tudo? Trata-se de discutir que efeitos pedagógicos se desejam no currículo escolar com tais atividades. Atividades diversificadas são boas para o ensino? É claro que sim, desde que associadas a preocupações com o ensino. A agenda pública da atividade cultural proposta no projeto parte da imitação: o

que é válido nas artes deve ser válido para a educação – é o que depreendo da proposta da vereadora.

Outros projetos tratam de eventos educativos de caráter diverso. O primeiro deles é de Maristela Maffei (PCdoB) que, através do PLL 99/05, apresenta um projeto de lei com apenas três artigos, o primeiro dos quais oficializa o dia 11 de outubro como Dia Municipal por Luta por Creches. O vereador Professor Garcia (PMDB), no PLL 107/02, um projeto de apenas dois artigos, autoriza no Art. 1º a inclusão da promoção *Circuito Conesul de Educação Física e Pedagogia* no calendário oficial de eventos da cidade. O que surpreende é a rapidez para defender uma ideia. As limitações legais são tantas – pareceres contrários da procuradoria, ultrapassagem ou não das prerrogativas do Legislativo – que os vereadores são obrigados a se satisfazerem apenas com a aprovação da *ideia* através de projetos *autorizativos*. Por muito tempo a prática da elaboração dos projetos autorizativos imperou no Legislativo. Essa era a forma de solução de um problema de base: frente às competências ampliadas do Poder Executivo, que impedem diversas iniciativas de interesse dos vereadores, para fazer valer um projeto de lei os vereadores usavam subterfúgio do termo *autorizativo*, o que significava que o Poder Executivo, por óbvio, estava *autorizado* a fazer, caso quisesse, a proposta do vereador. O projeto era assim marcado com a morte no início do seu nascimento, apenas para satisfazer o desejo do vereador em contar com a autoria para si. Na verdade, é pior, pois significa que a realização do projeto realmente não importa, tudo era uma desculpa para atribuir ao vereador a honraria de ter *proposto* um projeto. Projetos autorizativos foram extintos pelo Precedente Legislativo nº 1, de 5 de novembro de 2008. Nele, a casa se manifestou contrária a tais projetos de lei, já que

[...] após serem aprovados, posteriormente vetados pelo Senhor Prefeito Municipal, terem seu Veto rejeitado e, conseqüentemente, promulgados pelo Presidente desta Casa, foram objeto de representações junto ao Poder Judiciário, o qual se manifestou pela inconstitucionalidade das matérias.

Além disso, o precedente legislativo considera que “os projetos meramente autorizativos ora em tramitação neste Legislativo causam empachamento da Ordem do Dia, prejudicando sobremaneira o andamento ordinário dos trabalhos legislativos”. Assim, o determina-se o arquivamento das proposições “meramente autorizativas”, bem como aqueles considerados “impróprios”, que autorizam obrigações ao Poder Executivo, inclusive de outras esferas, como estado, União ou entidades privadas. É, no entanto, facultado ao autor proceder a correção, caso seja de seu interesse.

Na mesma linha de eventos destinados ao campo da educação física, está o projeto de lei do vereador Cassiá Carpes (PTB), o PLL 49/01, que em sete artigos cria a Olimpíada Estudantil, como é apontado no Art. 1º, a “ser realizada anualmente, através da Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer”. Ao contrário da proposta do Professor Garcia (PMDB), este é um projeto extenso. Ele detalha, no Art. 2º, as várias modalidades de sua realização, que chegam a dez, do basquetebol masculino e feminino à rústica. Mas é no Art. 3º que aponta seu público-alvo, já que “poderão participar alunos da rede pública e privada do ensino médio e fundamental devidamente regulamentado” (p. 2), através, segundo o Art. 4º, de inscrição mediante “atestado de matrícula fornecido pela instituição de ensino”. Esse é o tipo de lei que não teme os poderes do Executivo: de fato, levou tempo para ser aprovado (19 meses), numa área considerada competência do prefeito. Aqui, o que comparo é a postura de cada vereador no exercício de sua função: um que apresenta a ideia, outro, que especifica sua ideia. Garcia até pode ter cedido de seu desejo político para ganhar tempo: seu projeto foi aprovado em apenas dois meses, mas Carpes foi mais eficiente, pois fez valer sua agenda política de educação ao longo do tempo.

Há, por outro lado, uma série de projetos cuja decisão do Legislativo foi pelo arquivamento. Oliveira (2009), analisando as proposições sobre educação rejeitadas pela Câmara dos Deputados, preferiu classificá-los como uma *antiagenda*. Para a autora, caso fossem aprovadas, tais matérias “promoveriam um caos legislativo na educação nacional” (p. 142). Entendo que há uma diferença, entretanto, no que se refere aos projetos aqui estudados. Já aponte o fato de que mesmo que tais projetos tenham tido seu percurso legislativo interrompido não significa que não possam ir à Ordem do Dia; ao contrário, como demonstrarei no próximo capítulo. De fato, a opção aqui escolhida quer encaminhar para responder à pergunta: qual decisão foi tomada? Daí a agenda legislativa ser positiva – isto é, o projeto é aprovado, arquivado, rejeitado ou vetado –, mas *a agenda é aquilo sobre o qual o Legislativo expressa uma decisão*. É verdade, no entanto, como aponta Oliveira, que nesses projetos é mais bem visto o caráter conservador das comissões, “que na sua apreciação conclusiva das matérias, atua na preservação do arcabouço normativo vigente” (2009, p. 142). É o que ocorre com o projeto de Leandro Soares, o PLL 24/08, em seu Art. 1º institui o Dia Sobre a Formação da Família, a realizar-se anualmente, no dia 8 de dezembro, estabelecendo em seu Art. 3º que tem como objetivo “educar e conscientizar os alunos sobre a formação, a estrutura e a manutenção da família”. Ou ainda o do vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 13/07, que institui o Prêmio Aluno Modelo nas redes públicas e privadas do município, através da concessão de incentivos dados aos alunos que obtiverem a melhor média de sua

escola ou de sua classe e, nos termos do Art. 5º, determina que “caberá à Secretaria Municipal da Educação a determinação das demais normas para a efetiva implantação do Prêmio” (p. 2).

Chama a atenção o fato de que o prazo de tramitação desses projetos foi longo, tanto o de Leandro Soares (10 meses) como o de Souza (22 meses) representam um tempo longo de discussão para um projeto ser aprovado. Por que esses projetos não foram adiante? Na minha opinião, porque o tema da agenda que propuseram ainda é de difícil compreensão para o parlamento. É que todos eles tocam, em maior ou menor grau, no tema da tolerância.

Esses projetos introduzem na agenda da Câmara Municipal o conceito de tolerância, conceito politicamente polêmico e difícil de abordar. O que é difícil de ser abordado na ideia de tolerância? Ideia defendida pelas políticas multiculturalistas por excelência, iguala o conceito da aceitação e respeito ao conceito de tolerância, o que tem recebido algumas ressalvas: “Tolerar é ter que suportar tacitamente”, por exigir ao final das contas uma atitude artificial, um comportamento que nem todos estão dispostos a assumir. Soares quer que a família tradicional seja valorizada, esquecendo os demais arranjos familiares possíveis em nossa época pós-moderna; e Souza quer que um aluno seja distinguido pelo sistema de ensino, o que implica a aceitação da diferença por todos os demais. Sim, é preciso aceitar as diferenças, mas como? Esses movimentos têm um problema assinalado por Douglas (2011, s/p):

Nas últimas décadas, as antigas “pequenas esquerdas” explodiram com toda a força. Testemunhamos um tempo de fortes mudanças e de críticos movimentos tectônicos nas inflexíveis placas sociais. É possível afirmar que as antigas lutas das minorias não obedecem mais às discretas refregas localizadas. As minorias, doravante, são a maioria e não foi por boa vontade e aceitação do “outro como outro” que esses grupos, vítimas históricas de discriminação, desprezo elitista e preterição étnica, ganharam espaço. Impuseram-se politicamente, sindicalizando-se, protestando e usando, inclusive, de violência. As megalópoles atuais são enormes sítios do multiculturalismo. A convivência forçada de culturas antes incompatíveis conseguiu até agora não mais do que a instauração da necessidade de uma tolerância multicultural. O conceito de tolerância estava fadado a se fixar. Interessante notar que o fenômeno da tolerância evidencia um grandioso oxímoro moral. De fato, testemunhamos um irônico paradoxo da democracia: os intolerantes não são tolerados, logo, a intolerância prevalece.

Na verdade, a agenda de eventos no campo das políticas públicas que repercutem no campo da tolerância/intolerância não é vista com bons olhos. Ela coloca em xeque, por um lado, vereadores tradicionais e, por outro, os adeptos da modernização social. Seus projetos foram arquivados pelo Legislativo, não porque não foram aprovados, mas justamente porque colocaram uma discussão ao qual o parlamento e a sociedade apenas se situam em *estado nascente*, não estando preparados para *colocá-los em agenda*. Quer dizer, sua agenda de eventos quis introduzir *o discurso emergente em defesa das diferenças*, o novo *catecismo*

contemporâneo da boa vontade. Os vereadores que propuseram tal agenda não lograram sucesso porque o tema de seus projetos é a ponta de um *iceberg* cujas definições ainda resultarão na verdadeira discussão do que é a *obrigação de tolerar a diferença*. De uma forma paradoxal, o fato de não terem sido aprovados, embora tenham ingressado como discussão legislativa, é um dos grandes avanços do parlamento municipal em Porto Alegre, que se prepara para trazer para o campo político uma discussão verdadeiramente pós-moderna.

3.1.3 Ação educativa

O terceiro tema da agenda legislativa envolve ações educativas. Elas se distinguem da *semana educativa* e do *evento educativo* porque, enquanto estes têm como características um tema adotado para um dia ou semana no campo exclusivo escolar, a ação educativa envolve procedimentos e/ou programas no interior da escola que, no seu conjunto, apresentam uma *visão ampliada de educação*. Nessa concepção, a educação é vista como um fenômeno social e universal necessário a todas as atividades humanas. Esse tema foi responsável por três projetos aprovados (7,3%).

Dos projetos aprovados, dois tratam especificamente de ações no interior da escola, cujo resultado esperado é a mudança no comportamento dos estudantes. O primeiro tem relação com o que é considerado um problema na sala de aula. De autoria do vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 197/07 proíbe em seu Art. 1º o uso de aparelhos de telefone celular durante as aulas nas escolas públicas da Rede Municipal de Ensino, determinando em seu parágrafo único que tais equipamentos “deverão permanecer desligados e guardados durante as aulas”. O projeto determina, ainda, no seu Art. 2º, a obrigatoriedade de afixação de aviso nas portas de entrada das salas de aula, alertando aos alunos quanto à proibição, chegando a descrever o que deve ser escrito. O Art. 3º trata das penalidades da infração à lei, determinando que o não cumprimento ocasiona advertência e prestação de serviços comunitários na escola, em caso de reincidência. Souza transforma em sua agenda um problema emergente no campo público, já que na época havia uma grande discussão quanto a proibir ou não o celular nas salas de aula. Para a abordagem conservadora, deve ser banido de qualquer forma; para os progressistas, é a ferramenta pedagógica do futuro. Ao propor seu banimento, Souza está atendendo a quem? Os pais, os alunos ou os professores?

No meu entender, trata-se de uma agenda mal formulada. O projeto de Souza conseguiu ser aprovado e teve uma grande repercussão na internet, mas de fato resolveu o problema a que se propôs? Pois não se trata apenas da agenda legislativa sobre a proibição ou

não de celulares na escola, a agenda é outra e pode ser respondida pela questão: “O que o uso do celular faz com o cérebro das crianças”?, questionamento proveniente da obra de Nicholas Carr, *A geração superficial* (2011). Nesta obra, o autor faz a pergunta central em relação ao uso da internet, perfeitamente adaptável ao uso do telefone. É que, para os especialistas, a questão do uso de artefatos tecnológicos não é tão simples, já que as novas tecnologias apresentam um risco para a aprendizagem: tais instrumentos facilitam nosso acesso ao conhecimento, mas, ao mesmo tempo, esquecem que o conhecimento exige esforço cognitivo. Pior, afirma Carr, eles terminam “oferecendo mais distrações aos leitores”⁶⁹ Assim, o que falta no vereador Haroldo de Souza (PMDB) é visão da concepção educativa dos efeitos do uso do celular que ele pretende evitar. É que seus motivos – perturbação da sala de aula – não afetam o centro do problema que pode ser definido pela pergunta: “Sabemos que tipo de efeito tem o celular no processo didático?”. Pode-se derivar de Carr que o problema do celular é o mesmo das demais ferramentas tecnológicas, isto é, por facilitarem determinados processos, tais instrumentos representam risco para o ensino. Mas isso ainda se resume no campo do visível e do evidente, e a agenda do vereador não esclarece do ponto de vista pedagógico o que veio mudar na rotina da escola. Se ele quer combater o barulho, talvez a melhor resposta seja para recuperar coisas antigas e simples do processo de ensino, como o valor ao silêncio. Mas é preciso uma política pública para retomar o silêncio em sala de aula?

O projeto seguinte é de autoria da vereadora Sofia Cavedon (PT). Na verdade, ela tem dois que também tratam de ações a serem desenvolvidas no ambiente escolar, porém o segundo transcende as disciplinas escolares. O primeiro deles, e que faz par com o de Haroldo de Souza, é o PLL 82/02, projeto com oito artigos, que em seu Art. 1º estabelece normas de comercialização de produtos alimentícios e de bebidas em bares nas escolas públicas e privadas, e no Art. 2º os princípios a serem resguardados – proteção à vida, combate aos riscos, privilégio ao desenvolvimento físico e mental em padrões de qualidade nutricional e educação sobre consumo. Quem não comercializar o que pode não recebe os alvarás de funcionamento – eis a base do projeto que será a origem dos conflitos de sua tramitação a serem analisados no próximo capítulo.

O segundo projeto da vereadora, o PLL 118/05, é extenso, com dez artigos, mas envolve uma perspectiva distinta. Na verdade, é seu contraponto. Seu Art. 1º institui o Programa de Agricultura Familiar Urbana na Escola Cidadã, e seus artigos seguintes definem detalhes de sua definição e estruturação: o Art. 2º o considera como “compra de

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/carta-na-escola/o-que-a-internet-esta-fazendo-com-nossos-cerebros>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

hortifrutigranjeiros, prioritária e diretamente, dos agricultores familiares locais para fins de complementação da refeição escolar”. O objetivo da autora, conforme o Art. 3º, é proporcionar não apenas uma alimentação saudável, mas uma “educação nutricional”, a “construção do conhecimento do processo de produção do alimento” – aqui, uma novidade. Além disso, o parágrafo único determina a relação da alimentação com o conhecimento:

O processo de construção do conhecimento das diversas etapas da produção de alimentos inclui o ensino e o debate multidisciplinar sobre a reciclagem e aproveitamento de alimentos, o conhecimento do ecossistema e sua correta utilização, o meio rural e urbano e sua complementaridade, a valorização da cultura produtiva local. (p. 3).

Surpreende o grau de detalhamento da proposta. Sem medo de interferência do Executivo no projeto, Cavedon passa a enumerar no Art. 4º a forma da implantação gradativa nas escolas, a importância de respeitar a posição do conselho escolar da instituição, a agricultura familiar local, as orientações do setor de Nutrição Escolar da Smed. Estabelece, no Art. 6º, os preceitos que deverão ser respeitados para fins de cooperação e parceria com a Smed, as escolas municipais, a Smic, a Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS), que incluirão a obrigação aos pequenos produtores, de “fornecer hortifrutigranjeiros às escolas em conformidade com o cardápio estabelecido” e “participar das atividades de integração promovidas pela escola”, sendo esta que de fato dá o caráter pedagógico à proposta. Pelo item V, finalmente, detalha as atribuições da Smed, em um plano “*a ser regulamentado pelo Executivo Municipal*” (grifo meu).

O que revela esse processo de Cavedon? Primeiro, é preciso mostrar a possibilidade de inversão de uma estratégia adotada pelos vereadores: em vez de apenas propor uma ideia, em projetos de apenas um ou dois artigos, às vezes autorizativos, deixando para o Executivo organizar, na esperança de verem seu projeto aprovado, Cavedon prefere a ambiguidade, daí a passagem grifada em seu discurso: ela diz que tudo deve ser organizado pelo prefeito, como se sobrasse alguma coisa para organizar, já que ela praticamente esgotou tudo o que poderia ser feito nesse campo. Quer dizer, ela indica que cabe ao prefeito determinar, mas de fato, é ela que determina o que o prefeito tem a fazer. Essa é a expressão da luta ideológica em nível dos projetos de lei, é a luta pela imposição de uma agenda sobre outra, fazendo o outro poder crer que tudo se faz para que ele seja o autor, quando de fato é o Legislativo que assume suas prerrogativas. Em segundo lugar, tal projeto indica que sua agenda pública é baseada no princípio de que o espaço escolar é o lugar de confluência de múltiplos aprendizados.

Cavedon sabe que o modo como se dá o consumo no interior da escola forma os hábitos dos jovens. No caso, determinam o gosto adolescente e, com isso, a preferência por

determinados alimentos prejudiciais à saúde. Cavedon quer educar a criança em sua alimentação a partir da escola, quer cercá-la dos cuidados para que ela não apenas se alimente bem, mas que aprenda, na escola, a se alimentar melhor. A autora não imagina que terá de enfrentar pela frente o próprio *capital*, numa palavra, os empresários do ramo da alimentação escolar e sua luta por espaço na escola, afinal de contas, os alunos são clientes preferenciais, pois formam os adultos consumidores, e estes, sim, são o alvo preferencial, os verdadeiros consumidores. Não é à toa que o projeto de Cavedon levou cerca de 60 meses para ser aprovado, o que significa que foi submetido a um intenso trabalho legislativo para conciliar interesses antagônicos tão fortes com os da vereadora. Nessa escola, tomada como lugar do aprendizado das formas de alimentação, este projeto constitui uma agenda *naturalista* da alimentação, isto é, apresenta-se com o firme propósito de levar os estudantes a um distanciamento das formas industrializadas de alimentação em direção às formas mais próximas de uma alimentação *natural*.

Que faz ao final seu projeto: tenta recuperar, frente a um processo de retirada do Legislativo de suas prerrogativas, o poder da instituição. Se os vereadores não tentarem fazer isso em sua prática, quem o fará? Exemplos que buscam retomar a competência do Legislativo na formulação de políticas públicas de educação revelam a atuação do legislador. Mas não são estes os exemplos que chamam a atenção da mídia; ao contrário, são os que apresentarei na próxima seção, referentes a títulos e distinções.

3.1.4 Títulos e distinções

Junto com a agenda legislativa das semanas educativas, a agenda da *concessão de títulos e distinções* ocupa a liderança das proposições da Câmara Municipal no campo da educação. Aqui, são 11 projetos aprovados, totalizando 26,8% das proposições. Que tipo de agenda revelam tais proposições? Adoto aqui, num primeiro momento, uma interpretação marxista: acredito que essas proposições revelam que as distinções no Legislativo são o produto da luta de classes. Agendam-se homenagens porque valorizar os professores é uma forma de política pública, mas a natureza da homenagem varia conforme o homenageado seja *rico* ou *pobre* para o vereador que homenageia.

Esta distinção tem o único objetivo de mostrar que a agenda da homenagem varia conforme o homenageado. Os vereadores agendam grandes intelectuais-professores para a concessão de títulos de Cidadão Emérito, porque eles detêm um *capital* – admiradores –, e a entrega do título dá dividendos aos vereadores porque é uma solenidade *pública*. Já aponte

esse aspecto. O que não apontei até agora e que só a natureza do corpo do projeto de lei e sua inscrição revelam é que há diferentes formas do investimento no ato de homenagear. A agenda é diferenciada. A agenda *pobre* é aquela que valoriza o homenageado, sim, mas não com o brilho de uma sessão solene. Ela é uma homenagem silenciosa, discreta, *pobre*, se comparada à que tem como consequência a sessão solene, pois dá apenas o nome do homenageado a um logradouro público. Quem lê o subtítulo das placas afixadas em ruas e praças?

Veja os exemplos do primeiro tipo. Quatro vereadores concederam homenagens a grandes figuras públicas ligadas à educação. O vereador Juarez Pinheiro (PT), no PLL 209/02, concede ao professor Donaldo Schüller, em um projeto de lei com apenas dois artigos, o título honorífico de Cidadão Emérito e tem as assinaturas de inúmeros vereadores, todos da legislatura em reconhecimento, outro fato notável. Esse ritual é repetido no PLL 38/05 do vereador Raul Carrion (PCdoB), que concede no Art. 1º o título de Cidadão de Porto Alegre a Hégio Henrique Casses Trindade, outro notável professor da capital. As assinaturas que também recebe de todos os vereadores são um *ato simbólico* que sinaliza o reconhecimento transpartidário da importância do homenageado, mas também que, à sua maneira, todos dividem entre si o mérito de tê-lo homenageado. São sempre projetos de extrema simplicidade, geralmente com apenas dois artigos, mas com a aprovação da maioria dos vereadores. É uma unanimidade aguardada por inúmeros outros projetos. O próprio PLL 136/06, da vereadora Mônica Leal (PP) é outro exemplo. Ela concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao professor Celso Bernardi, e o projeto tem a assinatura da maioria dos vereadores, inclusive de oposição ao seu partido. E, finalmente, o vereador Dr. Goulart (PDT), no seu PLL 236/08, concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao professor doutor Ellis Alindo D'Arrigo Busnello, contando também com a assinatura das lideranças de todos os partidos, sem haver impedimentos legais à tramitação. Pior, não chega sequer a receber pareceres, indo a plenário e sendo aprovado em 11 de dezembro daquele ano, sendo publicada a Lei 10.614, de 7 de janeiro de 2009, concedendo a titulação.

Do outro lado, o que podemos chamar de homenageados *pobres*? É claro que são figuras notáveis em seu universo, com um enorme trabalho e dignas de grande valor, mas não possuem o carisma público que têm os homenageados anteriores. Estes são homenageados de duas formas. Se possuem algum público, são objeto de entrega de título honorífico. Se não, têm seu nome inscrito em placas de praças e avenidas. No primeiro grupo, temos dois exemplos. A vereadora Maria Luiza (PTB) no PLL 311/05, concede o título de Cidadã de Porto Alegre à pedagoga e psicóloga Norma Helenida Aniola Machado. É um projeto

assinado por todos os vereadores, mas trata-se de uma profissional com entrada apenas em seu meio e, diferente dos demais, sem entrada nos meios de comunicação, na imprensa, um espaço de destaque entre outros espaços e públicos. O outro é da vereadora Sofia Cavedon (PT), o PLL 207/06, que concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao professor doutor Jaider Batista da Silva. Só estes mereceram destaque em sessão – os demais são objeto de homenagens modestas, as *homenagens pobres*.

É o caso de Cláudio Sebenelo (PSDB). No PLL 130/06, seu Art. 1º denomina Rua Professora Hebe Tourino um logradouro público. Sebenelo, que é médico, quer homenagear na verdade a médica, pois ela também é professora, mas é um projeto de denominação de rua. O vereador Carlos Todeschini (PT) faz o mesmo no seu PLL 36/08, que em seu Art. 1º denomina Rua Professora Marcelina Machado um logradouro na Vila Esmeralda. O projeto de lei registra que a professora era negra e eleitora, como diz sua certidão de óbito. O vereador Gerson Almeida (PT) faz o mesmo no PLL 214/04, que denomina em seu Art. 1º Praça Professora Zilda Wilhelm Coelho um logradouro público cadastrado, localizado no bairro Vila Conceição. São todos professores importantes para a geração de alunos que teve aulas com eles, mas são projetos para os mortos. Por que não são declarados, *post mortem*, professores ilustres, por que não se outorga a eles o mesmo título, com o mesmo direito a cerimônia, com a presença da família e de seus descendentes? É que entendo que o capital político advindo daí é pequeno na opinião do vereador. As homenagens com nome de rua cumprem o dever moral de homenagens e são de importância para a comunidade, afinal, todos precisam ter um endereço certo e, para as camadas populares, nada é pior do que morar na *Rua C*. Sem identidade, ruas que são números e letras transformam seus moradores em coisas. Ruas precisam ter sua identidade. Pessoas de destaque, pedidos de familiares e/ou de comunidades reduzidas são o motivo dessas homenagens, mas por que, no fundo, aparentam ser uma *homenagem menor*, não uma distinção? Essa pequena homenagem é desumana: ela distingue vivos e grandes homenageados de mortos e homenagens reduzidas. Reproduz a uma perversa divisão de classes sociais. O que falta às homenagens desses professores que cumpriram com seu papel, mas que de alguma forma não foram merecedores de títulos honoríficos? Resposta: um regulamento que os uniformize.

A homenagem que resulta num título honorífico e a distinção por nome de rua sequer são processos burocráticos demais; apenas o vereador assina e ninguém mais. Têm rápida tramitação – talvez a distinção como logradouro seja um pouco mais morosa, é verdade, já que é verificado se a via pública pode receber o nome do candidato. Raros são os casos de arquivamento, como o do vereador Nereu D'Ávila (PDT), com seu PLL 144/07, que

denomina pelo seu Art. 1º Rua Professor Ivone Campomar Vettorello uma via pública no município de Porto Alegre, justamente porque o vereador não juntou a documentação da comunidade solicitando a homenagem. Ou o da vereadora Maristela Meneghetti (PTB), que no Art. 1º do seu PLL 83/06, denomina Professora Vanda Cardoso Ferreira um logradouro público cadastrado conhecido como Rua Nelson Duarte Brochado. Todos foram arquivados por uma falta de esforço do legislador, falta causada pelo fato de que tais homenagens não chamavam a atenção do vereador e, por essa razão, o legislador não fez um esforço a mais para ser aprovado. A necessidade de fazer um *esforço* faz parte do trabalho do legislador: a proposta de homenagem não pode ser abandonada à sua própria sorte, pois se trata também de uma atividade duplamente valorizada. Não é só uma homenagem, é um ato de preservação de memória social.

Mas há outras homenagens também no rol da agenda legislativa. A última delas é a declaração de utilidade pública, que é uma agenda geral. Não somente instituições voltadas para a educação recebem o título, mas outras quaisquer que prestem serviços considerados *de utilidade pública*. A definição é bem clara: “A Declaração de Utilidade Pública é o reconhecimento pelo Poder Público, de que uma entidade civil presta serviços, de acordo com o seu objetivo social, de interesse para toda a coletividade”⁷⁰. A declaração de utilidade pública no âmbito municipal traz benefícios extras à entidade, já que a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre prevê vantagens às entidades reconhecidas como tal, que passam a receber o privilégio da precedência de subvenções as quais devem fazer prestação de contas. Exemplo é o PLL 214/02, do vereador João Bosco Vaz, que em seu Art. 1º declara de utilidade pública a fundação Thiago de Moraes Gonzaga, que realiza atividades nas escolas. Entendo que a declaração de utilidade pública é um instrumento de ampliação do capital político do vereador: homenageia-se com a declaração de utilidade a quem se tem relação direta. Vaz homenageia uma entidade que tem uma ampla penetração na sociedade, daí um farto campo de votos. Não há declaração de utilidade pública inocente. Mas homenagens poderiam ser mais democráticas, prestando um serviço tanto aos vivos como aos mortos, a preservação de sua memória e a instituições que, mesmo fazendo um trabalho para além dos holofotes da mídia, cumprissem seu papel, já que homenagens são necessárias enquanto políticas de reconhecimento e valorização de profissionais e instituições. Não há nada de errado que o vereador queira que essa homenagem lhe dê um retorno político, que deve ser

⁷⁰ Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/0f5e363a16336c5e03256c67006799da/41505351cdcf8d8325787f006a0aa5/\\$FILE/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Utilidade%20Publica.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/0f5e363a16336c5e03256c67006799da/41505351cdcf8d8325787f006a0aa5/$FILE/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Utilidade%20Publica.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2012.

natural, pelo reconhecimento, e não procurado por reconhecimento, como se tratasse de outra forma de indústria.

3.1.5 *Proteção escolar*

Analisando a gênese dos problemas de políticas educacionais dos vereadores, o que surpreende é que um problema, o da proteção escolar, tão evidenciado na gênese de políticas públicas, termine por sofrer reduzida aprovação dos vereadores e ser um dos três temas principais do arquivamento de projetos, junto com *organização e funcionamento e políticas públicas*. Entendo que arquivar um projeto de lei significa a *recusa* de uma política. O fato de que nesta agenda tenham sido apenas dois projetos aprovados (4,8%) e oito arquivados (16%) e um rejeitado (7,1%) tem um sentido: a agenda da proteção escolar transforma-se em uma agenda *recusada* pelo Legislativo, isto é, constitui problemas que, apesar do interesse do legislador e da sua relevância social, o Legislativo como um todo decide por sua impossibilidade de serem efetivados como políticas públicas no campo da educação, seja em virtude do jogo político, seja pelos dos processos de negociação com o Executivo. Não se trata de deficiência da agenda legislativa – é da natureza do parlamento fazer escolhas, e assumir que o Legislativo escolhe recusar, pelo arquivamento ou pela rejeição de determinadas proposições, pode ao menos sugerir ao parlamento um campo no qual ele pode se debruçar para perguntar: por quê? É que não se admite que um parlamento considere a proteção escolar, junto com *transporte escolar e currículo escolar*, espaço da sua *recusa do fazer*, proposições passíveis de serem arquivadas sem esforço algum, quando algumas até estão em condições de irem à Ordem do Dia.

Como agenda legislativa, a *proteção escolar* foi objeto de dois projetos aprovados, ambos tratando-a como sinônimo de *segurança*. O primeiro, o PLCL 10/05, um projeto complexo de oito artigos, em seu Art. 1º cria a área escolar de segurança junto às escolas da rede pública estadual e municipal, “com a finalidade de proporcionar melhores condições à realização dos objetivos das instituições educacionais, com a adoção de medidas especiais que visem proporcionar maior segurança aos professores, alunos, servidores e pais”. Seu Art. 2º indica que a área de proteção são todos os locais de circulação de veículos e pessoas até 100 metros, nos quais, segundo o Art. 3º, o Executivo deverá intensificar os serviços de fiscalização existentes, melhorar a iluminação, a pavimentação, a limpeza e, principalmente, manter a faixa de travessia de pedestres.

O que é interessante nesse artigo é que Canabarro consegue fazer o conceito de segurança ser sinônimo ou síntese dos problemas da escola. Normalmente, os temas de cada um dos itens acima são objeto de pedidos de providência: a poda de árvores, a coleta de lixo, a iluminação e a pavimentação são todos pedidos das escolas no cotidiano da câmara, que são encaminhados por pedidos de providência, endereçados a cada uma das secretarias responsáveis: poda de árvores à Secretaria Municipal do Meio Ambiente, coleta de lixo ao Departamento Municipal de Limpeza Urbana, e assim por diante. Canabarro foi inteligente politicamente: vende um Cavalo de Troia ao Executivo: em vez de ser um projeto apenas de segurança, no seu interior reuniu todas as demandas escolares – “pois representam em maior ou menor grau, um risco”. O problema é que Canabarro também retira do Legislativo um imenso campo de atuação direta com seu eleitor. Mais, repassa ao Executivo responsabilidades que eram então incluídas na função de fiscalização. Canabarro quer para si a glória de resolver “todos os problemas da escola”, mas, se é assim, por que, após aprovado (o projeto transformou-se em lei em 2007), ainda assim continuam a chegar os mesmos pedidos de consertos e reparos à Câmara Municipal? Uma novidade do projeto é a criação de um *conceito* para orientar a política pública. A inovação é a criação de um conceito, o de *área escolar de segurança*, como derivado de *área de segurança*.

Ainda que o tema da segurança seja um problema para a legislação municipal, tendo em vista que é um campo de atuação do Estado, os artigos do projeto conseguem articular instituições municipais corresponsáveis pela segurança: a EPTC, para regular o uso das vias, e a Guarda Municipal. Não foi um projeto de aprovação fácil, já que levou 29 meses, aprovado dois anos depois. Não que o outro projeto tenha trajetória fácil. De autoria de José Ismael Heinen (PP), o PLL 14/06 tem quatro artigos e, no Art. 1º, diz que “as vias onde se localizam estabelecimentos de ensino público ou particular, independentemente do fluxo de veículos verificados no local, serão sinalizadas com faixa de segurança”, as quais, segundo o parágrafo único, deverão estar “próximas aos portões de entrada”. Nos termos do Art. 2º, todo estabelecimento de ensino novo deve comunicar-se com as autoridades para que estas providenciem esse serviço. Nos termos do Art. 3º, o prefeito tem 180 dias para se adequar à lei. Seu autor levou 17 meses para ver seu projeto aprovado. O que diferencia os dois projetos de lei? É que o Heinen escolheu uma alternativa de solução já disponível para implementar a segurança nas escolas, enquanto que Canabarro foi atrás de uma solução para o seu problema. De certa forma, Canabarro trabalhou mais do que Heinen, pois formulou um conceito novo, enquanto que este utilizou uma solução disponível – a faixa de segurança.

De onde saiu esse conceito amplo de proteção? Entendo que a ideia de área de segurança emerge pelo *habitus* do vereador. Canabarro sabe que a escola dá muita importância ao seu *entorno*. Quer dizer, ela sabe que a noção de território é essencial e, para sua autora, saber transformar esse conhecimento da realidade em determinados itens de um projeto de lei é útil ao vereador. Ainda mais no caso de sua autora, que tem profundas relações com o sistema educacional e sua base eleitoral entre os professores. Os vereadores-professores, como é o caso, conhecem o endereço do seu eleitor, as escolas, seus atores e seus problemas, e a questão da representação política está justamente na capacidade de lidar com esta territorialidade escolar, que é a mesma da representação política. Agir na dimensão local, na microdimensão, como no caso da proposta da vereadora com as áreas de segurança escolar, é uma base importante de reforço eleitoral – ela sabe usar o *espaço da escola* a seu favor. A hipótese de Magdaleno (2012, p. 16) é justamente esta: “a representação política e o jogo político são direta e indiretamente mediados pelo território”. É claro que o autor fala de um nível maior, da geografia eleitoral, mas meu ponto é que, no limite, o vereador com experiência da vida escolar dá-se conta mais rapidamente da importância do espaço da escola na tomada de suas decisões, para encontrar soluções que satisfaçam ao mesmo tempo os problemas que elege como tema de agenda pública e do campo da representação. É essa capacidade que o vereador adquire para o exercício do poder, essa capacidade de perceber problemas e agir para controlar determinadas porções do espaço onde os problemas se manifestam, pois “é onde o efeito do poder político reflete vínculos de responsabilidade” (ibidem, p. 23):

O território constitui-se em um dado segmento do espaço, passível de delimitação, que resulta da apropriação e controle por parte de determinado agente social, grupo humano, empresa ou instituição. É, portanto, um importante instrumento da existência e reprodução do agente social que o criou e controla. [...] as instituições democráticas de representação política, por meio do exercício do poder político, fundam e controlam diferentes tipos de território, sendo o conjunto de ações componentes das estratégias de seu controle e, conseqüentemente, de manutenção do exercício do poder político sobre determinada porção do espaço, reconhecido como a territorialidade da política.

A maior variedade e o número de projetos de lei de proteção terminaram por serem arquivados. O que eles diziam e por que foram arquivados? São, ao todo, oito projetos de lei, um número elevado em comparação com outros projetos arquivados. Essa agenda recusada tem quatro formas de expressão. A primeira delas é a recusa de *programas* de proteção à criança. Pode parecer paradoxal que o Legislativo aja na contramão das leis que cria e que lhe estabelecem uma função social da maior natureza. São dois os projetos que encontramos nesse grupo. O primeiro é, novamente, de autoria da vereadora Neusa Canabarro, o PLL

253/06, que institui no seu Art. 1º o Paz na Escola, “programa de ação multidisciplinar e de participação comunitária para prevenção e controle de violência nas escolas do Município de Porto Alegre”. O projeto de lei, com nove artigos, é complexo. No Art. 2º, diz que sua implementação dar-se-á por meio de “equipe de trabalho”, constituída por professores, funcionários, alunos especialistas em educação, pais e pode incluir “membros dos diversos segmentos sociais”, como indica seu parágrafo único. Essas equipes de trabalho têm suas atribuições estabelecidas pelo Art. 3º, como desenvolver campanhas educativas de conscientizar e implantar ações para o controle da violência na escola. Além disso, determina, pelo Art. 4º, à Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e Lazer (SME) a obrigação de instituir núcleo central e núcleos regionais para coordenar as ações desse programa. Tal secretaria, pelo Art. 5º, terá a responsabilidade de traçar diretrizes, realizar estudos, dar suporte e estabelecer convênios com diversas secretarias. Os custos ficam todos por conta da SME para estabelecer os projetos, nos termos do Art. 6º, “nas escolas que estejam sofrendo os maiores índices de violência”. Um projeto altamente propositivo, uma lei que organiza a ação, discrimina atividades e prevê recursos sem deixar nenhum espaço ao Executivo não poderia dar certo – daí o arquivamento após dois anos de tramitação, enquanto aguardava uma diligência que nunca foi cumprida.

O segundo projeto de lei é de autoria de Isaac Ainhorn (PDT), o PLL 222/04, que em seu Art. 1º institui o Programa Municipal de Prevenção e Combate ao Uso de Drogas e Tóxicos no Município de Porto Alegre. Com quatro artigos, seu parágrafo primeiro estabelece que seu objetivo é realizar “ações conjuntas de conscientização contra o uso de drogas e tóxicos, por meio de programas educativos, debates e seminários nas escolas públicas e particulares”. De imediato, define o projeto para o âmbito escolar, mas não somente, já que seus parágrafos segundo e terceiro destacam as formas de inserção das empresas, que poderão participar e terão, inclusive, benefícios fiscais, como o “desconto de até 1% (um por cento) na alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ou isenção do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano”. O programa, nos termos do Art. 3º, deverá ser feito em parceria pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), pela Smed e pela Fasc.

O segundo grupo é a *recusa* de uma agenda de proteção à criança baseada em *ações*. No primeiro deles, o vereador Wilton Araújo (PDT) protocolou o PLL 230/03, que em seu Art. 1º proíbe a comercialização de alimentos hipercalóricos nas escolas municipais, tais como balas, chicletes, salgadinhos, refrigerantes, determinando nos artigos seguintes também que toda e qualquer comercialização de alimentos dentro das escolas municipais deverá ficar sob supervisão e orientação de profissional de nutrição. O segundo projeto é de autoria do

vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 92/07, com apenas três artigos, que torna obrigatória a fiscalização pela rede de ensino, para fins de matrícula, a Caderneta de Vacinação. O terceiro projeto desse grupo é de Mônica Leal (PP), o PLCL 28/05, que em seu Art. 1º obriga a adoção de ambulatórios odontológicos nos postos de saúde perto de creches e escolas. Projeto em condições de ser incluído na Ordem do Dia, pelo parágrafo 1º, a empresa adotante “fornecerá instrumentais e materiais necessários ao andamento normal dos serviços profissionais”. No parágrafo 2º, indica-se que “pode o adotante registrar sua participação junto ao posto de saúde, através de placa de publicidade”. Nenhum deles logrou ser aprovado, este último constituindo uma agenda recusada, a do financiamento da sociedade aos serviços públicos. A problematização colocou a necessidade de *controle do corpo* da criança, mas a tramitação do projeto mostrou que os vereadores se recusam a legislar sobre esse tema; em parte porque o primeiro projeto – que depois seria retomado pela vereadora Sofia Cavedon (PT) – envolve grupos poderosos nas escolas, os empresários da alimentação. O segundo, porque objetiva transferir à SME atribuições que são da SMS no campo do cuidado do corpo. E o terceiro por querer transferir obrigações que são da iniciativa pública para a privada, na manutenção dos serviços de saúde. A recusa do parlamentar quer nos dizer o seguinte: não cabe ao Legislativo regular o que a criança come – ainda que, após uma discussão maior, outro projeto seja aprovado; não cabe ao Legislativo transferir atribuições entre secretarias, mesmo sob justificativa do compartilhamento de responsabilidades; e, finalmente, não cabe ao legislador repassar à sociedade suas responsabilidades. Quer dizer, arquivar uma proposição é no fundo uma afirmação, um posicionamento – tais projetos podem retornar e até ser aprovados etc., mas no momento em que se encontram arquivados, querem afirmar uma posição de recusa.

O terceiro grupo de agenda parlamentar no campo da proteção escolar é o mais evidente: é relacionado com a *segurança escolar*. Três projetos tratam dessa subagenda. O primeiro, o PLL 177/07, de José Ismael Heinen (PP), busca melhorar a sinalização de trânsito perto das escolas. No seu Art. 1º, altera o Art. 48 da Lei 8.133, que já havia sido alterada pela Lei 8.323, incluindo novo inciso no parágrafo 3º, prevendo que vias do entorno num raio de 500 metros de estabelecimentos de ensino sejam sinalizadas com faixas de segurança. Altera, ainda, o parágrafo 5º, responsabilizando a EPTC a providenciar o serviço. A Lei 8.133, de 12 de janeiro de 2008, tinha sido então assinada pelo então prefeito Raul Pont, dispendo sobre o Sistema de Transporte e Circulação no Município de Porto Alegre, daí a presença da EPTC. Heinen reforça, no mesmo Art. 48, parágrafo 3º, que deverá ter tratamento prioritário e sinalizações especiais “estabelecimento de ensino de primeiro e segundo graus, com

padronização que ofereça efetiva segurança aos alunos” e que “escolas ou estabelecimentos que reúnam deficientes deverão ter placas de sinalização que especificaram o tipo de deficiência, quando for o caso”. Nesta mesma linha vai o projeto de Neusa Canabarro (PDT), o PLL 254/06, com cinco artigos, que estabelece em seu Art. 1º que as vias onde houver escolas, públicas ou particulares, independentemente do fluxo de veículos no local, serão sinalizadas com faixa de segurança. Pelo Art. 3º, os estabelecimentos de ensino têm prazo de 180 dias para se adequarem à lei, isto é, pedir para instalar a faixa. O último projeto desse grupo é o PLL 60/06, da vereadora Manuela d’Ávila (PCdoB), com oito artigos, que institui o Programa Permanente de Prevenção de Acidentes Escolares, por meio da instalação de Comissões Internas de Prevenção de Acidentes e Violência Escolar (Cipaves) e do Fórum Municipal de Prevenção de Acidentes Escolares. O Art. 2º discrimina seus objetivos, entre eles o de “estreitar as relações da escola com a comunidade, reforçando-a como espaço de apoio às ações solidárias”. Em seu parágrafo único, indica a composição de suas instâncias e, pelo Art. 3º, seu objetivo é “estimular a mentalidade prevencionista na comunidade escolar”. Os demais artigos detalham sua composição, incluindo professores e alunos, além de direção da escola, bem como instituindo o Fórum Municipal de Prevenção de Acidentes Escolares.

O que nos dizem esses projetos? Primeiro, Heinen também tem consciência da importância da territorialidade escolar como lugar de políticas públicas; Canabarro, por mais que tenha originalidade em determinadas proposições, também utiliza receitas já feitas, em que “faixa de segurança” é sinônimo de proteção na escola. Mas é preciso também colocar o contexto em que tais projetos foram arquivados. Do meu ponto de vista, temas de agenda legislativa são anulados na luta contra os interesses do Poder Executivo. De fato, os projetos de lei aqui demonstram o contrário: o fato de que não foi a certeza prévia que suas propostas não seriam aprovadas que os imobilizou; ao contrário, os vereadores, pelo empenho na tramitação legislativa, mostraram que lutaram pela chance de vingar.

3.1.6 Adequação da lei

A atualização permanente da legislação educacional como agenda pública é algo novo. Ela pode ser definida como o esforço do legislador em aprofundar os conhecimentos, a técnica legislativa e a capacidade de produzir mais leis de educação de uma forma melhor. Inúmeros eventos e atividades pelo país, congregando os poderes legislativos, têm utilizado o conceito de *aperfeiçoamento legislativo* para revelar o compromisso da instituição política com sua atualização permanente. Os temas das agendas públicas em diversas esferas têm

recebido a contribuição de *papers* de inúmeros órgãos, com o objetivo a aperfeiçoar as formas de intervenção na agenda pública. É o caso das Oficinas de Trabalho de Aperfeiçoamento Legislativo promovidas pela Secretaria do Governo Federal⁷¹, com o objetivo de subsidiar os deputados federais sobre a questão do trabalho escravo, e os seminários de aperfeiçoamento legislativos promovidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás⁷². Tais iniciativas estão no contexto das necessidades do parlamento no século XXI, como assinala Polveiro Jr. (2006, s/p):

Então, se considerarmos esse fato e o crescimento exponencial do conhecimento humano, grande parte dele disponível na Internet, veremos que a sociedade não pode ficar esperando, às vezes décadas, para que os Parlamentos resolvam produzir um instrumento legal para normatizar um fato que está ocorrendo hoje e que, amanhã, talvez não exista, ou ocorra de modo diverso. Muitas vezes, quando uma lei é editada já está obsoleta pelos fatos. É preciso tornar mais célere o processo legislativo, adequando-o às demandas da sociedade e às novas tecnologias, e apurando os mecanismos decisórios dos Parlamentos, o que não quer dizer que as leis devam ser feitas com apodamento, sem uma profunda reflexão.

A atualização permanente é uma necessidade do parlamento, mas poucos são os projetos nessa área na Câmara Municipal de Porto Alegre. Encontrei apenas três, que correspondem a 7,3% dos projetos aprovados. É o que fazem dois vereadores que tiveram seus projetos aprovados. O primeiro deles, Renato Guimarães (PT), com o PLL 14/03, altera em seu Art. 1º a redação dos artigos 4º, 7º e 8º da Lei 8.423, introduzindo a expressão “orientação sexual” na lei que institui na Rede Municipal de Ensino Público de Primeiro e Segundo Grau o conteúdo “educação antirracista e antidiscriminatória”. O segundo projeto, de autoria de Neusa Canabarro (PDT), o PLL 31/05, de grande complexidade, inclui, pelo Art. 1º, o Cadastro Permanente de Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (Capene), para fins educacionais, isto é, “para garantir o atendimento especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais” nos termos da lei. O projeto, em seu parágrafo primeiro, prevê a sua regulamentação após ouvir as entidades do meio e determina a criação de sistemas de informação para darem conta de seu serviço. O Art. 2º trata do estabelecimento da política de pleno acesso ao aluno portador de necessidade especial e as medidas que devem ser seguidas, em seus itens de I a IV, como a “inclusão da educação especial como modalidade de educação escolar no sistema educacional do município”.

Por que a adequação das leis de educação é tema de agenda do Legislativo? Minha hipótese é que não se trata apenas de um aperfeiçoamento legislativo. Ele existe, é claro, é um

⁷¹ Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/aperfeicoamento_legislativo_para_combate_ao_trabalho_escravo_306.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

⁷² Disponível em: <<http://al-go.jusbrasil.com.br/noticias/3159380/seminario-de-aperfeicoamento-do-legislativo-tem-inicio>>. Acesso em: 23 ago. 2012.

conceito que vem emergindo recentemente no campo dos estudos legislativos, mas é preciso ver o aperfeiçoamento legislativo em si, como o sintoma de algo mais profundo definido por François Ost, em sua obra *O tempo do direito* (1999). Ost é um dos primeiros estudiosos da atualidade a abordar o tema das relações ente o direito e o tempo. Retomando os mitos antigos, o autor observa que, na sua origem, Kronos é marcado pela violência e negação, um Deus que corta sua relação com o passado e com o futuro. Esse mito explica metaforicamente o funcionamento de todos aqueles seres para os quais há um *não tempo*, ou seja, tomando-se um exemplo atual, ajuda a compreender por que para países pobres o passado não passa nunca, ou outros países em que o presente parece ficar eterno.

Ost (1999) usa os mitos para saber qual relação existe entre a sabedoria do tempo e a sabedoria do direito, entre a historicidade e o campo jurídico – das leis, daí o vínculo com a análise desses projetos. Ele observa que *o tempo cristaliza as leis*, mas os homens desejam sempre fazer um bom governo. Se o tempo é uma instituição social, a função principal do campo jurídico é contribuir para sua construção. As instituições jurídicas da sociedade sofrem a ação do tempo e do direito – e aí, as leis aprovadas instituem um tempo, cristalizam-no. Ora, para o bom governo é necessário instituir formas também de destemporalização, formas que permitam a mudança e a evolução das leis.

O tempo do direito (ibidem) é um estudo de filosofia do direito, é verdade, mas que pergunta pelas condições de experiência que a lei encarna do tempo público. Quando é o tempo para mudarmos as leis? Quando é o tempo para atualizar as leis? Quando as leis são tomadas como imóveis, estamos diante de uma recusa do tempo, recusa das transformações que o tempo impõe – de certa forma, expressão de nossa nostalgia de eternidade. As leis precisam assumir que vivem no tempo humano, e os legisladores, darem-se conta da incerteza das leis frente às necessidades de mudanças. *O direito precisa escrever sua própria história*, diz Ost (ibidem). Por isso, as leis que parecem algo imutável são mudadas, são aperfeiçoadas. Talvez esta seja uma das grandes funções do legislador na atualidade, não apenas exercer a função legislativa, *fazer leis*, mas também incluir em sua definição um *atualizar as leis*, reinterpretar a lei à luz das questões contemporâneas, o que, na expressão do autor, “restitui a tradição à sua verdadeira dimensão: o poder de transmitir mundos possíveis” (ibidem, p. 32). E ainda na definição de Ost,

A questão já não é liquidar a tradição, mas submetê-la a um processo permanente, crítico e reflexivo, de revisão que, ao mesmo tempo, lhe assegure uma consciência mais exata da sua singularidade e lhe facilite uma abertura dialógica com as outras tradições num espaço público de discussão – científico, artístico ou político – que está em grande parte por construir. (ibidem, p. 156).

A inspiração de Ost é em Portalis, para dizer que os códigos dos povos fazem-se com o tempo, mas não se fazem completos propriamente ditos. *Não se pretenderá regular tudo na lei*, máxima de abertura que permite sua atualização. Na época de Portalis, na ausência de texto preciso, os juízes baseavam-se na tradição geral, reportavam-se a um uso constante, uma sequência ininterrupta de decisões semelhantes: “podemos confiar no tempo, pois o mesmo, inclusive, acabará com as más leis” (OST, 1999, p. 297). E o autor diz com uma clareza excepcional: “A ordem é pois excepcional: é o caos que é a regra” (ibidem, p. 329). Por isso, a adequação de leis vira projetos aprovados, com pouca resistência. Ninguém critica uma atualização legal, porque se trata de uma melhoria – pensa o vereador. Mas é mais, é a sua verdadeira natureza no que se refere à fabricação das leis, esse espaço vazio à espera de uma atualização. Como agenda pública legislativa no campo da educação, ela quer nos dizer que mesmos as leis da educação são efêmeras e inconstantes, que seu destino é perecer com o tempo e, daí, a função do guardião das leis é fazer o que estiver ao seu alcance para atualizá-las ainda uma vez.

3.1.7 Transporte escolar

Na agenda legislativa da Câmara Municipal, o transporte escolar ocupa o lugar privilegiado de proposições arquivadas. Isso porque, dos 14 projetos no período de 2001 a 2008, apenas três foram aprovados (7,3%), sete foram arquivados (14%) e quatro foram rejeitados (28,5%). Junto com *currículo escolar, organização e funcionamento e políticas públicas*, o dado revela que, ao menos em quatro áreas, há uma recusa do legislador em produzir políticas públicas. Claro que, em face da situação do arquivamento da maioria (11 projetos), há um potencial a recuperar de projetos arquivados que pode resultar na aprovação de parte dessas proposições que poderiam ser transformadas em agenda. Nesse sentido, poderíamos usar o termo de *agenda em estado nascente*. Vejamos primeiro as características da agenda aprovada. São três projetos.

O primeiro é do vereador Raul Carrion (PCdoB), o PLL 224/03, que, no corpo do seu Art. 1º, estabelece que, em caso de roubo, extravio ou furto da Carteira de Passagem Escolar, o “beneficiário poderá solicitar a emissão de uma carteira provisória”. A lei, com quatro artigos, diz ainda que a carteira provisória deverá estar acompanhada de Carteira de Identidade, para usar passagens já adquiridas. O parágrafo primeiro diz que o pedido dessa carteira provisória deverá ser feito junto com a ocorrência policial à EPTC, e o parágrafo

segundo, que será expedida no mesmo dia, mas, nos termos do parágrafo terceiro, o aluno não poderá comprar passagens novas, valendo por esta razão, nos termos do parágrafo quatro, por 14 dias. O segundo projeto, do vereador Ervino Besson (PDT), o PLL 224/02, é menor ainda, conta com apenas um artigo, no qual é suprimido o item endereço das carteiras, mas que assinala, entretanto, que o endereço deverá fazer parte de um cadastro geral do órgão competente. Dos três projetos, o de maior complexidade é das vereadoras Manuela d'Ávila e Sofia Cavedon, o PLL 106/05, que em seu Art. 1º institui o Programa de Transporte Escolar Municipal *Vou à Escola* no município de Porto Alegre. O projeto de lei é extenso e complexo, conta com dez artigos e diversos itens por artigo. Define o programa no Art. 2º como “serviço de transporte dos alunos que não possuem condições de arcar com o custo da passagem”. As condições para participar do programa estão especificadas no Art. 3º: “estar matriculado e frequentando a escola pública”. Os critérios de inclusão estão detalhados no Art. 4º. O primeiro critério é, evidentemente, “não ter conseguido vaga em escola próxima à residência”. Para se ter uma ideia do detalhamento, o item II desse artigo estabeleceu também a distância mínima da escola e da casa – 1 km para crianças até 12 anos e mais para duas novas faixas de idade. O parágrafo 2º do item quarto do artigo quarto – tamanho é o desdobramento – dá “prioridade de participação no programa aos alunos portadores de necessidades especiais”. O Art. 5º ainda estabelece que a implantação do programa fica a cargo do Executivo municipal, que o regulamentará em 60 dias, considerando inúmeros itens. Só nos *considerandos* do projeto de Cavedon, são 12 os critérios a serem estabelecidos – já dá para imaginar a contestação da procuradoria a tudo.

O que estes projetos mostram em termos de agenda? Nos dois primeiros, que o vereador se limita a propor procedimentos integrantes de políticas públicas, no caso corrigir detalhes que emperram o procedimento para obtenção de carteira de passagens ou sua manutenção. Eles não são problemas menos importantes, ao contrário, chegaram ao vereador muitas vezes por demanda da população, que enfrentou o problema de perder a carteira, por exemplo. No terceiro caso, novamente, há uma diferença substantiva: trata-se da elaboração de uma política pública propriamente dita. Nesse caso, o mais importante é que Cavedon e Manuela tomaram a iniciativa de propor política pública, recuperando na sua totalidade a função legislativa do parlamento. Claro, aqui e ali, suas autoras tomaram o cuidado de resguardar-se – há um parágrafo único no Art. 5º que indica que o Decreto de Regulamentação deverá ser aprovado pela Comissão Coordenadora do Programa de Transporte Escolar Municipal, que no artigo seguinte é criado com sete membros de entidades: EPTC, Comtu, Smed, CME entre outras.

Mas o fato é que Cavedon e Manuela *propuseram uma agenda complexa e não desistiram dela* – o projeto só foi aprovado em 2010, e a educação logrou uma política pública de transporte graças à intervenção do Poder Legislativo. Isso leva tempo: os dois primeiros projetos levaram um ano para tramitar, poderia ter sido menos. Pior ainda é o projeto de Cavedon e Manuela, que levou exatos 68 meses para ser aprovado. Entendo que a agenda legislativa educacional que melhor corresponde a uma competência do legislador é a proposta pelo último projeto. Primeiro porque se trata de um projeto sobre uma necessidade grave dos estudantes, o transporte escolar da perspectiva dos direitos; segundo porque seu projeto apresenta uma solução construída coletivamente.

Todavia há ainda sete projetos que sequer conseguiram vencer a oposição para se transformarem em agenda pública. Que características possuem estes? Ou ainda, o que na questão dos direitos ao transporte provocou tanta negociação entre os vereadores que se determinou seu arquivamento? Que temas no campo do transporte escolar não são, até o momento em que este trabalho é feito, passíveis de ser transformados em agenda pública?

A agenda legislativa do transporte escolar é particularmente interessante pelas combinações entre temas e atores que sugere. A primeira característica que emerge desses projetos arquivados é a recusa em conceder a *universalização da gratuidade da passagem escolar* no transporte coletivo ao estudante, isto é, fazer avançar a problemática instalação de uma política de *isenções absolutas no transporte coletivo*. Três projetos de lei tratando disso foram arquivados.

O primeiro, do vereador Cassiá Carpes (PTB), o PLCL 6/01, um projeto pequeno com três artigos, no seu Art. 1º isenta os estudantes do ensino fundamental e médio do pagamento da tarifa do transporte coletivo, por ônibus, no município de Porto Alegre. Essa proposta é radical nos seus dois parágrafos, nos quais descreve os beneficiários dessa política, apenas exigindo que morem em Porto Alegre e tenham carteira estudantil. O segundo projeto, do vereador Ervino Besson (PDT), o PLCL 7/03, em seu Art. 1º cria o passe livre para o estudante carente no município de Porto Alegre. A lei, composta por sete artigos, trata praticamente do mesmo tema, apenas descreve mais em seus artigos o processo de concessão do benefício. Por exemplo, no parágrafo único desse artigo limita a renda familiar até dois salários mínimos e que o estudante resida até 800 metros da escola, estabelecendo também, no Art. 3º, os limites mínimos de frequência escolar para usufruir do benefício. O legislador tentou, ao menos, estabelecer a fonte de compensação para os benefícios no Art. 4º – os do dia de passe livre – para esse direito. O terceiro projeto novamente é do vereador Cassiá Carpes (PTB), o PLL 98/01, que reedita seu primeiro projeto, modificando-o, mas é

praticamente o mesmo, já que, em seu Art. 1º, isenta estudantes da rede de ensino fundamental e médio do pagamento de passagem, mas assinala que a isenção só vale durante os dias de aula.

Que dizem esses projetos? Que o Legislativo ainda tem uma *agenda populista* no campo educacional. Que projetos tecnicamente inviáveis podem ser propostos unicamente com o objetivo de angariar votos. Por que eles são tecnicamente inviáveis? Porque é uma concessão pública que tem um custo e exige uma contrapartida, ao menos neste sistema de organização do transporte. E para uma proposta populista tudo vale, inclusive, como faz o vereador, reeditar projetos de lei sob outros formatos.

O segundo grupo de projetos arquivados não trata da universalização do acesso ou da gratuidade ampla e irrestrita aos estudantes pobres, mas da extensão dos direitos do acesso ao uso da passagem escolar a novos grupos estudantis. Dois são os projetos nesse campo. O primeiro deles, do vereador Mauro Zacher (PDT), o PLL 23/05, modifica a lei das passagens escolares, a Lei 6.998, de 1992, para estendê-las aos estudantes de pós-graduação. Seu projeto, com apenas três artigos, altera o parágrafo 1º do Art. 3º da referida lei, estendendo o direito aos estudantes de graduação, pós-graduação e cursos sequenciais que passam a ser beneficiados, autorizando novas entidades a confeccionarem a carteira estudantil, como centros e diretórios acadêmicos, a União Estadual dos Estudantes (UEE), o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERGS), o Sindicato dos Professores do Ensino Privado (Sinpro), a Associação dos Trabalhadores em Educação Municipal (Atempa) e o Sindicato dos Professores das Instituições Federais do Ensino Superior de Porto Alegre (ADUFRGS). O segundo projeto, do vereador Wilton Araújo (PTB), o PLL 129/03, altera o parágrafo único do Art. 3º da Lei 5.548 e demais, relativo ao transporte escolar, para incluir “os estudantes que comprovarem a prática do escotismo” que terão direito “a um acréscimo de vinte e cinco passagens mensais” a mais, além das que utiliza para as atividades escolares. Esses projetos esquecem uma discussão fundamental: que critério justifica a inclusão de novos direitos na agenda legislativa? Reivindicação popular? Justiça social? Ou seria a ligação pessoal dos vereadores – Zacher, com a universidade, Araújo, com os escoteiros? Dessa forma, inúmeros atores poderão pleitear direitos no campo do transporte coletivo, e aí haverá um problema para o sistema como um todo. Seu arquivamento, entretanto, é positivo: revela que o parlamento rejeita a ampliação de novos direitos sem uma discussão profunda; rejeita a ideia de benefícios *a la carte* e exige uma discussão maior – o que os projetos arquivados aguardam.

O terceiro grupo de projetos de lei arquivados nesse campo revela que legislador não considera sua competência a “reforma da burocracia da passagem escolar”. Quer dizer, o vereador pode ter interesse na reforma dos procedimentos administrativos da passagem escolar, mas no seu conjunto, na visão do plenário, ainda são vistos como competência do Executivo. O legislador quer legislar sobre a burocracia da passagem escolar, quer melhorá-la, mas não sabe exatamente como conduzir o processo, e o projeto é arquivado. O primeiro é do vereador Maurício Dziedricki (PTB), o PLL 224/08, com apenas dois artigos. No Art. 1º, autoriza o Executivo municipal a permitir a recarga bipartida do Cartão de Passagem Escolar, definindo-a no parágrafo único como a “possibilidade de fracionar, em 2 (duas) vezes a recarga do cartão de passagem escolar”. O segundo, da vereadora Manuela d’Ávila (PCdoB), o PLL 6/05, projeto com três artigos, no Art. 1º altera o parágrafo 2º do Art. 1º da Lei 5.548, para autorizar o uso das passagens escolares inclusive aos sábados, domingos e feriados, dias em que tradicionalmente não há aula. Que significam tais projetos no campo da agenda legislativa? Que os vereadores recusam alterar detalhes dos procedimentos do Executivo, como no projeto de Dziedricki; que o Legislativo se recusa a apoiar iniciativas populistas que não se originam apenas na direita, mas também, na esquerda – e daí, a rejeição da proposta de Manuela.

Há, ainda, no conjunto dos projetos arquivados (observe que arquivados aqui inclui também os rejeitados) dois projetos que, finalmente, tratam da agenda da *unificação da passagem escolar*. O primeiro, do vereador Raul Carrion (PCdoB), o PLL 244/01, lei composta por 11 artigos, institui no Art. 1º o benefício da passagem escolar unificada para alunos e professores, exceto os que já recebem vale-transporte. O segundo projeto é do vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 240/01, que no seu Art. 1º institui a passagem escolar unificada no serviço de transporte coletivo, mas por lotações. O projeto de lei, com oito artigos, estabelece no mesmo que seu valor corresponderá a 66,66% da tarifa em vigor. Que significa a decisão pelo arquivamento desta subagenda do transporte escolar? Que o Legislativo se recusa alterar o modelo de passagem escolar existente. É a posição conservadora, de que fala Oliveira (2008), assumida pelo parlamento, mais uma vez. Mais: recusa-se a estabelecer uma política de transporte escolar para lotações. Essa agenda arquivada é, em parte, resultado da pressão que fazem sobre o corpo legislativo os empresários do transporte coletivo, que rejeitam a ideia de estenderem, às suas custas, novos direitos ao estudante. Que espécie de meia passagem escolar é essa que corresponde a 66,66% do custo, se não outra concessão aos interesses dos empresários? Esses projetos foram

arquivados porque revelam que há temas espinhosos no Legislativo e que não se constituíram em agenda de excelência.

3.1.8 Currículo escolar

Três projetos de lei da agenda relativa ao *currículo escolar* foram aprovados pelos vereadores nesse período. Elas correspondem a 7,3% dos projetos aprovados, enquanto que os projetos arquivados (oito) correspondem a 16%, constituindo também, entre os projetos arquivados, outro notável caso de agenda recusada pelo Legislativo. Vejamos antes os projetos aprovados. O primeiro projeto de lei é de José Ismael Heinen (PP), o PLL 119/05, que autoriza, em seu Art. 1º, a inclusão de conteúdos de caráter turístico no currículo escolar. O conteúdo definido nos termos do artigo segundo, como

[...] toda e qualquer atividade que vise dar ao aluno conhecimento das peculiaridades históricas, culturais e turísticas inseridas na história ou na formação do município, tais como visitação a museus, prédios históricos, parques públicos, locais de interesse socioculturais e ambientais, lendas e mitos, entre outros.

Um detalhe chama a atenção no Art. 3º: “o conteúdo de caráter turístico e cultural será ministrado, preferencialmente, no local a que se refere o ensinamento”. O segundo projeto é de Clênia Maranhão (PPS), o PLL 125/05, projeto com quatro artigos, que no Art. 1ª trata de determinar que os exames escolares devem observar as datas religiosas, assegurando-se, pelo artigo segundo, a transferência de datas de trabalhos escolares que coincidirem com período de guarda religiosa. O terceiro projeto, de autoria de Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 48/01, projeto composto por sete artigos, institui no Art. 1º o ensino de noções de primeiros socorros como integrante de componente curricular – sem indicar qual –, “porém, não se constituindo em matéria de reprovação”, nos termos do Art. 2º. Em seu Art. 4º, assinala que é obrigação da Secretaria Municipal de Saúde, em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação.

Mas, de fato, o que significa a agenda *currículo escolar* para o Poder Legislativo nesses projetos? Ou ainda, que significa sua aprovação? Heinen fez um projeto que combina o pragmatismo voltado para a educação às políticas liberais de memória e o suposto papel do Legislativo no ordenamento pedagógico do conteúdo escolar; Maranhão propõe atender à reivindicação de grupos religiosos e faz com que sejam respeitados na organização escolar; e Souza introduz uma disciplina que é mais um conteúdo escolar. Eles revelam que o legislador tem um conflito interno: ele pode ou não legislar sobre conteúdos escolares? Preferem

enfrentar as críticas de educadores, que dizem que não é responsabilidade do Legislativo propor conteúdos escolares. Algumas propostas passam porque não afetam radicalmente os conteúdos já ministrados, outras não. Por outro lado, tem mais sucesso quem combina sua proposta de disciplina com as propostas pedagógicas mais recentes. Finalmente, propostas curriculares de consenso são respeitadas, como no caso de Heinen. Mas nem todos os projetos de currículo têm esse destino – que é raro – de serem aprovados. É que há um grande debate entre educadores e vereadores sobre o direito de parlamentares proporem o campo curricular.

Os projetos de lei indicam que o tema é considerado relevante para o parlamento. As críticas dos educadores à iniciativa dos vereadores foi objeto de uma reunião importante em 2001. No dia 27 de março daquele ano, Sofia Cavedon, Haroldo de Souza, João Carlos Nedel, Marcelo Daneris e Maria Celeste se reuniram no Plenário Aloísio Filho com diversos representantes da área educacional. Estiveram presentes Jaqueline Moll, representando a Secretaria Municipal de Educação, Zita Possamai, representando a Secretaria Municipal de Cultura, Maria Otilia Susin, presidente do Conselho Municipal de Educação do Município de Porto Alegre, e Joaquim Terra Pinto, diretor-geral da Associação dos Trabalhadores em Educação. Havia também uma série de representantes de escolas municipais, como a EMEF João Piaget, Tristão Sucupira Vianna. Maria Otilia Susin encaminhou através do Ofício 21/2001, o parecer de Maria Emilia Pereira, assessora para assuntos jurídicos do CME, com a informação 06/2001, intitulada “competência da Câmara de Vereadores para legislar sobre a inclusão de disciplinas ou conteúdos nos currículos escolares”.

O papel delegado para a Comissão de Educação nessa reunião foi inestimável para o Legislativo, pois ali estabeleceu uma referência que seria agregada às discussões de diversos projetos de lei sobre conteúdos de ensino. Na verdade, atualizou uma discussão entre o Legislativo e o Conselho Municipal de Educação, que lutam pela competência de regular o campo dos conteúdos escolares. Nesse encontro, o Conselho Municipal de Educação recuperou a memória de seu parecer emitido em consulta anterior do ano de 1999, então ao vereador José Valdir, sobre projeto de sua autoria que instituía na rede municipal de ensino o conteúdo referente a dependência química. O conselho foi contra. Além disso, o conselho também havia sido consultado anos antes sobre processo que visava à introdução de conteúdos de educação antirracismo e antidiscriminatória no currículo escolar, quando também foi contra. Sua posição segue o Parecer 286/99 do Conselho Estadual de Educação, que dá pela mesma rejeição para o nível estadual: conteúdos de matérias de ensino não devem ser objetos de matéria legislativa. Ainda que haja pareceres anexados e leis, no interior dos debates transcritos pela taquigrafia temos interessantes argumentos ao longo da discussão. A

vereadora Sofia Cavedon, que abre os trabalhos, lembra que já estavam em discussão na Câmara Municipal dois projetos de lei que criavam disciplinas ou introduziam temas no currículo escolar. Para Maria Otilia Susin, o Conselho Municipal de Educação tem um conhecimento profundo das leis da educação porque é seu interprete:

[...] enquanto é interprete de uma legislação, o Conselho Municipal de Educação tem de evitar aquilo que se chama de “antinomias”, ou seja, ele tem de evitar que, ao fazer um pronunciamento, ele entre em conflito com a Lei maior, que é a lei que determina as competências dos colegiados. O que significa uma antinomia: É quando temos duas leis, uma que permite e outra que proíbe a mesma matéria. (p. 3).

Susin preocupa-se com uma análise do ordenamento jurídico e o primeiro ponto de importância é o princípio de colaboração que estabelece que estado, União e municípios se tratem como iguais, sem hierarquia e subordinação, no qual as partes têm autonomia e cooperam entre si. “Todas as leis emitidas, tanto em nível federal quanto estadual ou municipal têm o mesmo valor jurídico, desde que não entrem em conflito com aquilo que elas irão instituir e que elas contemplem a competência de cada uma das esferas” (p. 4). A consequência, a existência de competências concorrentes e privativas, está na raiz da concepção de que o município possui competências próprias em relação à ordenação da sua educação. No que se refere ao estabelecimento de leis na educação, entretanto, Susin faz um destaque:

O Município de Porto Alegre, ao criar a Lei do Sistema Municipal de Ensino, delegou para o Conselho Municipal de Educação competências que eram suas, que eram próprias do Município, que estavam na Lei, e, conseqüentemente, por serem próprias, ele pode delegar para o Conselho Municipal de Educação, e foi isso que o Município fez. (p. 5).

A possibilidade de normatização dada ao Conselho Municipal de Educação, assinala Susin, advém do fato de que no Art. 11 da LDBEN possibilita-se que os municípios tenham seus sistemas normatizadores de ensino, da mesma forma que o Art. 9 determina a existência do Conselho Nacional de Educação. Essa condição é uma opção dos municípios, já que “ou ele cria o seu sistema ou o município continua junto com o sistema estadual, recebendo delegações desse sistema” (p. 6). E continua:

Acredito que é bom ressaltarmos a diferença do trabalho que existe entre o Poder Legislativo Municipal e o Conselho Municipal de Educação. O Poder Legislativo Municipal legisla, como a própria palavra diz, ele faz leis; o Conselho Municipal de Educação não legisla, ele faz normas a partir das leis. Somos um órgão normativo que tem de observar as leis que existem em todas as esferas e que nos atingem diretamente. Nesse sentido, a LDBen, em seu capítulo II, da Educação Básica, seção 1, das disposições gerais, Art. 26 diz: “Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar por uma parte diversificada”[...] Em consequência

disso, o Conselho Nacional de Educação já instituiu aquilo que os dois Projetos de Lei pretendem instituir aqui na Câmara de Vereadores, que é o 39/01 e o 48/01. Esses dois projetos de lei estão trabalhando com conteúdos e currículos das escolas da rede pública municipal. E conteúdos e currículos das escolas da rede pública municipal são competência do Conselho Nacional e do Conselho Municipal de Educação. (p. 7-8).

Susin lembra que o Conselho Nacional de Educação emitiu três resoluções, cada uma tratando de um nível de ensino – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio –, de caráter mandatório, ou seja, “tem de ser obedecida e não discutida, inclusive pelo Conselho Estadual e pelo Conselho Municipal de Educação” (p. 9). A presidente do CME dá como exemplo que a resolução estabelece princípios norteadores das ações pedagógicas, como o de solidariedade. “A questão da doação de sangue é um princípio ético de solidariedade”, diz. O Art. 10 da Lei 8.198, que cria o Sistema Municipal de Educação, diz que o Conselho Municipal de Educação tem competências delegadas, entre elas a de fixar normas complementares, nos termos da lei, para o currículo dos estabelecimentos de ensino. E o Art. 16 da mesma lei ainda institui o Congresso Municipal de Educação como fórum máximo de deliberação dos princípios das ações das escolas da rede municipal, pelo menos de quatro em quatro anos. Por exemplo, no II Congresso das Escolas Municipais, Susin destaca que a diretriz 7 propôs potencializar a participação da comunidade no processo de construção do conhecimento, além de ampliar e qualificar os espaços de discussão que envolvam todos os segmentos da comunidade para que se aprofunde a proposta político-pedagógica.

Nesse sentido, então, nós também teríamos de analisar que o estabelecimento do currículo nas escolas da rede municipal, ele se dá através de um processo democrático de escuta e retorno para a comunidade, processo esse que se caracteriza na pesquisa socioantropológica, realizada pelas escolas da rede municipal, através dos seus professores que vão até a comunidade, fazem uma pesquisa dessa comunidade, de toda a cultura, hábitos, conhecimentos, desejos daquela comunidade que circunda a escola, trazem essa pesquisa para dentro da escola, fazem o levantamento das falas significativas que apareceram nessa pesquisa, e, a partir dessas falas significativas, que depois são devolvidas e analisadas com a comunidade, então é um processo de ir e vir, e é um processo de discussão da cultura da comunidade dentro da escola. Então, a partir dessas falas significativas, as escolas da rede municipal estabelecem os conceitos que vão se desdobrar em conteúdos que serão trabalhados em todos os anos/ciclos das escolas da rede municipal. A comunidade e a escola, num processo de discussão, de troca, estabelecem os currículos e os conteúdos a serem trabalhados nas escolas da rede municipal. Então, isso nos faz perceber que, mesmo a educação sendo uma ação pública das mais normatizadas possíveis, porque tem lei para tudo na educação, em todas as esferas, ela não se torna uma questão puramente legal, e ela passa a ser uma discussão extremamente democrática a partir do mundo em que a comunidade é trazida para fazer a discussão. (p.13-14).

João Carlos Nedel, que tem entre seus projetos ações de educação, questiona com a pergunta central: “Qual seria a forma de diálogo do Conselho com o Legislativo Municipal”? A mesma questão é colocada pelo vereador Raul Carrion:

Creio que temos de ocupar espaço, temos de abrir espaços. Eu acredito na participação popular, na sabedoria popular, mas também não faço um fetiche disso, é preciso que trabalhem, porque senão, espontaneamente, o povo teria mudado o mundo, e ele não muda. Então, creio que temos de colocar a participação popular, mas não podemos abdicar de nosso papel.

Joaquim Terra, da direção da Atempa, afirmou:

É uma grande discussão essa relação entre os organismos que normatizam determinadas atividades, determinadas políticas públicas e as casas legislativas, que geram leis. Eu acho que ela (Otilia) falou de um tipo de competência. Nós do movimento sindical gostamos sempre de colocar uma dicotomia, uma outra postura. O tipo de competência sobre a qual a Profa. Otilia falou, é a competência legal, a competência normativa, a competência das autoridades. Mas há outra competência, que é a competência política. [...] De repente um vereador apresenta uma proposta aqui, fruto de uma demanda do movimento social. Não é dele, da cabeça dele; é fruto de uma demanda do movimento social. Como é que nós podemos estabelecer um diálogo, para discutirmos a questão da competência política, da competência de pôr em prática, de efetivar, de fato, um projeto educacional que garanta, a meu ver, primeiro, a identidade nacional. (p. 19-20).

Joaquim Terra referia-se ao fato de que sentia, pela adoção de um discurso legalista, o afastamento de instituições do movimento social da questão normatização da educação. Susin dá-se conta da angústia que cerca os participantes que são atores políticos: ela não abre mão do *abotoamento* que existe na legislação, mas reconhece que existe uma margem de participação da sociedade no estabelecimento de currículos e disciplinas escolares, já que a lei federal coloca que parte do ensino das escolas deve ser diversificado por decisão das comunidades, das escolas e dos Conselhos de Educação. E diz:

Não é competência do Legislativo municipal ou estadual estabelecer currículos ou estabelecer conteúdos para serem trabalhados nas escolas dos sistemas de ensino. Por quê? Porque essa questão, vereador, na hierarquia das leis, conforme foi colocado, uma lei dessas entra em conflito com outras que já são estabelecidas em outros níveis e, conseqüentemente, torna-se uma lei inócua, no caso.

A ideia de defesa de uma relação dos vereadores não com as escolas através de leis de conteúdos de ensino, mas com o Conselho, através de negociações e tratativas políticas sobre temas de interesse, emergiu do debate. “O Conselho Municipal de Educação está aberto ao diálogo com a sociedade como um todo e também com o Poder Legislativo municipal” (p. 23). A proposta é, inclusive, de parte do cidadão, o incentivo à participação nos fóruns que decidem os conteúdos transversais. Sofia, que intervém na discussão, conclui:

Portanto, de alguma maneira, nós delegamos a um processo participativo na cidade esta construção. Fica contraditório, então, nós, vereadores, de fora – porque estamos fora do sistema, nós delegamos e instituímos esse sistema – [...] opinar sobre o currículo lá na escola. Nós temos de pegar esse grupo que está mobilizado em torno de determinada questão, mobilizá-lo para dentro do congresso municipal, mobilizá-

lo em torno da comunidade escolar, mobilizar os representantes no Conselho Municipal, discutir com a Secretaria Municipal de Educação. (p. 24).

Jaqueline Moll, participante da reunião e exercendo a função de coordenadora pedagógica da Smed, coloca a questão da qualidade do projeto de educação em andamento em Porto Alegre. Ela quer saber os saberes e valores com os quais os alunos terminam a educação fundamental e média. “Nós estamos lá com vários projetos de vereadores, tentando-lhes dar resposta” (p. 25).

Os vereadores, em sua maioria, têm uma noção desse debate e por essa razão, em parte, que certa ideia de currículo como espaço privativo da competência escolar se afirmou. A prova é que em oito projetos de lei o Legislativo decidiu pelo arquivamento, reconhecendo-se aí que se trata de um campo que os vereadores recusam-se a legislar. São propostas de disciplinas também voltadas para o conceito de *proteção do jovem*. O primeiro grupo pode ser incluído na categoria de projetos que visam a proteger o corpo do aluno do que pode causar dependência. Nesse grupo, destacam-se os projetos de Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 80/05, que determina a inclusão no currículo das escolas dos conteúdos de *educação científica, preventiva do uso de fumo, álcool e drogas*, a ser elaborado pela Smed, ouvido o Conselho Municipal de Entorpecentes. Além disso, nos artigos seguintes, a proposta obriga a Smed a criar uma comissão de prevenção do uso do fumo, álcool e drogas, na qual participarão um médico e um psicólogo dos quadros municipais. O outro projeto é de Cassiá Carpes (PTB), o PLL 128/01, que inclui disciplina sobre os efeitos de substâncias que causam dependência. Na mesma linha está o PLL 126/04, de Sebastião Melo, com apenas três artigos, o qual diz:

Nas escolas municipais mantidas pela Prefeitura de Porto Alegre, nos níveis de 1º e 2º graus, é obrigatória a inclusão no currículo escolar de estudos de prevenção sobre o malefício do uso do fumo e álcool conforme programa a ser elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, depois de ouvido o Conselho Municipal de Educação ou outro órgão similar que o substitua. (p. 2).

O último projeto é do Dr. Raul (PTB), o PLL 88/07, que em seu artigo primeiro diz que “fica instituído o Ensino de Prevenção contra as drogas, aids e outras doenças sexualmente transmissíveis no currículo escolar dos ensinos fundamental e médio das escolas da rede municipal de Porto Alegre”, formação ampla, sem carga definida, com programa elaborado pela Smed e pela SMS.

Que significam esses projetos arquivados? Que o parlamento se recusa a legislar sobre currículo escolar no que se refere ao que deve ser dito aos jovens sobre qualquer tipo de droga; que o legislador identifica as instâncias responsáveis: escola, equipes da SMS e Smed,

mas de alguma forma a existência desses temas em seus projetos significa que os vereadores não conseguem, por alguma razão, se comunicar com tais instâncias; que os projetos são muito semelhantes entre si nesse campo, em que drogas, fumo, álcool se confundem com “aquilo que é prejudicial à criança”. Que uma discussão sobre legalização das drogas jamais seja colocada, mais uma vez indica o caráter conservador dessa posição, que relega à escola a responsabilidade que esta reivindica.

O segundo grupo é de projetos arquivados com a agenda curricular que envolve a questão da cidadania. O primeiro, diretamente; o segundo, indiretamente. O primeiro é de Mauro Zacher (PTB), o PLL 145/08, com cinco artigos, que no Art. 1º determina a inclusão das noções de ética e cidadania no currículo de ensino fundamental das escolas públicas municipais. O segundo, de autoria do vereador Almerindo Filho (PTB), o PLL 39/01, em seu Art. 1º obriga aos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal a incluir em seus currículos disciplina de conteúdo pedagógico que verse sobre a importância de doação de sangue a partir da quarta série do ensino fundamental – conforme seu Art. 2º. O terceiro projeto é de autoria do vereador Aldacir Oliboni (PT), o PLL 333/05, que no seu Art. 1º inclui o ensino de Língua Brasileira de Sinais no interior da disciplina de Língua Portuguesa, sendo responsabilidade do Poder Executivo determinar o número de horas-aula e a série, bem como realizar “o aperfeiçoamento técnico-didático do corpo docente, ficando autorizado a firmar convênios e parcerias”. Que dizem esses projetos arquivados: que os vereadores se recusam a disciplinar, paradoxalmente, sobre conteúdos amplos de cidadania ou restritos, como doação de sangue; que rejeitam atender políticas de inclusão através do currículo escolar – embora nenhuma iniciativa seja sem mérito, esbarram na concepção do parlamento de que tal campo é competência do educador.

O terceiro grupo de projetos arquivados trata de disciplinas propriamente ditas e não conteúdos escolares. O primeiro é de Elias Vidal (PPS), o PLL 38/03, que em seu Art. 1º inclui a disciplina de Técnicas Agrícolas na grade curricular do ensino fundamental e médio da rede pública e particular do município de Porto Alegre. O segundo projeto, de autoria de Mônica Leal (PP), o PLL 89/05, institui em seu Art. 1º o ensino de Planejamento Familiar no currículo escolar dos ensinos fundamental e médio das escolas da rede municipal de Porto Alegre. O projeto inclui no artigo que a Comissão de Educação, Cultura e Esportes da Câmara Municipal é sugerida como uma das entidades que colaborará com o aperfeiçoamento técnico-didático. O último é de Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 81/05, que em seu artigo primeiro “autoriza o Executivo Municipal a incluir no currículo das escolas de 1º e 2º graus programa de educação ambiental”.

Que dizem esses projetos, que recusa encarnam? Que o parlamento é coerente: se recusa temas no currículo, recusa também disciplinas no currículo. Que esses projetos só são propostos pelas crenças dos vereadores, seja na defesa do mundo rural, na defesa da família, ou aderindo à *onda verde*.

3.1.9 Novos direitos

Essa é uma agenda pequena, mas mesmo assim merece ser avaliada. É composta por um projeto aprovado (2,4%), dois arquivados (4,0%), um rejeitado (7,1%) e dois vetados (22,2%). O único projeto aprovado nessa agenda é de autoria do vereador Raul Carrion (PCdoB), o PLL 84/03, que institui no seu Art. 1º:

[...] fica assegurado aos estudantes regularmente matriculados em estabelecimentos de ensino de primeiro, segundo e terceiros graus, existentes no município de Porto Alegre, o pagamento de meia-entrada no valor efetivamente cobrado para o ingresso em atividades culturais, tais como espetáculos teatrais, cinematográficos, musicais, circenses e similares no município de Porto Alegre.

A lei, em seu parágrafo 1º, determina que somente serão beneficiados alunos devidamente matriculados. No parágrafo 2º, define-se a condição de que o desconto se aplica, inclusive, se os promotores já estiverem dando desconto nos preços dos ingressos. O Art. 2º determina que somente as carteiras de identificação estudantil da UNE e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), além da UEE, da União Gaúcha dos Estudantes (Uges) e da União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre (Umespa), além de diretórios centrais de estudantes em geral, serão aceitas como documento. A lei, em seu parágrafo 1º do Art. 2º, dá uma atribuição à Smed:

A Secretaria Municipal de Educação, no âmbito de sua jurisdição, bem como as escolas do ensino público estadual e federal e as instituições de ensino privadas fornecerão as entidades representativas de seus estudantes, no início do semestre letivo, listagens contendo os nomes dos estudantes regularmente matriculados em suas unidades de ensino.

Além disso, o Art. 3º dá ao Executivo o poder de fiscalizar o cumprimento da lei.

A ideia não é nova, já que a medida provisória nº 2.208, de 17 de agosto de 2001, assegura esse direito aos estudantes. Reportagem da Folha de São Paulo⁷³ mostra a rejeição pelas entidades da área: é que as entidades responsáveis pelos espaços culturais, cinemas etc. têm uma preocupação com o *falso estudante*. Diz a matéria: “É o tipo de espectador que não frequenta os bancos escolares, mas possui uma carteirinha de identificação estudantil que lhe

⁷³ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq2904200707.htm>>. Acesso em: 19 set. 2012.

dá direito à meia-entrada em cinemas, teatros, shows e eventos esportivos”. A moralização é defendida pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas e pela União Nacional dos Estudantes. O que significa isso? Que a agenda legislativa reproduz a agenda nacional no que se refere à concessão de novos direitos. Como se trata de um direito ancestral, provocar a discussão sobre o direito ou não de meia-entrada funciona como agenda de fluxo contínuo, sempre pronta a render um debate.

Por outro lado, há mais projetos de lei que terminaram por ser arquivados nesse campo de acesso aos bens culturais. O primeiro deles, de autoria de Cláudio Sebenelo (PMDB), o PLL 150/06, assegura aos professores da rede pública municipal de ensino o direito ao pagamento de 50% do valor do ingresso das atividades patrocinadas pelo município. O segundo, de autoria Aldacir Oliboni (PT), o PLL 261/08, com apenas três artigos, mas diversos incisos, altera o Art. 3º da Lei 9.989, de 5 de junho de 2006, para introduzir, nos itens *a* e *b* a Carteira de Passagem Escolar e a Carteira Estudantil no rol de documentos para serem apresentados para usufruir do direito de meia-entrada em atividades culturais. O terceiro projeto, de autoria do vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 459/03, com 11 artigos, cria no seu Art. 1º o Programa de Ajuda de Custo no âmbito da Smed para professores poderem realizar cursos de pós-graduação. O último projeto de lei, de autoria da vereadora Manuela d’Ávila (PCdoB), o PLL 5/05, com apenas três artigos, proíbe as universidades e faculdades estabelecidas em Porto Alegre de cobrar de taxas de inscrição para candidatos desempregados e residentes no município, cuja renda familiar seja igual ou inferior a cinco salários mínimos.

Esses projetos de lei arquivados revelam duas coisas. A primeira é que, ainda que os vereadores vejam os professores como uma categoria privilegiada de ação pública, isto é, de criação de benefícios tanto quanto aos estudantes, o legislador não consegue ultrapassar o limite dado tanto pelo Executivo, para quem qualquer acréscimo é um gasto, no que se refere às bolsas de estudo, quanto pelas empresas de cultura, já que a extensão da meia-entrada também lhe representa um custo. Por outro lado, o Legislativo recusa-se a fazer benesses com chapéu alheio, ainda mais quando notadamente ligados a uma base eleitoral. É o caso da proposta de Manuela (PCdoB), que, buscando beneficiar inscritos em universidades que são pobres, novamente se fortalece nesse campo de eleitores.

3.1.10 Organização e funcionamento

Na categoria *organização e funcionamento*, foram encontrados dois projetos aprovados (4,8%), 10 arquivados (20%), quatro rejeitados (28,5%) e dois vetos (22,2%). A agenda legislativa aprovada nesse campo é, portanto, uma fração pequena se comparada ao número de projetos arquivados, rejeitados e vetados, significando que há um grande debate entre o Legislativo e o Executivo no que se refere à competência nesse campo. E o Executivo tem obtido sucesso ao impor o tema organização e funcionamento como sua agenda exclusiva, já que para isso conta com o apoio de sua bancada ou do uso do recurso do veto.

O primeiro projeto aprovado, de autoria do vereador Haroldo de Souza (PMDB), o PLL 429/03, projeto com seis artigos que estabelece em seu Art. 1º a obrigatoriedade da inspeção anual do estado geral de saúde dos alunos da rede municipal de ensino. Por que o incluí nesta relação? Porque considero fato determinante o exame de saúde do aluno para seu acesso à escola. O segundo projeto é de autoria do vereador Ervino Besson (PDT), o PLL 51/08, que determina, em seu Art. 1º, que as escolas do município terão goleiras fixas. O parágrafo primeiro explica a razão, já que “a fixação de goleiras visa prevenir lesões nos participantes de atividades condizentes ao seu uso”, ainda que no parágrafo segundo faculte sua retirada quando não utilizadas. Já explicamos o contexto desse projeto no capítulo anterior.

Esses projetos aprovados de certa forma mostram a ambiguidade do Legislativo em relação à proteção ao corpo, que constituíram no campo da proteção escolar uma subagenda, já que foram inúmeros arquivados do ponto de vista da *organização e funcionamento* da escola. Por que alguns são aprovados nesse campo e outros não? O que faz a diferença? É difícil dar uma explicação que não passe pelo investimento que faz o autor em sua aprovação, mas acredito que uma explicação provável para a aprovação dessa agenda esteja no fato de que ambos os projetos eram de execução mais fácil para o Poder Executivo. Ainda que a inspeção seja uma obrigação colocada para a escola, a verdade é que sua checagem era uma atividade simples a ser assimilada, da mesma forma que a ideia das goleiras: frente à motivação social, era uma medida plausível de administração escolar.

O problema da categoria *organização e funcionamento* da escola é ser a líder dos projetos arquivados em todas as categorias, quer dizer, teve cinco vezes mais em relação ao número de aprovados. Organizando esse conjunto de projetos de lei arquivados, que grupos encontramos? O primeiro grupo é relativo ao uso do espaço físico das escolas. O primeiro desses é o projeto de Manuela d'Ávila (PCdoB), o PLL 230/05, com quatro artigos, em que o

Art. 1º autoriza a utilização de viadutos e *muros de escolas públicas* para aplicação da arte em grafite. As entidades e os movimentos culturais interessados na utilização desses espaços deveriam protocolar o projeto junto à Secretaria Municipal da Cultura. O projeto, apesar de propor o uso de prédios administrados pela Secretaria Municipal da Educação, em nenhum artigo fala da participação da Smed ou da escola no processo, cabendo apenas, no que se refere ao Art. 2º, à SMC autorizar e aprovar o projeto, mediante Certificado de Aprovação. Outro projeto, também da vereadora Manuela (PCdoB), o PLL 22/05, em seu Art. 1º disponibiliza pelo espaço físico em todas as escolas para realização de cursos pré-vestibulares, limitados a cursos ministrados diretamente pelo poder público “ou por organizações não governamentais e associações beneficentes, mediante convênio” e, nos termos do Art. 3º, só serão admitidos alunos oriundos da rede pública.

É um grupo de projetos arquivados que mostra a recusa de o Poder Legislativo gerir o espaço físico das escolas. Os vereadores sabem que suas ideias podem encontrar resistência, e por isso antecipam-se: Manuela não pensou em considerar a opinião da Smed em seu projeto, o principal envolvido, porque teria a noção de que a secretaria se oporia. Mesmo quando se trata de um suposto benefício – cursos pré-vestibulares – em nenhum momento da lei, ainda que possa ser suposto, não está garantido que sejam custos gratuitos. Pior, no caso da proposta de Manuela, há uma flagrante criação de despesa, razão pela qual a base aliada se movimenta para obstaculizar seu processo. *O Legislativo respeita o espaço escolar e não se intromete na sua organização*. Essa posição com relação ao espaço também se estende à relação com seus serviços. É o caso da merenda escolar. Também de autoria da vereadora Manuela d'Ávila (PCdoB), o PLL 240/05, em seu Art. 1º, autoriza o Executivo a disponibilizar merenda escolar aos alunos carentes da rede no período de férias oficiais e verão, através da Smed, estabelecendo inclusive, pelo Art. 2º, que os cardápios das merendas devem ser similares aos cardápios anuais, para “fins de atendimento das necessidades nutricionais básicas”.

A mesma tese se aplica ao segundo grupo de projetos arquivados, que se refere a um espaço específico da escola: a biblioteca. O primeiro projeto é o PLL 268/01, do vereador Professor Garcia (PMDB), que institui pelo Art. 1º uma brinquedoteca em cada biblioteca de escola da rede municipal, responsabilizando, no parágrafo 1º, a Smed pela supervisão de seu funcionamento junto à direção das unidades escolares que, “através de equipe específica, coordenará um sistema de empréstimo de brinquedos aos alunos das respectivas unidades”. O Art. 2º diz, inclusive, que “os brinquedos a serem lançados pelas fábricas poderão servir de laboratório de testes para aqueles alunos que manifestarem interesse em deles participar”. Um artigo que chama a atenção é terceiro, que diz que as brinquedotecas serão instituídas sem

qualquer ônus para o município. Nele, vê-se a indiferença do legislador quanto ao financiamento da brinquedoteca, *a mesmerização do lúdico*. Entre bancar o desejo de que o poder público patrocine a iniciativa por meritória, o vereador cede a lei que diz que nada deve aumentar o ônus do Executivo.

Neste grupo, ainda se encontra outro projeto que envolve a biblioteca escolar. Adeli Sell (PT), no PLL 198/02, em apenas três artigos cria a Gibiteca nas bibliotecas das escolas da rede pública municipal. No parágrafo único do Art. 1º, define-a como “espaço físico na biblioteca destinado a exposição e leitura de revistas em quadrinhos”. A lei estabelece ainda, em seu Art. 2º, que deverá haver uma proporção de um gibi para cada cinco livros. Que nos dizem esses projetos? Que os vereadores, ainda que reconheçam o valor do lúdico que brinquedos e revistas representam para crianças, não são capazes determinar sua inclusão no espaço escolar. Mas o modo como são feitos esses projetos em um detalhe revela a alma do legislador: querem a realização de seus projetos, desde que “não tenham custos”. De uma certa perspectiva, projetos de lei são como desejos do legislador, e como tais têm seu custo, o que significa que o poder público, se quiser uma ação eficaz, precisa bancá-la com recursos. É uma comparação com o individual, mas em certas circunstâncias, acredito que o que vale para o indivíduo, vale para o Estado. A estratégia revela certa *vergonha de legislar*: quero um bom projeto, mas como eu sei que o Executivo vetará, faço então um projeto pobre, à base de doações de terceiros, em que apenas dou a ideia e não invisto, alternativa que encontro face aos limites impostos pelo Executivo. O que falta a esses projetos? A ideia de que defender um projeto de lei é também um *desafio*.

O terceiro grupo autoriza novos atores não estudantes a terem acesso no espaço escolar. O primeiro deles é o PLL 105/02, do vereador Dr. Goulart, projeto composto por quatro artigos que em seu Art. 1º autoriza a instalação e o funcionamento de grupos escoteiros sob orientação da União dos Escoteiros do Brasil – Região Rio Grande do Sul. Com o *slogan Escotismo na escola*, prevê que a escola receberá um *distintivo*. O projeto seguinte, de autoria do vereador Elias Vidal (PPS), o PLL 96/03, em seu Art. 1º “autoriza a direção do estabelecimento escolar do município a permitir o uso das dependências da escola a atividades comunitárias mediante prévio agendamento”. Há dois elementos importantes: o Art. 2º especifica que tais atividades “só poderão ser realizadas, mediante a assinatura de um termo de compromisso por parte dos responsáveis pelos eventos, se comprometendo a cuidar do patrimônio e bens da escola, bem como o compromisso com a limpeza de todo o ambiente utilizado”, e o estabelecido pelo Art. 3º, que determina que “fica proibida a cobrança de qualquer espécie de valor pelo espaço cedido mediante agendamento prévio”.

A recusa desses projetos nos diz que, em termos de políticas de educação, o Legislativo recusa a *inveja*. Vou me explicar melhor. Num mundo em que os recursos de infraestrutura são poucos, a estrutura disposta para as escolas, para diversos grupos, é um lugar de inveja. O interesse de grupos específicos em usar o espaço escolar decorre de um fato da imaginação, *o de que estão disponíveis para o que der e vier*. Esquece-se, assim, de uma hora para outra, o esforço daquela comunidade escolar para conquistar sua escola e a necessidade de preservação dos recursos ali disponíveis para os futuros alunos. Os grupos interessados olham a escola e dizem “eu a quero!”. Em vez de desenvolverem sua própria luta para a conquista de espaço, preferem apropriar-se dos já disponíveis.

O quarto grupo de projetos arquivados ou definidores de uma agenda legislativa no campo da organização escolar envolve a questão da ampliação das vagas da rede para diversos grupos especiais. O primeiro deles é o PLL 322/03, do vereador Sebastião Melo (PMDB), projeto com seis artigos, bastante minucioso, que pelo Art. 1º garante vagas em creches e pré-escolas para crianças menores de 12 anos de pais em situação de cárcere. O segundo deles é do vereador e pastor Almerindo Filho (PTB), o PLL 43/01, que em seu Art. 1º obriga as escolas públicas municipais de ensino fundamental e médio a garantirem vagas para filhos de bispos, pastores e missionários quando transferidos no exercício de seu ministério, aí incluindo-se, pelo parágrafo único, creches municipais para aqueles que têm filhos com até seis anos, em vagas que deverão ser garantidas, segundo o artigo segundo, em qualquer época do ano. O que significa seu arquivamento? Que o Legislativo não acolhe iniciativas de grupos determinados ou ainda que se recusa a aceitar todo e qualquer pleito por cotas de vagas – ao contrário, *prefere uma universalização do acesso*, o que é certa reticência do legislador com o processo de expansão particular e desenfreada de direitos educacionais.

Uma série de projetos determina alterações na organização do ensino. Margarete Moraes (PT) quer regular vagas em creches pelo PLL 193/05, que em seu Art. 1º permite – outra forma de ser autorizativo – às instituições particulares de Educação Infantil estabelecerem parceria com o município de Porto Alegre, visando ao atendimento de crianças na faixa de zero a seis anos. Outro projeto, de João Carlos Nedel (PP), o PLL 69/02, autoriza, em seu Art. 1º, o Executivo a instituir o funcionamento de creches no horário noturno. Pelo parágrafo único, o funcionamento é exclusivo para crianças cujos pais ou responsáveis comprovem atividade noturna à direção da creche. O que importa mesmo, aqui, é a agenda proposta por Nedel e Moraes, dois projetos que criam estratégias para resolver o problema das vagas, uma por convênios, outra por alteração de horários. A recusa desses projetos pode estar relacionada ao fato de que, de qualquer forma, representam uma intromissão na autonomia

das escolas, e sua rejeição, portanto, é uma atitude de respeito à autonomia escolar. Os projetos arquivados são ricos de detalhes; os vereadores demonstram um interesse legítimo em organizar o espaço escolar, especificando ações e funções, mas, ainda assim, no seu conjunto, o plenário prefere respeitar a escola e o projeto é arquivado.

Outros projetos revelam o desejo do legislador em gerenciar a forma pela qual as escolas recebem doações de materiais. O primeiro pelas escolas, o segundo, pelos alunos. O primeiro, de autoria de Almerindo Filho (PTB), o PLL 264/01, em seu Art. 1º autoriza as associações de pais e mestres “a receberem materiais ou verbas da iniciativa privada para manutenção ou reforma de suas escolas”. Entretanto o projeto de lei previne que não poderá, em troca, ser feita publicidade a produtos oriundos da indústria do tabaco, alcoólica e farmacêutica, o que é importante para revelar critérios de escolha de apoiadores. Do mesmo autor, o PLL 45/01, institui a obrigatoriedade de fornecimento de material escolar aos filhos de pais carentes portadores do vírus HIV no município de Porto Alegre. Tais projetos foram arquivados. Por quê? O Legislativo se recusa a facilitar as coisas para o Executivo: na verdade, é obrigação do poder público a manutenção e a reforma das escolas, daí que deixar uma porta aberta à colaboração de terceiros só pode indicar a falência da obrigação do poder público. Por outro lado, o poder público se recusa também a discriminar a política do material escolar, na verdade, sabe que deve, ao contrário, fortalecer a universalização do acesso a todos, que todos devem receber material escolar.

Um projeto significativo é o de Neusa Canabarro (PDT), o PLL 255/06, uma proposta que vai a fundo na pauta do mandato da vereadora e que, entretanto, foi arquivado. O tema da formação de professores sempre esteve presente na agenda das políticas públicas em geral e da vereadora, quando foi secretária de Estado do governo Collares. O fato de que ele constitua aqui um projeto arquivado, mas em condições de retornar, é importante. O projeto institui em seu Art. 1º que a Prefeitura Municipal fornecerá cursos de reciclagem para os professores de disciplinas do currículo do ensino médio e fundamental. A grande novidade fica por conta do artigo segundo, que institui uma “Escola de Formação do Servidor Municipal” e a “Secretaria Municipal de Gestão Pública”, que tem como objetivo, conforme os incisos de I a III, de efetuar e realizar o treinamento de professores, firmando os convênios necessários para isso. Claro, pode-se criticar a ideia de reciclagem do projeto – hoje a ideia de formação continuada é dominante –, mas sua autora responsabiliza o Executivo pela condução dessa política, e isso considero importante. Interesses corporativos levaram o projeto a ser arquivado? É provável, já que pelo Art. 4º a autora propõe que a cada dois anos, no início do ano letivo, “os professores deverão ser submetidos a um processo de avaliação específica de sua área, que irá

determinar sua aptidão para lecionar”, o que contraria de forma contundente a posição de entidades representativas dos professores. Isso é reforçado pelo parágrafo segundo, que diz ainda que “a manutenção dos professores em seus cargos e respectivas funções dependerão do êxito na avaliação”. Problemas que são passíveis de resolver pelo processo de emendamento, com uma emenda supressiva: a aprovação do projeto original exigiria muito tempo de sua autora. Um problema para Canabarro, porque não se reelegeu.

Há projetos relacionados com a gestão de órgãos de deliberação. Por exemplo, Maristela Maffei (PPS) está interessada em regular um detalhe administrativo através do PLL 282/08. Em seu Art. 1º, determina às instituições de educação infantil que prestem atendimento a crianças de zero a cinco anos e 11 meses de idade, conveniadas com o Executivo, sejam proibidas de manter, para atendimento de crianças, funcionário cujo cônjuge seja membro titular ou suplente de sua diretoria ou de seus conselhos, estabelecendo penas e exigindo fiscalização. Existe uma expressão corrente no interior do Legislativo que provavelmente ajuda a explicar a origem do projeto: é quando se diz que o projeto *equivale a uma fotografia*. Dado o detalhamento do projeto, suponho que sua autora visava a atingir uma pessoa específica, de seu conhecimento, já que tal detalhamento administrativo a que se propõe não é comum; daí o arquivamento. Outro é o PLL 40/01, de Sofia Cavedon, que em seu Art. 1º assegura a eleição direta e unificada para as funções de diretor e vice-diretor das escolas municipais. O Art. 3º enumera as funções dos eleitos – num total de 23 funções – no campo da organização e do funcionamento da escola, descrevendo nos artigos seguintes todos os detalhes do processo eleitoral na escola, incluindo as funções da Comissão Eleitoral. Quer dizer, faz parte da recusa do Legislativo determinar as condições de exercício da administração colegiada, o que significa que entende que é competência dos respectivos grupos dela dispor. Mas é preciso frisar, no entanto, que esses projetos são diferentes entre si: um se atem a um detalhe; outro corresponde a uma política bem mais abrangente.

Há dois projetos vetados que encarnam o que Marx já denominou de certa forma como reflexo ou retorno: o primeiro é o real, o segundo é uma farsa. É que ambos são do mesmo autor, praticamente a mesma lei, em tempos diferentes. Dois vetos totais reprovados. O autor, Aldacir Oliboni (PT), primeiro pelo PLL 180/06, em seu Art. 1º quis alterar o inciso I do Art. 3º da Lei 9.989, de 5 de junho de 2006 para garantir o direito à meia-entrada aos estudantes; e o segundo projeto de lei, o PLL 231/08, busca revogar os incisos I e II do parágrafo único do mesmo dispositivo. O primeiro trata do desconto de 10% do valor efetivamente cobrado em espetáculos cinematográficos que ocorrem nos sábados e domingos, e o inciso II trata dos espetáculos teatrais, musicais e de dança que ocorrem às sextas-feiras, aos sábados e aos

domingos. Tirando as restrições, Oliboni quer a meia-entrada para todos os espetáculos culturais.

O que significa o arquivamento destes projetos? Que Oliboni praticou um simulacro de política pública que, descoberto, foi rejeitado pelo Legislativo. O parlamento não aceita agendas polêmicas, no sentido de que são o interesse pessoal de um vereador e nem mesmo admite tentar ser enganado para isso. Os projetos têm um espaço de tempo entre eles, mas o Legislativo tem memória de longa duração.

3.1.11 Políticas públicas

Os projetos de políticas públicas correspondem a outro gargalo de projetos arquivados. Quer dizer, dos 18 projetos, apenas três foram aprovados (7,3%) contra a maioria de nove arquivados (18%) e dois rejeitados (14,2%). É também de onde saiu o maior número de vetos: quatro (44,4%). Como classificar tais projetos? O primeiro grupo trata da *versão local de políticas nacionais*. O primeiro projeto desse grupo é o PLL 132/07, do Dr. Raul (PTB), que conta com seis artigos e institui no Art. 1º a participação do município no Programa Primeira Infância Melhor (PIM), como “parte integrante da Política Municipal de Promoção e Desenvolvimento da Primeira Infância”. Ele estabelece a Secretaria Municipal de Educação como coordenadora geral, conjunto com as demais secretarias. O segundo projeto, com nove artigos e de grande complexidade, o PLL 179/05, de Margarete Moraes (PT), em seu Art. 1º institui a Política Municipal de Prevenção, Identificação e Coibição das Práticas de Violência ou de Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes no município. Nos termos do Art. 3º, vê a rede de ensino como lugar privilegiado para ações de identificação de indícios de prática de violência, prevendo combinar ações educativas e preventivas aos que cometem abusos. Quer dizer, a lei não cria nada de novo, mas vincula atores, ações e projetos já existentes, dando-lhe um nome, uma unidade. O terceiro projeto, de autoria da vereadora Sofia Cavedon (PT), o PLCL 5/07, também é um projeto de lei de alta complexidade, com 11 artigos. Em seu Art. 1º, é criado o Conselho Municipal do Fundeb, no Art. 2º discrimina sua composição e no Art. 3º seu período de mandato. Dos artigos 5º ao 9º, dá-se a forma de sua organização, bem como a relação com a Smed, além de se estabelecerem os impedimentos legais de integração nele. O Art. 5º, especialmente, estabelece a autonomia do Conselho, “sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo”, exceto pelo uso da infraestrutura e de condições materiais, além da inexistência de remuneração, já que é “considerada atividade de relevante interesse social”.

O que têm esses projetos em comum? É a ideia de *aperfeiçoamento*. O primeiro quer aperfeiçoar artigos da Lei 8.438, é um aperfeiçoamento *conceitual*; o segundo e o terceiro querem garantir o pleno exercício de direitos amplos garantidos pela legislação, é um aperfeiçoamento *legal*. Com isso, os vereadores reconhecem que há diversos níveis de aperfeiçoamento: leis locais são aperfeiçoadas pela introdução de um novo conceito legal, e leis educacionais têm seu cumprimento aperfeiçoado pela criação de novos dispositivos de colaboração no interior do sistema. O aperfeiçoamento é, portanto, correlato à melhoria da legislação, e o cumprimento da função supletiva no âmbito municipal serve para atualizar os termos de uma discussão e para garantir que a legislação federal ou de outras esferas seja cumprida. É isso que, num primeiro nível, a ideia de aperfeiçoamento quer dizer.

Mas será só isso? Vejamos o último projeto aprovado, o PLL 293/01. Composto por oito artigos, assegura que, nos eventos de Porto Alegre autorizados pelo Poder Executivo, haverá espaço para expositores que tenham produção proveniente de programas de trabalho educativo inscritos no CMDCA. Os programas participantes deverão ter atividades qualificadoras de aprendizagem para jovens, para geração de trabalho e renda, com vistas à sua futura inclusão no mercado de trabalho. A relação com a educação fica garantida por seu Art. 4º, onde se lê: “Os expositores que tenham sua produção proveniente de programas de trabalho educativo deverão ter frequência obrigatória no ensino fundamental e ter entre 14 e 18 anos incompletos”. O que isso significa? Que não basta aperfeiçoar as leis, que é preciso que elas ultrapassem as fronteiras da educação, que façam valer os objetivos educacionais em outros campos – produção e educação, trabalho educativo e assiduidade ao ensino fundamental.

A agenda dos projetos arquivados de políticas públicas, no entanto, é bem mais extensa em relação às demais categorias. Em primeiro lugar, estão políticas de juventude que não foram aprovadas. Esses projetos são abrangentes e incluem, nos seus dispositivos, artigos sobre o direito à educação da juventude, daí estarem aqui incluídos. Juventude é um tema negado pelo legislador? Acredito que não, o problema é quando ela se torna objeto de disputa e dois vereadores, em especial, disputam-na na Câmara Municipal. O primeiro, vereador Mauro Zacher (PDT), através do PLL 148/04, projeto de lei com sete artigos, é autorizativo e, portanto, deixa a cargo do Poder Executivo criar ou não a referida secretaria. Seu Art. 1º autoriza a criação da Secretaria Municipal da Juventude, enquanto que no Art. 2º estabelece em detalhe seus objetivos no campo da construção de um município próspero, melhoria da qualidade de vida, desenvolvimento do turismo sustentável, empregabilidade e acesso aos programas e benefícios sociais, além de organizar suas formas de comunicação. Mas é o item

II do Art. 2º que é fundamental, pois nele o vereador quer garantir ao jovem acesso a cultura e a *educação plena*, e nos termos do item II, do Art. 3º, é sua competência acompanhar, avaliar e criar planos, programas e projetos voltados para o desenvolvimento – entre outros aspectos – educacional da juventude. O outro projeto é da vereadora Manuela d'Ávila (PCdoB), o PLL 21/05, com apenas quatro artigos. Autorizativo, em seu Art. 1º autoriza a criação da Secretaria Municipal de Políticas para Juventude e, no seguinte, determina que seu objetivo é “formular, planejar e executar Políticas Públicas para a Juventude”. Seu parágrafo único determina que a secretaria deverá trabalhar em conjunto com as demais secretarias da administração, e este é o único instante em que o projeto vislumbra a inclusão da Secretaria Municipal da Educação – sem mencioná-la, o que faz do projeto de seu opositor, ainda que de centro, mais completo – apenas no sentido de assim estar “garantindo a transversalidade das ações”. Quer dizer, não é que a juventude seja recusada como agenda, é sua origem que determinou seu destino: o plenário não quis elevar uma agenda de mandato a uma agenda legislativa, o que seria agregar um imenso capital a cada um dos autores; preferiu deixar, como a lei manda, a origem ser dada pelo Executivo, como foi depois feito.

Um grupo emerge em destaque num projeto arquivado: o tema da *inclusão* como agenda legislativa. O primeiro, de Margarete Moraes (PT), o PLL 88/03, lei com cinco artigos, reserva, em seu Art. 1º, 5% das vagas de estágio nos órgãos municipais a estudantes portadores de deficiência, determinando a obrigatoriedade do preenchimento das vagas e a responsabilização do Executivo pelo processo.

De forma similar, a reserva ou a criação de vagas no sistema público também quer atender a um esforço de inclusão, como os dois a seguir da vereadora Manuela d'Ávila. O primeiro deles, o PLL 27/05, em seu Art. 1º estabelece que, “nos contratos firmados entre o Município de Porto Alegre e entidades prestadoras dos serviços de creches, deverá constar a exigência de reserva de vagas às jovens mães no percentual de 30% (trinta por cento)”. O outro é o PLL 26/05, projeto composto por três artigos principais, que no Art. 1º determina a criação, pelo poder público municipal, de creches nas escolas da rede pública para abrigar os filhos de estudantes adolescentes – e segundo seu parágrafo único diz que as vagas serão apenas para as mães que estão estudando nas escolas. Foram todos arquivados: é a recusa em legislar no campo dos recursos humanos, lugar em que o Executivo tem a primazia, mesmo que em benefício dos deficientes e de filhos de estudantes adolescentes. Nestes últimos, a razão é que a mulher estudante, grávida e adolescente é vista como um ser frágil. Combina-se a ideia de proteção, que novamente retorna, mas aqui é recusada – e minha hipótese novamente advém do fato de que faz parte da resistência que a base do governo fez aos

projetos de sua autora, a vereadora Manuela. Foi o mesmo que aconteceu com outro projeto de sua autoria, também arquivado, o PLL 229/05. Composto por nove artigos, autorizativo, faculta ao Executivo criar o programa *Hip Hop é educação*, através de oficinas nas escolas. O projeto visa a atingir e beneficiar público com o qual se identifica sua autora: *disc jockeys*, discotecários, MCs (Mestres de Cerimônias), grafiteiros, *breakes*, *Bboys*, que podem então ser contratados como oficineiros (Art. 4º.), o que também a liga diretamente a seu público eleitor.

Outro projeto é o PLL 73/08, projeto arquivado com nove artigos, de autoria de Newton Braga Rosa e João Carlos Nedel, que pelo artigo primeiro institui o

[...] Programa de Acesso ao Ensino Superior de Porto Alegre – PRAESPA – destinado a concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais, de 50% (cinquenta por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais, de formação específica, em instituições privadas de Ensino Superior, com ou sem fins lucrativos.

A lei estabelece, em seus parágrafos primeiro e segundo, as referências a bolsas semestrais ou anuais, que poderão ser integrais ou parciais e concedidas a brasileiros não portadores de diploma de nível superior e cuja renda não ultrapasse dois salários mínimos (integrais) ou quatro salários mínimos (parciais), incluindo-se aí não apenas os estudantes, mas também professores da rede de ensino. O parágrafo único do artigo segundo assinala que a manutenção da bolsa depende de aprovação em 80% das disciplinas cursadas no período letivo. O artigo seguinte, o terceiro, assinala que o estudante beneficiário será selecionado por processo seletivo da instituição privada de Ensino Superior e, nos termos do Art. 5º, a vinculação com instituições privadas dá-se mediante termo de adesão. O Art. 6º inclui, entre as obrigações das instituições privadas de ensino superior, em seu item II “percentual de bolsas de estudos a implementação de políticas afirmativas de acesso aos portadores de deficiência ou dos autodeclarados indígenas, pardos e negros ao Ensino Superior”. E o Art. 8º indica o benefício que trará à instituição privada: o pagamento de 2% de ISSQN. Quer dizer, o projeto não deixou de ser aprovado porque não tenha mérito, mas porque o Executivo foi mais eficiente em impor sua resistência – ele não quis assumir a renúncia de receita que o projeto implica. Observe que ambos os vereadores fazem parte de partidos da base do governo Fogaça (PDT e PP), mas, ao terem rejeitado seu projeto, revelam que também eles têm dificuldades de fazer aprovar projetos de maior alcance social.

Ao contrário do que Oliveira (2009) constatou nas proposições rejeitadas no Congresso Nacional, as proposições sobre educação arquivadas durante o período analisado podem ser consideradas individualmente como projetos de política educacional que não tiveram êxito de se impor como política pública. O projeto de Nedel e Rosa sobre o Programa

de Acesso ao Ensino Superior de Porto Alegre (Praespa) ofereceu uma política de acesso ao ensino superior; o de Mauro Zacher, sobre a Secretaria da Juventude, propôs a organização das políticas públicas, incluindo a educação numa época em que a discussão da “transversalidade das instituições” é a palavra de ordem da gestão pública; mesmo os projetos de Manuela, visando à inclusão de cuidados para com adolescentes grávidas, ainda que fossem privados de uma visão de conjunto, eram um esforço de acrescentar procedimentos do campo da assistência social na esfera educativa. Mas o fato de terem sido arquivados confirma a hipótese de Oliveira (2009) quanto ao caráter conservador do Legislativo – pelo menos nestes temas: “na preservação do status quo, aderindo aos rumos das políticas educacionais instituídas pelo Executivo” (p. 182). A diferença, por exemplo, no projeto relativo ao Praespa, é que aparentemente repassa a responsabilidade à iniciativa privada, por meio de isenções fiscais, que, na expressão da autora, “desqualificam o ensino público” – é preciso lembrar, todavia, que o ensino superior é responsabilidade da União, em primeiro lugar. A iniciativa do município, aqui, é uma função suplementar, o que, no meu entendimento, avaliza a iniciativa. Eles retirariam recursos da educação pública municipal? Acredito que uma emenda preveniria, com sucesso, que isso acontecesse.

No seu conjunto, os projetos arquivados são uma *reserva potencial de políticas públicas*, espécie de arquivo de políticas, demandas, necessidades, problemas à espera de uma *janela de oportunidade* para se fazerem aprovar. Esses projetos de lei, inclusive de aliados do governo, mostram que, ao seu modo, os vereadores desejam enfrentar a situação de subordinação à agenda do Executivo.

4 A TOMADA DE DECISÃO POLÍTICA NO PODER LEGISLATIVO

É 29 de dezembro de 2008, último dia da 14ª Legislatura. Depois de quatro anos de inúmeros debates, projetos, discussões, ataques, defesas, os vereadores encontram-se mais uma vez no Plenário Otávio Rocha da Câmara Municipal para aquela que é a última sessão legislativa. Há muita coisa para fazer: quatro emendas para apregoar, 13 atas para serem aprovadas, empossar vereadores no lugar de outros que saem de licença e, entre os diversos projetos que são apresentados, as atenções concentram-se nos que autorizam as construções dos estádios para o Grêmio e o Internacional. Os vereadores que não se reelegeram ensaiam suas despedidas, como a vereadora Maristela Maffei. É um dia em que muita matéria precisa ser votada. Por essa razão, inúmeras emendas são apregoadas aos diversos projetos de lei em andamento.

Muitos projetos de lei ficaram para o último dia: durante toda a tarde os vereadores são vistos circulando pelo plenário com seus assessores, buscando apoio para as emendas e proposições. É a *tomada de decisão* que começa a ser orquestrada: vereadores que se enfrentam na tribuna acertam as diferenças e votam junto as matérias de mútuo interesse. Na tribuna do plenário, o enfrentamento é constante, mas é no vaivém dos vereadores que se vê também a possibilidade de alianças, “mesmo entre aqueles de posições mais distantes” (KUSHINIR, 1999, p. 52). É no plenário que ocorre o momento mais importante de disputa para a tomada de decisão, mas não é o único. Para chegar aí, o projeto já foi amplamente debatido: se o vereador tiver um *bom trânsito*, isto é, a capacidade de fazer acordos, suas chances de aprovação são melhores. É o caso de João Dib (PP), reconhecido pelo bom trânsito que tem entre todos os parlamentares: é o mais antigo e respeitado, transmite serenidade em suas opiniões, busca o equilíbrio e o consenso. Outros vereadores têm mais facilidade de *fazer costuras*, negociando e conquistando adesões para seus projetos, como Sebastião Melo.

No mundo do plenário, as expressões mais comuns são *paciência*, *jogo de cintura* e *engolir sapos*. No plenário, também é o lugar das estratégias de obstrução: quando não se quer tomar decisão alguma, basta verificar se não há presenças, então se pede verificação de quórum. Se não houver quórum, a sessão é encerrada, evitando a tomada de decisão, que ocorre num momento preciso: a Ordem do Dia. Não é incomum que, no último dia de votação como esse, os ânimos fiquem alterados, as discussões se exasperem e os conflitos se acirrem. Mas o debate em plenário segue-se entre os momentos de grandes conflitos ou de acertos

metódicos, como as reuniões de comissões, onde também ocorrem momentos importantes a serem considerados para a tomada de decisão.

Quem entrasse no plenário veria que, de um lado para o outro, os vereadores estão enfrentando impasses, fazendo costuras maiores que são necessárias. Veria alguém usando de recursos para ganhar tempo, outros saindo para Salão Nobre para negociar ou simplesmente debruçando-se sobre a Mesa da Presidência dos trabalhos, às vezes em grande número, para encaminhar uma tomada de decisão. Tanto a discussão do que se passa no plenário como o que ocorre na antessala, as comissões permanentes, são fundamentais aqui. Diversos atores participam e recursos são utilizados.

Para analisar como projetos que tinham todas as condições para serem arquivados, como PLL 40/03, de Sofia Cavedon, transformam-se em lei, é preciso apresentar a trajetória da *tomada de decisão* no processo legislativo, isto é, reconstruir os passos que levam a agenda a ser aprovada. O objetivo deste capítulo é mostrar como é feita a tomada de decisão legislativa da Câmara Municipal de Porto Alegre na área de educação. Ele apresenta uma sistematização daquilo que denomino *jogo político*, ou seja, a visão ampliada do processo legislativo, espaço em que tramitam os projetos de lei até sua aprovação final, a partir de seus atores, instâncias e instrumentos de negociação (*emendamento*).

4.1 O conceito de tomada de decisão no ciclo de políticas públicas

A lei aprovada é a *tomada de decisão* propriamente dita do ciclo de políticas públicas. Conforme Secchi (2011, p. 40), a tomada de decisão é “a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. [...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”.

Aqui, a análise da tomada de decisão não se restringe ao *resultado da lei*, seu conteúdo final; engloba também a retomada dos *sentidos* da construção da lei ao longo do processo. Em outras palavras, a reconstrução da *experiência legislativa* é que levou à aprovação de uma lei definida a partir da proposição inicial de cada vereador. A tomada de decisão, claro, implica resultados – o que foi e não foi aprovado, quer dizer, o perfil da decisão tomada e sua análise – mas também envolve interpretar o significado do que foi aprovado. Quer dizer, tentarei

analisar os motivos pelos quais determinados conjuntos de projetos de lei são aprovados de determinadas formas⁷⁴.

No capítulo anterior, dediquei-me à análise dos aspectos pré-decisórios, isto é, à análise da formulação de uma alternativa, o *corpus* do projeto de lei, e isso foi necessário para evidenciar a base do processo de negociação. Faço essa menção porque é o que põe em funcionamento o *jogo político* – com seus avanços e recuos, as tomadas de posição no uso dos recursos até a tomada de decisão, resultado final de uma experiência de confronto determinada pela tramitação legislativa. A tomada de decisão é, portanto, consequência do *jogo político* por meio do qual se manifestam os atores, em que estratégias e argumentos a favor e contra são formulados, modificações no texto original dos autores são feitas – processo de *emendamento* – e novas alternativas são lançadas – os substitutivos. Se um projeto de lei consegue atravessar esse processo, ele será aprovado. Caso contrário, será arquivado. Quer dizer, se a abordagem do *ciclo de políticas públicas* permite observar e reconstruir esse processo em suas etapas, a noção de *jogo político* permite entender seu movimento.

Conforme Dias e Matos (2012), muitos autores consideram a tomada de decisão como etapa final da fase de elaboração de políticas públicas, que inclui desde a formulação ou elaboração de alternativas até a tomada de decisão propriamente dita. Fernandez (2008), Frey (2000), Heidemann (2010), Secchi (2010) e Sebrae MG (2008) denominam essa fase como *decisão*, enquanto que Kingdon (2003) e Pasquino preferem chamá-la de *escolha*. Por sua vez, Subirats (2008), Anderson (2003) e Rodrigues (2010) não especificam essa fase como etapa isolada da elaboração de políticas públicas, preferindo, como no caso deste último, incluí-la na chamada fase de *formulação*, na qual o governo “traduz a questão que entrou na agenda pública em política” (RODRIGUES, 2012, p. 50), o que significa que a distância entre o diagnóstico de um problema e o desenvolvimento de alternativas é muito próxima.

Dos autores indicados por Dias e Matos (2012), destaco dois em função dos sentidos que atribuem ao papel da decisão e das escolhas de políticas públicas. Frey define as condições que caracterizam o processo de decisão e Kingdon desenvolve uma definição de agenda especializada que é útil para enquadrar o campo da legislação educacional. Na minha visão, ambos permitem introduzir o campo da abordagem cognitiva em políticas públicas.

Vejamos o que aponta o primeiro autor, Frey (2000, p. 227):

⁷⁴ Devo essa ênfase particular ao parecer do Prof. Dr. Gustavo Grohmann, por ocasião de minha defesa de proposta de tese, pelo qual sou grato.

Na fase de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político.

O interessante na abordagem de Frey é que esse processo comporta formas de *aprendizagem* política e administrativa para seus atores e, por essa razão, é possível exercer certo *controle de impacto* sobre o processo, permitindo adaptações e reformulações da política. Quer dizer, ao dar atenção à experiência do processo, os vereadores, assim como outros atores, têm um aprendizado que permite autorreflexão. Além disso, ao resgatar a importância, para a análise das políticas públicas, do campo da *cultura política*, o autor valoriza a mediação dos *estilos políticos*, tal como Almond e Verba (1963) estabelecem para a *civic culture*:

Almond e Verba (1963), por exemplo, têm apresentado, em seus estudos sobre “civic culture”, três tipos ideais de cultura política, os quais correspondem a diferentes fases de modernização do desenvolvimento de sociedades: na cultura “paroquial” não existe ainda uma visão política sistêmica; na “cultura de súditos”, a população desempenha um papel passivo e se mostra apenas interessada nos resultados da política; enquanto na “cultura de participação” ela interfere de forma ativa nos acontecimentos políticos. (FREY, 2000, p. 237).

Discutir a *civic culture* não é o foco principal de meu estudo, é verdade, mas acredito que os tipos ideais de culturas políticas sugeridos são importantes para as conclusões desta pesquisa: é que a análise da tomada de decisão é também uma forma de revelar o tipo de *cultura política* dominante no Legislativo. As decisões são tomadas de forma paroquial, sistêmica ou envolvem a participação da sociedade? Como o leitor observará, minha posição é otimista, já que se identifica a participação, ainda que parcial, de atores sociais que são descritos na seção *atores indiretos*.

Kingdon (2003 apud CAPELLA, 2006), em sua obra *Agendas, alternatives, and public policies*, é um dos autores que melhor desenvolveu o conceito de tomada de decisão. Para ele, o conceito é equivalente a uma *escolha*, isto é, no processo de construção de políticas públicas comumente se apresenta um repertório de escolhas e alternativas, e a decisão representa a escolha dominante. Com sua abordagem denominada *modelo de múltiplos fluxos*, o autor preocupa-se com o que chama de *estágios pré-decisórios*, ou seja, a formulação da agenda (*agenda setting*) e a formulação de alternativas para a formulação de políticas (*policy formulation*). Transpondo para o objeto desta tese: enquanto que a exposição de motivos dos projetos de lei constitui a etapa da *agenda setting*, porque transforma um

problema público em problema político, o projeto de lei propriamente dito apresentado pelo vereador corresponde à etapa inicial da *policy formulation*. Ou, pelo menos, a primeira alternativa na formulação de uma política. Eventualmente, ela prevalece, mas o que a análise dos projetos de lei mostra é que, na tramitação dos projetos, outras propostas gerais (substitutivos) ou parciais (emendas) emergem, encarnando alternativas próprias. Elas serão aqui concebidas como parte de um processo de tomada de decisão.

Para Kingdon, a grande complexidade da agenda governamental é o que leva ao nascimento, no seu interior, de outra agenda, a *agenda decisional*, subconjunto de “questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2006, p. 26). Seguindo as ideias de Kingdon acerca da natureza setorial da formulação de políticas públicas, pode-se dizer que a educação é a realização de uma *agenda especializada*. Quer dizer, o Legislativo possui inúmeros temas de trabalho – saúde, transporte, educação –, e cada um constitui uma agenda especializada. Essa pode ser uma das bases que justifica estudos setoriais no Legislativo, ou seja, que possam ser feitos recortes temáticos para fins de estudo. Sobre a origem da concepção de Kingdon, assinala Capella (2006 p. 27-28):

A geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de *multiple streams* em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primitivo”, o autor entende que as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*). Neste “caldo”, algumas ideias sobrevivem intactas, outras confrontam-se e combinam-se em novas propostas, outras ainda são descartadas. Nesse processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas.

Essa analogia é útil para uma visão geral do processo de tramitação de proposições legislativas. Se o processo de *emendamento* corresponde à *agenda decisional*, se há um conjunto de questões que os vereadores precisam decidir pelo voto, se uma emenda restringe ou amplia determinado artigo, se um substitutivo é mais importante para uma agenda do que o projeto original etc., o que temos diante de nós em conjunto é uma espécie de *caldo primitivo* de ideias, do qual algumas sobrevivem e são aceitas pelos vereadores. É esse o *caldo primitivo de políticas*, processo que se reproduz em todos os temas, da habitação à saúde, passando pelo meio ambiente. Por isso, faz sentido, quando se trata de processos de educação como aqueles aqui analisados, tratá-los como uma *agenda especializada*. E mais, se o projeto original, com suas emendas e substitutivos, constitui o *caldo primitivo* de que fala o autor, ele é indissociável das *policy communities*, dos grupos que atuam na elaboração de cada nova

peça do processo. Essa é a razão pela qual a análise dos projetos não pode se dissociar de uma análise dos atores envolvidos – da procuradoria à presidência, passando pelas comissões permanentes, só para falar dos atores diretos. Nessa análise, o que se vê é a construção coletiva de alternativas e/ou obstaculizações aos projetos de lei.

Para Dias e Matos (2012), a tomada de decisão é a terceira etapa do processo de elaboração de políticas públicas. Do ponto de vista do ciclo de políticas, contudo, mesmo a lei aprovada, nada garante que será implementada pelo Poder Executivo. Por isso, a abordagem do ciclo de políticas envolve ainda as fases de implementação e avaliação de políticas, que aqui não serão consideradas. O que considero importante no esquema teórico dos autores, para esta tese, é que *o estudo de soluções é parte integrante da construção de alianças e a tomada de decisão é o acordo que dá legitimidade à política adotada*. Não é à toa que, no interior do Poder Legislativo, representantes do Poder Executivo (bancada aliada) se fazem presentes, aprovando ou obstaculizando, como parte do governo, muitos dos projetos de lei. Quando há aprovação, tal fato reforça a ideia de legitimidade governamental das propostas.

A ideia de *escolha* formulada por Kingdon conecta-se, em meu entendimento, ao ponto de vista da abordagem cognitiva de Muller e Sorel (2002, p. 45) sobre políticas públicas: como a votação é um processo de escolhas dos vereadores, a dinâmica de formulação de alternativas de decisão pode ser compreendida como marcada por “matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação”. Quer dizer, os vereadores fazem suas escolhas a partir de sua visão ética, moral, de crenças, ideologias e visão do *jogo político em andamento em determinado momento*. Por isso as idas e vindas dos projetos de lei, que entram e saem do regime de urgência ao sabor da análise conjuntural – “tenho ou não os votos necessários para sua aprovação?” é a questão que preenche a mente dos vereadores a cada votação.

Na Câmara Municipal, as agendas relativas a semanas educativas, eventos educativos e ação educativa são exemplos de processos de tramitação fáceis demais, rápidos demais, nos quais o processo de emendamento sequer existe e não representam uma luta política no interior do Legislativo. Quer dizer, são projetos que passam ao largo do jogo político, pois são de *consenso*. Outros projetos de lei não: aqueles que afetam prerrogativas constitucionais ou que mexem com atribuições julgadas como do prefeito. Estas são argumentações gerais que fazem parte do universo *cognitivo das concepções dominantes* dos atores e, por isso, provocam maior resistência no processo legislativo que levam os projetos à sua aprovação após ampla negociação ou arquivamento. Eis o ponto em que a noção de *jogo político* cruza

com a noção de matrizes cognitivas: votar não é um ato puramente racional, é negociado ao calor do debate de plenário. As decisões são produtos de uma negociação entre pares com *diferenças* significativas em termo de referenciais cognitivos e normativos (percepções/interpretações sobre como as coisas são e como deveriam ser)⁷⁵. Essas diferenças são oriundas da sua forma política de ver o mundo, de sua ideologia e de sua *formação profissional*. Como mostro na seção referente aos vereadores e em outros momentos, entendo como significativo o fato de *professores* exercerem mandato: não se trata apenas de uma categoria que luta pela melhoria da educação, mas de uma categoria com *diferenças cognitivas* significativas para produzir políticas públicas nesse campo, em relação a outras categorias.

Este capítulo, ao analisar os aspectos que levam à decisão final sobre a lei, à tomada de decisão, o faz no sentido de demonstrar a *construção coletiva de uma solução*. O que pode ser considerado aqui objetivo específico é verificar como os vereadores utilizam os recursos de que dispõem para fazer valer suas ideias sobre as políticas públicas que ajudam a construir e o que resulta desse trabalho em termos de estratégias, práticas e resultados.

Dias e Matos (2012), na sua análise das características do processo de tomada de decisão, reconhecem que, no nível municipal, como em qualquer nível de poder, sempre há obrigatoriedade de escolha de determinadas alternativas em vez de outras. Mas há duas características novas que os autores acrescentam. A primeira é que, no processo amplo de escolha de soluções para tratar um problema, embora seja o Legislativo a instituição que formalmente toma as decisões, há muitos atores envolvidos.

Esses atores irão influir no processo de decisão, defendendo seus interesses e recursos tanto materiais quanto ideológicos. A presença dessa multiplicidade de atores significa que as decisões não são sempre as mais racionais ou as mais coerentes que poderiam ser adotadas, mas, sim, o resultado da confrontação entre atores diversos. (ibidem, p. 77).

A segunda é que, a partir do momento em que um problema se apresenta ao Legislativo, através de um projeto de lei por iniciativa de um vereador, impõe-se ao parlamento um problema que deve ser resolvido *politicamente*, pois emergem “propostas e alternativas [que] estarão competindo entre si [...] Através dessa luta, travada entre os diversos atores políticos em defesa de seus interesses, vai aos poucos se delineando uma resposta ao problema que vai se sobrepor às demais” (ibidem, p. 77). Assim, seguindo os autores,

⁷⁵ O fato de termos vereadores com diferentes formações profissionais, como demonstrarei, e que dentre eles um conjunto de professores se destaca em suas iniciativas de projetos de lei, em meu entendimento é a demonstração das diferenças cognitivas entre os atores.

podemos dizer que o Legislativo municipal é um ator de um processo que inclui ainda o prefeito (que promulga a lei), os dirigentes de segundo escalão e a burocracia (que a executa) etc. A consequência do que é apontado pelos autores é que, como os estudos de cultura política o demonstram, a decisão não é apenas um procedimento racionalizado parcialmente, ele também é *ritualizado* no espaço legislativo através do processo de votação, “ato simbólico de legitimação que fortalece a decisão adotada” (DIAS; MATOS, 2012, p. 77) e que resume as opções levantadas numa única norma oficial – a lei, com a autoridade do Legislativo.

Verifiquei que um projeto de lei aprovado no Legislativo, que pode ser vetado ou não pelo Executivo, envolve ainda a atuação de outros atores políticos no interior do Legislativo. Isso é muito importante, porque revela o nível de desenvolvimento democrático no seu interior. Ou seja, além dos conflitos entre os diversos vereadores, há os conflitos pela participação no interior do Poder Legislativo de atores externos ao processo legislativo de elaboração de uma lei. Mesmo pareceres de comissões permanentes implicam escolhas e um grau de legitimação dado por votos e assinaturas de vereadores que, em parte, levam em conta manifestações da sociedade, compromissos assumidos, o desejo de eleitores que participam das reuniões, outra forma dos *rituais* de compartilhamento estabelecidos pelo Regimento Interno (reuniões, audiências públicas etc.) que levam à escolha de alternativas porque afetam o *campo cognitivo* de escolhas dos vereadores.

Concluindo, as perspectivas de análise sobre o processo de tomada de decisão compartilham da ideia de que é preciso observar o desenvolvimento do processo de elaboração de uma política para compreender os limites e as razões das decisões; que, ao longo desse processo, devem ser consideradas as regras, os atores e os procedimentos envolvidos no processo de decisão; que, em tais processos, os atores realizam uma espécie de *aprendizado político*, isto é, aprendem a fazer suas escolhas e a tomar suas decisões ao longo da experiência; que a agenda educacional é uma agenda especializada, quer dizer, envolve um campo de conhecimentos específicos que é preciso aprender a dominar; que esse campo, no entanto, segue as mesmas regras do funcionamento das demais decisões (acordos, estratégias, alianças etc.). Entendo que o campo da atuação legislativa não pode ser explicado somente por concepções de racionalidade dos atores, já que as decisões não são puramente racionais, mas produto de negociações que ocorrem no bojo de regras compartilhadas por todos, o que corresponde, na Câmara Municipal, à regulação posta pelo processo legislativo, tema da próxima seção desta tese.

4.2 O processo legislativo na Câmara Municipal de Porto Alegre

Como qualquer outra, para que uma lei de educação seja aprovada é preciso que ela siga o cânone legislativo, isto é, o regramento da tramitação dos projetos de lei e das demais proposições da Câmara Municipal. Ele é estabelecido pelas disposições da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOM), de 1990, e do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992⁷⁶.

Para começar, a Lei Orgânica, em seu Capítulo V, Seção II, Art. 56, preceitua as atribuições exclusivas do Poder Legislativo: dar posse ao prefeito e ao vice-prefeito; conceder-lhes licença ou afastamento do município; julgar suas contas e relatórios anuais; solicitar informações ao prefeito sobre atos do Poder Executivo, entre outras atribuições. Importante atribuição é a da fiscalização sobre a atuação do Poder Executivo, estabelecida no inciso VIII, que dispõe: “fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Cabe também à Câmara, nos termos do inciso X do Art. 57 da LOM, “convocar ou convidar o Prefeito, Secretários e Diretores de autarquias, fundações e empresas públicas, conforme o caso, responsáveis pela administração direta ou indireta, para prestarem informações sobre matéria de sua competência”. Além disso, a Câmara Municipal deve, nos termos do inciso IV, “zelar pela preservação de sua competência, sustando os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentador”.

O problema é que, com relação à atribuição de legislar sobre educação, como já afirmei no início desta tese, a LOM não é clara. Por um lado, genericamente, o Art. 56 diz que “Cabe à Câmara Municipal legislar sobre assuntos de interesse local, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementarmente à legislação federal e estadual, e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta e indireta”. Seu parágrafo único frisa que, “em defesa do *bem comum*, a Câmara Municipal se pronunciará sobre *qualquer* assunto de interesse público” (grifos meus). Por outro lado, legislar sobre educação sequer é mencionado como atribuição do vereador. Vejamos quais áreas são especificadas como de competência legislativa da Câmara Municipal no Art. 56 da LOM:

⁷⁶ Ambos os documentos sofreram inúmeras atualizações, sendo as versões utilizadas nesta tese atualizadas, respectivamente, até a Emenda nº 35, de 18 de junho de 2012 e a Resolução nº 2.228, de 27 de julho de 2012.

I – sistema tributário: arrecadação, distribuição das rendas, instituição de tributos, fixação de alíquotas, isenções e anistias fiscais e de débitos; II – *matéria orçamentária: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública*; III – planejamento urbano: planos diretores, em especial planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo; IV – organização do território municipal: especialmente divisão em distritos, observada a legislação estadual, e delimitação do perímetro urbano; V – *bens imóveis municipais: concessão de uso, retomada de bens cedidos às instituições filantrópicas e de utilidade pública*, com a finalidade da prática de programas de relevante interesse social, alienação e aquisição, salvo quando se tratar de doação, sem encargo, ao Município; VI – *auxílios e subvenções a terceiros*; VII – *convênios, contratos e atos assemelhados com entidades públicas ou particulares*; VIII – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, e fixação da remuneração de servidores do Município, inclusive da administração indireta, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias; IX – *denominação de próprios municipais, vias, logradouros e equipamentos públicos* [...]. (grifos meus).

A prerrogativa explícita de legislar sobre educação é uma *disposição ausente* da Lei Orgânica. Ela tampouco aparece no Art. 57, que enumera as competências privativas da Câmara Municipal:

I – dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, bem como declarar extintos seus mandatos nos casos previstos em lei; II – conceder licença ao Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores para afastamento do cargo; III – autorizar o Prefeito e o Vice-Prefeito a se ausentarem do Município e do Estado, por prazo superior a 5 (cinco) dias, ou do País por qualquer tempo; IV – *zelar pela preservação de sua competência, sustando os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentador*; V – *julgar anualmente as contas prestadas pelo Prefeito*; VI – *apreciar os relatórios anuais do Prefeito sobre a execução orçamentária, operações de crédito, dívida pública, aplicação das leis relativas ao planejamento urbano, à concessão ou permissão de serviços públicos, ao desenvolvimento dos convênios, à situação dos bens imóveis do Município, ao número de servidores públicos e ao preenchimento de cargos, empregos e funções, bem como à política salarial*; VII – apreciar os relatórios anuais de sua Mesa; VIII – *fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta*; IX – *solicitar informações ao Prefeito sobre assuntos referentes à administração, ressalvados os casos previstos nesta Lei Orgânica*; X – *convocar ou convidar o Prefeito, Secretários e Diretores de autarquias, fundações e empresas públicas, conforme o caso, responsáveis pela administração direta ou indireta, para prestarem informações sobre matéria de sua competência*; XI – *criar comissões parlamentares de inquérito*; XII – solicitar informações aos órgãos estaduais, nos termos da Constituição Estadual; XIII – julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores nos casos previstos em lei; XIV – *conceder título de cidadão honorário do Município*; XV – *dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia, criação e transformação de cargos, empregos e funções, e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros legais, especialmente a lei de diretrizes orçamentárias*; XVI – elaborar seu Regimento; XVII – eleger sua Mesa, bem como destitui-la; XVIII – deliberar sobre assuntos de sua competência privativa e de sua economia interna; XIX – representar por dois terços de seus membros, para efeito de intervenção no Município. (grifos meus).

Dessa forma, a menção da intervenção da atuação da Câmara Municipal no campo educacional se faz *apesar da lei*, das competências restritas do Legislativo, em nome do *bem comum*. Essa ambiguidade de responsabilidades do vereador é motivo de inúmeros conflitos internos e externos que ficam evidentes na posição da procuradoria. É significativo o tempo

perdido para justificar um determinado projeto de lei neste campo, as inúmeras tergiversações entre os atores, verdadeira luta política, porque a LOM é omissa quanto a essa matéria.

Há, contudo, inúmeros projetos de lei nesse campo. Entendo que os projetos relativos à educação propostos por vereadores revelam que esta é uma *competência oculta* do legislador, a competência que o vereador quer para si, *apesar* da lei. A característica da Lei Orgânica é a generalidade, e cabe aos vereadores, no âmbito de seu poder discricionário, aplicarem-na aos casos concretos. Por exemplo, entre as competências legislativas enumeradas no Art. 56, está a de elaboração de projetos de lei sobre assuntos de interesse local; essa formulação dá margem a legislar sobre educação. Veja-se o caso da matéria orçamentária citada no inciso II: é claro que ela inclui o orçamento da educação; também o assunto da disponibilização de bens imóveis municipais, descrito no item V, inclui os *prédios escolares*, bem sabem os vereadores que propuseram seu uso para reunião de escoteiros e/ ou uso de seus muros para grafiteagem; entre os convênios a que se refere o item VII do mesmo artigo, também podem ser incluídos aqueles que concernem à educação.

Mesmo que entre as competências privativas enumeradas no Art. 57 não encontremos nenhuma relativa à educação, isso não significa que o legislador abra mão do que considera sua responsabilidade nesse campo. Por exemplo, a Câmara deve julgar as contas da prefeitura, e essas contas incluem os gastos com educação. Isso significa que os vereadores são os fiscais externos da aplicação dos recursos nesse campo, e isso lhes dá um grande poder de barganha, já que os vereadores são particularmente atentos aos recursos destinados ao pagamento de professores, à merenda escolar etc. Sua autoridade para convocar secretários municipais torna o secretário municipal de educação obrigado a prestar informações sobre educação no município, sempre que convocado. O Legislativo, inclusive, nos termos do item XV, chegou a alterar sua organização para abrir espaço à educação; a vontade do legislador em atuar nesse campo é evidente, por exemplo, pelo fato de a Câmara Municipal ter criado uma escola do Legislativo em seu interior.

As relações entre o Legislativo e Executivo assemelham-se, no município, a características dos entes estaduais. No desempenho de suas funções, o Art. 72 estabelece que os vereadores podem apresentar projetos de emenda à Lei Orgânica, de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo e de resolução. Vimos que, no campo educacional, raras são as vezes em que o legislador encaminha projetos de lei complementar, e não ocorreu nenhum caso de encaminhamento de projeto de reforma da lei orgânica, preferindo, no que se refere à educação, o uso de leis ordinárias. Vale para a Câmara Municipal o que vale para as assembleias legislativas, segundo Grohmann (2001, p. 125):

Nesse sentido, o Legislativo é independente quanto à fiscalização e controle, mas associado ao Executivo no tocante à produção de leis (com exceção da emenda constitucional) e constituição do orçamento. O Executivo, por sua vez, só é independente em relação aos atos de administração cotidiana, a criação do orçamento, e as medidas referentes à formação e exercício político do governo, como nomeação de secretários.

Entre as demais proposições, além dos projetos de lei, encontramos inúmeras resoluções que tiveram como objetivo homenagear professores, requerimentos e pedidos de providência, possibilidades de investimento do vereador no campo educativo e indicações e pedidos de informação sobre educação. Eles são analisados não com a ênfase dada aos projetos de lei, mas como outras proposições que constituem recursos disponíveis para o vereador. O fato mais importante que encontrei no interior dos projetos de lei foram os diversos recursos, emendas, subemendas e substitutivos aos projetos. Eles são centrais na análise deste capítulo. Não é preciso mencionar que a metodologia desenvolvida para seu exame levou em consideração mais os movimentos das peças do que propriamente seu conteúdo, pois o objetivo é sempre o do desenho do jogo político. Mas há uma diferença básica entre os projetos de lei e as demais proposições. Ela fica clara na leitura do panfleto de divulgação da Câmara, *Câmara Municipal de Porto Alegre (1773-2012)*:

Os projetos de Lei Ordinária e de Lei Complementar são proposições que têm por fim regular toda a matéria legislativa de competência da Câmara, sujeita à sanção do prefeito. Já o Projeto de Decreto Legislativo destina-se a regular as matérias de exclusiva competência da Câmara, não sujeitas à sanção do prefeito, e que tenham efeito externo. Projeto de Resolução é a proposição destinada a regular matéria político-administrativa da Câmara, promulgada pelo Presidente.

Quer dizer, há proposições, como os projetos de resolução, que independem da vontade do Executivo, enquanto que outros independem sequer de aprovação pelo plenário (indicações, pedidos de informação etc.). Enquanto que o Art. 75 da LOM estabelece que a iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, aos vereadores, aos cidadãos, às comissões da Câmara Municipal ou à Mesa Diretora, a apresentação de projetos de resolução é competência da Câmara Municipal. Enquanto que os projetos de lei precisam de votação por maioria, os pedidos de providências e os pedidos de informações (PIs) apenas são lidos na sessão. Esse rito processual define a forma de cada proposição. No projeto de lei, há necessidade de apresentação de exposições de motivos e do texto normativo propriamente dito. Nas demais proposições, como PIs, basta o preenchimento de um formulário pelo vereador e seu encaminhamento ao prefeito. É mais simples. Pelo Art. 77 da LOM, os projetos de lei ordinária e de lei complementar regulam matéria de competência da câmara,

mas sujeita à sanção do prefeito. É o parágrafo primeiro desse artigo que transforma o Executivo em *veto player*. Ele preceitua:

§ 1º – Se o Prefeito julgar o projeto, no seu todo ou em parte, inconstitucional, inorgânico ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis contados daquele em que o recebeu, devolvendo o projeto ou a parte vetada ao Presidente da Câmara Municipal, dentro de quarenta e oito horas.

A expressão *veto player* é cunhada por Georges Tsebelis em seu livro *Atores com poder de veto*. Essa noção é útil aqui. Basicamente, Tsebelis (2009, p. 16) defende a ideia de que, para fazer uma mudança, “certo número de atores individuais ou coletivos deve concordar com a mudança proposta”. Disso decorre que, se há muitos atores com poder de veto, as alterações significativas se tornam mais difíceis. O autor estabelece um panorama aberto desses atores: “as instituições políticas ordenam os atores com poder de veto em sequências específicas para tomar decisões políticas” (ibidem, p. 6). Isso ocorre no processo legislativo no interior da câmara, mas os atores não podem ser considerados apenas os vereadores individualmente, há outros atores com poder de veto, por exemplo, as comissões permanentes, principalmente a Comissão de Constituição e Justiça, ou a procuradoria, que exerce esse papel informalmente, através de seus pareceres⁷⁷.

Ao estabelecer a relação dos atores com poder de veto com o conceito de agenda, Tsebelis traz interessantes conclusões. Reconhece, por exemplo, as diferentes parcelas de responsabilidade que têm determinados atores – comissões, técnicos, partidos – na elaboração do veto. Quer dizer, o veto é um processo coletivo. Nesse sentido, entre os atores diretos aqui envolvidos, o Procurador é um ator com poder de veto, mas não é conclusivo; das comissões, somente a CCJ é um ator com poder de veto, desde que por consenso de todos os seus membros; as comissões permanentes são um agente com poder de veto, desde que deem pela rejeição unânime da matéria; o ator fundamental, o plenário, também é um ator com poder de veto, inclusive naqueles projetos aprovados que o próprio plenário aprova, já que existe o recurso de renovação de votação. O Poder Executivo, de outro lado, justamente porque tem poder de veto, de poder rejeitar as matérias, o faz de duas formas: parcial ou total. Tsebelis aponta que essa transição entre os atores é que faz com que o processo seja complicado, afinal, “as escolhas dos atores coletivos com poder de veto são ambíguas” (ibidem, p. 68). Isso fica claro na tramitação, quando vemos pareceres contrários de comissões diferentes, ou mesmo quando pareceres pela rejeição dados pela procuradoria resultam em projetos de lei aprovados.

⁷⁷ O poder de veto dos diversos atores será abordado, neste capítulo da tese, nas seções *Atores diretos* e *Atores indiretos*.

Mas nem toda matéria é objeto de veto. Por exemplo, há homenagens que constituem matéria de projeto de resolução e não de PLL, e assim são tratadas como assunto de economia interna da instituição. A forma mais clara de perceber o veto dos parlamentares aos projetos é pela frequência de emendas, subemendas ou mesmo substitutivos que lhe são apostos. Eles são os vários expedientes que os vereadores têm para negociar entre si a aprovação de um projeto. Deles, o mais radical é o substitutivo, projeto apresentado geralmente por um vereador para, como diz o nome, *substituir* outro já em tramitação. Sendo sobre o mesmo assunto, deve ser apresentado durante o período de pauta ou no âmbito das comissões. Regra geral, os substitutivos modificam muito pouco o conjunto do projeto. As emendas ou subemendas fazem a negociação *pelo detalhe*, já que constituem proposições que visam a alterar parte de projeto. O prazo para apresentação de emendas inicia no momento da autuação do projeto a que se refere e encerra-se com a aprovação do parecer da última comissão permanente para a qual foi distribuída a matéria ou do parecer da comissão especial. Subemenda é a proposição apresentada por vereador ou comissão que visa a alterar parte de uma emenda.

Assim, é nos detalhes do processo legislativo, dados pelo Regimento Interno, que vemos como surgem os espaços de negociação política para aprovação dos projetos de lei. Esse é o tema das próximas páginas.

4.3 O Regimento Interno

O Regimento Interno é o grande instrumento de detalhamento do trabalho legislativo. Com 240 artigos resultantes de inúmeras alterações, é organizado em 10 títulos, dos quais alguns serão destacados na sequência.

O título I segue a organização estabelecida pela Lei Orgânica, situando em três capítulos suas funções (artigos 1º a 6º), sua sede (Art. 7º) e o processo de instalação da legislatura (artigos 8º a 12). O título II caracteriza os órgãos da Câmara Municipal e possui subdivisões, que tratam dos seguintes assuntos: funcionamento da Mesa Diretora e atribuições das comissões. É um capítulo importante porque estabelece as competências específicas das comissões permanentes. O Art. 35, por exemplo, estabelece em seu item I que é sua competência discutir e votar as proposições que lhe forem distribuídas, o que já lhe dá poder de veto, ao menos em seus pareceres, que são proposições sujeitas à deliberação do plenário da Comissão. Das diversas atribuições gerais das comissões, destaco as que acredito serem as mais importantes:

II - realizar reuniões com entidades da sociedade civil, bem como audiências públicas determinadas em lei; [...]

III - convocar Secretários e dirigentes de órgãos da administração indireta e qualquer servidor público municipal para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições [...];

VI - acompanhar e apreciar programas de obras, planos de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer; [...]

IX - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

X - estudar qualquer assunto compreendido na respectiva área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários; [...]

XII - dar parecer, podendo apresentar substitutivos ou emendas [...].

Entre as competências específicas, destaco as atribuídas a duas comissões fundamentais para os projetos aqui analisados: a Comissão de Constituição, Justiça e Direitos Humanos e a Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude. A primeira tem suas atribuições assim definidas pelo Regimento Interno, no Art. 36:

I - examinar e emitir parecer sobre: a) aspecto constitucional, legal e regimental das proposições; b) veto que tenha por fundamento a inconstitucionalidade; c) licença ou afastamento do Prefeito; d) projetos de consolidação; e) requerimentos de fixação de Precedente Legislativo.

Além disso, cabe à CCJ dar parecer aos recursos, inclusive contra decisão da Presidência (item II), além de zelar pelo cumprimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, responder a consultas da Mesa, de comissão ou de vereador na área de sua competência e elaborar a redação final de todos os projetos.

A Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude tem suas atribuições arroladas no Art. 39. Além das atribuições gerais das comissões, ela deve emitir parecer sobre: sistema municipal de ensino; preservação da memória da cidade no plano estético, paisagístico, patrimônio histórico, cultural, artístico e arquitetônico; concessão de títulos honoríficos e demais homenagens; serviços, equipamentos e programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos e de lazer; programas voltados ao idoso, à mulher, à criança, ao adolescente e aos portadores de deficiência; programas voltados à juventude; políticas voltadas aos jovens.

Avalio que o poder de veto das comissões varia conforme sua natureza. O poder de veto da CCJ é superior ao das demais comissões, pois a ela cabe avaliar o aspecto legal dos projetos, enquanto as demais avaliam o mérito. Uma avaliação contrária da CCJ produz muita dor de cabeça no autor. Além disso, somente a CCJ tem o poder de aplicar o Precedente Legislativo, instrumento de veto no seu interior que impede determinadas proposições sequer de tramitarem nas demais comissões. Contudo cabe observar que o projeto é arquivado apenas

quando houver voto contrário da maioria dos integrantes da CCJ. As demais comissões têm poder de veto menor.

O ponto chave do Regimento Interno que interessa à tomada de decisão propriamente dita é o título III, referente ao Processo Legislativo. Um título extenso, com sete capítulos e sete seções que estabelecem, dos artigos 87 a 139, todo o regime de tramitação, ou seja, as regras para a aprovação das leis e os instrumentos de obstaculização e/ou agilização dos projetos à disposição dos diferentes atores, os vereadores. Ele estabelece a natureza das proposições, a tramitação, a urgência, a redação final, o veto, a contagem dos prazos. Aqui, o item mais importante é o estabelecimento da *urgência*, procedimento que, nos termos de Grohmann (2001), corresponde *ao poder de pauta*, isto é, um recurso que trabalha para fortalecer o poder do vereador para ver aprovado seu projeto. É que ele, nos termos do Art. 110 do RI, tem o poder justamente de abreviar o processo legislativo. Além disso, nos termos do parágrafo primeiro desse artigo, cumpridas as pautas, o pedido de urgência implica que “o projeto será encaminhado às Comissões competentes que, em reunião conjunta, terão o prazo de até cinco dias úteis para parecer”. Isso acelera os prazos de forma importante. Além disso, estabelece novo prazo, nos termos do parágrafo segundo, para substitutivos e emendas “que deverão ser apresentados no prazo de até três dias úteis após a aprovação do requerimento de regime de urgência, cabendo, decorrido esse prazo e até a apresentação do Relatório, Emendas de Relator e, na Ordem do Dia, Emendas de Liderança”. E mais, as emendas a projeto em regime de urgência devem ser apresentadas até 24 horas após a aprovação do requerimento e, nos termos do parágrafo terceiro, quando for elaborado e votado o parecer o projeto será incluído na Ordem do Dia. O Art. 111, no entanto, aponta limites da urgência, que não dispensa anúncio, pauta e parecer das comissões em reunião conjunta. O dispositivo é também facultado ao prefeito.

O capítulo VII do título do processo legislativo estabelece uma série de normas para o trânsito legislativo de processos especiais, como o orçamento e o julgamento das contas. O processo para decisão de concessão de títulos honoríficos, objeto de atenção nos capítulos anteriores desta tese, também é regulamentado nesse capítulo.

O título IV trata das sessões plenárias. Organizado em seis capítulos, quatro seções e sete subseções, estabelece a natureza das sessões em geral e das ordinárias, além de normatizar o que acontece nas suas etapas, como o expediente, a pauta, o grande expediente, a Ordem do Dia, a votação e as comunicações. Além disso, dispõe sobre o que acontece nas demais sessões, começando pelas extraordinárias, as solenes e as especiais. Finalmente, descreve como se dão os procedimentos do debate, como o aparte e a questão de ordem. Uma

alteração importante foi a inclusão no regimento dos precedentes legislativos, o que normatiza a prejudicialidade das proposições e com isso possibilita a agilização do trabalho legislativo. A finalização é pela descrição da renovação de votação e de como são os procedimentos para a realização dos anais. Desse amplo conjunto, os artigos que tratam da Ordem do Dia, da votação e dos precedentes legislativos são essenciais ao processo de negociação dos projetos de lei.

A Ordem do Dia é uma etapa fundamental do processo legislativo. Ela é definida pelo Art. 157 como o espaço que se destina a “discutir, encaminhar e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário”. No artigo seguinte, estabelece a sua primeira etapa, que também é o primeiro ato usado como estratégia para impedir a votação de um projeto. Uma vez anunciada a Ordem do Dia, deve ser feita a verificação do quórum, pois é preciso contar com a presença mínima da maioria absoluta dos vereadores, do contrário a sessão é encerrada, e a Ordem do Dia transferida para a sessão seguinte.

Grohmann (2001, p. 126) denomina *poder de pauta* os recursos de iniciativa e tempo de que dispõe cada poder (Executivo e Legislativo) para agilizar o andamento dos projetos. Como se dá esse poder na câmara? Um mecanismo potente de poder de pauta é dado pelo Art. 160. Ele estabelece que, decorrido o prazo de 45 dias do recebimento de quaisquer proposições em tramitação na Câmara Municipal, o presidente, a requerimento de vereador, “mandará incluí-las na Ordem do Dia, independentemente de parecer”. Isso é o chamado *pedido de urgência*. Uma das consequências da iniciativa para o vereador autor é que, a partir desse momento, substitutivos e emendas têm apenas 72 horas para serem apresentados e não cabem emendas individuais, somente de liderança partidária, reduzindo a possibilidade de interferência no projeto – e, portanto, da oposição.

Para igualar o recurso entre os poderes, a lei previu que o prefeito também tenha direito à iniciativa de urgência nos projetos. Mas o prefeito tem um poder a mais: ele tem a seu favor o Art. 77 da LOM, parágrafo 4º, que estabelece que seus vetos devam ser examinados em até 30 dias e somente rejeitados por maioria absoluta.

Ainda que esses instrumentos permitam interferência direta do prefeito na agenda do Legislativo, é preciso lembrar que há mecanismos que permitem um controle do prefeito por parte da Câmara Municipal, do que são exemplos: a obrigação, em até 30 dias depois da posse, de apresentar seu programa de governo de campanha – se ele incluiu algo para a educação, deve aparecer aí; o prefeito tem somente 15 dias para vetar os projetos do Legislativo e, se não o fizer, a câmara pode promulgá-los em 48 horas depois de findo o prazo; através de suas secretarias, o prefeito tem a obrigação de responder os pedidos de

informação dos vereadores ou das comissões permanentes também em até 15 dias, o que dá uma transparência nas relações entre os dois poderes.

Ainda que o mecanismo da urgência seja um instrumento poderoso no plenário, onde os projetos são pautados e deliberados, a tramitação nas comissões permanentes também é um lugar de pauta para os projetos. Ali, obter um parecer favorável no menor prazo possível é o sonho de cada vereador e objeto de luta entre os diferentes partidos. É que os pareceres emitidos pelas comissões podem obstaculizar ou acelerar um projeto de lei. Por exemplo, se um presidente de comissão não indicar o parecerista no prazo hábil da lei, atrasa o processo legislativo. O vereador que observa essa manobra deve fazer uso da regra que lhe faculta requerer a indicação de relator de comissão. E, mesmo quando há um parecerista indicado, este tem recursos que lhe possibilitam acelerar ou retardar o parecer de um projeto. Por exemplo, se o vereador relator solicita a presença de uma autoridade, isso atrasa o processo – evidente que há novas informações, e isso é positivo, mas, do ponto de vista dos prazos, ele os *amplia*. E nenhum vereador autor quer ver os prazos de aprovação de seus projetos dilatados. É uma corrida contra o tempo. Para ilustrar, o *terror* dos vereadores é quando um colega de comissão – normalmente da oposição – pede vistas aos projetos, porque isso interrompe a tramitação por 24 horas. Além disso, o vereador de comissão pode pedir diligência, interrompendo os prazos de emissão de pareceres. Tudo o que é feito para o benefício e a qualidade dos projetos de lei pode também ser instrumento de obstaculização.

Os conflitos acontecem quando os pareceres são rejeitados. Aí, o presidente de comissão deve exercer seu poder de indicação de novo relator em até seis dias. Se for a CCJ a exercer em seu parecer o poder de veto, é pior – é preciso dar tempo ao vereador autor para contestação do parecer nos termos previstos no RI. As possibilidades de restrição não ocorrem somente contra os autores, mas também a favor deles. Se o vereador autor consegue aprovar seu projeto de lei, tem o RI a seu favor, já que seu projeto deve ser enviado em até 10 dias ao prefeito para sanção. Nas comissões, os conflitos ocorrem principalmente porque há uma grande elasticidade no Legislativo para o acréscimo de emendas e/ou substitutivos, aceitos no projeto desde o momento do início de sua tramitação até a sua saída da última comissão permanente. Isso dá um tempo razoável para os vereadores agirem sobre os processos, ainda que, pela minha observação, poucos o façam, preferindo deixar para emendar o projeto na comissão da qual fazem parte ou no plenário.

O que observo é que tanto Executivo quanto Legislativo têm poder de pauta considerável e que nem um e nem outro têm o poder absoluto para bloquear, nos termos de Grohmann (2001, p. 127), “o exame das matérias do governo, exceto por meio da ausência às

sessões, não permitindo quórum para votações”. Mas o interessante é observar como se reproduz esse poder no interior das comissões, bem como que poder tem o vereador, individualmente, nas fases de tramitação. O Quadro 1 resume o poder de pauta no interior da Câmara Municipal.

Quadro 1 - Poder de pauta dos atores legislativos na Câmara Municipal de Porto Alegre

Quem tem o poder	Fundamento legal	Recursos de tempo
Vereador	RI, Art. 160	Vereador pode solicitar entrada do projeto na Ordem do Dia após 45 dias de tramitação, independentemente de parecer
Comissões	RI, Art. 47, caput	Presidente da comissão determina a emissão de parecer de relator em cinco dias úteis
Presidente	RI, Art. 47, § 2º	Decorrido o prazo do Art. 47, caput, é o presidente da casa que designa a solicitação do vereador autor
Vereador relator	RI, Art. 48, § 1º	Audiência pública ou convocação de autoridade ampliam o prazo do parecer para 10 dias
Vereador de comissão	RI, Art. 48, § 2º	Pedido de vistas interrompe tramitação por 24 horas por vista
Vereador de comissão	RI, Art. 51	Pedido de diligência interrompe prazos de pareceres
Presidente de comissão	RI, Art. 54, § 2º	Parecer rejeitado institui novo relator para parecer em seis dias
Vereador autor	RI, Art. 56	Autor de projeto vetado na CCJ tem 10 dias para contestação
Qualquer vereador	RI, Art. 92, §2º	Entre o início da tramitação e até o último parecer de comissão permanente podem ser apresentadas emendas
CCJ	RI, Art. 98, § 4º	Pedido de informação solicitado duas vezes é informado à CCJ
Vereador autor	RI, Art. 120	Projetos e substitutivos são incluídos na pauta após parecer da procuradoria em 48 horas
Vereador autor	RI, Art.110	Após o pedido de urgência, substitutivos e emendas devem ser apresentados em até três dias, cabendo nesse período emendas de relator e, na Ordem do Dia, emendas de liderança
Vereador autor	RI, Art. 116	Projeto aprovado pela Câmara deve ser enviado ao prefeito em 10 dias a contar da aprovação da redação final
Comissão	LOM, Art. 60	Todos os órgãos devem informar solicitações em 15 dias
Prefeito	LOM, Art. 77 § 1º	Dá 15 dias para o prefeito apor vetos
Presidente da Câmara	LOM, Art.77 § 3º	Silêncio do prefeito em 15 dias após aprovado importa em sanção
Plenário	LOM, Art.77 § 4º	Veto deve ser apreciado em até 30 dias após seu recebimento e só pode ser rejeitado por maioria absoluta
Presidente da Câmara	LOM, Art.77, § 7º	Derrubado o veto sem promulgação do prefeito em 48 horas, o presidente a promulga
Prefeito	LOM, Art. 90 § 2º	Obriga o prefeito a apresentar suas propostas de governo de campanha até 30 dias depois da posse
Prefeito	LOM, Art. 94, inciso XX	Até 30 dias, prorrogáveis por mais 15, para justificativas de pedidos de providência
Cidadão	LOM, Art. 104	Prefeito deve atender pedidos do cidadão em até 30 dias
Prefeito	RI, Art. 187	Prefeito convoca sessão extraordinária com matéria exclusiva para ser votada
Prefeito	LOM, Art. 95	Prefeito solicita urgência para exame de projeto de seu interesse que deve ser votado em 45 dias

Fonte: Regimento Interno da Câmara Municipal e Lei Orgânica Municipal de Porto Alegre

Eventualmente, com base no Art. 162 do RI, reviravoltas acontecem na tramitação dos projetos. Projetos que têm sua negociação acelerada para entrar em votação, ou seja, aos quais são solicitados *pedidos de urgência* terminam por precisar de mais tempo para finalizar a negociação. Por isso, ocorre muitas vezes um *entra e sai* do regime de urgência, já que esse artigo permite que o projeto em regime de urgência possa ter a discussão e a votação adiadas por até cinco sessões, mediante requerimento aprovado pelo plenário, solicitando a retirada da urgência. O legislador precaveu-se, por outro lado, ao colocar limites também para isso, já que, nos termos do parágrafo único, a saída da discussão e da votação pode ser requerida uma única vez em cada sessão. Essa é uma das situações previstas pelo Art. 163 para interromper a Ordem do Dia, além de fatos relativos a calamidades ou segurança pública. Outra forma de dificultar o processo é o fato de que, na Ordem do Dia, somente os líderes podem apresentar emendas, conforme o Art. 169, o que, nos termos do Art. 170, suspende a sessão pelo prazo de uma hora para parecer.

As votações são tema de subseção, a partir do Art. 172, que determina que elas devem ser realizadas com a presença da maioria absoluta dos vereadores e encaminhadas pelas lideranças por cinco minutos sem aparte. Um recurso importante, embora pouco utilizado, é a declaração de voto, a qual, lida pelo secretário, integra o processo. É uma rica fonte de pesquisa, pelo menos. Graças a ela sabemos dos motivos reais da votação de cada vereador em um projeto. Outro recurso é o adiamento de votação, a pedido, por até cinco sessões. Para não haver abusos, o legislador previu que ele não cabe nos seguintes casos: veto; proposição em regime de urgência; redação final; requerimentos; projeto incluído na Ordem do Dia em renovação de votação.

Outro aspecto importante normatizado pelo RI é a ordem de votação. Pelo Art. 179 é estabelecido que, na ordem de votação, vêm em primeiro lugar as emendas, o que é muito importante para a definição do jogo político, já que é quando o trabalho dos diferentes vereadores sobre o projeto aparece. É motivo de defesa na tribuna, por exemplo. O artigo estabelece a ordem de votação: em primeiro lugar, as emendas destacadas e, em segundo lugar, as emendas em bloco. Quanto a estas, são votadas primeiro as com parecer favorável; e depois as com parecer contrário, as divergentes e as sem parecer. Depois vêm os destaques aos substitutivos de comissão, ao substitutivo de comissão propriamente dito e, sucessivamente, as demais peças até o projeto. Por exemplo, não é incomum que projetos aprovados possam ter pedidos de renovação de votação com o objetivo de obstaculizar a aprovação de um projeto de lei e que, ao ver um substitutivo proposto rejeitado, um vereador crie outro, em *instantes*, para retomar sua tentativa de poder sobre o projeto.

Os artigos do RI que tratam das sessões solenes são de grande importância para o regramento das homenagens para os professores. Mas há outros títulos que se referem a temas cuja importância varia para o foco desta tese. Por exemplo, o título V é importante, pois trata da participação popular na Câmara Municipal. Ele garante a participação de representantes de entidades, que terminam por se transformar em uma espécie de *ator com poder de segunda classe*, já que não exerce diretamente seu poder de veto. Suas opiniões, contudo, podem ser consideradas pelos vereadores, estes sim com poder de veto real. É o que ocorre quando encontramos preceitos sobre a iniciativa popular, o uso da tribuna popular e a participação no processo legislativo. Observo que muitas pessoas que visitam a Câmara jamais tiveram notícia desses instrumentos e ficam surpresas quando são informadas da sua existência.

Por fim, no título VIII do RI há outras normas que têm importância para o jogo político, pois descrevem o funcionamento do colégio de líderes, dos líderes e vice-líderes. Há um conjunto de regras que interessam mais diretamente aos vereadores: convocação extraordinária; direitos e deveres; licenças; extinção e da perda do mandato; remuneração; representação externa; e missão externa.

Assim, dadas as regras do jogo político, está estabelecido o campo em que se movimentam os diferentes atores, vereadores e demais comunidades no Legislativo. Este é o tema da próxima seção.

4.4 As comunidades do Legislativo

Um dos pontos destacados por Kingdon (2003 apud Capella, 2006, p. 27) é que, na análise de políticas públicas, os “problemas não são meramente as questões ou os eventos externos: há também um elemento interpretativo que envolve percepção”. Na abordagem de múltiplos fluxos de Kingdon, particularmente na fase de especificação de alternativas, intervêm atores relativamente invisíveis na proposição e filtragem de alternativas. Ou seja, as alternativas são geradas pelo que o autor chama de comunidades de especialistas ou comunidades de política (*policy communities*). Eu as vejo por todo o lado na Câmara Municipal: são compostas, no Legislativo, por assessores parlamentares, funcionários públicos, juristas, membros de grupos de interesses e setores específicos que compartilham uma preocupação em relação a uma área. O que dá o sentido a elas – tanto a participação da procuradoria, momento em que servidores públicos são encarregados de oferecer o primeiro enquadramento legal de cada proposição, quanto os assessores técnicos das comissões permanentes, alguns responsáveis pela elaboração de pareceres – é que cada um tem seu

objetivo e olhar determinado para os projetos de lei. No sentido de Kingdon, são esses grupos que avaliam a viabilidade da proposta, que ampliam, primeiro, no seu interior (comissões), a percepção, para que, mais adiante, no plenário, ela esteja na consciência dos atores responsáveis por sua definição. Capella (2006, p. 28) assim explica a formulação de Kingdon:

Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças [...]. A difusão das ideias tampouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (policy communities), mas também o público em geral, vinculando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação.

Subirats (2008, p. 51) assinala a importância de analisar o conjunto encadeado de como diferentes atores, públicos e privados, usam seus recursos e criam estratégias nos processos de formulação de políticas públicas. Sigo aqui sua proposta de análise: em primeiro lugar, analiso os atores cujas manifestações são registradas ao longo dos projetos de lei que analisei; em segundo lugar, descrevo os recursos que utilizam no contexto institucional e que fazem com que suas chances de obter sucesso na aprovação de suas propostas sejam maiores. Depois, descrevo o resultado desses atores e recursos, a tomada de decisão propriamente dita e faço sua crítica.

4.5 Atores diretos

A partir de Subirats (*ibidem*), encontram-se diversos atores que participam do processo de tomada de decisão no Poder Legislativo, em maior ou menor grau. A produção acadêmica é vasta para eleger os atores políticos de forma geral, mas os estudos sobre atores políticos no interior do Legislativo ainda merece cuidados no nível municipal, já que, nas demais esferas, já há análises.

Entre os atores diretos com influência no processo decisório, encontrei, ao longo da fase de tramitação, os seguintes: presidência, procuradoria; partidos e vereadores e comissões permanentes.

4.5.1 Presidência

A presidência é de fato o mais importante ator a manifestar-se nos projetos de lei e a interferir na produção legislativa. Com suas funções estabelecidas pela seção IV do

Regimento Interno, é a figura máxima, representante da câmara para os efeitos legais, responsável, na sessão plenária, por todos os atos nela inseridos. É quem faz cumprir o regimento e é responsável pela leitura de proposições encaminhadas à mesa. Quanto às proposições, ela as recebe e determina sua distribuição, podendo deferir, a requerimento do autor ou líder de bancada, a sua retirada de tramitação. Ele também pode devolver ao autor, de ofício, “proposição manifestamente inconstitucional ou ilegal”, “para fins de adequação”. Esse ponto é muito importante, porque, regra geral, raras vezes a presidência manifesta-se nos projetos, mas, quando o faz, é para exercer um poder de veto, apontando as anomalias da proposta do vereador.

A prática mais comum da presidência é iniciar a tramitação dos projetos, que envolve seu encaminhamento para a seção legislativa e esta à procuradoria, em seguida para as comissões, para parecer, eximindo-se a presidência de dar parecer no interior dos projetos de lei. Quer dizer, presidências mais atentas ao processo legislativo fazem uma espécie de pré-análise dos projetos (em geral feita com o apoio do diretor legislativo) com o objetivo de poupar a casa da tramitação de peças com erros. É algo eventual, por adoção de sistemática do próprio presidente no interior da legislatura, conforme o *gosto* que assume para si o direito de orientar a tramitação inicial dos projetos, quanto manifestadamente há problemas. Por que isso é diferente? Porque normalmente é feito sem esperar manifestação da procuradoria. É o caso do PLL 200, de Mario Fraga (PDT), que torna obrigatória a avaliação de conhecimentos sobre a Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), nos concursos públicos para cargo de provimento efetivo na área de educação. Anexando tanto a lei do ECA quanto a Lei nº 6.151/88, que estabelece o plano de carreira do magistério público municipal, a presidência manifesta-se sugerindo alterações, alegando que o projeto estaria configurando duplicidade de leis para um mesmo objeto. Pela primeira vez, o parecer da procuradoria contesta a avaliação da presidência, já que afirma o procurador:

Cabe mencionar que o entendimento adotado é o de que a proposição tem conteúdo normativo destinado a estabelecer regra sobre recrutamento e seleção, não dispondo sobre provimento de cargos, razão pela qual, s.m.j., não atrai violação aos preceitos orgânicos que resguardam o âmbito de competência privativa ao Chefe do Poder Executivo. (p. 57).

Também é o caso do PLL 81/05, de autoria de Haroldo de Souza (PMDB), sobre educação ambiental nas escolas. O problema é que o vereador desconhecia a Lei nº 6.586, de 12 de janeiro de 1990, que é justamente sobre o tema de seu projeto, a obrigatoriedade de programas de educação ambiental no currículo das escolas de “primeiro e segundo graus” do município. Por essa razão, a sua iniciativa foi interrompida pelo próprio presidente da casa, à

época o vereador Elói Guimarães, que encaminhou para conhecimento do proponente cópia da lei e a informação de que, conforme a legislação, um “mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei” (p. 3). Há algum componente político no ato? É difícil dizer, já que, apesar do pertencimento a partidos distintos – o autor é do PMDB e o presidente é do PDT – ambos constituíam naquele momento parte da mesma base aliada do prefeito José Fogaça. O projeto foi arquivado. O mesmo ocorreu com o PLL 96/03, do vereador Elias Vidal (PTB), que autoriza a abertura das escolas nos fins de semana para a comunidade. João Dib, então presidente, constatou que a proposta já estava regulamentada pela lei municipal nº 8.618, de 4 de outubro de 2000, que dispunha sobre o tema desde a gestão de Raul Pont na Prefeitura de Porto Alegre, e o processo foi arquivado. João Dib é outro vereador que gosta de ler com profundidade os projetos. Ele também fez críticas ao PLL 230/04, de Wilton Araújo (PTB), que proíbe a comercialização de alimentos hipercalóricos nas escolas do município. Por essa razão, faz questão de informar no processo:

A matéria de que trata este projeto está incluída no processo 3115/99 – PLL 172/99, de autoria do vereador Adeli Sell, que dispõe sobre o controle da quantidade de açúcar na merenda, incluído na Ordem do Dia desde 10 de março de 2003. Portanto, há prejudicialidade para tramitação deste projeto. Entretanto, v. exa. poderá, através de emenda de liderança, alterar a proposição que se encontra na Ordem do Dia.

Esse é o tipo de exemplo de anotação construtiva. Apesar de partidos diferentes, como presidente, João Dib faz questão de sugerir uma forma de preservar a ideia original.

O vereador Sebastião Melo, que também já foi presidente, sofreu pela ação de outro presidente. O autor do chamado *projeto das carroças*, atual vice-prefeito da capital, no seu PLL 126, torna obrigatória a inclusão de conteúdos de educação preventiva do uso do fumo e álcool nas escolas, e sofreu restrições da vereadora Margarete Moraes, então presidenta da câmara. Ela devolveu o projeto a seu autor para conhecimento das leis 8.542/00 e 8.869/02, que se referem à temática abordada, já que a legislação nacional prevê que um mesmo assunto não pode ser disciplinado por mais de uma lei. De fato, a iniciativa de Melo mostrou seu desconhecimento, ou o desconhecimento de sua assessoria, de leis importantes. Mas uma possível satisfação pode ser atribuída à presidenta – que é do PT –, porque se trata de um vereador de outro bloco. Ela, que é professora, sabe que a Lei 8.542/00 institui na rede do ensino público a obrigatoriedade do estudo referente à dependência química. Essa lei é da época do prefeito Raul Pont, seu correligionário. Além disso, a Lei 8.869, de 2002, que institui a Semana de Defesa e Prevenção Contra o Uso de Drogas e Tóxicos, instituída no governo de Tarso Genro, também foi regulamentada pelo decreto nº 13.461, de 2001. O

projeto foi arquivado. Aqui, é claro que havia problemas no projeto de lei, mas pelo cuidado e pelo esmero na argumentação, sou inclinado a identificar um componente partidário.

Maria Celeste foi outra presidenta que fazia avaliação dos projetos. No exame do PLL 257/06, de Neusa Canabarro, que defendia a realização geral de exame de saúde nos alunos da rede municipal de ensino, a presidenta mostrou que, de fato, a Lei nº 6.663, de 27 de julho de 1990, já dispõe sobre exames médicos para os estudantes. Para Maria Celeste, a proponentora deveria escolher entre revogar a lei atual ou retirar a sua; Neusa Canabarro preferiu retirar. Há aqui, é claro, uma disputa de *expertise*: Maria Celeste e Neusa Canabarro são professoras e disputam, por essa razão, o mesmo campo eleitoral, o voto e o apoio dos professores. Ao provar que sua adversária no campo da política revela desconhecer as leis de organização do sistema escolar da cidade, sente como se fosse uma vitória política. Mas há mais: há aí também uma crítica ao dispêndio de energia para elaboração de um projeto inócuo.

Estes são os casos recolhidos que mostram a manifestação da presidência, mas, regra geral, ela é uma voz ausente nos projetos. Ela apenas intervém quando o projeto de lei é manifestadamente ilegal. Nem sempre é prerrogativa do presidente antecipar-se à procuradoria. Essa duplicidade significa o quê? Entendo que, no fundo, a presidência almeja intervir na agenda legislativa, isto é, exercer os *poderes de agenda do presidente*, mas o *caldo de cultura* do Legislativo já deu essa função à procuradoria. A presidência, como ator legislativo com poder de veto, não exerce esse poder em função do *costume*, isto é, a tradição é o exame por parte da procuradoria. Presidentes que fazem essa manifestação nos projetos, contudo, exercem seu poder de veto e revelam que se revoltam com o que estabelece o regimento interno: são sempre tarefas burocráticas que cabem à presidência. São atribuídas ao presidente tarefas como dirigir os trabalhos da sessão plenária, cuidar do uso do tempo pelos vereadores, assinar documentos e procedimentos legais, mas nunca lhes cabe um papel mais ativo na formulação de políticas públicas (excetuando-se, claro, se forem autores de projeto de lei). Os poderes de agenda do presidente são limitados, resumem-se a arquivar proposições. Eventualmente, colaboram na sugestão de melhorias, e é aí que sua função de *aperfeiçoamento legislativo* se revela. Por paradoxal que possa parecer, entendo que, por um lado, isso significa que a presidência inveja os poderes de veto da procuradoria; por outro lado, a presidência se sente insatisfeita com a posição burocrática a que é relegada. O que fez com que a procuradoria assumisse tanto poder no Legislativo?

4.5.2 Procuradoria

Para que eu possa defender a ideia de que a procuradoria exerce um *poder de veto informal*, é preciso, em primeiro lugar, localizá-la no Legislativo. A procuradoria é uma seção do Legislativo composta por atores, os procuradores, funcionários do quadro dos cargos efetivos de nível superior que prestam serviço jurídico ao Legislativo. Duas resoluções dão conta de sua estrutura: uma é a resolução nº 1.287/95, sobre as atribuições sintéticas e analíticas do cargo de procurador; outra é a resolução 1.367/98, sobre as funções da procuradoria, subordinada à presidência da casa.

A primeira resolução estabeleceu que, entre as suas atribuições sintéticas, encontram-se as de representar a Câmara Municipal em juízo quando designado pela presidência; dar assistência jurídica à presidência, à mesa, aos vereadores, às comissões e à direção geral; emitir parecer prévio sobre as proposições submetidas ao Legislativo. Estabelece também que, entre as atribuições analíticas, encontram-se: representar a Câmara Municipal quando ela for autora, ré, assistente ou oponente, em qualquer foro ou instância; estudar assuntos de direito de ordem geral ou específica, realizando estudos e pesquisas de doutrina e jurisprudência; redigir termos de contratos, convênios e outros atos; assessorar juridicamente a elaboração de proposições legislativas; prestar assessoria jurídica ao presidente, à mesa, aos vereadores, às comissões e à direção geral; prolatar parecer prévio em projetos de emenda à Lei Orgânica, de lei, de resolução, pedidos de autorização e demais proposições apresentadas ao plenário da câmara.

A segunda resolução estabeleceu quais são as atribuições da procuradoria-geral, das quais destaco: emitir parecer prévio; prestar assistência jurídica à presidência, à mesa diretora, aos vereadores, às comissões parlamentares e à direção-geral, no âmbito do Legislativo; prolatar parecer; prolatar parecer em qualquer matéria jurídica quando solicitado.

A procuradoria funciona no terceiro andar da Câmara Municipal e conta com 11 funcionários, entre procuradores, funcionários e estagiários, todos da área jurídica. Atualmente, dois são os procuradores: o procurador-geral, diretor da procuradoria, é Cláudio Roberto Velásquez, que tem o auxílio do procurador Fabio Nyland. Outros procuradores já estão aposentados hoje, mas estavam na ativa no momento de elaborar pareceres de muitos projetos aqui descritos, como as procuradoras Marion Alimena e Martha Lages.

Com tantas e tão específicas funções, com a responsabilidade de elaborar pareceres, o que tem a procuradoria de tão especial no Legislativo? A minha resposta é que ela é vista sob dois pontos de vista. Primeiro, trata-se de uma burocracia, e nesse sentido atende à descrição de Monteiro (2007). Quer dizer, procuradores são parte da burocracia do Legislativo como os demais funcionários da câmara. Entretanto não são funcionários quaisquer, são funcionários

que têm o poder de influir no trabalho dos vereadores, e isso está longe de ser algo sem conflitos. Eles interferem no destino dos projetos. Ativamente. Trata-se de um poder de veto? Eu diria: veto informal. É um poder de veto, mas parcial, o que significa que sua rejeição molda o modo como o Legislativo vê o projeto. Pode haver divergências, é claro, nas comissões, *mas a procuradoria oferece o mapa cognitivo para os demais atores com poder de veto do Legislativo, as comissões e os vereadores*. É que, das suas inúmeras funções, apenas uma é de especial interesse para esta análise: a atribuição de prolatar pareceres. Mas há pareceres e há *pareceres*, e com isso quero apontar para as diferenças, às vezes não tão sutis, que a análise dos projetos revela. Quando a procuradoria, por exemplo, faz pareceres extensos sobre determinada matéria, que fogem ao padrão de análise daquele procurador, eles revelam mais, revelam não apenas que a procuradoria de fato estuda com profundidade os temas de direito, com pesquisa de doutrina e jurisprudência, como é de se esperar. Revelam algo mais: *esse algo mais é a concepção do procurador sobre o que é atribuição do Legislativo*. Por isso seus pareceres aos projetos de lei frequentemente são objeto de conflito quando não há consenso nas matérias. Mas os procuradores exercem cargos *blindados*, quer dizer, fora do alcance da crítica dos vereadores – e é bom que seja assim – porque são postos de assessoramento superior, acima da maioria dos cargos do Legislativo. É isso que constitui ao seu redor um espaço de legitimação/justificação dos seus pareceres aos projetos de lei no âmbito do serviço administrativo da Câmara Municipal.

Na prática, os procuradores são os responsáveis pelos pareceres que dão o destino dos projetos de lei, cujo conteúdo dará a base para o andamento ou o arquivamento de projetos. Figueiredo (2010), revisando a produção sobre as relações entre burocracia e Estado, enumera algumas características que são importantes para analisar a procuradoria do Legislativo.

De fato, o primeiro problema na literatura sobre burocracia é que esta se deteve mais no seu papel no momento de implementação de políticas públicas, ou seja, quando as decisões já estavam tomadas. Portanto, a burocracia foi vista pela literatura mais no momento em que a política é colocada em prática. São estudos em que o foco é o chefe do governo e a burocracia federal. Mas coloca uma questão fundamental: é a burocracia autônoma ou é um órgão que sofre “controle pelos políticos eleitos?” (ibidem, p. 192). Do ponto em que a procuradoria é vista como parte da burocracia do Legislativo, isso significa perguntar-se se, dado o interesse do legislador em ver aprovada sua lei, até onde o procurador age como burocrata submisso – e aprova tudo – ou age independente – julga de fato? Figueiredo faz toda uma revisão da produção acadêmica para responder a essa questão. Um dos fatos importantes assinalados pela autora é que a contratação de tais servidores, por ser de carreira, os protege da influência

política no interior da Câmara Municipal, e é bom que seja assim. É verdade, entretanto, que o cargo de procurador-geral é outorgado pelo presidente, daí a possibilidade de certa influência. Mas qual é o grau de permeabilidade de influência do poder político no desenho dos pareceres da procuradoria?

Lembrando Raimundo Faoro, em seu clássico, os *Donos do poder* (2001), Figueiredo (2010) destaca a possibilidade de a burocracia de Estado, no limite, ser uma camada social, embora nem sempre articulada. É difícil pensar a procuradoria da câmara dessa forma, já que, ao contrário dos estudos de burocracia no Brasil, que analisaram o comportamento de ministérios inteiros, na Câmara são apenas três os procuradores de fato. Mas engana-se quem pensa que seu poder é menor por essa razão. Nesse sentido, entendo que a característica de *autonomia* da procuradoria como burocracia em exercício no Legislativo seja mais eficaz para defini-la. Se a literatura diz que por essa razão a burocracia tem interesses próprios, quais seriam os interesses da procuradoria? Minha resposta: ela deseja o cumprimento das funções *exclusivas* do Legislativo; seu desejo é reduzir o papel do legislador ao estritamente definido em lei. Entendo a procuradoria como uma burocracia com autonomia relativa e com espaço de poder – os pareceres cujo problema principal é tirar o olho da lei para ver o mundo ao seu redor. E ele está se transformando mais rápido que as leis. Enfim, o que me interessa é a procuradoria do Legislativo como burocracia no processo de democratização. Como fazer isso?

Pelo começo. A procuradoria é um setor que detém competência ou *expertise* na matéria legal. Quer dizer, a capacidade de um vereador em aprovar uma lei é influenciada pelo parecer dado pela procuradoria. Um parecer contrário exige uma capacidade muito maior do político para garantir a aprovação de um projeto de lei, e isso afeta as decisões no interior do plenário. É que o controle político da procuradoria não existe no parlamento, daí passa a ser uma questão-chave *negociar* com a procuradoria. A base do poder político da procuradoria está no fato de que ela é que coloca os políticos em posição de serem responsáveis, de prestarem contas de suas propostas de lei (*accountable*). Para a literatura, segundo Figueiredo (2012, p. 208), é, de certa forma, uma transferência de poder político: “o conhecimento técnico do burocrata leva os políticos, que não detêm esse conhecimento, a delegar”. Mas nem todos concordam com tanto poder dado ao procurador e, de fato, há uma pequena piada que corre nos corredores do Legislativo: ela diz que um dia um presidente pediu um parecer e o procurador perguntou: “contra ou a favor?”.

A piada ilustra bem o que o imaginário desejava do procurador-geral da câmara no passado e nada indica que esse desejo não esteja no imaginário dos vereadores ainda, já que

eles se revoltam com tamanha base jurídica que os pareceres acumulam. Seus pareceres contribuem ou não para que o Legislativo exerça sua função de construção de políticas públicas? De forma geral, minha conclusão é que os principais traços da procuradoria como burocracia afetam o potencial de ser ator político no Legislativo. É que, para evitar o conflito de atribuições entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ela perde a capacidade de atualizar, ou de propor atualizações, no aspecto nebuloso das atribuições do Legislativo no campo de formulação de políticas de educação. Por outro lado, sua capacidade de negociar com os políticos aperfeiçoamentos técnicos das propostas de legislação também é fato importante, pois assumiu o papel de exercer a antecipação das estruturas de julgamento de instituições não diretamente relacionadas com o Poder Legislativo, como o Judiciário. Quer dizer, os procuradores têm um papel de tornar mais transparente a formulação de leis, de cuidar para que as leis inferiores não entrem em contradição com as leis superiores, afetando o modo como os *políticos desejem que as leis mudem*, quer dizer, entre mudar as leis e manter o *status quo*, os procuradores optam pela última, e isso tem um efeito limitador da atuação legislativa. Em outros termos, enquanto o olhar dos políticos é para o futuro, o dos procuradores é para o passado.

Essa característica é importante, porque a procuradoria tem a faculdade de revisar os atos legislativos. Há reflexões colocadas por Pogrebinschi (2011) para as relações do Congresso Nacional com o Supremo Tribunal Federal (STF) que julgo de utilidade para compreender o que ocorre na Câmara Municipal. Segundo ela, há duas competências principais para o STF que, em meu entendimento, se aplicam à função da procuradoria. A primeira é o evidente controle da constitucionalidade, melhor dito, organicidade – de conformidade das leis propostas pelos vereadores à LOM e aos instrumentos do gênero. Se lá o STF invalida uma norma aprovada pelos deputados por estar em desacordo com os preceitos constitucionais, aqui os procuradores assumem esse papel de forma limitada, de apontarem ao vereador o que está desconforme à Lei Orgânica e aos demais preceitos legais, através de seu parecer. A diferença se faz pela posição: enquanto órgão autônomo, o STF veta; enquanto órgão subordinado, a procuradoria aponta. Minha interpretação: *é um apontamento com força de veto*.

A autora citada observa que o vício de inconstitucionalidade indica que houve falhas do Legislativo no que concerne à sua principal função, a de elaborar leis. Ao apontar a inconstitucionalidade, a procuradoria revela que não detém o controle da constitucionalidade de maneira direta, mas indireta. Ela interpreta o conteúdo da lei conforme a Lei Orgânica e os demais instrumentos legais, estabelecendo uma *negociação jurídica* com os parlamentares, os

autores das leis. Vícios materiais são apontados, e por sua vez rechaçados, e qual é o efeito deste debate: por um lado, aprovação de projetos de lei à revelia da procuradoria; por outro, obstaculização do processo legislativo com o arquivamento de projetos de lei. Como aponta Pogrebinschi (2011) para o STF, na Câmara Municipal a procuradoria realiza um “controle de constitucionalidade preventivo” idêntico ao da Comissão de Constituição e Justiça. O que é interessante nesse aspecto é que na câmara, diferentemente do Congresso Nacional, não é um controle “tão idêntico assim”, já que se estabelece uma luta entre as interpretações da lei em disputa, seja da procuradoria, com as das comissões (de forma idêntica ao que existe no próprio STF). E conclui a autora: se na instituição responsável pela guarda da Constituição Federal e seu controle há controvérsias de interpretação, como não esperar isso dos demais órgãos e poderes?

O conflito entre as interpretações no conteúdo das leis é desejável e saudável, e a existência de vícios de inconstitucionalidade material é possível e não depõe contra a competência da Câmara Municipal. Para seguir na argumentação de Pogrebinschi (ibidem), se é tudo interpretação da lei, supõe-se que o Poder Legislativo – os vereadores – *deve resguardar seu direito de interpretar também a lei* e as normas que regem sua organização. Quer dizer, constato que entre os pareceres da procuradoria – por serem técnicos demais – e os pareceres das comissões – por serem políticos demais – existe um espaço vazio a ser ocupado, *o espaço de um juízo jurídico voltado para o futuro*. Esse juízo só poderá ser feito, entendendo, na medida em que determinamos os argumentos mais frequentes da procuradoria nos projetos de lei e como isso facilita/emperra a construção de políticas públicas de educação pelo Poder Legislativo. É esse o objetivo da próxima seção.

4.5.2.1 Argumentos da procuradoria

A matéria de base desta análise são os pareceres da procuradoria. Encontrei oito categorias para enquadrar seus pareceres e que estabelecem o padrão de sua interferência na tramitação dos projetos, bem como os enquadram em limitações que são o ponto de partida para a avaliação das comissões. Foi feita uma seleção dos pareceres mais significativos e foram encontrados 51 para categorização. É que muitas vezes o procurador, em novos pareceres no mesmo projeto, retoma argumentos do parecer anterior; outras vezes, o parecer recomenda a tramitação do projeto, simplesmente sem uma análise significativa. As categorias admitem também interpenetração. Um mesmo parecer pode invocar mais de uma

categoria; nesse caso, foi incluído na que havia dominância. A Tabela 4 sintetiza as categorias, as quais comentarei na sequência.

Tabela 4 – Pareceres selecionados da procuradoria da Câmara Municipal de Porto Alegre, por categoria

Categoria	Definição	Casos	
		f	%
Proteção à iniciativa do prefeito	Resguarda o vício de iniciativa do Poder Legislativo em relação a atribuições estabelecidas pela Lei Orgânica	10	19,6%
Proteção à iniciativa econômica	Resguarda vício de iniciativa que se refere à manutenção da ordem econômica	5	9,8%
Dessubstancialização da iniciativa legislativa	Estabelece restrições que retiram o conteúdo das proposições legislativas	5	9,8%
Exclusão do Legislativo como ator no campo de políticas públicas	Estabelece restrições ao uso do espaço do Legislativo como lugar de exercício de políticas públicas	3	5,8%
Negociação com o legislador sobre a natureza do projeto	Ela pode ser uma reação afirmativa – o vereador confirma a ação e emenda	12	23,5%
Aperfeiçoamento legislativo	Quando o parecer quer provocar uma mudança na substância do projeto	7	13,7%
Aperfeiçoamento jurídico	Quando a contestação quer provocar uma mudança na posição da procuradoria	5	9,8%
Indiferença legislativa	Somente para projetos autorizativos Somente para projetos com lei anterior	4	7,8%

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

4.5.2.1.1 Proteção da iniciativa do prefeito

A procuradoria tem como obrigação apontar os aspectos legais envolvidos nos projetos. Por força da Lei Orgânica, muitos dos seus pareceres têm o efeito de exercerem uma proteção à iniciativa do prefeito. Encontram-se nessa categoria 10 casos, ou 19,5% do conjunto analisado. Quer dizer, ao fazer o papel da crítica jurídica no Legislativo, acaba por assumir o papel de *protetor das competências do prefeito*. É como se fosse extensão da sua base aliada. Ela não questiona ou propõe formas de conciliação entre o que é a prerrogativa de um ou outro ator, sob o fundamento de que, como os tempos estão mudando, é preciso atualizar as leis etc. Não. Sob o argumento do vício de iniciativa ou erro, aponta elementos que inviabilizam ou emperram a tramitação de propostas dos vereadores. É puro *status quo*. A Lei Orgânica estabelece a divisão de competências no ato de legislar – Poder Legislativo, Poder Executivo – e a procuradoria, no exercício da análise da produção legal, limita ambos.

Por essa razão, o campo sobre o qual o legislador pode fazer leis é um dos principais motivos de conflito entre o Legislativo e o Executivo. Os pareceres da procuradoria, ao alertarem para o *conflito de competências*, cumprem um papel importante do ponto de vista da tramitação do projeto, pois antecipam os argumentos de veto dos projetos de lei do Legislativo. É uma *antessala* do Executivo no coração do Poder Legislativo.

O que falta aos procuradores? Encontrar um espaço entre o direito e aquilo que denomino *engajamento*. É que, como cargos efetivos, os procuradores podem fazer isso porque não são submetidos à pressão dos vereadores ou do presidente quanto à forma de seus pareceres, ainda que, para estes, o parecer da procuradoria possa se constituir em elemento de inviabilizar uma proposta de lei. Mas por que eles, de alguma forma, não lutam para que, no seu campo de competência, as ideias dos vereadores, quando boas, possam se efetuar?

Pareceres defendendo a competência privativa do prefeito foram vários. Quando o vereador Haroldo de Souza propôs, no PLL 459/03, a criação do programa de ajuda de custo destinada aos professores da rede pública municipal para graduação em nível superior, o procurador Velásquez ressaltou o mérito de toda a iniciativa, mas novamente apontou a competência de o município legislar nesse campo, ressaltando que “o conteúdo normativo da proposição, por implicar destinação de verbas públicas, s.m.j., atrai malferimento aos preceitos legais que resguardam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo no que tange à administração das rendas municipais (Art. 94, inciso XII da Lei Orgânica)” (p. 5).

A procuradoria tem atenção não apenas a serviços propostos pelos vereadores para execução do Executivo, mas também ao uso da máquina pública municipal. É o caso do que ocorreu quando a vereadora Manuela d'Ávila, no seu PLL 230/05, dispõe sobre a utilização de viadutos e muros das escolas públicas municipais para a aplicação da arte em grafite. O projeto foi taxado como ilegal pela procuradoria, que entende que implica a utilização de bens públicos e disposição sobre o funcionamento de órgão municipal, atribuição do prefeito. O procurador é muito atento a qualquer aspecto que possa significar imposição, por menor que seja, tanto que no PLL 240/01, do vereador Haroldo de Souza, que institui a passagem escolar unificada, a simples menção do prazo ao Poder Executivo para regulamentação é motivo de ressalva. Além disso, considera o procurador, o legislador, ao interferir no modo como o fornecimento da caderneta de passagem é feita, extrapola o âmbito de competência do município, já que é interferência no funcionamento de entidades privadas, o que termina por fazer o processo ser arquivado.

A imaginação do procurador é fértil. No parecer ao PLL 06/05, da vereadora Manuela, também sobre legislação da passagem escolar, ainda que o procurador Velásquez dê o parecer

pela tramitação do projeto, há um comentário no mínimo insinuante: “De mencionar, finalmente, que o benefício previsto na proposição acarreta alteração na forma de execução dos serviços delegados, do que decorrem consequências jurídicas relevantes” (p. 5). O que imagina o procurador? Que o projeto, como termina por mexer na organização do trabalho no Executivo, indiretamente pode trazer custos e, por essa razão, corre o risco de influir na competência municipal. Às vezes, ao contrário, a imaginação do procurador deixa a desejar. Quando Sofia Cavedon, no PLCL 05/07, cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o parecer da procuradoria se refere ao projeto de forma genérica, sem indicar o artigo que veta, provavelmente uma restrição ao artigo que diz que o Fundeb usará a estrutura administrativa da prefeitura – quer dizer, prefere uma restrição geral por entender, mais uma vez, que se trata de iniciativa do prefeito. Minha questão fundamental é: *se a legislação impede o legislador de fazer porque é atribuição do prefeito, e o prefeito abdica de fazê-lo, por que o Legislativo não é competente para propor?* O contrário é a não existência do conselho, o que é temerário. É o tipo de vazio institucional, de *vazio legal*, que o legislador deveria ser competente para ocupar.

Não só a legislação municipal e a LOM servem de base para o procurador fazer seus pareceres. No PLCL 10/05, da vereadora Neusa Canabarro, que cria a área escolar de segurança, boa parte de sua análise se reduziu a apontar os aspectos legais da atuação local, no que se refere às constituições federal e estadual e à Lei Orgânica, principalmente no que concerne ao artigo 30 da Constituição Federal, que faculta aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, e o que se vê é que, de fato, é bastante vaga a lei em sua abrangência em comparação com outros dispositivos legais. Por exemplo, a ideia de polícia local, administrativa, é defendida pela Constituição Estadual, nos termos do artigo 13, inciso I, que afirma a prerrogativa estadual, como pela Lei Orgânica, no artigo 147, que enuncia que “é obrigação do Município promover, entre outros, o direito à segurança” (p. 5). Então, como deve se posicionar a procuradoria: é obrigação do município ou do estado? O problema da procuradoria é que ela deveria se posicionar, mas não o faz; mostra os dois lados, evidencia um conflito de competências, *mas não assume uma posição*. É que, no fundo e em determinadas circunstâncias, também faz pareceres *políticos*. Que circunstâncias são essas? Para mim, aquelas em que o próprio direito se mostra contraditório. Coisas das leis. Como uma dança, os movimentos do parecer são de um lado para outro: por um lado aponta argumentos que justificam a ação no âmbito legal e autorizam a tramitação, para, logo em seguida, ressaltar limites, como ilustrado abaixo:

Contudo, de ressalva que: a) por força do disposto no artigo 94, incisos IV e XII, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo realizar a administração municipal, preceito que, s.m.j. resta afetado pelo conteúdo normativo dos artigos 4º, 5º e 6º da proposição; b) o preceito do artigo 3º ao impor obrigações ao chefe do Poder Executivo, atrai malferimento ao princípio da independência dos poderes, resguardado constitucionalmente (CF. Art. 2º, LOMPA, Art. 2). (s/p).

O mesmo acontece com o projeto do vereador Haroldo de Souza, o PLL 197/07, que proíbe o uso de aparelhos de telefone celular durante as aulas. Velásquez, em seu parecer, ainda que aponte que a imposição se situa no âmbito de exercício do poder de polícia legítimo, refere justamente que o “preceito do inciso II do artigo 3º do projeto de lei, s.m.j., consubstancia instituição de pena restritiva de direito, extrapolando do âmbito do estrito exercício do poder de política e adentrando em seara privativa da União (CF Art. 22, inciso I)”. Aqui, entramos no campo cognitivo, do horizonte cognitivo propriamente dito da procuradoria: é que essa posição se repete à exaustão. O que os vereadores sentem no dia a dia é que qualquer coisa que façam ou proponham é vista como interferência no exercício do poder do Executivo. Quer dizer, o Legislativo pode dispor de ações no âmbito da cidade, diz a lei, mas qualquer determinação, sugestão ou orientação é vista como do âmbito do Poder Executivo. Esse é o limite cognitivo dos procuradores que eles não ousam ultrapassar. Essa não é a opinião de todos os procuradores, é verdade. Por exemplo, no PLL 49, de Cassiá Carpes, que institui a Olimpíada Estudantil, a procuradora Martha Lages da Rosa, sempre mais tolerante com relação aos projetos dos vereadores do que seu colega Velásquez, diz:

O presente parecer prévio opina pela tramitação, em que pese o fato de o projeto atribuir tarefa a Secretaria Municipal, uma vez que o Município de Porto Alegre conta com leis instituidoras de eventos oficiais (que também atribuem a organização ao poder Executivo) e com jogos estudantis voltados para os excepcionais [sic], todos de origem no Poder Legislativo. (p. 4).

Quer dizer, frente a inúmeras reclamações e também a possibilidades de imobilizar a ação do parlamento, a própria procuradoria institui o artifício do “pela tramitação”, o qual, como demonstrarei adiante, é uma forma de omitir-se de uma posição e, assim, dar maiores chances ao autor de conseguir uma aprovação. Mas a posição de Velásquez raramente chega nesse ponto, como no PLL 51/08, de Ervino Besson, sobre a fixação de goleiras de futebol nas escolas municipais, que entende se tratar de matéria de cunho privativo do Chefe do Executivo. Diz o procurador Cláudio Velásquez:

Contudo, s.m.j., o projeto de Lei tem conteúdo normativo que inicie sobre bens públicos (do município, União e Estado) e privados, atraindo malferimento aos preceitos orgânicos e constitucionais que deferem competência privativa ao Chefe do Poder Executivo para realizar a administração municipal, que asseguram

autonomia aos Entes da Federação, e que resguardam o livre exercício da atividade econômica. (p. 5).

A rigor, qual é a distinção para dar pela tramitação de um projeto que institui uma atividade da Secretaria da Educação de outro que estabelece um procedimento a ser adotado pela mesma secretaria? Para mim, é o julgamento pessoal. É verdade que nem sempre é assim, e a própria procuradora não deixa de criticar os processos, mas há uma diferença, como vemos no projeto do vereador Cassiá Carpes, o PLL 127, que institui a Semana de Defesa e Prevenção Contra o Uso de Drogas e Tóxicos no âmbito da rede municipal de ensino. Martha Lages da Rosa, em seu parecer prévio, critica apenas o artigo quarto do projeto de lei, já que com ele Carpes quer obrigar o Executivo a regulamentar sua lei em até 60 dias e, por essa razão, “encontra-se em desconformidade com a garantia constitucional da separação de poderes, uma vez que a aceitação de sua validade acaba por se traduzir em aceitação de imposição de obrigação por parte deste Legislativo ao poder Executivo” (p. 5).

Quer dizer, em vez de optar por criticar a ideia, critica procedimentos menores adotados pelo projeto. Isto é, a parecerista reduz o espectro de críticas para favorecer o projeto. Assim, trata-se de uma análise legal que oculta a valorização que a procuradora vê no mérito do projeto. É comum se dizer: mérito é uma coisa, legalidade é outra. É verdade. Mas não seria também verdadeiro, no plano legal, defender a ideia de que, de alguma forma, o *legal é afetado pelo moral*? Uma dimensão, na subjetividade do procurador, ainda que nem sempre desejável, afeta a outra? Aquilo que os procuradores julgam como legal, quer dizer, enquadram como o que é legal, rigorosamente falando, não é senão produto da interpretação de sujeitos concretos – o advogado, o procurador, quem quer que seja – passível de influência do meio. Eis a questão que atormenta o campo jurídico e que se manifesta novamente – daí a expressão *a dura letra da lei*. O que eu questiono é por que é preciso ser tão duro com a interpretação da lei quando quem faz a lei é o mesmo legislador, com o objetivo de beneficiar a sociedade? Sobre esse ponto não há um consenso. Mas há uma certeza: sob o melhor dos argumentos de defender o cumprimento da lei, os procuradores exercem uma proteção a outro poder e não ao poder ao qual pertencem, o Legislativo. Isso não é incomum. Outra forma de proteção que constatei é exercida pelos procuradores em relação a outro ator: a iniciativa privada, que é o objeto da próxima seção.

4.5.2.1.2 A proteção à iniciativa privada

Assim como é tema dos pareceres da procuradoria a defesa do que é privativo do prefeito, a proteção da atividade econômica privada da interferência dos agentes públicos também o é. Para mim, esse é um tema de fundamental importância do ponto de vista da interferência do Legislativo no campo das políticas públicas: saber qual é a sua capacidade de intervir na esfera econômica. A resistência da procuradoria é notável e chega a detalhes. Dos 51 casos, cinco correspondem a essa categoria, totalizando 9,8% das ocorrências. Veja-se, por exemplo, o PLL 38/03, de Elias Vidal, que inclui a disciplina de técnicas agrícolas na grade curricular do ensino fundamental e médio. O procurador Velásquez, em seu parecer, após recuperar os aspectos relativos à competência municipal no campo educacional, não vê problema quanto à tramitação, mas salienta que “as instituições de ensino fundamental e médio *privadas* não se incluem no âmbito do sistema municipal de educação (Art. 17, inciso III e 18)” e, como em outras iniciativas, nos termos da primeira categoria já analisada, considera que o artigo 2º, de fato, “por implicar em atribuição de obrigações ao Poder Executivo”, contraria a “independência e harmonia dos poderes”. Num só projeto, a proteção à iniciativa do prefeito e à iniciativa privada. O que sobra do projeto depois do parecer do procurador se ele fica depois composto por apenas dois artigos?

Ciente das críticas da procuradoria, Elias Vidal contesta a argumentação. Usa os mesmos artigos que o procurador (Art. 11 da lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) para fundamentar-se, os mesmos que descrevem o que cabe ao município, e que, para ele, servem para os vereadores, já que estes representam o município⁷⁸. Vidal sabe que precisa adequar seu projeto de alguma forma ou responder com alguma alteração, então propõe duas emendas. A primeira propõe o *retorno* da disciplina, com carga horária de 30 horas, e a segunda atende à solicitação da procuradoria, retirando a expressão *particular* das escolas atingidas.

O mesmo ocorre com o PLL 150/06, de Cláudio Sebenelo. Ele queria assegurar aos professores da rede pública municipal de ensino o direito ao pagamento de 50% do valor cobrado para o ingresso em atividades culturais organizadas e patrocinadas pelo município de Porto Alegre. Curiosamente, o procurador não vê problemas na sua tramitação, já que “Cabe assinalar que a isenção se direciona tão somente a atividades geridas pelo município, razão

⁷⁸ Cabe comentar que o sistema municipal de ensino inclui as escolas particulares, isso se encontra regulamentado tanto na LDB quanto na lei municipal nº 8.198/98, que institui o sistema municipal de ensino de Porto Alegre. Já rede municipal é outra coisa, aí sim se encontram somente as escolas públicas municipais.

pela qual se entende que não afronta o princípio de liberdade de exercício da atividade econômica” (p. 4). Graças a esse parecer, o processo continua sua tramitação. Velásquez não vê prejuízo à economia da Prefeitura, que pode perder em arrecadação de tributos ou congêneres, mas vê prejuízo quando se trata da iniciativa privada. A iniciativa privada é novamente resguardada no PLL 13/07, de Haroldo de Souza, que institui o prêmio aluno modelo nas redes de ensino público e privado do município de Porto Alegre. Para o procurador, o projeto de lei “atrai violação aos preceitos constitucionais que resguardam a livre iniciativa”. Quer dizer, sequer premiar um aluno privado é uma possibilidade para o ilustre procurador.

Um dos casos de confronto em relação à iniciativa privada foi protagonizado por Sofia Cavedon, no PLL 82/02, que estabelece normas para a comercialização de produtos alimentícios e bebidas nas escolas públicas e privadas. Para Cláudio Velásquez, procurador, em seu parecer prévio, a iniciativa invade no processo o poder de polícia, e, portanto, é da competência municipal. E ressalva:

De ressalvar, contudo, que: a) os conteúdos normativos dos artigos 3º e 4º do projeto de lei, por implicarem atribuição de obrigações ao Poder Executivo, vênha concedida, atraem malferimento ao princípio constitucional da independência dos poderes; b) as restrições à comercialização de produtos inseridas no projeto de lei em exame (em especial as contidas nos incisos IV e V do parágrafo segundo do artigo quarto), para que se ajustem a legítimo exercício do poder de polícia por parte da administração e não impliquem afronta a preceitos e princípios constitucionais (da livre iniciativa, do livre exercício da atividade econômica, Art. 170 CF) devem decorrer e estar esteadas em fundados critérios técnicos. (p. 8).

O mesmo ocorreu quando Manuela d'Ávila, no PLL 05, vetado, queria dispor sobre o pagamento da taxa de inscrição ao vestibular em universidades e faculdades estabelecidas no município de Porto Alegre. Para a procuradoria

[...] o conteúdo normativo da proposição, s.m.j., implica interferência em entidades públicas, estaduais e federais, e privadas, extrapolando do âmbito de competência municipal e atraindo malferimento aos princípios constitucionais que resguardam o livre exercício da atividade econômica e a livre iniciativa. (CF, artigos 170 e parágrafo único, e 174). (p. 5).

O parecer é contestado pela autora, e eis que emergem, então, palavra contra palavra, argumentos da vereadora Manuela contra o parecer, na defesa de que não há invasão da atividade econômica e, mesmo se houvesse,

[...] o aparato estatal intervém sobremaneira na economia privada em nosso país em diversas áreas, visando à igualdade entre os desiguais. Assim o é com a Lei de Locações, com o Código de Defesa do Consumidor, bem como, a proteção do menor, as leis que propiciam a aplicação das chamadas políticas afirmativas, etc., apenas para citar alguns exemplos. (p. 5).

O conflito de interpretações fica estabelecido e sem solução. É que, se a educação deve ser promovida com a colaboração da sociedade, diz a vereadora, “a iniciativa privada, s.m.j., não se encontra à margem da sociedade, é parte integrante da mesma, portanto deve ser chamada para dar sua contribuição”. É esse tipo de ênfase que atualiza uma lei, é esse tipo de defesa que revela o *compromisso social* do legislador. A vereadora salienta que a maioria das entidades já é beneficiada a título fiscal, pois se declara sem fins lucrativos e recebe “verbas para a sua subsistência, logo, a isenção de cobrança de algumas taxas de inscrição não levaria a entidade de ensino superior à bancarrota”. Por essa razão, sua autora solicita prosseguimento do projeto.

Tal crítica não foi respondida pelo procurador, pois é um argumento político. Bom argumento. Por que ele é inferior ao argumento jurídico? É isso que denomino *engajamento*, sem o qual o valor social do parlamento se reduz.

4.5.2.1.3 Dessubstancialização dos projetos

Na primeira vez que vi com detalhe os pareceres da procuradoria, chamou-me a atenção o fato de que eram tantos os reparos que o procurador fazia aos projetos que as iniciativas perdiam sua substância, isto é, a matéria que os definia. Como na categoria anterior, encontrei cinco casos, ou 9,8%, que se encaixam nessa categoria. Uma coisa é haver um ou outro reparo apontado pelo procurador e que pode ser ou não sanado por emenda. Outra coisa é haver tantos pontos a corrigir que *não sobra nada*, ou *quase nada* – talvez apenas o Art. 1º da definição do projeto original. Isso não estava certo. É o caso do PLL 53/01, de Haroldo de Souza, sobre a institucionalização do ensino supletivo de primeiro grau. O procurador Claudio Velásquez faz um amplo parecer a respeito. Ele retoma a legislação que autoriza o Legislativo a legislar sobre a matéria, especialmente a lei municipal nº 8.198/98, que cria o sistema municipal de ensino, mas faz um alerta:

Cabe ressaltar, contudo, que os preceitos dos artigos 2º, 4º, 5º e 7º da proposição implicam interferência no exercício do poder de dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal, privativo do Chefe do Poder Executivo, e, de consequência, malferimento ao disposto no Art. 94, inciso IV, da Lei Orgânica. [...] A par disso, o conteúdo normativo do artigo 8º do projeto de Lei em exame tem natureza conflitante com o caráter autorizativo do mesmo, definido do artigo 1º, e caracteriza violação do princípio de independência dos poderes, insculpido no artigo 2º do mesmo comando normativo. (p. 4-5).

Ciente do parecer, o vereador faz emenda supressiva de todos os artigos apontados – para quase não sobrar mais nada do conteúdo original. O mesmo acontece com o PLL 08/02,

do vereador José Fortunati, que termina por ser vetado, o qual estabelece a política municipal do livro e dá outras providências. A procuradoria, mais uma vez, apesar de aprovar a tramitação do projeto, porque se trata de matéria de interesse local, enumera inúmeros artigos que contradizem isso por representarem exasperação das esferas de competência, excluindo os artigos 6º, 7º e 8º, porque “não pode o município legislar sobre interesse local”, o artigo 11, por causa de interferir nos valores da livre iniciativa; os artigos 13, 14 e 15, por invadirem prerrogativas do Poder Executivo. Quer dizer, mais uma vez suprime quase todos os artigos!

Projetos autorizativos também foram vítimas dessa *ânsia de negação*, como o do vereador Haroldo de Souza no PLL 80/05, sobre inclusão no currículo das escolas municipais dos conteúdos de educação científica, preventiva do uso de fumo, álcool e drogas. Para a procuradora, o processo não possui óbice quanto à tramitação, mas são feitas ressalvas. Tudo é problema. Diz textualmente:

a) compete privativamente ao Prefeito realizar a administração municipal (LOMPA, Art. 94, inciso IV), preceito que, s.m.j., resta afetado pelos conteúdos normativos dos artigos 1º, parte final, e 2º da proposição, naquilo que respeita à atribuição de atividades a órgãos municipais; b) o disposto no artigo 3º do projeto de lei, vênha concedida, atrai malferimento ao princípio da independência dos poderes. (CF, Art. 2º).

O problema são os óbices: pois suas críticas anulam outra vez qualquer intenção do autor; melhor seria se o procurador indicasse o arquivamento. É como se a procuradoria se posicionasse politicamente: para não negar a ideia do vereador, nega seus artigos como se esperasse por um substitutivo. O próprio autor é vencido e, em 13 de abril, retira o projeto de tramitação, sendo o mesmo arquivado.

Podemos dizer que há momentos em que os vereadores exageram. Neusa Canabarro, por exemplo, no PLL 253, que institui o projeto Paz na Escola, em seus artigos organiza a ação, discrimina atividades e prevê recursos. O único problema de Canabarro é ela ter se esquecido de que não é mais secretária de educação, mas vereadora. E a procuradoria faz seu parecer com o objetivo de lembrá-la desse detalhe, já que, à exceção do artigo primeiro – a ideia –, veta todos os demais. O parecer é bem fundamentado, como poucos: o procurador anexa – caso raro – leis já existentes semelhantes à iniciativa. É aqui que o procurador cumpre o seu papel. E não se trata de afrontar um vereador mais ou menos poderoso: Maria Luisa, uma vereadora que, entendo, tem menos capital político do que Neusa Canabarro, teve seu PLL 154/07, que institui o Programa de Prevenção ao Alcoolismo, vetado quase que na íntegra. O projeto é objeto de polêmica em face das atribuições que imputa ao Executivo. Mesmo tendo parecer da procuradora Marion Alimena, considerada mais equilibrada que os

demais, o PLL 106/03, de Haroldo de Souza, sobre Programa de Prevenção e Controle do Diabetes, recebe veto, já que a proposição, “por ser de origem legislativa, não poderá dispor sobre atribuições de Secretarias Municipais e aumento de despesa”.

4.5.2.1.4 O aperfeiçoamento jurídico

Ainda que, regra geral, os vereadores aceitem as manifestações da procuradoria e produzam o emendamento de seus projetos, isso não é garantia de retificação pela procuradoria ou aprovação no plenário. Às vezes, ao emendarem, pioram a situação frente ao olhar severo dos procuradores. Por isso, a rejeição é uma opção legítima. Se o discurso do procurador é competente para fazer um julgamento jurídico, a ambição do legislador é ser considerado também competente para defender seu ponto de vista. Encontramos cinco casos, ou 9,8%, de contestações que revelam que o vereador deseja ver uma mudança na posição da procuradoria. É o que faz a vereadora Manuela d'Ávila no PLL 26/05 e seu desejo de incluir as jovens no espaço educacional através de creches comunitárias dentro das escolas. O principal entrave que levou ao arquivamento do referido processo foi a dualidade de interpretações a respeito da competência legislativa. Nesse sentido, o projeto de lei foi objeto de vários pareceres. O primeiro deles, de autoria do procurador Cláudio Roberto Velásquez, em 25 de fevereiro de 2005, registra que, embora não se vislumbre óbice à tramitação, afronta as competências do Poder Executivo.

É o começo das idas e vindas do processo. A vereadora Manuela recorre. Para ela, a procuradoria não tem uma posição uniforme sobre as competências legislativas. Argumenta que, em situações semelhantes, a procuradoria manifestou-se pela aprovação. Ela também foi autora do PLL 22/05, que desejava destinar espaço físico em todas as unidades escolares da rede pública de ensino do município para a realização de cursos pré-vestibulares. O parecer da procuradoria da casa indica a competência municipal da matéria, o que libera para tramitação, mas registra a competência privativa do objeto do projeto ao Executivo. Chamada a manifestação sobre o parecer, rebate-o. Para a autora, não dispõe sobre “estruturação, organização e funcionamento da administração municipal”, mas simplesmente faz reserva de espaço nas escolas para a realização de cursos. O artifício pode ser denominado *artifício da ambiguidade*: não parece organização, mas é.

De fato, entendo que nunca se esclareceu com profundidade o conceito de *competência legislativa*, já que a competência para legislar dada pela lei na prática confronta-se necessariamente com as prerrogativas do Poder Executivo. Mas há aqui uma acusação

importante: para a vereadora, a procuradoria é parcial, uma vez que outros processos de teor semelhante não receberam parecer desfavorável. Alegação de dois pesos e duas medidas.

A esquerda é boa de briga. Assim como a vereadora Manuela, o vereador Raul Carrion reage a parecer da procuradoria no PLL 84/03. O procurador afirma que seu projeto tem problemas desde o seu artigo primeiro, já que, ao instituir a meia-entrada para toda e qualquer atividade cultural, inclusive privada, “atrai malferimento aos princípios e normas constitucionais que resguardam o livre exercício da atividade econômica e a livre iniciativa”, assim como os artigos segundo e quarto, os quais, segundo o procurador, invadem a competência do prefeito. A defesa de seu autor é plausível, com a identificação das instituições representativas estudantis, demonstrando como se estabelece o modo de comprovação de carência para estudantes, além da legislação estadual que institui a meia-entrada nos espetáculos culturais, mostrando que o projeto atua de forma concorrente ao que já dispõe a legislação estadual. Carrion responde ao parecer da procuradoria. É um diálogo de surdos, porque a procuradoria não se convence do que argumenta o autor. Além disso, Carrion defende que o Executivo deve intervir na atividade econômica nos mesmos já referidos em argumentação de Manuela d’Ávila.

O debate entre o autor e a procuradoria cresce. Carrion repete argumentos de pareceres anteriores em que recusa a definição de competência legislativa defendida pela procuradoria, a partir de uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado, que julgou improcedente o recurso contra uma lei por não acarretar despesa. Além disso, Carrion junta documentos que evidenciam a luta da deputada federal Iara Bernardi (PT/SP) para derrubar a medida provisória nº 2.208/01, do governo Fernando Henrique Cardoso, que derrubou o direito à meia-entrada. O mesmo debate com a procuradoria ocorre também em relação ao PLL 224/03, do mesmo vereador Carrion, que institui a carteira de passagem escolar provisória. A procuradoria, através do parecer de Cláudio Velásquez, aponta que a matéria é competência municipal, critica preceitos, por implicarem obrigação ao chefe do Poder Executivo e invasão de competências privativas. O processo, que termina por ser arquivado, retorna no ano seguinte, quando o vereador dá manifestação ampla sobre o parecer da procuradoria. É uma das primeiras manifestações a rebater com intensidade o parecer da procuradoria. Vale a pena a sua transcrição:

O artigo terceiro tão somente determina que a Lei deverá ser regulamentada, como de resto ocorre em todos os procedimentos referentes às carteiras de passagem escolar. Durante as reuniões com a Administração isso foi amplamente demonstrado e reafirmada a necessidade de que o tema da carteira escolar provisória fosse objeto de lei, para posterior regulamentação, que, por óbvio, deverá ser promovido pela

EPTC, com a adequação dos sistemas informatizados de cadastramento dos alunos e impressão das carteiras. Quanto à inconstitucionalidade referida no que se refere ao parágrafo primeiro do artigo primeiro, da mesma forma inócua a ofensa apontada. Um dos misteres do Poder Legislativo é a elaboração de Leis, de interesse da comunidade, que deverão de ser executadas pelo Poder Executivo, e Sua Excelência, o Sr. Prefeito Municipal, é o chefe deste Poder. No entanto, se o Mandatário municipal entender que cabe a determinado órgão do executivo levar a efeito as determinações da Lei, poderá assim estabelecer na regulamentação desta, o que é de sua competência. Além disso, a proposição não atrai quaisquer óbices no que concerne a competência do legislativo para sua apresentação. **Primeiro**, em razão de que o Projeto não se imiscuir em matéria de competência privativa do Executivo, eis que não versa sobre **alteração na estrutura e no funcionamento da administração municipal, e tampouco provoca aumento na despesa pública**. Segundo, porque a Câmara Municipal tem poderes institucionalizados pelo Constituinte de 1988 e pela tradição jurídica brasileira para legislar sobre qualquer matéria de interesse da comunidade, o que foi albergado pela Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 55 e parágrafo único. Destarte, tanto a Lei Orgânica Municipal quanto a Constituição Federal são obedecidas em plenitude.

Dignos vereadores!

A vingar o respeitável entendimento do digno parecerista, a Câmara Municipal sobre nada poderá legislar. E, mais grave ainda, estará o Poder Legislativo renunciando ao seu dever e objeto de existência. (p. 7-8).

Qual é a estratégia de Carrion? Rebater o parecer da procuradoria mostrando as contradições da análise em processos semelhantes. É o que faz após pesquisa, apontando que o posicionamento da procuradoria foi mais tolerante com outros processos. A reação aos pareceres da procuradoria se repete no PLL 106/05, das vereadoras Manuela e Sofia Cavedon, já que houve indicação de veto aos artigos 2º e 5º, por invadirem as competências do prefeito. Sua contestação parte da constatação de que vereadores e procuradoria têm concepções diferentes do que significa a intromissão nas atribuições do prefeito.

A réplica das vereadoras é extensa e retoma a Constituição para reforçar seus argumentos de competência municipal para legislar na área, o que não foi contestado pela procuradoria, tanto que manteve o artigo primeiro do projeto. O que incomoda os vereadores: a concepção da procuradoria de que só podem contribuir com a administração municipal com *ideias*, ficando o resto – prazo, métodos, estruturação – a cargo do Poder Executivo. Quer dizer, a crítica à procuradoria é à concepção de que o legislador é incompetente para dar detalhamento de suas leis, Mas, então, o que é legislar?

4.5.2.1.5 A negociação como ato do legislador

Muitos vereadores reagem positivamente aos pareceres da procuradoria. Eles querem com isso dizer algumas coisas. A primeira é a aceitação das críticas. É comum, após os pareceres, o vereador apresentar uma emenda ou até um substitutivo com o objetivo de mudar o parecer da procuradoria e com isso conseguir o apoio que será fundamental no trâmite junto

às comissões e ao plenário. Vimos isso ocorrer em pelo menos 12 casos, ou seja, 23,5% do grupo, consolidando a liderança da categoria no conjunto. Isso significa que a intervenção da procuradoria tem sucesso em abrir o caminho da negociação para a aprovação dos projetos. Quer dizer, ainda que haja inúmeros momentos de conflito de interesses entre os procuradores e os vereadores, na maior parte das vezes o consenso é obtido e a negociação é um sucesso. A procuradoria tem força suficiente para dificultar as coisas para o vereador autor. Por isso, sempre é bom ter a procuradoria como aliado. Ela é uma referência jurídica, e a legalidade é critério de valor no Legislativo. Vereadores que cedem a argumentação da Procuradoria pagam um preço por isso: a imobilidade parlamentar. Se depender do rigor da lei, o Legislativo não legisla. O processo legislativo é o lugar de uma negociação, e os primeiros atores a se manifestarem têm preferência: os procuradores. Eles não têm nem a exclusividade e nem o poder de derrubar um projeto, mas também *não têm pouco poder*, pois possuem, para usar uma expressão de Marilena Chauí, poder do *discurso competente*.

Em *Cultura e democracia, o discurso competente e outras falas*, Chauí (1997, p. 7) diz que “O discurso competente é aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado (estes termos agora se equivalem) porque perdeu os laços com o lugar e o tempo de sua origem”. Assim, não é paradoxal nem contraditório que no Legislativo haja lugar para um discurso que se opõe ao do legislador. Em função da ideologia legalista do Legislativo, cabe à procuradoria exercer o papel de reprimir o pensamento e o discurso contrário às leis. O que a procuradoria faz é criar um contexto de hipervalorização do discurso jurídico, simultaneamente repressor do trabalho político sobre a lei, da transformação das leis originais em novas, e, com isso, ocorre a assunção de novas funções.

Para Chauí, o discurso competente está relacionado à burocratização da sociedade e à defesa da ideia de organização que está em sua base. Uso isso para lembrar que *o Legislativo é uma instituição burocrática*.

Na medida em que a complexidade da vida em Porto Alegre exige não apenas um crescimento do Executivo, mas também do Legislativo, a ação da procuradoria é o recurso que oculta a participação do Legislativo na definição da agenda do Executivo como discurso competente, isto é, que, sob a desculpa de ser o guardião dos significados da lei, assume para si a tarefa de dizer o que devem ou não fazer os vereadores.

O emendamento é a forma tradicional de aceitação da interferência da procuradoria. O vereador José Ismael Heinen, no seu PLL 177/207, sobre adequação de sinaléticas nas proximidades de escolas, recebeu crítica da procuradoria ao seu Art. 2º, e imediatamente seu autor providenciou emenda supressiva. Quando o procurador criticou o PLL 105/02, do Dr.

Goulart, sobre a instalação e o funcionamento de grupos de escoteiros nas escolas municipais, o vereador imediatamente apresentou substitutivo. O mesmo aconteceu com Almerindo Filho, no PLL 43/01, que queria a garantia de vagas nas escolas municipais de ensino fundamental e médio para filhos de bispos e pastores. Num parecer de cerca de três páginas, a procuradora Marta Lages da Rosa traz o primeiro contra-argumento ao projeto, porque, na exposição de motivos, o autor refere que os ministros religiosos têm de ter o mesmo direito garantido aos militares, servidores públicos e diplomatas. Diz:

Cumpra esclarecer que os militares, diplomatas e servidores públicos têm a garantia porque prestam serviço ao Estado. São servidores que devem aceitar o destino que lhes é imposto pela administração pública que os lota onde forem necessários. Se o Estado tem o direito de transferir um servidor à revelia dele, tem também a obrigação de assegurar ensino aos seus dependentes, pois a educação é dever do Estado e direito do menor. O que difere do exemplo do autor é que bispos, pastores, reverendos, padres ou missionários exercem a atividade por opção, não tendo o Estado qualquer responsabilidade pelo destino ou local onde essas pessoas pretendem exercer o seu ofício. No nosso país vige a liberdade de culto religioso (Art. 5º, inciso VI da CF) e o ofício é escolha pessoal, não imposto pelo Estado. (p. 4-5).

Para justificar sua argumentação, a procuradora se fundamenta no parecer de Celso Antônio Bandeira de Mello, na obra *Conteúdo jurídico da igualdade*, que diz:

[...] a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada. (2011, p. 38-39).

Para Rosa, a matéria é inconstitucional “por ofensa ao princípio da igualdade”. Ao vereador foi dada ciência do parecer; este apresentou substitutivo, propondo que sejam reservadas então 5% das vagas das escolas municipais para os filhos de bispos e pastores. Inclui um parágrafo único em que se lê, surpreendentemente: “As vagas reservadas aos filhos dos ministros religiosos mencionados no caput desta legislação que não venham a ser preenchidas, passam automaticamente a ser destinadas às demais crianças” (p. 10). O vereador não consegue negociar: Almerindo consegue piorar o projeto, pois assume sua inversão de valores – o que sobrar é para as demais crianças.

Na maioria das vezes, as alterações são sem conflito. Vejamos alguns exemplos.

Quando o vereador Sebastião Melo protocola o PLL 322, que dispõe sobre a garantia de vagas em creches e estabelecimentos escolares municipais e conveniados para crianças filhas de pessoas que se encontram em situação de cárcere, a procuradoria faz justamente ressalva quanto a artigo que, em seu entendimento, legisla sobre proteção à infância e à juventude, responsabilidade da União e dos estados, bem com o seu parágrafo único, que

impõe atribuição ao Poder Executivo, já que indica que os servidores públicos responderão com multa e processo por qualquer discriminação. Por essa razão, Melo suprime o parágrafo único, simplesmente. O mesmo ocorre quando Margarete Moraes dá entrada ao PLL 193, que permite a parceria entre instituições particulares de educação infantil do município de Porto Alegre para o atendimento de crianças na faixa etária de zero a seis anos. O projeto de lei, com apenas três artigos, autoriza as instituições particulares a conviarem com o município, em caráter excepcional. A procuradoria não obsta o projeto, já que é meramente autorizativo, mas a própria autora vê problemas no projeto e faz uma emenda, tornando-o, assim, mais claro, já “que não caberia a este Legislativo instituir uma permissão que sequer foi solicitada, mas sim, estabelecer uma possibilidade para o poder público na relação com instituições privadas de educação infantil” (p. 22). E, insatisfeita, a autora ainda faz um substitutivo para adequar redação do projeto. Depois de muitas mudanças, do ponto de vista da procuradoria, piorou o projeto, já que o artigo primeiro agora tornou o projeto ruim, pois ficou clara a invasão na competência municipal. Em face desse parecer, Moraes faz nova emenda, alterando a redação do artigo primeiro.

4.5.2.1.6 Indiferença no ato de legislar

Feitas as ressalvas do procurador, os autores têm duas formas de reagir. A primeira é a não reação, posição típica de um *deixa ver no que dá*. Encontrei esse comportamento em quatro dos pareceres analisados, totalizando 7,8% dos casos. É uma das menores ocorrências, só perdendo para aquela em que os procuradores excluem o Legislativo como lugar de políticas. Isso aparece, por exemplo, na proposição de Maria Celeste, no PLL 32/02, que torna obrigatória a coleta seletiva de lixo nas escolas públicas da rede municipal de ensino. A procuradoria, mesmo dando pela tramitação, por se tratar de matéria de interesse local, fez restrições a dois artigos e lembra que “a Lei Complementar nº 274/90 (Código de Limpeza Urbana), na redação dada pela LC 274/91, já contempla a obrigatoriedade de as escolas públicas municipais promoverem programas de separação do lixo, como parte de programas interdisciplinares de educação ambiental previstos na Lei 6586/90” (p. 4). O parecer não é apenas interessante porque mostra a superposição da legislação municipal, oriunda muitas vezes da falta de pesquisa sobre o tema na própria legislação; mostra também que uma das possibilidades dos vereadores aos pareceres da procuradoria é *não fazer nada*: nenhuma emenda ou substitutivo é feita, como se o parecer fosse insignificante, e o processo legislativo – comissões, plenário – fosse o que realmente dá a última lição sobre o tema. Por que tais

vereadores deixam isso acontecer? Entendo que contam com sua capacidade de argumentação junto às comissões e junto ao plenário. Não se trata de recusa da lei, mas de recusa à crítica da lei, a percepção de que a posição da procuradoria pode não estar certa. Fazer leis é, então, um ato *narcisista*?

Claro que há outras formas de os procuradores bloquearem projetos. Por exemplo, no PLL 25/01, de Maria Celeste, sobre destinação de recursos oriundos de multas para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a procuradora Marta Lages da Rosa anota em seu parecer que, “salvo melhor entendimento, o interesse da autora em ver suprido o FMDCA com recursos de multas já está atendido” (p. 5), a partir de conclusões do próprio *caput* do Art. 214 do ECA, que prevê que quaisquer ações aos direitos nela protegidos devem reverter para o Fundo. Mas, mesmo assim, a procuradora só sugere, dá pela tramitação da proposição subtendendo que o município exerce aí competência concorrente, legislando em seu nível, sobre matéria já versada na legislação federativa. Para isso, a procuradora anexa a Lei nº 6.787, que dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, apontando o Art. 32, em que o retorno das multas é previsto, bem como cópia do Decreto nº 10.076, que a regulamenta e no qual é reforçada a destinação de multas ao fundo. Com base nessas informações, a vereadora Maria Celeste solicita, em 12 de março, a retirada da tramitação de seu processo, que é arquivado. Ela poderia ter insistido, mas preferiu simplesmente retirar o PL.

Se há indiferença por parte de vereadores frente aos pareceres da procuradoria, também existe indiferença nos próprios pareceres da procuradoria. É quando há parecer “pela tramitação” mesmo que as proposições tenham problemas. É o vício da procuradoria: preocupada em reduzir os prejuízos das iniciativas, ainda que haja artigos contrários ao ordenamento geral, o projeto é autorizado a tramitar. Isso beneficia o vereador, já que exige muito mais esforço e diplomacia para ser revertido nas comissões. A noção de *tramitação* é, para a procuradoria, o que a noção de *autorizativo* é para os vereadores. *Ambos podem ser uma posição sem responsabilidade*. De uma parte, tira a responsabilidade da procuradoria de dar uma visão definitiva e bancá-la; para o vereador, como já apontamos, é simulação da produção legal. A procuradoria manifestou-se pela tramitação em inúmeras situações nas quais o projeto tinha problemas. Por exemplo, quando a vereadora Manuela d’Ávila propõe, no PLL 229/05, criar o programa Hip Hop e Educação nas escolas, o faz autorizativo. Primeiro erro, já que, assim, ficava fora de seu controle a execução, a qual dependeria do Executivo. A procuradoria da casa manifestou esse óbice no projeto de lei, do seu pouco efeito legal, mas, mesmo assim, deu pela sua tramitação, já que visa a contemplar as

necessidades dos vereadores de fazer ações de competência do Executivo. Como iniciativas de contratos, pelos gastos que propõem, seria iniciativa do Executivo, restando ao legislador *dar a ideia*. De certa forma, nesse momento morre o projeto, já que o detentor do cargo no Executivo não tem compromisso algum em encaminhar um projeto autorizativo, principalmente do campo de oposição. Hoje esse projeto não andaria por força de lei.

A procuradoria, em vista do mesmo tipo de projeto autorizativo, às vezes dá parecer diverso. Foi o que ocorreu com o PLL 119/05, de José Ismael Heinen, que autoriza o Poder Executivo a incluir no currículo das escolas municipais conteúdos de caráter turístico cultural. Aqui, a posição foi diferente. Mesmo diante de projeto autorizativo, o parecer da procuradoria o defendeu como de competência municipal. Para o procurador Cláudio Velásquez, três argumentos validam a proposição: cabe ao município legislar sobre seus assuntos de interesse; a LDB afirma que os currículos podem ser complementados; a Lei Orgânica estabelece ter o município uma política de turismo. Em outras vezes, o parecer favorável à tramitação é acompanhado da indicação de pequenos reparos, como ocorreu com o PLL 125/02, da vereadora Maria Celeste, que institui a Semana Municipal de Luta Contra a Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. A procuradoria manifesta-se pela tramitação da proposição, criticando o artigo quarto, pois este incumbe o Executivo de regulamentar a política.

4.5.2.1.7 O Legislativo excluído como lugar de políticas

Uma novidade pouco refletida nos projetos de lei é que alguns têm uma característica inovadora, qual seja, a de colocar o Legislativo como espaço de realização de políticas públicas. O Legislativo é uma instituição, com espaços, servidores e equipamentos para atender as suas funções. Os vereadores veem a possibilidade de ampliar seu uso, e muitas de suas políticas *incluem o Legislativo* como lugar de realização, seja com a utilização de suas dependências, o plenário, seja de sua infraestrutura de base, como auditórios e comissões. Entendo a perspectiva de trazer a realização de políticas públicas para o interior do Poder Legislativo como positiva, mas ela encontra resistência na procuradoria. É o exemplo do PLL 34/05, da vereadora Manuela d'Ávila, que institui a Semana Municipal da Juventude; a câmara é envolvida, com a cedência de seus espaços para a realização de seminários e palestras. E é justamente esse o ponto criticado pela procuradoria, para quem compete à mesa diretora administrar o espaço. O projeto de Manuela, no entender de Cláudio Velásquez, invade prerrogativa da mesa e não deve prosperar. Ora, isso pode ser visto como um

equivoco. Com sua infraestrutura composta por plenários e espaços como auditórios, muitas vezes ociosos, o Legislativo pode e deve ser o lugar de políticas. É que vejo o aproveitamento desses espaços como um benefício à cidade. A procuradoria não.

Da mesma forma, no PLL 147/03 o vereador Aldacir Oliboni propõe instituir a Semana de Educação e Conscientização Sobre os Riscos do Alcoolismo em Porto Alegre, incluindo homenagem da Câmara Municipal, em sessão solene, a instituições que promovam a discussão do tema. Mais uma vez, a procuradoria vê a proposta como de competência local, mas ressalva que, no caso de convocação de sessões solenes, deve haver o requerimento de no mínimo um terço dos vereadores. Ciente da restrição, imediatamente Oliboni fez a sua parte e providenciou a cota de assinaturas necessárias. Da mesma forma, em relação ao PLL 256/05, do vereador Professor Garcia, que institui no município de Porto Alegre a Semana da Educação Física, a procuradoria entende que há problemas apenas no artigo segundo, já que envolve a Câmara Municipal, o que precisa novamente de autorização da mesa diretora. O vereador atende prontamente à solicitação e faz emenda, atendendo a procuradoria.

Há também os inúmeros projetos de lei de natureza autorizativa, isto é, em função do conflito das prerrogativas legais, *autorizam* o Executivo a proceder de determinada maneira. Isso também é uma forma de retirada do Legislativo do campo de formulação de políticas. Esses projetos, ainda que tenham sido desautorizados posteriormente pelo procedimento legislativo, por muito tempo formaram parte da matéria legal produzida pelos parlamentares e continuam lá entre os projetos arquivados. Em meu entendimento, ao fazer um projeto de lei autorizativo, o vereador entra no universo da *simulação*. O que se finge fazer é uma lei, mas o Executivo não tem nenhuma obrigação de executar a ideia.

E se as leis tiverem uma importância tanto pela possibilidade de ações reais quanto simbólicas? Ainda que a procuradoria rejeite o fato de transformar o Legislativo em espaço de política pública, não se trata do aspecto legal que realmente importa: quem autoriza, porque o faz, em que bases etc. O que os vereadores querem revelar é o envolvimento (simbólico) em relação a tais. É aí que entra o simbólico, é o *gesto* que importa mais do que leis. Para que essa concepção possa ser absorvida pelos atuais procuradores, é preciso aperfeiçoá-la. É do começo dessa definição que trata a próxima etapa.

4.5.2.1.8 A virtude do aperfeiçoamento legislativo

Analisando as formas pelas quais o STF exerceu sua função suprema de interpretação da Constituição sobre as normas promulgadas pelo Congresso Nacional, Pogrebinski (2011,

p. 98 e segs.) aponta três recursos que o STF vem usando para preservar o trabalho do Legislativo: a interpretação conforme a constituição, a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto e a modulação dos efeitos da decisão. Diz a autora: “O uso desses três recursos institucionais pelo STF parece indicar a adoção de uma postura corretiva ou aperfeiçoadora, que atenua o caráter contramajoritário das decisões da corte constitucional brasileira” (ibidem, p. 103). Com isso, a autora traz um elemento importante para ser apropriado à crítica feita pela procuradoria aos projetos de lei, qual seja, o de que, ao valer-se de apontar os erros legais em partes dos projetos, a procuradoria também “tende não apenas a respeitar, mas também a fortalecer, a expressão da vontade majoritária” (ibidem, 103). Nesse sentido, funciona para aperfeiçoar as propostas de lei:

Tratam-se, essas que eu gostaria de chamar de decisões de aperfeiçoamento legislativo, de julgamentos que têm por efeito corrigir ou aperfeiçoar os dispositivos normativos arguidos, indicando sua mais adequada interpretação ou redação, sem, contudo, invalidar o trabalho do legislador. (ibidem, p. 104).

Vejamos alguns exemplos. Raul Carrion, que no PLL 244/2001 institui a passagem escolar unificada, recebe um parecer do procurador Cláudio Velásquez, que não vê óbice à tramitação, já que se trata de matéria de competência municipal. Entretanto aponta que o artigo 10, que impõe obrigação ao prefeito, afeta o princípio de independência dos poderes. Entretanto faz a reserva quanto à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, no caso de aumento de despesas, e frisa que transporte coletivo é abrangente demais, devendo o texto restringir-se ao transporte “por ônibus”, o que é acatado pelo vereador Raul Carrion, através de emenda. Haroldo de Souza, o campeão de projetos não aprovados, no PLL 429/03, que torna obrigatória a inspeção anual do estado geral de saúde dos alunos dos estabelecimentos da rede pública municipal de ensino, teve a proposição aprovada pelo procurador Velásquez, mas este frisou que o texto feria competência privativa do prefeito, já que indicava as secretarias responsáveis pela execução. Essa restrição parcial preserva o conteúdo dos projetos. Veja-se também o PLL 333/05, de Aldacir Oliboni, sobre o ensino da Língua Brasileira de Sinais (Libras): o parecer da procuradoria é contrário, e, por isso, Oliboni acrescenta emenda, suprimindo os artigos, ficando apenas a disposição que determinava o ensino de Libras na disciplina de português. *Não se luta contra a procuradoria*, entende Oliboni, e se o parecer traz uma contribuição, é melhor assimilar, mas nem todos os vereadores pensam assim, outros disputam com a procuradoria e com as comissões a interpretação da lei. Negociar com a procuradoria facilita a tramitação, tira o conflito do interior dos pareceres das comissões.

As restrições da procuradoria provocam as mais diferentes reações. O vereador Bernardino Vendruscolo teve seu projeto que altera artigos da Lei nº 6.949/1991 – sobre a execução do hino nacional brasileiro antes do início das aulas na rede de ensino público municipal – criticado por Velásquez, não porque este veja problema na tramitação, mas pela *invasão* de responsabilidades do prefeito, ao discriminar datas e horários de execução. Só resta da proposta o parágrafo que é condicional na lei, que diz que poderão ser feitas atividades. É, portanto, um parecer contrário ao conteúdo do projeto – mas disfarçado pela linguagem jurídica – razão pela qual Vendruscolo anexa uma manifestação, antevendo os problemas que viriam a ocorrer nas comissões. Bernardino retoma os argumentos da procuradoria e lê o que quer:

Primeiro, o projeto de lei em tela trata de alteração de lei existente e em pleno funcionamento, sem que seja esta lei questionada sobre sua constitucionalidade. Segundo, o projeto não se imiscui em matéria de competência privativa do Executivo, eis que não versa sobre alteração na estrutura e no funcionamento da administração municipal, e muito menos provoca aumento na despesa pública.

Mesmo com o aperfeiçoamento proposto pela procuradoria e suas correções pelos autores, inúmeros projetos são arquivados. É o caso do PLCL 07/03, do vereador Ervino Besson, que cria o passe livre para o estudante carente. A procuradora assinala:

Quanto ao aspecto formal, cabe registrar que a proposição pretende revogar incisos do Decreto [...] que fixa as datas de Passe Livre [...], quando deveria alterar o Art. 2º dessa lei, que prevê que os „dias de Passe Livre“ serão determinados pelo Executivo Municipal através de Decreto. (p. 10).

O vereador faz emenda, mas não é suficiente. Almerindo Filho, no PLL 39/01, propõe a obrigatoriedade de as escolas da rede pública municipal incluírem em seus currículos materiais e temas sobre doação de sangue; o projeto é criticado por Velásquez, o vereador faz emenda, apresenta substitutivo e nada do que faz é suficiente para aprovação. Marta Lages da Gama é mais tolerante: ao PLL 40/01, de Sofia Cavedon, sobre normas para a eleição dos diretores e vice-diretores das escolas, seu parecer foi somente pela alteração de redação de dois artigos, ao que Sofia atende com a apresentação de emendas, e o projeto segue sua tramitação.

Às vezes, as alterações são muito pontuais. Outras vezes, é bastante significado que a procuradoria encontre uma saída para viabilizar os projetos. É o que acontece com o PLL 73/08, de Newton Braga Rosa e João Carlos Nedel, sobre o programa de acesso ao ensino superior de Porto Alegre (Praespa). Segundo o parecer de Velásquez,

[...] cabe aduzir que se adota o entendimento de que o projeto de lei, apesar de regular iniciativa tipicamente executiva, por não definir o gestor e o responsável pela mesma, não incide em violação dos preceitos orgânicos que resguardam a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (Art. 94, LOMPA). (p. 12).

Está dada a senha para que as comissões se posicionem pela aprovação do projeto. Quer dizer, aperfeiçoar aqui o projeto seria remeter ao Executivo sua gestão, o que seria inconstitucional. Justamente por que está mal feito, o projeto pode tramitar. Entenda-se a procuradoria! Mônica Leal, no PLL 89/05, que institui o ensino de planejamento familiar no currículo escolar dos ensinos fundamental e médio, foi mais clara no que queria, mas recebeu parecer de Cláudio Velásquez de que a matéria é competência do poder público municipal. De posse da crítica da procuradoria, a autora faz uma emenda que torna o texto apenas autorizativo.

Finalmente, um dos aspectos do aperfeiçoamento legislativo feito pela procuradoria refere-se à identificação de problemas na elaboração do projeto de lei por existência de lei anterior. Isso ocorre com o PLL 145/08, de Mauro Zacher, que inclui o ensino de noções de ética e cidadania no currículo de ensino fundamental das escolas públicas municipais. O parecer prévio da procuradora geral Marion Alimena apontou para o fato de que a defesa da educação com base em valores e formação de atitudes já se encontra garantida em lei:

A Lei 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), por sua vez, estatui que o ensino fundamental tem por objetivo “a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos **valores** em que se fundamenta a sociedade e o “desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a **formação de atitudes e valores** (Art. 32, II e III)”. (grifos da procuradora).

Quando a ideia de aperfeiçoamento da função legislativa concretizar novas formas de análise dos projetos de lei, estará aberto o caminho para uma nova cultura legislativa. Pois o primeiro caminho está na introdução de novas formas de pensar a produção de leis, aperfeiçoando-as, dando valor à informação e agregando valor. Com certeza, os modos como partidos e vereadores se comportarem nesse cenário farão toda a diferença.

4.5.3 Partidos e vereadores

Schmidt (2007) assinala que, na literatura de Ciência Política, o modelo partidário dá atenção para os partidos e vereadores como estruturadores da atividade legislativa. A autora afirma que os legisladores precisam “alcançar reputação pessoal e partidária para seus propósitos eleitorais” (ibidem, p. 56). Por essa razão, o partido é elemento central na atuação

do vereador, e a autora aponta como escassa a literatura sobre a importância dos partidos na relação Executivo-Legislativo, mas ressalva que a composição ideológica, pelo menos em nível federal, é mapeada na produção acadêmica:

Figueiredo e Limongi (1999), e Kinzo (1993, 2004) demonstram que existe ordenamento ideológico claro, segundo o qual é possível organizar os principais partidos brasileiros em três classes principais: direita, centro e esquerda, em um continuum ideológico: i) PDS, PPR, PFL, PTB; ii) PMDB, PSDB; iii) PDT e PT, respectivamente. (ibidem, p. 56).

Para Schmidt, é importante mostrar como, na arena legislativa, os políticos seguem as orientações das lideranças. Ainda que a filiação partidária seja aqui reconhecida como a forma ótima de análise do comportamento dos vereadores, não é possível quantificar isso em dados, devido ao fato de que só recentemente a votação nominal eletrônica, na Câmara Municipal de Porto Alegre, tornou possível a produção de dados e séries homogêneas. Além disso, a predominância das votações gerais simples, quer dizer, sem registros dos votos individuais, é, para a maioria dos projetos de lei estudados, a regra dominante do processo legislativo até 2008. Ela era feita por meio da anotação geral da votação em planilhas no interior de cada processo, preenchidas pela diretoria legislativa: na maioria das vezes, a cada votação não se fazia a anotação partidária, só a numérica, contando-se o número de votos a favor e contra o projeto. Essa forma de registro impediu que os votos nominais preservassem sua identidade partidária no momento da aprovação ou rejeição dos projetos de lei, que ficavam sumariamente reduzidos a dados absolutos (sim/não).

É verdade que, para os projetos de lei aprovados na 15ª Legislatura, e, portanto, a partir de 2009, existe cópia da lista de votação eletrônica, mas isso porque o próprio painel eletrônico do Legislativo começou a funcionar a partir de então. Quer dizer, a leitura política da votação só é possível para projetos abertos no ano de 2008, ou seja, ao final da legislatura selecionada para este estudo. Dessa forma, a série ficou prejudicada, já que não foi possível resgatar discriminadamente o conjunto de processos.

Entretanto há outros dados de interesse que são possíveis de resgatar no campo do comportamento de vereadores em relação a seus partidos. Primeiro, é possível identificar as forças em atuação.

De 2001 a 2004, a composição da Câmara Municipal foi dividida em forças políticas que tiveram assento no plenário, na mesa diretora e nas comissões permanentes. A coalizão que dava sustentação direta ao prefeito Tarso Genro era composta por PT, PCdoB e PSB, apenas. Ela começou o ano de 2001 com o PT possuindo a maior base na câmara, com 11 vereadores, mais um do PCdoB e um do PSB, totalizando 13 vereadores. Quer dizer, o PT

tinha maioria na Câmara de Vereadores, ainda que fraca no início do ano de 2001, mas logo a perde porque José Fortunati saiu da base aliada, migrando do PT para o PDT. É o contrário do que aconteceu com José Fogaça na eleição de 2004, quando o PT perdeu a prefeitura. A coligação derrotada, da Frente Popular (PT-PSL-PTN-PCB-PL-PMN-PCdoB) obteve 12 vagas, sendo 11 do PT e 1 do PSL, igualando-se à do PT na legislatura anterior, com a diferença de que Fogaça atraiu para sua base a maioria dos demais partidos: ainda que a coligação PPS-PTB tivesse apenas seis vereadores, sua base foi ampliada com a presença da coligação Porto Mais Alegre (PDT-PAN) com seis vagas, PFL-PSDB com quatro vagas, a coligação Mudar de Verdade (PMDB-PSDC-PHS-PRONA) com quatro vagas, o PP com três vagas, a coligação Porto Alegre de Cara Nova (PSC-PSB) com uma vaga. Quer dizer, contando com os votos do centro e da direita, Fogaça tinha 24 cadeiras e, portanto, governava com ampla base de sustentação. O PT governou no limite da espada, sempre tendo que contar com partidos de centro, ou do *fiel da balança* (PDT, PMDB, por exemplo).

Essa divisão não deve ser considerada muito rigorosa, porque a posição de *fiel da balança* ocupada pelos partidos de centro, na minha observação, varia de governo a governo, conforme a natureza dos projetos a serem discutidos e sua repercussão pública. É possível afirmar, contudo, que o governo de José Fogaça (2005-2008) esteve mais à vontade na Câmara Municipal do que o governo de Tarso Genro/João Verle (2001-2004). Isso significa que, ao ampliar sua base de governo, cedendo cargos nas secretarias a diversos partidos, José Fogaça teve maior influência na determinação das decisões de plenário do que seu antecessor, bem como exerceu maior poder na definição das pautas das comissões permanentes da casa no período de 2005 a 2008.

É claro que a base de apoio variou ao longo das legislaturas, afetada pela migração partidária no interior da Câmara, o que me criou um problema metodológico na construção das tabelas de produtividade para *administrar* um projeto de lei. Se considerarmos a hipótese de que o projeto de lei pertence às origens de seu lançamento, a cota de um partido é X. Mas, se o vereador muda de partido, a cota passa a ser do partido Y? Frente às dificuldades de criar uma forma de acompanhar simultaneamente o binômio projeto/partido, optei pelo registro do último partido ao qual o vereador está vinculado. É um risco, com certeza, mas segue o critério de ser a mais recente posição do legislador.

Por outro lado, observo que esse é um problema menor, pois a mudança partidária reorganiza parcialmente o sistema de forças no interior do Legislativo. Entendo que partidos e vereadores que passam a fazer parte de novos partidos, muitos não integrantes do leque original de ingresso, têm seu *passé* – voto – valorizado pelo Executivo nas negociações. A

criação de partidos e a mudança de filiação política atende a necessidades de o vereador localizar-se no espectro político no interior da câmara para adquirir mais poder. Essa reconfiguração tornou-se especialmente sensível com a vitória de José Fogaça nas eleições municipais de 2004. Como assinala Silva (2007, p. 12), significou “o início de um novo momento no cenário político de Porto Alegre”. A coligação governista reuniu diversos partidos: PMDB (quatro vereadores), PFL (dois vereadores), PP (três vereadores), PSDB (dois vereadores), PL (um vereador), PTB (três vereadores), PPS (três vereadores), PSL (um vereador) e PDT (seis vereadores), totalizando 26 parlamentares, uma base muito maior do que a que teve seu antecessor. Enquanto isso, restaram o PT (sete vereadores), o PCdoB (dois vereadores) e o PSB (um vereador), compondo uma oposição.

Como essa força política repercutiu na câmara? De 2001 a 2004, a mesa diretora teve na presidência o PMDB, o PDT, o PP e o PT, respectivamente com Fernando Záchia, José Fortunati, João Dib e Margarete Moraes. Quer dizer, do quadriênio, apenas um ano foi uma mesa governista. Já no período de 2005 a 2008, houve uma inversão, assumindo a presidência, respectivamente, o PTB, o PDT, PT e o PMDB, quer dizer, a vantagem foi claramente governista, já que o governo Fogaça teve três anos de uma mesa diretora favorável. É preciso lembrar que estes quatro são os principais partidos a disputarem a presidência, mas a mesa dispõe de mais cargos, o que permite incluir o PSDB, o PP e o PL, além deles, na partilha dos cargos de vice-presidente (dois) e secretário (três), bem como os demais partidos, quando estes não estão na presidência. Por exemplo, em 2006 o PPS fez parte da mesa, na figura do Professor Garcia, como, em 2007, Maristela Menegheti, do DEM. Esse é um recorte da divisão do poder político entre os principais partidos na mesa diretora; sua composição influencia a agenda de apreciação de proposições nas sessões plenárias.

Tal divisão de poder na mesa, no entanto, não corresponde ao que ocorre no interior das comissões. Determinadas bancadas têm mais interesse em certas comissões. A comissão de maior interesse dos partidos é a CCJ, porque ela tem poder de veto sobre os projetos. A presidência da CCJ ficou, na 13ª Legislatura, com o PTB, o PFL e o PT, respectivamente, de Eloi Guimarães, Reginaldo Pujol e Margarete Moraes. Na 14ª Legislatura, a CCJ ficou com o PTB, o PDT, o PT e o PMDB, respectivamente, com Eloi Guimarães, Dr. Goulart, Maria Celeste e Sebastião Melo. Já a Comissão de Educação, por onde passam todos os projetos desse campo, na 13ª Legislatura, teve como presidentes, o PT (dois anos), o PPS e o PDT, respectivamente, Sofia Cavedon, Maria Celeste, Clênia Maranhão e Isaac Ainhorn. Na 14ª Legislatura, teve como presidentes o PT, o PCdoB, o PPS e o PT, com Adeli Sell, Manuela d'Ávila, Clênia Maranhão e Sofia Cavedon. Quer dizer, a esquerda teve muito mais espaço na

CECE do que na CCJ, dando maior poder de fogo à oposição ao governo petista e assumindo uma oposição maior, na educação, no governo Fogaça. No período em que o PT esteve à frente do Executivo municipal, houve diversas alterações na nominata do partido na Câmara Municipal. Diz o documento interno *Composição da Câmara Municipal 2001-2004*, fonte deste balanço:

Os titulares Gerson Almeida, Margarete Costa Moraes e Renato Guimarães licenciaram-se para exercer cargos no Executivo Municipal, a contar de 01-01-2001, assumindo a vereança, respectivamente, os suplentes Adeli Sell, Juarez Pinheiro e Marcelo Danéris, por força do afastamento, após a posse, do 1º e 2º suplentes, de Guilherme Barbosa e Carlos Pestana, para exercerem cargos no Executivo Municipal.

Com partidos diferentes na presidência da câmara e na presidência das comissões, os fatores que intervêm na aprovação de pareceres e projetos de lei também são conjunturais. Se o projeto de lei de um vereador do PT encontra oportunidades de ter seus pareceres emitidos por vereadores alinhados, o resultado será Y. Se o mesmo vereador não tiver a mesma sorte, o resultado será X. O fato de essas condições não serem garantidas em nenhuma das comissões que os projetos atravessam só intensifica o sentimento de incerteza dos vereadores para aprovarem seus projetos. Esse grau de incerteza é agudizado também pelos próprios vereadores, por duas razões. A primeira é superficial e a segunda, profunda, já que se trata do nome do parlamentar e do partido ao qual pertence. Vejamos.

O entra e sai da função só é menor do que o entra e sai nos partidos. Na legislatura 2001-2004, vereadores que foram autores de diversos projetos de educação trocaram de partido, o mesmo ocorrendo na legislatura seguinte (2005-2008). As migrações partidárias encontram-se resumidas no Quadro 2.

Quadro 2 – Alterações de vinculação partidária dos vereadores nas legislaturas 2001-2004 (13ª) e 2005-2008 (14ª) – Câmara Municipal de Porto Alegre

Vereador	2001	2002	2003	2005	2006	2007
Luiz Braz	PTB-PFL	PFL-PSDB				
José Fortunati	PT-PDT					
Haroldo de Souza	PTB-PHS (novo)		PHS-PMDB			
Bernardino Vendruscolo			PP-PMDB			
Clênia Maranhão	PMDB-PPS (novo)					
Elias Vidal				PTB-PPS	PPS-PL	PL-PR (novo)
Ismael Heinen				PSDB-PFL		PFL-DEM
Professor Garcia				PSB-PPS		PPS-PMDB
Maristela Maffei				PT-PSB		PSB-PCdoB
Dr. Goulart						PDT-PTB
Valdir Caetano	PTB-PL					PL-PR (novo)

DJ Cassiá						PDT-PTB
Maristela Meneghetti						PFL-DEM
Almerindo Filho	PF - PSL					PSL-PTB
Wilton Araújo						PPS-PTB
Beto Moesch				PPB-PP		
João Antonio Dib				PPB-PP (rebatizado)		
Paulo Brum	PTB-PSDB					

Fonte: Relatórios da Diretoria Legislativa 2004 e 2008⁷⁹

Notas: o primeiro partido é a origem, o segundo, o destino; em 2004 e 2008 não houve trocas de partido.

O perfil dos partidos influenciou a aprovação dos projetos de lei na câmara? Em parte, sim. Houve uma pequena variação, de 19 projetos aprovados no governo petista, para 22 no governo de José Fogaça. Mas é importante observar que houve uma variação partidária. A Tabela 5 mostra o desempenho dos partidos na aprovação dos projetos. Na 13ª Legislatura, o partido com mais projetos aprovados foi o PT, com 11 projetos, seguido do PMDB, com quatro e, empatados, com dois, PDT, PTB, PCdoB e PP. Isso significa que, quando na posição de governo, o PT teve o maior sucesso na aprovação dos projetos de vereadores da base aliada, no que concerne ao educacional. O mesmo não pode ser dito da legislatura seguinte: ao perder o poder para a coligação PMDB-PSDB, de José Fogaça, o PT baixou para cinco o número de projetos aprovados, enquanto que a liderança foi assumida pelo PDT, da base aliada, com oito projetos de lei aprovados. A exclusão do PT da liderança, nesse período, não significa um afastamento da esquerda como um todo. O PCdoB logrou aprovar no período dois projetos de lei. Os partidos tiveram, no seu conjunto, com a troca de governo, uma produção maior do que quando o governo era do PT. Agora, o PMDB aprovou quatro, o DEM aprovou três e PSDB e PPS aprovaram um projeto cada.

Tabela 5 – Número de projetos de lei de educação aprovados, por partido (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Sigla	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005- 2008	Total
PT	1	4	2	2	9	3	1		1	5	14
PMDB	1	1	1		3	1		2	1	4	7
PDT		1			1	3			1	4	5
PTB	2				2						2
DEM						1	1	1		3	3
PSDB							1			1	1
PCdoB			2		2	2				2	4
PPS		1			1	1				1	2
PP			1		1		2			2	3
Total	4	7	6	2	19	11	5	3	3	22	41

⁷⁹ Disponíveis em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/plenario/legis04.pdf>> e <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/plenario/legis08.pdf>>.

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Outra perspectiva é o agrupamento por tendência político-ideológica. A Tabela 6 mostra que os partidos de esquerda, no período todo, equilibram-se com os partidos de centro no número de projetos, apesar de que são mais produtivos quando no governo. Quer dizer, a situação de governo favorece a aprovação de projetos. Já os partidos de centro foram beneficiados na passagem de governo, porque se perfilaram à base aliada, ampliando o número de projetos aprovados, mas sem superar os quantitativos da esquerda. Quem tem reduzidos projetos de educação aprovados, nos dois períodos, é a direita, o PP e o DEM.

Tabela 6 – Número de projetos de lei de educação aprovados, por tendência político-ideológica, por períodos e total (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Partidos	2001-2004	2005-2008	Total
Partidos de esquerda (PT-PCdoB)	11	7	18
Partidos de centro (PMDB-PDT-PSDB-PTB-PPS)	7	10	17
Partidos de direita (PP-DEM)	1	5	6
Total	19	21	41

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Quer dizer, a organização partidária tem importância para a tomada de decisão, principalmente em função de organizar-se em blocos de oposição e situação. Houve mudanças internas na composição dos partidos, mas elas não foram suficientes para afetar o modelo de alianças políticas estabelecidas. Por essa razão é preciso aprofundar, no campo dos atores, o papel do vereador.

Para analisar o papel do vereador, meu critério é investigar quem produz mais e por que. A primeira constatação que faço é que a contribuição dos vereadores professores tem sido significativa para fazer avançar a qualidade das políticas públicas de educação gestadas no interior da Câmara Municipal. Para se ter uma ideia, os vereadores professores foram responsáveis pela elaboração de 15 dos 41 projetos aprovados, ou 36% dos projetos. Já a proporção de projetos de autoria de professores arquivados foi bem menor, sete projetos entre 51, ou 13,7%. Em relação aos projetos arquivados, teve apenas um em nove, ou seja, 11,1%, e nenhum caso entre os projetos rejeitados. Quer dizer, em termos de educação, é o grupo com maior iniciativa e maior produtividade e sequer teve projetos rejeitados. Qual a razão para que isso acontecesse? Para responder a isso, é preciso introduzir a discussão sobre as carreiras no

interior do Poder Legislativo, o que não foi feito ainda pela literatura local. Tal discussão poderá justificar as diferenças que os dados acima apontam para o trabalho dos vereadores e que advêm de sua *profissão*.

Em linhas gerais, o perfil socioprofissional dos vereadores⁸⁰ da Câmara Municipal de Porto Alegre, para a 13ª e a 14ª Legislatura é resumido na Tabela 7.

Tabela 7 – Perfil socioprofissional dos vereadores (Câmara Municipal de Porto Alegre, legislaturas 2001-2004 e 2005-2008)

Profissão	2001-2004	%	2005-2008	%
Professores	8	21,6	6	16,2
Advogados	7	18,9	5	13,5
Engenheiros	3	8,1	4	10,8
Jornalistas	6	16,2	3	8,1
Médicos	1	2,7	3	8,1
Contadores	1	2,7	3	8,1
Pastores	1	2,7	2	5,4
Empresários	1	2,7	2	5,4
Outros	8	21,6	3	8,1

Fonte: sítio da Câmara Municipal de Porto Alegre na internet; páginas dos vereadores na internet, consulta aos vereadores

A tabela acima enseja algumas interpretações. Retomando a literatura, a primeira constatação é que a composição profissional da Câmara Municipal diverge do que é apontado por Santos (2007) e Raninchevski (2008) para o Congresso Nacional. Santos mostra que, com a redemocratização, houve quebra da hegemonia dos advogados na Câmara de Deputados; já no Senado, segundo Raninchevski, os advogados ainda predominam. Na Câmara Municipal, ao contrário, aproximam-se os números de advogados e professores; os bacharéis em direito não perderam sua importância, ainda que tenham perdido o seu lugar para os professores, continuando, nas duas legislaturas, como a segunda profissão mais comum do Legislativo. Nos termos de Raninchevski, enquanto que os advogados perdem para profissões técnicas no

⁸⁰ A tabela foi construída com base no perfil socioprofissional descrito nas páginas dos vereadores disponíveis no sítio da Câmara Municipal, e em páginas particulares dos vereadores. Também foram feitas consultas pessoais aos próprios vereadores; quando havia dupla profissão, considere-os advogados-professores ou jornalistas-radialistas. Os primeiros, porque reforçavam teses já enunciadas na literatura e os segundos por respeito à autodefinição dos depoentes. A categoria *outros* envolveu ramos profissionais à espera de melhor acomodação, já que optamos por indicar em separado as profissões já listadas na literatura. Também nessa última categoria incluímos os vereadores apenas com nível técnico ou outros níveis de formação (nível médio ou superior incompleto) ou quando não conseguimos determinar sua profissão (um caso). A principal dificuldade foi relativa à identificação entre formação e profissão, pois havia casos de autodenominados *empresários*, que independiam de formação na área. Aqui, para efeitos gerais, foram considerados professores – a categoria foco – aqueles que adquiriram o *status* por formação, por experiência escolar e por militância nos sindicatos. A tabela poderá sofrer alterações se esses dados forem realinhados. Também é preciso lembrar que entre uma e outra legislatura o legislativo aumentou seu número de vereadores.

Congresso Nacional, na Câmara Municipal perdem para uma profissão tradicional, o magistério, já que uma das características da composição da Câmara Municipal é a reduzida presença de profissões técnicas, sendo um dos poucos casos o dos contadores.

Outro destaque é a reprodução, em maior ou menor grau, das demais tendências em carreiras políticas já observadas nos estudos da área na Câmara Municipal. Não há somente professores na câmara, é claro. É interessante também observar a emergência dos pastores como novo grupo a ocupar posições no Legislativo, mesmo com reduzido número de membros. O caso dos vereadores evangélicos foi analisado por Márcio Martins dos Santos (2005), em *Tribunos do povo, servos de Deus: um estudo antropológico sobre políticos e religião na cidade de Porto Alegre*. A dissertação analisou a atuação dos dois vereadores pastores da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) na Câmara Municipal de Porto Alegre, os vereadores Almerindo Filho e Elias Vidal. No resumo de sua dissertação, Santos diz:

A etnografia do primeiro mandato desses pastores-vereadores, incluindo-se aí sua recente campanha à reeleição, traz subsídios para a reflexão acerca das interferências mútuas entre esses dois campos da realidade social. Se, no início, vemos tais parlamentares colocarem sua igreja acima dos partidos e buscarem uma “sacralização” da tribuna, lócus que pretendem converter em mais um espaço de difusão da “palavra de Deus”, com o passar do tempo, todavia, evidencia-se uma necessidade desses sujeitos se adequarem a uma lógica de atuação condizente com uma certa concepção de política vigente no país, a qual enfatiza a importância de uma democracia “moderna” e “laicizada”. Entretanto, isso necessariamente não implica num enfraquecimento do papel de mediação que esses agentes cumprem ao estabelecer vínculos entre as instâncias burocrático-estatais e seus “féis-eleitores”: as “doações” que fazem aos “necessitados” são inscritas numa lógica de reciprocidade que, baseada em elementos presentes num certo “imaginário religioso”, se pretende bastante diferenciada do clientelismo e do assistencialismo. Por outro lado, a análise da votação obtida por esses parlamentares nas últimas eleições sugere que esse “trabalho social” não foi suficiente para expandir as “bases eleitorais” para além do espaço da igreja: ao invés de uma ampliação, houve um pequeno declínio em relação ao pleito anterior, convidando-nos a uma reflexão sobre os limites da expansão eleitoral dos “políticos religiosos”. (2005, p. 4).

Por outro lado, é surpreendente o fato de que o empresariado, contrariando tendências apontadas na literatura, apresente-se tão reduzido na Câmara Municipal em ambas as legislaturas analisadas. E ainda há um dado de pesquisa a mencionar quanto a essa questão: dois vereadores da 14ª Legislatura se autodenominam empresários; o primeiro, Ervino Besson, é padeiro de origem; o segundo, Brasinha, é borracheiro. Quer dizer, de fato são profissionais nascidos no setor de prestação de serviços, mas que assumiram seu próprio negócio de forma ainda tradicional e não por uma formação, por exemplo, em Administração de Empresas.

A presença de médicos e engenheiros entre as carreiras do Legislativo reforça também o que já é atestado na literatura. Como assinala Dogan (1999), tais profissionais primeiro

fizeram sua carreira para depois assumirem cargos no Legislativo. É o caso do Dr. Goulart, vereador que concilia a vereança com seu ofício de médico, atendendo em esparsos horários num posto de saúde. Há também casos de vereadores biprofissionais, que conciliam a profissão de professor com a de advogado, como Isaac Ainhorn, já falecido, ou da profissão de médico com a de cientista social, caso de Cláudio Sebenelo.

O centro do argumento refere-se à presença do magistério como grande novidade das carreiras no Legislativo municipal. Em parte da literatura sobre o tema *carreiras políticas* isso já emerge, ainda que vagarosamente. Para termos uma ideia da importância do tema, basta acompanhar duas obras: uma de Leôncio Martins Rodrigues (2008), que analisou a 52ª Legislatura da Câmara de Deputados, e outra de Marengo e Serna (2007), que estudaram os padrões de recrutamento no Brasil, no Chile e no Uruguai.

Rodrigues (2008) afirma que os professores formavam o quarto maior grupo de ocupações e profissões na Câmara dos Deputados de 2002. Ele inclui os deputados que foram docentes de instituições públicas ou privadas, do ensino fundamental e médio, do ensino superior e de cursinhos, mas não contempla nessa categoria os proprietários de estabelecimentos de ensino, tido como proprietários⁸¹. Os professores só perdiam para empresários, profissionais liberais tradicionais e profissionais do setor público. Na 51ª Legislatura, Rodrigues aponta que foram 81 professores entre os 657 deputados, o que corresponde a cerca de 16%; na legislatura seguinte, o número ampliou-se, passando para 86 professores, ou cerca de 17% da composição.

A mudança, para Rodrigues, não é grande, mas indica a popularização da composição social da câmara. Sua origem é o magistério superior, seja de instituições públicas ou privadas:

[...] os que vieram do ensino superior possuem mais trunfos para a entrada e a ascensão na política brasileira: redes de apoio familiar e político, recursos financeiros, visibilidade social, acesso aos meios de comunicação de massas, postos no aparelho de Estado que facilitam a carreira política, etc. (ibidem, p. 58).

Contudo, o autor assinala o crescimento do número de professores do ensino médio e fundamental público, de nove para 17 deputados.

Rodrigues destaca que o aumento do número de professores pode ser tomado como um indicador do aumento das classes médias na política, mas ressalva a indisponibilidade de

⁸¹ A redistribuição dos deputados em nichos de profissão, ainda que importante, não foi adotada neste trabalho devido à carência de tempo para organizar e tabular dados e à dificuldade de acesso aos dados mais primários, como formação.

dados sobre renda e patrimônio dos políticos que são professores⁸². O autor mostra que essa categoria profissional possui diferenças internas, já que os docentes de grandes universidades possuem salários superiores aos de seus colegas da educação básica pública, portanto, para estes últimos, a conquista de uma vaga na Câmara dos Deputados é uma ascensão social importante. Além disso, como a atividade docente não exige exclusividade, pode ser conciliada com outras mais rentáveis, como medicina e advocacia. A dupla atividade profissional amplia as bases potenciais de captação de votos e aumenta a legitimidade e a qualificação para entrar *por cima* na classe política (RODRIGUES, 2008).

Mas há ainda uma última questão a considerar: por que professores chegam a atuar em partidos políticos? De uma maneira geral, diz Rodrigues (ibidem), é devido ao fato de suas qualificações intelectuais e culturais os transformarem em personalidades importantes. Assim, cogita o autor, os professores recuperam o espírito dos antigos *notáveis* das fases que antecederam a política de massas e, ao mesmo tempo, por sua notabilidade tendem a ficar menos dependentes do partido. Mas entre os professores há diferenças, já que há professores do ensino elementar da rede pública que são mais dependentes da militância sindical e partidária, enquanto que há professores de alto nível que têm um acesso ou entrada na vida política classificada de lateral. A conclusão de Rodrigues é clara: do ponto de vista de sua hipótese de trabalho, a da popularização da função política, têm valor apenas os professores que vieram da educação básica pública e que tinham na atividade docente seu único sustento.

O autor atentou para a origem política dos deputados (ibidem). Dentre os deputados com origem no magistério da educação básica, 11 (65% do total) foram eleitos pela legenda do PT e um pelo PCdoB. São professores eleitos por partidos de esquerda, com origem no sindicalismo. Na legislatura anterior, diz Rodrigues, eram nove casos, o que confirmaria sua tese de popularização da classe política brasileira.

Por que os professores são integrantes dos quatro principais grupos que são celeiros da classe política? Para Rodrigues (ibidem), uma das razões está no fato de que os professores têm horários flexíveis e, controlam, muitas vezes, seu próprio tempo de trabalho, com maior disponibilidade para reuniões e para a própria militância, além do encontro de um apoio corporativo relativamente mais forte e de uma *corporação* numericamente significativa. Os professores conseguem bons apoios em seus sindicatos e associações profissionais, bem como

⁸² Fernando Rodrigues, em *Políticos do Brasil* (2006), apresenta nessa linha uma análise inédita a respeito da atividade política no país e das pessoas que a exercem. Traz ainda dados inéditos coletados em 3.570 registros sobre o patrimônio declarado de candidatos vencedores em 1998 e em 2002, compilados ao longo de mais de cinco anos de pesquisa. Infelizmente, não tive condições de levantar dados similares para a realização desta tese.

em diretórios estudantis, o que legitima sua pretensão de pedir votos como futuros representantes desses setores.

Marengo e Serna (2007) em *Porque carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais*, também trazem importantes considerações sobre o tema do magistério como carreira política. Eles analisam padrões de recrutamento legislativo entre partidos de direita e esquerda no Brasil, no Chile e no Uruguai e identificam os professores como o segundo grupo dominante de profissões que originam elites políticas. Esse grupo compreende “profissões ligadas ao ensino e às áreas humanas e sociais, considerando um amplo leque de disciplinas. Incorpora os professores, desde o ensino fundamental até a universidade, os jornalistas e os comunicadores” (ibidem, p. 96).

Marengo e Serna (ibidem) buscam relacionar profissões dos parlamentares com os partidos de esquerda e direita. Isso é importante do meu ponto de vista, já que, para esses autores, os professores tendem a serem absorvidos pelos partidos de esquerda. Ambos concordam numa coisa: no Brasil, a incorporação de professores tem se dado principalmente pelo Partido dos Trabalhadores. Os dados de sua pesquisa são agregados: os professores são apresentados junto com profissões econômicas e de comunicação; apontam que o PT no Brasil tem o maior número nesta categoria (24,2%).

Os autores propõem um modelo de análise que indica que os professores estão identificados a um padrão pluralista de participação de profissões representativas da classe média (ibidem). Quer dizer, os professores constituem, regra geral, bases sociais mais inclusivas e pluralistas, menos masculinizadas, com profissões relacionadas ao campo da educação e da cultura. Marengo e Serna identificam isso não apenas no PT, no Brasil, mas também no Partido pela Democracia, no Partido Socialista e da Frente Ampla, nos demais países que analisam, e que se opõem a composições elitistas dos partidos mais tradicionais. Quer dizer, a presença de professores nos partidos de esquerda latino-americanos é uma tendência. Ela seria verificada na Câmara Municipal de Porto Alegre?

Minha resposta é sim. Essa classe desponta em primeiro lugar em ambas as legislaturas como a carreira onde está o maior número de vereadores. Na 13ª Legislatura são professores os vereadores: Antonio Hohlfeldt, Professor Garcia, Margarete Moraes, Maria Celeste, Raul Carrion e Sofia Cavedon; na 14ª Legislatura, Adeli Sell, Marcelo Danéris, Neusa Canabarro, Professor Garcia, Margarete Moraes, Maria Celeste e Sofia Cavedon. A origem política dos professores reflete o argumento de Dogan (1999): aqui os professores são, em sua maioria, membros de partidos de esquerda. É o predomínio dos vereadores-professores do Partido dos Trabalhadores. A explicação é que o PT tem uma das bases de seu

eleitorado entre professores, ou pelo menos em eleitores com nível de estabilidade e escolaridade mediano. Por outro lado, isso significa que, do ponto de vista da constituição da arena eleitoral, *professores-candidatos* encontraram no PT uma via de acesso à política, primeiro por uma afinidade ideológica e depois por vislumbrarem no partido uma base eleitoral afim. As outras vias de acesso, menores, são o PDT (Neusa Canabarro) e o PMDB (Professor Garcia), ambos aqui considerados partidos de centro-esquerda.

Há ainda outro fator para que haja mais professores ligados ao PT, que é a presença nesse partido de uma grande *militância* de professores: não basta se definir como professor, é preciso *militar*. Aqui entra outra referência da literatura importante para meu estudo. Gaxie e Offerlé (1985) analisam carreiras políticas de militantes ligados a sindicatos e associações. Nessas instituições, seus membros adquirem aquilo que os autores denominam *capital coletivo*, delegado temporariamente por uma organização a seus membros. É o caso de Sofia Cavedon, que integrou a diretoria da Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre (Atempa) por duas gestões, e de Margarete Moraes, que foi integrante do Conselho de Representantes do Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS Sindicato). Os autores afirmam que um fato é importante nessa experiência: “a passagem por um sindicato contribui para aquisição de um saber-fazer organizacional e aprendizagem de tecnologias indispensáveis ao exercício do trabalho político” (ibidem, p. 111) – o que é exemplificado pelos autores com a experiência de redação de tratados, a condução de assembleias, a discussão com responsáveis pela administração. Trata-se da constituição de uma *visão de educador militante*.

Assim, a habilidade de os vereadores professores do PT conquistarem o voto na arena eleitoral está no fato de que conseguiram atrair eleitores pela sintonia com grupos de mesmo nível de escolaridade e renda e por uma experiência no campo dos sindicatos de professores e/ou trabalhadores de educação. É preciso lembrar ainda que, até o pleito de 2000, o PT ainda era hegemônico na prefeitura da capital. Após o fim do período de hegemonia de esquerda na prefeitura e a redução do número vereadores-professores com a eleição de José Fogaça, a tendência se manteve, e os professores permaneceram como a carreira dominante do PT na Câmara Municipal. Ou seja, ainda que se reduza o número de professores de uma legislatura para outra, o que se constata é a manutenção de seu vínculo a partidos de esquerda.

A importância da reflexão sobre o tema das carreiras políticas para meu estudo advém da influência de atributos individuais sobre decisões políticas. Ainda que as regras e os procedimentos formais das instituições sejam fundamentais para o processo político, as carreiras pessoais se revelam base importante para a tomada de decisão e o uso da

argumentação na defesa nos projetos de lei de educação. Elas também balizam decisões políticas, reorganizando elementos partidários, ideológicos e históricos de vínculo dos parlamentares.

Raninchevski e Lemos (2008), revisando a literatura internacional, observam que estudiosos como Schulz (1973) apontam o predomínio de parlamentares oriundos da burocracia e da agricultura no Oriente, enquanto que no Ocidente predominam profissionais liberais e empresários. A literatura internacional, dizem os autores, aponta a importância dos cursos de direito na formação de viveiros políticos. Também sugerem que a experiência legislativa tem sido importante fonte de recursos humanos para o Executivo, o que se confirma em Porto Alegre pelo número de vereadores que a cada sessão legislativa deixam a vereança para o exercício do cargo de secretário municipal de governo. Mas a presença de professores ainda é uma novidade.

Para Raninchevski e Lemos, a composição dos perfis profissionais da elite política indica o nível de integração política do sistema. No caso brasileiro, a representatividade dos profissionais do magistério no Legislativo deixa clara a força do movimento social⁸³; a constatação da ligação dos vereadores-professores aos sindicatos de classe reforça tal explicação. Os autores, inspirando-se em estudo *A gramática política no Brasil*, de Edson de Oliveira Nunes (1997), afirmam que a carreira legislativa muitas vezes não é um fim em si mesma; pode servir também à ambição política de ocupar postos de mando na administração pública.

A posição de professores é diferente das demais categorias profissionais na câmara? Em parte, sim. Em se tratando da Câmara Municipal de Porto Alegre, por um lado, vereadores-professores vieram a ocupar cargos importantes na administração: Sofia Cavedon (PT) foi secretária municipal de Educação e Margarete Moraes (PT), secretária municipal da Cultura do último governo do Partido dos Trabalhadores na capital. A atuação profissional desta última na cultura está no fato de que sua carreira como professora de artes a levou para esse universo – é sua base eleitoral⁸⁴. Por outro lado, vereadores têm se mantido na vereança

⁸³ Existem pelo menos três instâncias de organização do magistério local. A primeira é o CPERS, que reúne os professores da rede pública estadual; a segunda é o Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS); a terceira é a Atempa, que agrega profissionais da educação da rede pública municipal de ensino de Porto Alegre. Outras instâncias de mobilização são relativas às organizações estudantis diversas da cidade, responsáveis, por exemplo, pela eleição da vereadora Manuela d'Ávila, que em 2007 renunciou à vereança para assumir como deputada federal pelo expressivo número de votos.

⁸⁴ Essa posição fica clara em Anthony Downs (1999). Para o autor, o cidadão vota racionalmente em política. A vereadora, ainda que professora, mas de artes, fez sua carreira mais no campo do sistema da cultura da capital do que nas instituições do magistério (sindicatos). Daí que sua atuação no Executivo se dê preferencialmente na Secretaria da Cultura e não na da Educação: “Um homem racional sempre escolhe aquela que lhe traz a maior utilidade, *ceteris paribus*, isto é, ele age para seu próprio e maior benefício” (DOWNS, 1999, p. 57).

por muitos anos sem pleitearem cargos no Executivo: é o caso de João Antonio Dib, engenheiro, e que há várias legislaturas é reconduzido à Câmara Municipal. Ele poderia candidatar-se ao cargo de deputado estadual ou ser secretário do governo, mas prefere a vereança⁸⁵.

Outro ponto pouco explorado na literatura, segundo Raninchevski e Lemos (2008), são os estudos relativos ao sistema de comissões como sistema de estratificação. Quer dizer, quais são as preferências dos vereadores pelas comissões permanentes do Legislativo? De acordo com os autores, Matthews (1954) destacou a importância, para a compreensão do processo decisório, das diferenças ocupacionais dos membros de comissões. Na Câmara Municipal de Porto Alegre, a Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Juventude teve entre seus membros, em 2002, dois professores⁸⁶, o que pouco se alterou ao longo dos quatro anos da 14ª Legislatura. Mas nem sempre foi assim. Em 2003, por exemplo, representantes do magistério ou movimentos ligados a ele foram em menor número na referida comissão⁸⁷, e o único vereador que tinha experiência de magistério era um advogado que o exercia como uma profissão *complementar*, no caso, professor de direito nas horas vagas.

Quer dizer, este estudo se alinha àquela parte da literatura recente que tem incluído o magistério como fonte de políticos para o Poder Legislativo⁸⁸. Essa literatura permite definir o professor que aspira à Câmara Municipal como *um intelectual que aspira à vida política*. Sirineli (1996) realizou uma sociologia dos intelectuais políticos que é útil aqui para definir a prática dos professores, porque sugere considerar, em primeiro lugar, para a definição de um vereador-professor, os *laços que mantém com uma comunidade escolar*, porque é ela que define o seu microcosmo intelectual e suas formas de sociabilidade. Ainda que os sindicatos sejam fundamentais para a origem de candidatos, como os professores que militam nessa arena, Sirineli sugere que a comunidade escolar vem em primeiro lugar como espaço de fermentação política para os professores. Para o autor, as escolas são verdadeiros *viveiros* de origem e formação.

A conclusão é clara: a emergência de professores no parlamento, segundo Sirineli (ibidem), como também Rodrigues (2008), corresponde hoje ao que os sábios do século

⁸⁵ Podemos cogitar que essa escolha é outro caso downsniano clássico, já que o referido vereador tem seus eleitores na classe alta e conservadora de Porto Alegre, a qual repetidamente lhe tem reconduzido ao cargo. João Dib teria dificuldades para angariar o número de votos necessários para uma carreira na Assembleia Legislativa e, além disso, uma deficiência física o impede de realizar as sucessivas viagens que um pleito estadual exige.

⁸⁶ A comissão teve na presidência Sofia Cavedon (professora) e como membros Margarete Moraes (professora), João Antonio Dib, Mauro Zacher (com militância no movimento estudantil) e Haroldo de Souza.

⁸⁷ A comissão era composta pelos vereadores Clênia Maranhão (presidenta), Haroldo de Souza, Isaac Ainhorn, Pedro Américo Leal e Elias Vidal.

⁸⁸ Em especial, Dogan (1999), Marengo e Serna (2007) e Rodrigues (2008), que são referidos neste estudo.

XVIII foram na política à sua época, os *homens de letras* presentes no parlamento. Eles acrescentaram um notável avanço em qualidade de projetos e agenda educativa ao parlamento, como autores, presentes individualmente no plenário e também nas comissões permanentes, principalmente a de Educação. Das comissões permanentes é que trata a próxima seção.

4.5.4 Comissões permanentes

Gonçalves (2001) assinala que as comissões técnicas da câmara são órgãos que possuem a atribuição de examinar as proposições antes de sua apreciação pelo plenário, quando serão discutidas pela totalidade dos vereadores. As comissões permanentes são um tipo de comissão técnica, que inclui ainda as temporárias, especiais, de inquérito, processante e externa. Definidas como comissões de atuação permanente, se distinguem por examinar as proposições de sua esfera de competência. A literatura destaca a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e a Comissão de Finanças como as mais importantes, já que tanto os aspectos de constitucionalidade e legalidade das proposições como os de repercussão financeira são essenciais a qualquer Legislativo. Isso gera um problema, em se tratando da Comissão de Educação, Cultura Esporte e Juventude (CECE), considerada uma comissão menor. Se uma proposição é rejeitada pela CCJ, sequer vai à avaliação da CECE.

O poder de veto de uma comissão é expresso pelo seu parecer. Ele é necessário quando as situações começam a ficar complexas, como na tramitação do PLL 84/03, de Raul Carrion (PCdoB), sobre gratuidade em espetáculos culturais. Quando ele atingiu o número de dois substitutivos, com várias emendas em cada um, o processo foi de novo à CCJ para parecer; essa comissão fez uma síntese, com base na Lei Orgânica, e autorizou a tramitação de tudo. A posição das comissões, contudo, muitas vezes é conflituosa. Na apreciação do mesmo PLL 84/03, a Comissão de Economia, Finanças e Orçamento (Cefor), que retoma a apresentação da trajetória feita pela CCJ, aprova parecer de rejeição, sob o seguinte argumento:

A atuação do Estado na área econômica apenas apresenta-se legítima para proteger esses princípios estabelecidos constitucionalmente. Somente na correção de distúrbios que possam afetar a ordem econômica, como monopólios, cartéis e trustes, deve-se dar a intervenção do poder público. O importante, nessa reflexão, é notar que a regra é a liberdade. Qualquer restrição a esta há de decorrer da própria Constituição ou das leis editadas com fundamento nela. Assim, também a liberdade de concorrência é garantida aos agentes econômicos, cabendo ao poder público a ação de caráter meramente indicativo, não podendo implicar sujeição ou cerceio algum à liberdade econômica, reconhecida pela Lei magna. (p. 113-114).

Quando foi a vez do PLL 106/05, sobre transporte dos estudantes, projeto Vou à Escola, a multiplicidade de opiniões se manifestou. O projeto foi às comissões. Na Cefor, Luiz Braz (PMDB), da oposição, foi contra o projeto.

Essencialmente, o objeto do Projeto é a pura isenção do pagamento de passagem no transporte de passageiros no Município de Porto Alegre. Não se trata aqui de questionar o alcance social da Proposição, que é altamente meritória (aliás, o ideal seria que ninguém pagasse passagem pela utilização do transporte). O problema situa-se no fato de que toda isenção de passagem no transporte de passageiros no Município de Porto Alegre onera os demais usuários que pagam pela passagem, ou seja, na realidade, a isenção fica por conta do povo de nossa Cidade que terá de pagar por uma obrigação que é do Estado.

Em outras palavras, o Programa é de transporte escolar municipal gratuito, para o qual a Prefeitura deveria gerir tal sistema (mantendo frota própria para tanto ou adequando suas escolas às necessidades da população). Não se admite – e aqui a indignação deste Relator – o fato de que o usuário do transporte pague para manter um Programa cuja obrigação legal de gestão é da própria Prefeitura. (p. 26).

Na Comissão de Urbanização, Transportes e Habitação (CUTHAB), José Ismael Heinen (DEM) deu pela aprovação do projeto e rejeição da emenda 2, seguindo a CCJ com os votos contrários de Clênia Maranhão (PMDB) e Bernardino Vendruscolo (PDMB). Na CECE, o parecer de Neuza Canabarro (PDT) dá pela aprovação de todas as peças, no que é seguido pela Comissão de Defesa do Consumidor e Direitos Humanos (CEDECONDH). Diz em sua defesa:

Trata-se da institucionalização de programa já em andamento, desde a gestão anterior, visando atender à demanda das comunidades em que há crianças matriculadas em escolas longe de suas residências e que não possuem recursos para arcarem com a despesa do transporte escolar. Com sua institucionalização, o Programa terá continuidade e dará segurança a seus beneficiários. O mérito do Programa está patente pela sua descrição e comprova-se pela sua execução ao longo de, pelo menos, seis anos. (p. 35).

Constata-se a polarização de opiniões. De um lado, a Cefor e, de outro lado, as demais comissões. Luiz Braz (PMDB) e Neuza Canabarro (PDT), num confronto evidente, disputam a rejeição e a aprovação do projeto. O que eles provam? Que o processo é uma construção de representações sobre leis – é nesse nível que o conflito se estabelece. O parecer é copiado pela CEDECONDH, na íntegra, por Margarete Moraes (PT). Por que copiam os pareceres? Como qualquer cópia, evidencia preguiça do legislador em analisar em profundidade a questão, já que o fato de concordar com parecer anterior é mais simples e menos trabalhoso. Mas copiar na íntegra é demais. Os pareceres também se alternam em opiniões contrárias, sem cerimônia. Na Cefor, o projeto foi novamente rejeitado, acompanhando a manifestação de Luiz Braz (PMDB). Foi o que fez Maristela Menegheti (DEM). O alinhamento à direita ou à esquerda fica claro. Retornou novamente à Cefor, com novas peças, mas esta deu parecer pela rejeição

a tudo, com a reiteração do voto contrário de Mauro Pinheiro (PT). Na CUTHAB, Nilo Santos (PDT) foi contra as emendas e Carlos Comasseto (PT), alinhado, votou contra o parecer. A CECE votou a favor de tudo o que está a favor da educação, na palavra de Tarcisio Flecha Negra (PDT). Quer dizer, os alinhamentos políticos são feitos no interior das comissões, mas, quando a comissão está na oposição, não são garantia de aprovação dos pareceres para os projetos da base.

Outras vezes, o consenso é obtido mais rapidamente, como no PLL 197/07, sobre o uso de celular em sala de aula. Depois de sanado o problema original pelo autor, as demais comissões seguiram a CCJ, como Adeli Sell (PT), pela Cefor, para quem “o uso do celular deve ser proibido em sala de aula, pois se torna nocivo ao aluno, na medida em que lhe tira a concentração e a atenção em aula” (p. 15). NA CUTHAB, Alceu Brasinha (PTB) entende, mais uma vez, que a proposta é meritória, sem argumentos.

É nas comissões permanentes que fica evidenciado o conflito de posições. No PLL 48/01, sobre o ensino de primeiros socorros nas escolas, de Haroldo de Souza (PMDB), o PT foi contra. Em parte. O parecer da procuradoria, com restrições, parece que não significou muito nas comissões. A primeira, a CCJ, deu pela aprovação, com o voto contrário de Estilac Xavier e Juarez Pinheiro, ambos do PT, e, portanto, na defesa das prerrogativas do Executivo. O argumento pareceu não importar a Adeli Sell (PT), que, mesmo do PT, votou pela aprovação do projeto. Adeli é sensível ao tema da educação, já que é de sua autoria a Lei nº 8.474, de 2000, que institui o Dia da Prevenção a Acidentes Toxicológicos. Adeli acrescentou quatro emendas, com o objetivo de adequar as normas referentes às instituições de ensino, suprimindo os demais artigos que fazem o texto invadir competências do Executivo. Por terem sido apresentadas emendas, o projeto voltou à CCJ, onde foi aprovado. Juarez Pinheiro, do PT, votou contra. Na CECE, a vereadora Sofia Cavedon (PT) foi indicada para o parecer. Uma das informações importantes de seu parecer é a indicação de que no dia 27 de março de 2001 foi realizada uma sessão de estudos no interior da Comissão de Educação e Cultura com o título *De quem é a competência para incluir disciplinas ou conteúdos nos currículos escolares*, quando o Conselho Municipal de Educação fez uma longa exposição sobre as competências legislativas sobre o tema que descrevi no capítulo anterior. O parecer de Sofia revela conhecimento de causa e aprendizado no interior da instituição. Não se trata de um parecer tradicional, parecer sem parecer, no qual o vereador dá pela aprovação sem argumentação ou justificativa técnica, como foi o de Nereu D’Avila (PDT). Ela verifica na LDB que há flexibilidade, sim, quanto aos conteúdos de ensino, pois a base comum curricular pode, nos termos do artigo 26 da LDB, ser complementada por uma parte diversificada, a ser

definida em cada sistema de ensino: “Não cabe ao Legislativo dispor sobre a matéria, uma vez que a questão, por força do Art. 26 da LDB, ficou sendo atribuição do Sistema de Ensino” (p. 18). Como Porto Alegre possui seu Sistema Municipal de Ensino desde 1998, pela Lei nº 8.198, é preciso seguir o que determina o artigo 10, alínea E da referida lei: cabe ao Conselho Municipal de Educação “fixar normas para o currículo dos estabelecimentos de ensino” (p. 19). Sofia reforça sua argumentação por meio da citação de pronunciamento do Conselho Estadual de Educação, através do Parecer nº 286, de 24 de março de 1999, no qual se lê:

[...] a formulação dos currículos dos cursos oferecidos nos estabelecimentos de ensino é atribuição cumulativa e sequencial da União, dos Sistemas de Ensino e das Escolas; não cabe à Assembleia Legislativa, e, por extensão, às Câmaras de Vereadores, legislar sobre conteúdos curriculares, quer sejam componentes curriculares, quer sejam programas desses componentes. (p. 19).

E completa, com relação às emendas:

Salientamos que a Emenda número 1 também está equivocada, mesmo usando a nomenclatura “tema transversal”, pois este também se constitui com componente curricular, não cabendo ao Legislativo dispor sobre a matéria, uma vez que a questão, por força do Art. 26, da LDB, ficou sendo atribuição do Sistema de Ensino. (p. 19).

Haroldo de Souza (PMDB), que é o vereador autor, foi o voto contrário ao parecer. O tema foi objeto de conflito de interpretação nas comissões. O parecer de Maristela Maffei (PCdoB), relatora pela CEDECONDH, foi contra, mas rejeitou-se seu parecer, apesar de ela ter utilizado a argumentação contida no parecer da CECE. João Bosco Vaz, Almerindo Filho e Cassiá Carpes, todos da oposição (PDT), votaram contra. Redistribuído para Cassiá, novo parecer, dando pela aprovação, o qual obteve aprovação nessa comissão. Cassiá apresentou a emenda nº 5, para que a disciplina – talvez ele quisesse dizer *tema* – fosse ministrada com outra matéria já existente. Nova emenda, novo ciclo de pareceres de comissões. Voltou à CCJ para parecer, onde Nereu D’Avila (PDT) deu pela aprovação da emenda em dezembro de 2001, quando foi arquivado. O projeto foi desarquivado no ano seguinte, por solicitação do seu autor, retornando à tramitação. Sebastião Melo (PMDB), pela Cefor, deu pela aprovação de tudo, e Adeli Sell (PT) votou *com restrições* à emenda número 5, de Cassiá Carpes, emenda que teve parecer pela rejeição pela CECE, pela mesma vereadora Sofia Cavedon (PT). Na Comissão de Saúde e Meio Ambiente (Cosmam), contudo, o projeto foi aprovado por Mauro Zacher (PDT).

Regra geral: pareceristas de oposição votam por projetos que interfiram nas funções do governo, enquanto vereadores da situação rejeitam processos que interfiram nas funções de

governo, exceto quando há interesse pessoal do vereador governista no projeto, quanto então ele vota contra o prefeito.

No PLL 119/05, que trata da inclusão de conteúdos de natureza turístico-cultural nas escolas, vemos que mesmo uma comissão pode ter pareceres contraditórios. Na CECE houve dois pareceres. O primeiro, pelo mérito, mas rejeitado pelos vereadores, é de autoria de Sebastião Melo. O segundo, de Sofia Cavedon, é bem mais crítico e dá pela rejeição do projeto. Sofia é professora e sabe como ninguém a dificuldade que é para professores administrarem conteúdos inventados pelos vereadores. Daí seu esforço em reunir argumentos legais contrários à iniciativa: combina disposições da LDB – que confere ao município a autonomia para construir o currículo –, da lei complementar municipal nº 248/91 – que criou o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre e designou a este a obrigação de “deliberar sobre alterações no currículo escolar, respeitando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação” – e do parecer 286/99 do Conselho Estadual de Educação – que manifesta contrariedade ao estabelecimento de conteúdos curriculares pelos parlamentos estadual e municipal. Ao final, sugere que, mesmo tendo em conta o mérito da proposição,

[...] os temas aí indicados estão relacionados ao tratamento de conteúdos nas diferentes disciplinas, na esfera da transversalidade interdisciplinar e, de forma integrada, ao conjunto dos demais componentes curriculares no âmbito das políticas educacionais firmadas nos coletivos de nossa cidade.

Conteúdos disciplinares em geral até podem ser discutidos, mas há conteúdos que são mais consensuais: é o proposto pelo PLL 125/05, que trata da questão da liberdade religiosa nas escolas. Como religião não se discute, a CCJ, a CECE e a CEDECONDH aprovam o projeto. Sofia Cavedon, em Parecer na CECE, destaca:

A proposta em nada se contrapõe à concepção de cultura religiosa existente hoje na legislação federal pertinente à educação e, em especial, na proposta pedagógica da rede municipal de ensino de Porto Alegre. Concepção esta que trabalha com uma visão ecumênica da cultura religiosa na escola, levando em conta a pluralidade religiosa e o processo de libertação/transformação da sociedade. A escola municipal, hoje, já trabalha com a cultura e história religiosa sem ensinar um credo específico, e apresenta a cultura religiosa como de matrícula facultativa para o aluno e de oferecimento obrigatório pelo estabelecimento de ensino. Portanto, entendemos que a presente proposição vem ao encontro da concepção de educação religiosa existente hoje na rede municipal de ensino. (p. 111).

No PLL 40/01, sobre eleição de diretores, de Sofia Cavedon (PT), as restrições vêm do próprio partido da vereadora. Primeiro, as diligências da CCJ em relação ao PL, e os votos contrários naquela comissão de vereadores de seu partido, Juarez Pinheiro e Estilac Xavier. Depois, o projeto é encaminhado à CECE para parecer, junto a Marcelo Danéris (PT), em 6 de julho de 2001, retornando ao setor em dezembro do mesmo ano, quando é encaminhado para

arquivamento. Em 29 de abril de 2004 – portanto, três anos depois – Cavedon solicita desarquivamento do processo, o qual é encaminhado à CECE, que designa Clênia Maranhão (PMDB) como parecerista. A vereadora dá pelo mérito da iniciativa, aprovando o parecer. Sofia tem a seu favor o fato de integrar a comissão, o que a ajuda a convencer Isaac Ainhorn e Haroldo de Souza, outros dois simpatizantes da causa da educação, a aprovar o projeto. Finalmente, o projeto é encaminhado à CEDECONDH, que dá pelo mérito do projeto e este é aprovado, com restrições de voto de Cassiá Carpes. Infelizmente, ainda que na prática processual aconteça no plenário a declaração de voto, ela não é usual nas comissões permanentes, o que dificulta saber as razões de restrições ou votos contrários. Em 6 de julho o processo já tinha condições de ser incluído na Ordem do Dia, mas ele termina por ser arquivado. Vejamos o trabalho legislativo: o processo iniciou a legislatura com grande oposição e, após um tempo, foi retomado e quase aprovado. Teve uma reviravolta e tanto, e agora já está aguardando votação.

Também foi arquivado o PLL 240/01, de Haroldo de Souza (PMDB), que institui a passagem escolar unificada. Depois de rejeições e arquivamentos pelas comissões, retorna e mais uma vez vai às comissões. Na Comissão de Finanças, novamente o parecer de Carlos Alberto Garcia (PMDB) é pela rejeição, assumindo os argumentos do parecer da CCJ, o que é aceito por Sebastião Melo – do mesmo partido de Haroldo de Souza –, João Dib, Adeli Sell e João Carlos Nedel. Mesmo partidos de oposição ao PT alinham-se na rejeição ao projeto. Tanto a Comissão de Finanças, como a CUTHAB, cujo parecer do vereador Valdir Caetano também rejeita o projeto, lembram que seu autor, ciente das críticas, não providenciou nenhuma modificação. Este último parecer ao projeto é aprovado por Antonio Hohlfeldt e Maristela Maffei.

As comissões permanentes são o lugar de resolução de conflitos, como o que ocorreu no PLL 244/01, de Raul Carrion (PCdoB), também relacionado à passagem escolar unificada. Em tramitação na CCJ, Margarete Moraes (PT) dá pela aprovação do projeto, mas faz várias ressalvas ao corpo da lei, principalmente ao artigo 6º, justamente o que possibilita o uso das passagens por quem não tem carteira, pois “o comprovante de encaminhamento – protocolo – da carteira emitida por entidade representativa de estudantes ou professores não confirma a capacidade de utilizar o benefício” (p. 31). O conflito está no fato de que cabe à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) a fiscalização das solicitações. Se elas podem ser autorizadas pela entidade representativa, o poder de política da EPTC é reduzido. O mesmo argumento é usado para rejeitar o artigo 7º, já que

[...] a redação deste dispositivo não prevê que o órgão gestor faça a confirmação da qualidade de beneficiário do estudante ou professor, quando da perda ou roubo da carteira escolar, já que os documentos necessários, previstos no Art. 7º, não passam pela verificação do órgão gestor, ou seja, EPTC, novamente furtando da administração o exercício de seu poder de fiscalização.

O parecer, aprovado na comissão, recebe votos com restrições de Elói Guimarães (PDT), Juarez Pinheiro (PT) e Luiz Braz (PMDB), além dos votos de Reginaldo Pujol (DEM) e Marcelo Danéris (PT). As emendas apresentadas por Margarete Moraes (PT) suprimem justamente os artigos cujo conteúdo era apresentado por Raul Carrion (PCdoB) como inovador. Frente às emendas, o autor solicita a retirada de tramitação do projeto em agosto de 2003.

Carrion também é o protagonista da reviravolta de um parecer. O PLL 268/01, do Professor Garcia (PMDB), institui as brinquedotecas nas escolas municipais. O projeto está até hoje em condições de ser votado, mas se encontra arquivado. A oposição do PT deu-se no seu governo. Na Comissão de Urbanização, Transportes e Turismo, o projeto tem dois pareceres, que, curiosamente, são pela aprovação. Mas o primeiro é rejeitado e o segundo aprovado. Como isso aconteceu? Antonio Hohlfeldt deu pela aprovação, mas Maristela Maffei, Marcelo Danéris e Raul Carrion dão voto contrário. Carrion, que assume a relatoria do processo, propõe então uma emenda de relator para sanar o conflito, sendo novamente contrários Maristela Maffei e Marcelo Danéris. Como Carrion mudou sua posição, o projeto foi aprovado na Comissão. A emenda de Carrion diz que compete ao Poder Executivo, e não determina ao Poder Executivo o que fazer no caso das brinquedotecas. Mas a coisa é um pouco mais complicada, pois agora é preciso fazer aprovar a emenda apresentada. O projeto vai a outro relator, Isaac Ainhorn. Não poderia ter sido já apreciada no parecer anterior? Talvez sim, evitando idas e vindas desnecessárias do projeto. Como Juarez Pinheiro já havia sido voto vencido no parecer anterior, só resta aprovar com restrições à emenda.

Essas reviravoltas de posições são comuns, como a que ocorreu nas comissões no que concerne ao PLL 268/01, que institui as brinquedotecas. Por exemplo, a CECE, pela mesma relatora, Sofia Cavedon, que anteriormente havia feito parecer desfavorável. Ela reconhece o mérito e faz três novas emendas ao projeto, sendo agora uma mudança da bancada como um todo, já que Adeli Sell, também do PT, vota a favor. Ela redefine a nomenclatura, passando o projeto a se chamar Programa Brinquedoteca, além de incluir a participação do conselho escolar na experimentação de brinquedos. Como Sofia fez três emendas, o projeto volta à CCJ para parecer às emendas, sendo aprovadas; o mesmo acontece na CUTHAB. Mario Fraga (PDT) é contra. Em 14 de outubro de 2005, a proposição está em condições de entrar na

Ordem do Dia, mas termina por ser arquivada. Uma grande carga de energia e tempo foi desperdiçada.

Nas comissões ocorrem também enfrentamentos políticos. Vereadores que disputam o mesmo campo eleitoral e a mesma agenda política enfrentam-se através de pareceres. É o que ocorreu com o PLL 23/05, de Mauro Zacher (PDT), com base na universidade. Quando seu projeto foi redistribuído na CECE, quem o analisa? Manuela d'Ávila, do PCdoB, que disputa o seu mesmo campo. O parecer é pela rejeição, porque, para a vereadora, “a matéria já se encontra satisfatoriamente regradada pela Legislação Municipal”. A CEDECONDH copia o parecer da CECE um ano depois. Não há registros de arquivamento, mas o processo retorna à tramitação nas comissões. Mesmo estando em condições de entrar na Ordem do Dia, em 12 de abril, o processo – sem registros – é arquivado e retorna à tramitação em 2008, portanto, dois anos depois.

Tudo leva a atrasar os projetos. Há um projeto em condições de ser votado, mas ele não é. Mais: há conflitos políticos entre os vereadores que se manifestam nos atrasos, principalmente causados pelas disputas que os processos representam entre os públicos de cada vereador. Em 12 de maio de 2010, Zacher pede a retirada do processo, sentindo que perdeu a discussão. Um dia é da caça, o outro é do caçador, diz o ditado popular. Agora, com o PLL 26/05, de Manuela, de criação de creches nas escolas, é hora de a vereadora ver a dificuldade de ter um projeto apoiado. O parecer reitera a apreciação da procuradoria e é assinado pelo vereador Valdir Caetano, relator. Essa comissão não tem apoiadores ao projeto, à exceção de Maristela Maffei, que vota com restrições ao parecer.

Manuela d'Ávila contesta o parecer e encaminha emenda, alterando o Art. 1º, transformando o projeto em autorizativo⁸⁹. A contestação volta à análise da comissão, que critica o caráter autorizativo dado pelas emendas, já que, “ao autorizar o Poder Público Municipal a criar creches nas escolas da rede pública municipal, implica, na verdade, uma determinação ao Poder Executivo, o que afronta o disposto nos incisos IV e XII do Art. 94 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre”⁹⁰. O vereador Carlos Todeschini (PT) foi contra esse parecer. O que se vê também é uma partidarização dos pareceres. Como a relatoria ficou com partido de oposição ao PCdoB, não há interesse em apoiar a iniciativa, e o apoio dos partidos alinhados aparece nos votos, como o caso de Carlos Todeschini, contrário ao parecer

⁸⁹ O debate sobre a natureza dos projetos de lei do Legislativo, quando estes assumem caráter autorizativo, é amplo. Por um lado, argumentam seus defensores, o procedimento autorizativo antecipa a iniciativa do prefeito, poupando tempo à administração em formular projetos de lei para tocar a matéria pública. Por outro lado, argumentam seus acusadores, o projeto autorizativo não tem sentido, porque redundante em gasto do parlamento e não tem garantia da execução.

⁹⁰ Parecer 297/05 – CCJ, p. 16.

e a favor do projeto. Por outro lado, a Comissão de Educação e Cultura, apesar de todas as manifestações contrárias, manifestou-se pela aprovação – sem uma justificativa maior do que o mérito do projeto. De fato, a comissão era integrada pela própria vereadora autora, pelos vereadores Adeli Sell, Sofia Cavedon, Neuza Canabarro e Sebastião Melo, todos do bloco de oposição e afinados ideologicamente. Depois de tanto esforço para reverter a posição das demais comissões, com manobras políticas, o projeto em condições de ser incluído na Ordem do Dia acabou por ser arquivado em 2008. Como a vereadora Manuela elegeu-se deputada federal, o projeto continua arquivado e não foi recuperada sua tramitação por nenhum vereador, nem do bloco ideologicamente afim.

Assim, as comissões permanentes definem os discursos em luta: mostram aliados e oposições, ensaiam argumentos que serão retomados no plenário. Lugar de acordos, de tratativas, qualquer ator que queira ver um projeto aprovado precisa conhecer seu modo de funcionamento.

Há atores indiretos no projeto legislativo que participam desses espaços. É o que descreverei a seguir: como o prefeito, a comunidade em geral, alunos e setores empresariais ligados à educação interferem na formulação de políticas no interior do Legislativo.

4.6 Atores indiretos

Atores indiretos são todos aqueles que afetam o processo legislativo. Quer dizer, por suas opiniões, manifestações e interesses são capazes de sensibilizar os agentes públicos – vereadores – no sentido da construção das políticas públicas. Eles se diferenciam dos atores diretos porque, em primeiro lugar, os registros que deixam nos processos são circunstanciais: pedidos individuais, manifestações de colegiados, participações em reuniões etc. Tais atores sequer participam do processo de votação, como os vereadores, mas são capazes de, acompanhando o processo de votação – do plenário – influir nos resultados de forma considerável. Encontrei nos projetos analisados quatro atores indiretos centrais: o Prefeito, a comunidade, os alunos e o empresariado. Vejamos como eles se manifestaram nos projetos.

4.6.1 Prefeito

Como se deu o poder de interferência direta ou indireta do Poder Executivo na formulação de políticas públicas de educação pelo Poder Legislativo? O Executivo dita conteúdos, tempos e ritmos dos trabalhos no parlamento porque é eficaz a estratégia da

patronagem ou as regras regimentais são rígidas e o vereador tem pouco interesse em políticas públicas de educação?

Nem um e nem outro. É verdade que a interação apontada pela literatura especializada entre os poderes Executivo e Legislativo se manifesta nas proposições dos vereadores sobre educação. O Executivo acompanha a distância o que produzem os vereadores porque necessita manter a governabilidade no campo das políticas educativas. A aprovação ou a rejeição de projetos contrários aos interesses do Executivo é feita através da própria processualidade legislativa. A esse respeito, afirma Fiorilo (2006, p. 7):

No processo legislativo, alguns momentos são importantes para o Executivo garantir governabilidade, entre eles estão: a eleição da Mesa Diretora, a composição das comissões temáticas, a análise das contas do Executivo, a aprovação do orçamento anual e do índice de remanejamento adequado às necessidades e interesses do governo e a aprovação de projetos importantes para a caracterização do governo.

Isso fica claro nos projetos arquivados e vetados pelo prefeito. Foram 51 projetos arquivados e nove vetados, quer dizer, ainda que o prefeito exerça diretamente seu papel como ator do processo legislativo através do veto, sua ação é maior é indireta, através da bancada governista, arquivando mais projetos do que foram aprovados. Nos termos de Fiorilo, a rejeição de projetos que descaracterizam a proposta de governo também é objeto de ação do Executivo, e o que conta para isso, como demonstrei na seção anterior, é a ação da bancada governista no Legislativo municipal. Quer dizer, no que se refere à tramitação, um projeto de lei oriundo da oposição tem maior chance de aprovação se puder transformar as demandas – problemas – que o embasam em compromissos das políticas governamentais. Quer dizer, a base parlamentar é tão importante para aprovar as principais iniciativas do Executivo como rejeitar aquelas que não interessam ao governo. Daí a importância de o prefeito afetar a produção dos pareceres das comissões permanentes e ter seus vereadores na presidência e como integrantes das comissões permanentes. É pelos pareceres que se estabelece a interação entre Executivo e Legislativo no interior do corpo legislativo. A regra é que pareceres nas mãos de vereadores governistas expressam a posição do governo. A política – de oposição ou de governo – adotada pelos pareceristas define a luta pela aprovação ou rejeição de uma proposta de lei, mas é também o lugar onde se mostra o grau de dependência ou autonomia do Legislativo. Diz Fiorilo (*ibidem*, p. 9):

Com a crescente preocupação da Ciência Política em pesquisar as relações internas no parlamento e a relação entre Executivo-Legislativo, ganhou interesse o processo de produção legislativa na esfera municipal, principalmente no período pós-88. Um dos motivos que transformam o poder local em objeto de pesquisa é a especificidade dos entes municipais adquirida pela nova Carta Magna, tanto pelas normas

constitucionais que atribuíram maior autonomia ao Executivo como pela produção legal do legislativo que afeta direta e rapidamente o cidadão.

O autor referido propõe, em seu estudo sobre o papel do Poder Executivo, que a análise da produção legal deva levar em conta a qualidade das leis e seu processo de produção. Aqui, isso significa considerar que, de fato, proposições autorizativas são mais passíveis de aceitação no jogo político porque não impõem obrigações ao prefeito. Ele pode até aceitar, mas não executa. A ênfase no recorte de tempo proposto pelo autor também se revela: o jogo governista tende a ampliar o tempo no sentido de vencer as tentativas de propostas de lei que não lhe interessam. Sua sugestão é que se investigue tanto os instrumentos legais como também o tempo de propositura e o tempo para sua aprovação. Mas é preciso considerar que Fiorilo (2006) não considera uma parte da produção legal – a que se refere a homenagens – como relevante, o que o leva a considerar fraca a produção legislativa que se propõe a analisar, o que seria uma suposta baixa capacidade de elaboração legislativa. Entretanto o autor é feliz em sugerir que o tempo de aprovação é uma variável significativa, já que aponta para a eficiência ou não do parlamentar-autor em impor sua agenda aos seus pares e ao Executivo.

No presidencialismo multipartidário aplicado ao nível municipal, as cadeiras do parlamento municipal dão a base para os prefeitos aprovarem suas propostas. No governo petista, a bancada da situação foi menor do que no governo Fogaça. O modo como o Legislativo se relaciona com o Executivo tem relação com o tamanho da sua base de sustentação e, por isso, a conquista de poder é influenciada pelas possibilidades de negociação franqueadas pela oposição.

Durante o primeiro momento analisado, quando o Partido dos Trabalhadores ocupava a prefeitura, os vereadores do partido e os aliados naturais (PCdoB, PPS, embora este último fosse depois para o centro do espectro político), integrantes da coligação partidária que concorreu na mesma chapa de Tarso Genro, são apoiadores programáticos e, portanto, têm compromisso ideológico. Os partidos de centro do espectro político tornam-se, assim, os *fieis da balança* com os quais a esquerda no Executivo precisa se relacionar. O grau de aprovação de projetos de centro é um indicador da negociação que fazem os vereadores com o governo, através de seus vereadores, para manter uma relação com o Executivo a partir do seu interior. Segundo Fiorilo (ibidem), o Legislativo se relaciona com o Executivo através de duas formas, que são a negociação pontual e a coalizão de governo:

Na Negociação Pontual o governo eleito opta por constituir base de apoio diversa para cada projeto, contando com adesões pontuais e numericamente distintas. O

Poder Executivo negocia o projeto de seu interesse com os parlamentares que não compõem sua base de sustentação para alcançar a maioria necessária para sua aprovação [...]. Nesse modelo de interação o Executivo convive com uma dicotomia constante entre cooperação e conflito [...]. Esse modelo pode ser clientelístico ou não, mas será sempre custoso, pois exige dedicação e acompanhamento político e confiança entre os atores (FIORILO, 2006, p. 16).

E continua:

Outra forma de relação entre o Executivo-Legislativo é a Coalizão de Governo, que pode ser fisiológica ou programática. Na coalizão fisiológica, o Executivo, através da distribuição de cargos estratégicos ou secretarias, consegue ampliar sua base de sustentação e vinculá-la aos projetos de interesse do governo [...]. Com a formação de uma coalizão de governo, o papel do Legislativo perde parte da sua importância fiscalizadora, sufocando qualquer iniciativa parlamentar que desagrade o Poder Executivo e reduzindo o poder Legislativo a um ente subalterno [...]. (ibidem, p. 16-17).

A análise de projetos, no entanto, não permite identificar a estratégia dominante nas negociações. Por um lado, a ausência de votação eletrônica, que tira a visibilidade da posição individual de cada vereador; por outro, a inexistência de depoimentos orais relatando o cotidiano dos processos de votação.

Como assinala Fiorilo (ibidem), a Constituição de 1988 é ambígua em relação ao poder de legislar que tem o Executivo. De uma parte, recuperou, para o Legislativo, prerrogativas que lhe haviam sido retiradas durante o período autoritário e, de outra parte, manteve poderes do Executivo no âmbito da legislação, por exemplo, pela exclusividade de sua iniciativa em vários temas. O autor defende que, por essa razão, o legislador opta pelas proposituras comemorativas como saídas de um contexto limitado. Há que assinalar, contudo, que, ao contrário do Congresso Nacional e da Câmara Municipal de São Paulo, objetos dos estudos de Fiorilo, na Câmara Municipal de Porto Alegre há um instrumento regimental importante para acelerar o processo legislativo: o pedido de urgência por parte do próprio Legislativo. Isso aproxima Legislativo e Executivo em termos de recursos disponíveis para aprovação de proposituras, reduzindo o poder do prefeito sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre.

São raros os estudos que utilizaram a noção de presidencialismo multipartidário de coalizão para o nível municipal. O próprio termo *presidencialismo de coalizão* soa mal quando aplicado ao nível local, não seria o caso de um *prefeitualismo de coalizão*? Idem seria para *governadorismo de coalizão*. Daí o fato de que os poucos estudos preferiram aplicar o mesmo termo, presidencialismo de coalizão, também ao nível local.

Em realidade, o poder do Executivo existe, mas é limitado. O prefeito intervém no Legislativo, mas este possui mecanismos institucionais de resistência à influência da ação do

Executivo. A Câmara de Porto Alegre possui atribuições limitadas para legislar, é verdade, mas ela possui: poderes legislativos proativos, atribuições de legislar por meio de decretos legislativos, pedidos de providência, pedidos de informação; poderes reativos idênticos ao do Poder Executivo, o poder de derrubar vetos apostos pelo prefeito a seus projetos; poderes de agenda, prerrogativas do Poder Executivo conquistadas pelo Poder Legislativo. Quer dizer, o Executivo, como assinala a literatura, especialmente Figueiredo e Limongi (2001), até pode ter recursos importantes para influenciar a agenda legislativa, mas, em meu entendimento, analisando o caso da Câmara Municipal de Porto Alegre, esta encontra cada vez mais formas de resistência e luta pelo poder de agenda. *É que agenda é algo que se disputa*. Essa disputa se estabelece porque, cada vez mais, o Poder Legislativo se organiza de forma a valorizar interesses partidários, individuais, a capacidade de negociação e plataformas pessoais. Nesses lugares, *o prefeito perde espaço*. Isso não significa que os espaços que normatizam o processo legislativo perderam sua função de favorecer o Poder Executivo: as comissões temáticas e o colégio de líderes continuam com o papel constituir os espaços de luta do Executivo.

É preciso colocar o interesse do Legislativo na análise do presidencialismo de coalizão municipal. Aos vereadores interessa o atendimento das suas demandas pelo Poder Executivo, verdadeiro lugar da barganha. Como disse um motorista do Legislativo, “pedidos de providência são um atestado da incompetência do prefeito”.

4.6.2 Comunidade

A comunidade é o segundo ator que encontramos nos projetos de lei a registrar sua manifestação. Se o objetivo das políticas públicas é trazer benefícios para a comunidade, nada mais natural de que esta colabore, através de suas manifestações, no interior do Legislativo, na tramitação dos projetos de lei, buscando dar visibilidade a seus desejos, a suas expectativas, como cidadãos. Há várias formas de reconstruir a participação da comunidade nos projetos de lei. A primeira é a *manifestação de moradores*, como no PLL 36/08: a homenagem à professora Marcelina Machado é precedida de um abaixo assinado com 80 assinaturas da comunidade da Rua S, que deseja que a rua receba o nome da professora. Essa manifestação pode ser coletiva ou individual, como no caso do PLL 45/01, em que é muito interessante o contexto, narrado por um vereador, do surgimento desse projeto sobre fornecimento de material escolar aos filhos de portadores de HIV:

Após recebermos a visita em nosso gabinete de uma jovem aidética sem condições de comprar os materiais requeridos pela escola em que estuda sua filha, resolvemos

institucionalizar os benefícios a uma gama expressiva de porto-alegrenses nessa situação. Quantos são os pais que, em sendo portadores da doença, não podem comprar os materiais básicos para a educação de seus filhos? (p. 1).

A segunda é a *manifestação de entidades organizadas*, como no PLL 59/04, em que está registrada a declaração da Escola Municipal de Ensino Fundamental Nossa Senhora de Fátima, reconhecendo o trabalho de uma instituição para fins de distinção, reputando-o como um trabalho idôneo e de inclusão social: “Nossa escola tem realizado, sempre que possível, com essa instituição, algumas parcerias em projetos que visam trabalhar com nossos alunos em atividades pedagógicas e socioculturais, alcançando resultados positivos” (p. 5). No PLL 237, do vereador Ismael Heinen, que institui a semana cultural de bandas marciais, aberta à participação de bandas de outros municípios, registra-se a participação da Associação Gaúcha de Bandas, entidade organizada do setor.

A terceira é a *referência no corpo dos projetos*, como no PLL 59/04. No documento, muito interessante, está citada a valorização da educação e da interação com a comunidade – supõe-se, inclusive, escolar. Entre os projetos particularmente vinculados à educação, o documento destaca o projeto *Ouviravida*:

O Ouviravida é um projeto de musicalização para crianças e adolescentes de baixa renda, na faixa etária de sete a dezoito anos. O projeto oferece aulas de flauta doce, percussão e canto coral, ministrado por músicos da OSPA, e vem oportunizando o desenvolvimento artístico cultural de mais de 300 crianças e adolescentes. Os resultados do projeto têm sido altamente positivos: em 2001, o projeto Ouviravida recebeu o prêmio Líderes e Vencedores da Federasul, na Categoria Expressão Cultural. (p. 12).

Outra forma de referir-se à comunidade no corpo do projeto é indicá-la como fonte. É o que ocorre no PLL 224/08, em que o vereador Maurício Dziedriki (PDT) assinala que atende ao chamado “clamor popular” – em outras palavras, solicitação de moradores. O projeto de lei trata da recarga bipartida do cartão de passagem escolar. Diz o autor em sua exposição de motivos:

Deve-se, portanto, atentar ao fato de que a recarga única pode inviabilizar o acesso ao transporte escolar para algumas famílias [...]. Vale lembrar que este Projeto nasceu justamente do clamor social frente a este problema. Este vereador recebeu algumas reivindicações da população para sanar essas questões. As insurgências vieram, principalmente, de membros de famílias com mais de um filho em diade escolar e que dependem do transporte coletivo acessível, sendo que suas reclamações se fundamentam, em sua maioria, nas alegações de que, no sistema anterior – de fichas de passagens escolares – compravam um pacote de passagens e administravam a sua distribuição entre os seus filhos, e quando acabava o pacote, aí compravam um novo pacote em nome de outro filho [...]. (p. 1-2).

A quarta forma refere-se à *criação de instâncias de representação da comunidade*. É o caso do PLL 106/05, que cria, no projeto Vou à Escola, a comissão coordenadora do

programa de transporte escolar municipal gratuito, “no sentido de democratizar o acompanhamento e a construção de critérios para inclusão de crianças, adolescentes e jovens no programa” (p. 2). Essa inclusão remete à participação da sociedade na comissão. O mesmo ocorre no PLL 179/05, que institui um plano municipal que aponta a *rede de proteção*, vincula o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente e propõe a *inter-relação entre diferentes entes públicos*. Quer dizer, a lei não cria nada de novo, mas vincula atores, ações e projetos já existentes, dando-lhe um nome, uma unidade.

O mesmo ocorre com o PLL 293/01, sobre a comercialização de produtos provenientes do trabalho educativo, em que sua autora, vereadora Sofia Cavedon (PT), lembra que essa ação tem base nos movimentos sociais que se expressam no Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, em que há uma comissão denominada Fórum do Trabalho Educativo (Forte) que congrega mais de 40 entidades com projetos de trabalho educativo. Finalmente, a mesma situação repete-se no PLL 31/05, que cria o cadastro permanente de pessoas portadoras de necessidades especiais para fins educacionais, cuja regulamentação seria feita *após ouvir as entidades do meio*.

Uma instância importante foi identificada de forma indireta no PLCL 10/05 – que cria a área de segurança nas escolas. O parecer da CUTHAB, pela tramitação do projeto, apresenta a novidade de solicitar a manifestação da Secretaria Municipal da Educação, “para informar sobre a existência e organização das Associações de Pais e Mestres, pois a ausência desta instituição em alguma escola prejudicaria a implementação da Área Escolar de Segurança, gerando um tratamento desigual dos estabelecimentos de ensino” (p. 38), pedido por Clênia Maranhão (PMDB). A secretaria respondeu por meio de ofício, informando que “as escolas vinculadas à Secretaria Municipal de Educação não têm Associação de Pais e Mestres, uma vez que a participação da comunidade se dá a partir dos Conselhos Escolares” (p. 43). Com base nessa informação, Clênia Maranhão dá parecer pela rejeição de todo o projeto. É o que, de forma semelhante, ocorre no parecer de Sofia Cavedon, na CECE, ao PLL 322/03, que queria garantir vagas para crianças filhas de presos. Cavedon justifica:

Cabe ainda ressaltar que na seleção de vagas nas Escolas Públicas Municipais de Educação Infantil e nas creches conveniadas, são aplicados critérios construídos com a comunidade escolar, conselhos tutelares, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e que já trazem na sua essência a preocupação com o quesito da vulnerabilidade social e situação de risco da criança. Também nas Escolas Públicas de Ensino Fundamental é garantido o acesso a todas as crianças através da Central de Vagas, projeto em parceria entre os Poderes Públicos Municipal e Estadual. Assim, entendemos que a questão já está contemplada na atual legislação. (p. 22).

A quinta forma refere-se à *comunidade propriamente dita como lugar*: é o caso do PLL 118/05, o qual – ao estabelecer que, no programa de agricultura familiar urbana da escola cidadã, os alunos poderão visitar os lugares de plantio, integrando o conhecimento do produtor à vida da escola por meio dos planos escolares –, mais do que combinar economia com construção do conhecimento, transforma a comunidade em lugar de onde se extrai o conhecimento.

Essa ideia tem outra forma de manifestação: a de interesse social. Nesse caso, é assumido pelo Estado, seu guardião. Isso é o que se vê no PLL 08/02, que trata da política municipal do livro. O mesmo se refere a interesse público. O prefeito julga meritório o projeto, mas alega que sua discussão não teve a participação dos profissionais da área da educação e da cultura “para a alteração de nossas políticas municipais para o livro”, o que o torna inconveniente e o veta. Aqui há, mais uma vez, a manifestação da *paralaxe política*, de que fala Zizek (2010), um desvio de olhar. Quer dizer, como é subentendido que o interesse público é salvaguardado pelo Estado, e o Estado não foi consultado, não é interesse público. Qual é o desvio de olhar? Aqui, é o de um prefeito que se vê como *o representante* do Estado, o poder público local, quando ele é exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. Quer dizer, nesse desvio que o olhar do Poder Executivo provoca, ao mesmo tempo em que há uma contradição evidente entre reconhecer o mérito do projeto – porque atende ao público – e imputar-lhe que não é do interesse público – outra forma de reconhecer que é o Executivo que reconhece o que é ou não interesse público –, ocorre que o próprio Poder Legislativo é privado do poder de julgar o que é interesse público.

Esse espaço não pode ser perdido pelo Legislativo, porque é por essa razão que se faz presente no interior do processo legislativo, pela crença que tem que seus representantes possam também reconhecer o que é seu interesse público. E, entre os integrantes da comunidade aos quais mais interessam as políticas públicas de educação gestadas na câmara, estão os alunos, objeto da próxima seção.

4.6.3 Alunos

O terceiro grupo de atores indiretos que registraram sua manifestação nos autos dos projetos de lei foram os próprios estudantes. Quer dizer, uma das formas de envolvimento da comunidade escolar que os projetos de lei revelam é a participação de alunos no processo. Ao darem atenção às solicitações de discentes, os vereadores aproximam o parlamento da

comunidade escolar, dão voz e vez àqueles que são os principais destinatários das políticas públicas de educação.

Foi o que aconteceu no PLL 244/01, no qual Raul Carrion (PCdoB) defendeu a unificação da passagem escolar. Para comprovar a necessidade da lei, o autor anexa o e-mail de Daniela Rodrigues, de 12 de abril de 2001, a qual diz o seguinte:

Prezado Vereador:

Sou Daniela Rodrigues, estudante de pós-graduação em Biologia Animal pela UFRGS. Entro em contato para discutir um problema referente à passagem escolar. Como é de conhecimento geral, em todos os anos os estudantes da UFRGS, bem como de outras instituições de ensino público, pagam a passagem integral porque não têm suas carteiras prontas em março, período em que a carteira anterior perde a validade. Não temos as carteiras disponíveis porque este é o mês em que a universidade realiza a matrícula, e somente após temos o comprovante que nos possibilita confeccionar a carteira atual. Além disso, comumente a EPTC atrasa a entrega da mesma por motivos diversos, alegando sempre que a demanda (cerca de 15 mil carteiras) é muito grande. Logicamente, tal demanda é considerável, mas a mesma empresa que atrasa a confecção, carimbamento, entre outros, não pode proibir o aluno de usar o passe escolar e pagar apenas em dinheiro a passagem integral. Acredito que outros documentos possam substituir a carteira temporariamente, como comprovante de matrícula, comprovante de confecção da carteira fornecido pelo DCE, assim como a carteira da universidade. A alegação da EPTC para não validar o uso temporário destes documentos reside no fato de que tais podem ser falsificados, forjados, o que quer que seja. Vê-se que esta alegação de fato pode ter algum sentido, mas tal está baseada na desconfiança, onde poucas pessoas que utilizam seu tempo para enganar pessoas ou entidades acabam por prejudicar uma imensa maioria de estudantes que sequer pensa em fazer tais coisas. Não acho justo que meia dúzia de pessoas mal intencionadas conduza o sistema que rege os direitos dos alunos em utilizarem o transporte coletivo pagando meia passagem [...].

Outro projeto, o PLL 180/06, sobre meia-entrada nos espetáculos culturais, recebe manifestação pessoal do presidente do DCE da Ulbra, Saulo da Silva Gil:

[...] manifesto-me individualmente como cidadão e como estudante que sou, a favor do reconhecimento da Carteira Escolar expedida para fim de aquisição de passagem escolar também como documento legítimo e identificatório do estudante. Este é um avanço na mobilização de direitos que a juventude estudantil vem desenvolvendo, facilitando não só ao jovem de baixa renda, mas ao adulto que volta aos bancos escolares, ter acesso maior à cultura, ao lazer, não depreciando a validade da Carteira de Identificação Estudantil – CIE, expedida por entidades gerais dos estudantes. Ressalto a importância do controle criterioso no que se refere à comprovação de efetiva matrícula, a tempo de validade da carteira e período de renovação, à veracidade do documento expedido (p. 9).

Talvez, encontrar apenas duas manifestações de estudantes seja pouco. É verdade. Mas estamos falando apenas de seus registros em processos, não temos ideia se ocorreram, por alguma razão, registros de alunos em projetos de outra natureza. A verdade é que a câmara, através de inúmeros projetos educativos, tem levado informação sobre a prática processual às escolas, acreditando na ideia de que no futuro isso seja sistemático e constante.

4.6.4 Setores empresariais

A rigor, o setor empresarial faz parte da comunidade, mas aqui preferimos lhe dar um destaque pelo poder que exerce no andamento dos projetos. Os setores empresariais são atores constantes na tramitação dos projetos de lei. A literatura faz alusão aos *lobbies* de empresários no Congresso Nacional. Não é diferente na Câmara de Vereadores. Dos atores que usam seu direito de expressão política, são os mais organizados e presentes, superando setores da comunidade e estudantes. Participam ativamente de reuniões, quando convocados, e fazem ouvir seus interesses. Vejamos um caso.

Quando o PLL 84/03 – que assegura o pagamento de meia-entrada em atividades culturais – estava sendo debatido no interior das comissões permanentes, numa reunião de debate manifestou-se Eduardo Difini Leite, presidente do Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Rio Grande do Sul. Ele lembra que a lei estadual foi declarada inconstitucional em 2002 e entende que corresponde a uma “brutal intervenção do Poder Público nas empresas exibidoras cinematográficas, ferindo a nossa constituição” (p. 83). Para ele, se for seguido o raciocínio do projeto, o estudante deverá ter meia mensalidade em assinaturas de TV a cabo, na compra de livros, jornais e revistas, locações de vídeos e DVDs, “entre tantos outros prestadores de serviços e comerciantes que tentam manter seus negócios em funcionamento” (p. 83). Em sua opinião, o que diferencia os cinemas dos prestadores citados é que estes últimos são concessão do Estado. E continua:

Primeiro alerta para a indústria das “carteirinhas”, nos estados onde são emitidas e comercializadas, inclusive pela Internet, gerando um volume de falsificações sem precedentes, chegando a atingir um percentual de incidência nas bilheterias de até 70 por cento dos ingressos vendidos. É importante esclarecer que, apesar de Porto Alegre aparecer, ultimamente, sempre à frente, como a campeã nos índices de custo de vida e cesta básica alta entre as capitais, os preços dos ingressos dos cinemas trilham o caminho contrário. Somos a 17ª capital no ranking decrescente do preço do ingresso médio das capitais do Brasil (fonte Filme B), isto é, praticamos um dos menores preços do país. Defendemos que o próprio setor exibidor continue a buscar seu caminho de crescimento e desenvolvimento, sem medidas intervencionistas e populistas, possibilitando a abertura de muito mais salas de cinema pelo país afora, além de uma maior consolidação dos filmes brasileiros no nosso mercado. (p. 83-84).

Outro episódio ocorreu na tramitação do PLL 82/02, que trata de normas de comercialização de alimentos nas escolas. O projeto da vereadora Sofia Cavedon mobiliza setores sociais específicos. É o caso da Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação (ABIA), que envia à Comissão de Constituição e Justiça um parecer contestatório. A entidade é órgão técnico consultivo do poder público, por força do decreto federal nº 54.541, de

outubro de 1964, e tem sede em São Paulo. A carta, assinada por Edmundo Klotz, diz o seguinte:

Independentemente de aspectos realmente relevantes que inspiraram o Autor do citado projeto, o mesmo representa forte restrição à comercialização de alimentos produzidos por nossas associadas, em especial aquelas direcionadas a produção de doces, balas, pirulitos, gomas de mascar e outras guloseimas, refrigerantes, salgadinhos e pipocas industrializadas, que passariam a ter sua comercialização proibida nos bares das escolas públicas e privadas.

O projeto de Cavedon afeta interesses empresariais. Ainda que os produtos sejam vendidos pelo comércio em geral, a entidade reivindica o nicho da escola como lugar de comércio e fonte de lucro. É aí que entra o conflito, pois o projeto defende uma alimentação saudável, ao contrário das empresas, que lucram com a venda de produtos com pouca base nutricional. É interessante ver a posição das empresas de alimentação a respeito. Frente à missiva, a Comissão de Constituição e Justiça resolveu convocar Edmundo Klotz para uma reunião. Dada a impossibilidade de seu comparecimento, a ABIA enviou sua manifestação. Mesmo assim, a reunião foi realizada, pois foram convidadas outras entidades e pessoas: Maria Isabel Nehme, diretora do Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Porto Alegre; Verno Arendt, representante da indústria de balas Florestal; Iberê Costa, representante do Lord Restaurante; Romantiezer Vicente, representante do Restaurante Vicente Ltda.; representantes de lanchonetes e bares das escolas Israelita, Americano e Farroupilha. A reunião foi realizada na sala da comissão, em 4 de junho de 2002, e os debates foram incluídos no processo. Os depoimentos permitem perceber inúmeras características envolvidas. A primeira é que as cantinas são empreendimentos familiares: “Todas as cantinas, as maiores pelo menos, as que eu conheço, são de famílias; a do José, a do meu colega, do Vicente; a minha trabalho eu e minha esposa, a minha filha e os funcionários. Todos nós temos funcionários e todos nós temos famílias”, diz Iberê Costa. Em segundo lugar, os depoimentos defendem o fato de que trabalham com produtos registrados no Ministério da Saúde, órgão federal:

Mesmo a pizza, ela é registrada na Secretaria da Saúde. Os salgadinhos são registrados no Ministério Federal. Os outros insumos, como salsichas, hambúrguer, são tudo de firmas que todos nós trabalhamos que é: Sadia, Perdigão, Frangosul e nada mais que isso aí [...]. A nossa preocupação é que saiam as frutas, é eu, saiam os alimentos naturais. Se saem os insumos, cachorro quente, hambúrguer, balas, chicletes, doces e guloseimas, isso faz parte da criança e do adolescente. O refrigerante é um produto que é considerado ser responsável pela obesidade, assim como os salgadinhos. E aí eu fui atrás da fábrica de refrigerante e eles me disseram: o salgadinho é à base de milho, e ele só vai causar alguma obesidade comendo 10 pacotes na mesma hora. As crianças vêm com o dinheiro contadinho, a senhora sabe, é 1 real, 2 reais, para chegar lá e comprar exatamente 1 pacotinho. (p. 26).

É uma luta ideológica na qual a estratégia dos empresários é tentar manipular a vontade dos vereadores pela imposição do medo. Para Iberê Costa, há uma ameaça no projeto, a de que as crianças saiam da escola para a rua, já que não terão o que elas querem na cantina da escola, e o tiro pode sair pela culatra, já que na loja de conveniência a criança vai poder comprar bebida alcoólica. O próprio vendedor assinala que tem uma excelente relação com as famílias e os próprios pais, que, quando veem que seus filhos precisam almoçar na escola, pedem para “controlar o alimento deles”. De certa forma, é uma chantagem disfarçada, a bondade dos comerciantes quer aparecer como desprovida de interesse. O argumento do risco maior também é levantado por Romantiezer Vicente, responsável pelo bar do colégio Israelita, para quem, se as crianças quiserem consumir um produto, ou vão trazer de casa, ou vão ao bar da esquina. O que se vê em ambos é que, para eles, a criança não tem educação, não é cogitado um *não* como resposta. Os vendedores assumem-se no papel de paladinos em defesa da qualidade contra um aluno cujo desejo insaciável deve ser atendido. Esse é, em suma, o aluno das elites. O que os atingidos pela lei fazem é tentar convencer os vereadores de que o custo da lei é maior do que seus efeitos, pois o consumo da criança fora da escola pode ampliar o contato com drogas.

O sucesso dos empresários em se fazer representar só é notado quando são os vereadores que falam em sua defesa. É exatamente o que faz Luiz Braz no PLL 98/01. Apesar de seu autor, Cassiá Carpes, ter apresentado emendas retificativas, limitando os estudantes beneficiários apenas àqueles que têm até três salários mínimos de renda familiar, Luiz Braz parece estar decidido a atrasar o processo. Primeiro pede substituição de documentos, o que levará mais de seis meses. Depois faz seu parecer pela rejeição. Sua argumentação é a seguinte:

Sob o aspecto constitucional, constatamos que, ao pretender a isenção da tarifa, a mesma contempla apenas e tão somente uma parte dos estudantes no município de Porto Alegre, ou seja, aqueles pertencentes à rede pública do ensino fundamental e médio, excluindo os estudantes da rede privada, o que contraria o estabelecido no “caput” do Art. 5º. da Carta Magna, onde “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Ora, a pretensão é de isenção de tarifa estudantil, sendo que deve ser estendida a todos os estudantes, sem qualquer distinção. Além do mais, o benefício contemplado na proposição, como é do conhecimento desta Casa, acarretará ônus extra – *não previsto no cálculo da determinação da tarifa* – não ao erário ou às empresas de transportes, mas sim aos usuários do serviço, que desembolsarão mais pela isenção pretendida. (p. 19).

Com o voto contrário de Elói Guimarães, o parecer é aprovado.

O Legislativo, como *casa do povo*, é o lugar da negociação entre os múltiplos atores na busca de uma solução coletiva e democrática. Mas essa democracia é desigual: os atores

têm níveis de participação diferentes. A publicização e a transparência das ações são a contrapartida da casa para democratizar seu acesso. Paradoxalmente, a resposta para a ampliação da participação da comunidade na construção de políticas educacionais depende do sucesso das mesmas políticas educacionais, as quais, ao aprimorarem o desejo público por cidadania, tendem a levar o público para o interior do Legislativo.

Mesmo que o público – principalmente os atores do sistema escolar – venha a participar desse sistema com mais intensidade, ele deverá dominar, de alguma forma, a natureza dos recursos à disposição dos políticos. Este é o tema da próxima seção.

4.7 Os recursos

4.7.1. Emendas e substitutivos – quadro geral

Um dos pontos que deve ser considerado pela análise de políticas públicas, segundo Subirats (2008), é o repertório de recursos à disposição dos agentes públicos no momento da constituição de políticas públicas. Aplicando a definição do autor ao processo legislativo, encontramos dois instrumentos principais: as emendas e os substitutivos. Gonçalves (2001, p. 22) define emenda – e da mesma forma, praticamente, a subemenda – como a proposição “apresentada com a finalidade de alterar parcialmente um projeto”, seja por acréscimo de conteúdo (emenda ou subemenda aditiva) ou supressão de conteúdo (emenda ou subemenda supressiva). Ele salienta que as emendas ou subemendas não podem ser apresentadas na fase de votação do projeto e que muitas vezes, durante a fase de discussão, elas somente podem ser apresentadas pelas lideranças. E completa:

A apresentação de uma emenda pressupõe, primeiramente, um conhecimento geral do projeto que se quer emendar. Ao propor uma Emenda, o vereador deve examinar, com cuidado, as suas repercussões, não somente no artigo, parágrafo ou capítulo em que ela deverá ser inserida para acrescentar ou suprimir alguma coisa. Primeiramente, porque a ideia a ser acrescentada poderá estar incluída em outro artigo – até com outras palavras – que tenha maior relação com o assunto que se está querendo alterar, e, em segundo lugar, porque uma Emenda mal colocada pode modificar completamente o sentido que o autor da proposição original quis dar ao seu trabalho ou, ainda, porque uma Emenda inadequada pode tornar incoerente uma disposição estabelecida em artigo posterior ou anterior ao emendado. (ibidem, p. 22).

A subemenda segue a lógica da emenda, sendo, portanto, definida como emenda aposta a uma emenda. O problema da definição em termos de técnica legislativa é que ela não dá a devida ênfase ao caráter político do recurso. Esse é explicitado por Melo (2006, p. 197),

quando diz que o papel das emendas é, fundamentalmente, “influenciar as decisões de política pública, e como tal, são iniciativas legítimas do processo legislativo”. O autor refere-se ao papel que têm as emendas orçamentárias, mas é sua definição no campo do regime presidencialista que realmente importa, já que elas “representam, potencialmente, mecanismos importantes de negociação entre os membros da coalizão” (MELO, 2006, p. 198). Melo assinala que o espaço privilegiado para o emendamento são as comissões, mas que também no plenário elas emergem. Ele assinala que as emendas orçamentárias, no Congresso Nacional, cumprem a função de maximizar as chances de reeleição de cada candidato, e daí o fato de que “os parlamentares individuais concentram seus esforços em patrocinar emendas que atraiam benefícios tangíveis para as suas bases” (ibidem, p. 198).

Mas o que vale para o processo orçamentário em outro nível de governo vale para o campo municipal? Ao contrário do que se possa imaginar, o substitutivo não é uma peça diferente da emenda, ao contrário. Para Gonçalves (2001, p. 23), é definido como *emenda global* aquela que “tem finalidade – como o próprio nome diz – de substituir integralmente um projeto apresentado, tratando do mesmo assunto”. Segundo o autor, o substitutivo tem a mesma tramitação de um projeto, isto é, deve passar pelas mesmas fases que passou a proposição original, inclusive deverá ser analisado pelas mesmas comissões. É nesse ponto que Gonçalves, até então muito técnico na análise das peças legislativas, dá o tom político que é necessário também considerar:

Esta Proposição tem um grande significado político. Na prática é a faculdade que tem o vereador, de “aproveitar” a ideia de outro vereador, com a possibilidade de acabar tornando-se o “autor” do projeto final que, se aprovado o substitutivo, este será encaminhado à sanção do Prefeito [...]. A questão “Emenda” ou “Substitutivo” tem causado algumas discussões polêmicas [...]. Isto pode se dar, principalmente, devido às repercussões político-partidárias que advêm do fato de haver uma troca (refiro-me ao público externo) do autor de determinado projeto, quando este possa ter uma acolhida popular favorável. (ibidem, p. 10).

Assim, como é possível descrever o comportamento do processo de emendamento dos projetos de lei da educação na Câmara Municipal? Em primeiro lugar, há uma constatação evidente: nem todos os processos sofreram emendas ou substitutivos ao longo de sua tramitação. No período 2001-2004, no qual foram aprovados 19 projetos de lei, oito projetos sofreram emendamento (emendas ou substitutivo). Dos oito, cinco tiveram substitutivo. O substitutivo é a forma dominante de emendamento? É difícil dizer, já que a diferença é mínima. O que se pode afirmar é que ambos são recursos de negociação importantes para o vereador.

Em segundo lugar, outra constatação: no período em que o Partido dos Trabalhadores esteve na prefeitura, os projetos de autoria da coligação PT-PCdoB foram alvo privilegiado de emendas e/ou substitutivos. Dos oito projetos emendados, cinco são da base aliada. Quer dizer, os projetos da base governista recebem oposição no próprio plenário, no interior do Legislativo, já que os vetos são objeto de análise particular. Por outro lado, em se tratando das emendas propriamente ditas, cinco delas tiveram origem na própria base e apenas uma teve origem na oposição (PTB). Então, se os projetos de autoria da base governista receberam mais emendas, como elas são distribuídas? É preciso também ver que varia o número de emendas apostas por projeto, como também varia o lugar em que são apostas e se são aprovadas. Do total de 12 emendas apresentadas, 10 foram da própria base (PT) e o restante da oposição (PTB). É difícil apontar a razão dessa diferença. Se os vereadores da oposição lutam para que os projetos não sejam aprovados, por que eles não contribuem com o emendamento? Uma das razões pode estar associada ao fato de que no processo de negociação, no plenário, vereadores autores assumem a prerrogativa de apresentarem as emendas de interesse da oposição para sinalizar a votação às suas respectivas bases, mas comprovar essa hipótese demandaria a observação do processo de votação e/ou entrevistas com seus autores, o que não foi feito na minha pesquisa.

As emendas também têm diferentes lugares para serem apresentadas: no interior da Comissão de Constituição e Justiça foram apresentadas cinco emendas, enquanto que no plenário foram apresentadas quatro, restando a inclusão de emendas na tramitação do expediente ao reduzido ao número de três casos. Das 12 emendas apresentadas, 11 são aprovadas. O que esses dados significam? Em meu entendimento, os projetos de lei da base aliada sofrem oposição para serem aprovados, o que resulta na negociação, em primeiro lugar, nas comissões e, após, no plenário, por meio de emendas. O grande ator na sua negociação é a própria situação, quer dizer, foram os representantes do partido governista que mais empreenderam esforço para verem seus projetos aprovados.

Essa hipótese, entretanto, desconsidera o fato de que, além de emendas, foram apresentados 11 substitutivos referidos a cinco projetos de lei. O número de substitutivos, no entanto, não garantiu sua aprovação: foram aprovados apenas dois. E foram mais substitutivos do que emendas. É que ocorreram casos com mais de um substitutivo por projeto. O PT apresentou quatro substitutivos, o PCdoB e o PPS, juntos, seis, e o PTB um. Isso significa que a oposição não participa do emendamento? Não no caso dos substitutivos, ao contrário, pois foram apresentadas 14 subemendas a cinco substitutivos, três foram da oposição (PTB e PMDB). E se considerarmos que, em pelo menos três substitutivos, a oposição assinou junto

com a situação, esse número se eleva para 41,8%, revelando a preferência da oposição pelo emendamento de substitutivos no processo legislativo. O Quadro 3 sintetiza as informações.

Quadro 3 - Emendas e substitutivos aos projetos de lei sobre educação aprovados (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2004)

Emendas aos projetos de lei						Substitutivos aos projetos de lei							
PLL	Partido de origem	Aposto	Nº de emendas	T/C/P	A/R	Origem	Nº de emendas	T/C/P	A/R/P	Emendas e subemendas		T/C/P	A/R/P
										Aposto	Nº		
48/01	PMDB	PT	4	CCJ	A	PTB	1	CCJ	R	PTB	1	CCJ	R
49/01	PTB	PTB	2	P	A								
293/01	PT					PT	1	T	R	PT	1	CCJ	P
						PT	2	Cefor	A				
43/02	PT	PT	1	T	A								
82/02	PT	PT	2	T	A								
429/03	PMDB	PT	2	P	A								
84/03	PCdoB	PT	1	CCJ	R	PCdoB	1	T					R
						PPS	2	T		PT	1	T	R
										PP	2	T	R
										PMDB	1	T	R
										PDT	1	T	R
										PCdoB PPS PDT	1	T	R
						PCdoB PPS	3	T		PCdoB	1	T	A
										PCdoB PPS PDT	2	T	A
										PT	3		A
06/04	PT					PT	1	T	A				

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Legenda: Origem – partido que protocola o projeto; Aposto – partido que apresenta a emenda; T – tramitação; C – comissões; P – plenário; A – emenda aprovada; R – emenda rejeitada; P – prejudicada.

Esse comportamento se repete nos projetos no período seguinte? Que efeitos trouxeram para o processo de emendamento a derrota do Partido dos Trabalhadores e a assunção de uma nova base parlamentar? Em primeiro lugar, há uma constatação evidente: o número de substitutivos foi muito reduzido no período 2005-2008. Dos 20 projetos de lei aprovados, nove foram emendados, sete com emendas e dois com substitutivos. Quer dizer, ao contrário do primeiro período, neste predominaram as emendas. No Quadro 4, ao final deste item, são sintetizados dados das emendas.

Não houve preferência ideológica por emendamento. Quer dizer, na origem dos projetos de lei emendados estavam os mais diferentes partidos, tanto da oposição como da situação. Foram três projetos do PT, dois do PMDB, dois do PDT, um do PCdoB e um do

DEM. Agora a situação se inverte, pois partidos que antes eram da oposição, estando no governo, tornam-se alvos privilegiados do processo de emendamento.

Por outro lado, em se tratando das emendas propriamente ditas, foram apresentadas 18 no total: 11 da oposição (PT-PCdoB) e seis da situação (PMDB-DEM-PDT). Houve um único caso de emenda interpartidária (situação junto com oposição). Ao contrário do período anterior, agora a maioria das emendas é da oposição e não da base aliada, evidenciado que os partidos de esquerda se mantêm atuantes no processo de negociação nos dois períodos, tanto que resulta, inclusive, num caso único, mas que não pode ser desprezado, de emendamento por parceria – governo e oposição, o que não ocorreu no período anterior. Aqui, o que é interessante é que tanto situação como oposição dividiram, de alguma forma, mais do que no período anterior, a responsabilidade do emendamento, e mesmo as seis emendas da situação não devem ser desprezadas. São os partidos que estavam do outro lado do balcão no governo anterior, e que participavam menos, que se envolvem mais agora na aprovação dos projetos de lei.

No período anterior, havia pouca luta no interior dos projetos para a sua aprovação e agora há mais, com mais participação. O Legislativo estaria mais democrático de um período a outro? É difícil dizer, mas arrisco afirmar que os vereadores, de uma forma geral, envolveram-se mais para a aprovação dos projetos, tantos os de oposição como os de situação. Uma das razões pode estar no fato de que agora, alijados do poder, os partidos de esquerda valorizam mais a participação no plenário e no processo legislativo do que no período anterior. É preciso ter em conta também que houve uma mudança significativa nos vereadores de um governo a outro. Com uma renovação de aproximadamente 40%, os novos vereadores desejam mostrar serviço e, com isso, participam ativamente das discussões e do emendamento. Isso provaria, por exemplo, a ideia de que a renovação do parlamento é positiva para a democracia local, tese com a qual concordo.

Isso significa o abandono da estratégia de emendamento dos projetos de lei por substitutivo? Em parte. É que os dois casos, apesar de serem modestos, são também distintos. No primeiro é apenas um substitutivo é aprovado, sendo de autoria do PDT, e, portanto, de partido da base governista. Mas no segundo não, pois o substitutivo do PDT ao projeto do PT foi compartilhado com nada menos do que seis partidos diferentes, através de emendas a substitutivo. Isso é novo. Quer dizer, se poucos se interessam por substitutivos, participar de seu emendamento novamente é um atestado de prática democrática. Das sete emendas, foram duas do PDT, uma do PMDB, e houve parcerias inéditas: uma do PP com o PCdoB, duas do PT com o PTB. Curiosamente, a que não vingou foi justamente a emenda produto da parceria

do PT com o PCdoB. O que isso prova? Em minha opinião, que de uma legislatura para outra houve um amadurecimento da consciência política, que aceita que é necessário vencer as diferenças para ver aprovados projetos de interesse da cidade.

Das 18 emendas, duas foram rejeitadas de ambos os lados do espectro político. A origem também foi diversa: quatro da CCJ, quatro de plenário e 10 ao longo da tramitação. Ou seja, diferentemente do período anterior, a maioria das emendas é apresentada ao longo da tramitação dos projetos de lei. É possível cogitar que novos vereadores, com dificuldades para formularem suas emendas nos espaços comuns (plenário, comissões), preferem o trabalho de gabinete e lançam *a posteriori* as emendas. Isso significa uma reflexão maior por parte do vereador e sua equipe. De todo modo, os vereadores dessa legislatura fazem um esforço maior de emendamento que os da geração anterior, de ambos os lados do balcão.

Quadro 4 - Emendas e substitutivos aos projetos de lei sobre educação aprovados (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2005-2008)

Emendas aos projetos de lei						Substitutivos aos projetos de lei							
Nº do PLL/PLCL	Partido de origem	Aposto	Nº de emendas	T/C/P	A/R	Origem	Nº emendas	T/C/P	A/R/P	Emendas e subemendas		T/C/P	A/R/P
										Aposto	Nº		
106/05	PT	PT	1 a 3	CCJ	A								
		PT	4 e 5	T	A								
		PT e PCdoB	6 e 7	P	R e A								
256/05	PMDB	PMDB	1	T	A								
10/05	PDT	PDT	1	T	R	PDT	1	T	A	PDT	1	T	A
34/05	PCdoB	PCdoB e PDT	1	T	A								
119/05	DEM	DEM	1	T	A								
118/05	PT	PCdoB	1	T	A								
		PT	2	T	A								
		PT	1	P	A								
132/07	PMDB	PMDB	1	C	A								
5/07	PT					PDT	1	CCJ		PDT	2	P	A
										PMDB	1	P	A
										PP	1	P	A
										PP PCdoB	1	P	A
										PT PCdoB	1	P	R
										PT PTB	1	P	A
51/08	PDT	PDT	1	T	A								
		PDT	1	P	A								

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Legenda: Origem – partido que protocola o projeto; Aposto – partido que apresenta a emenda; T – tramitação; C – comissões; P – plenário; A – emenda aprovada; R – emenda rejeitada; P – prejudicada.

4.7.2 Emendas e substitutivos nos projetos aprovados – conteúdos

A análise das emendas propostas pelos vereadores permite compreender o processo de negociação política, pois as emendas são sempre alternativas de construção de soluções. Os vereadores têm consciência disso. Luiz Braz (PMDB) faz um parecer ao PLL 251/06, que busca combater a violência, projeto polêmico. Na Cefor, a votação do primeiro parecer de Luiz Braz termina empatada. O parecerista sugere o caminho:

[...] todos nós devemos assumir compromissos pela paz, não sendo justo, dessa maneira, rechaçarmos quaisquer proposições que venham sugerir soluções para ato tão grave. A nobre edil, no afã de apontar os melhores caminhos para a obtenção de seus objetivos, exorbitou nos limites que nos são impostos pela LOMPA, excesso esse que poderá ser corrigido por meio de emendas supressivas ou destaques que possam retirar do texto os artigos referidos pelo Procurador. O importante para a educação é a possibilidade de se criar esse mecanismo em prol da paz. As correções devolverão a legalidade ao projeto.

Mas o professor Garcia e Maristela Meneghetti são contra, assim como Adeli Sell (p.33). Vejamos o PLL 82/02, de Sofia Cavedon (PT). Quando retomado em 2006, portanto quatro anos após o início de sua tramitação, sua autora faz duas emendas, com o objetivo de adequar o texto para conseguir aprovação, suprimindo incisos e substituindo a expressão *refrigerantes* por *bebidas* para atender às demandas das cantinas, retirando a sumária proibição “para apostar na construção do processo educativo”. Cavedon inclui artigos novos que buscam incentivar bares e cantinas a oferecer com maior evidência os alimentos naturais, vedando a exposição de cartazes publicitários que estimulem a aquisição e o consumo de produtos de baixa qualidade nutricional.

No PLL 106/05, de Manuela d’Ávila (PCdoB) e Sofia Cavedon, o projeto desperta o interesse dos demais vereadores. Carlos Todeschini apresenta três emendas. A primeira, mais curta, inclui no Art. 1º o que era discriminado no Art. 2º, ou seja, que o projeto é para os alunos “que não conseguirem vaga em escola próxima à residência e que não possam arcar com o custo da passagem de estudante” (p. 12). A segunda, mais extensa, altera o Art. 5º, que reduz de 11 para seis os critérios a serem seguidos pelo Executivo, que deixa de ser prático para ser um enunciado de princípios, mais adequados; a emenda nº 3 estabelece a natureza da comissão coordenadora. Na CCJ, Paulo Odone (PDT) explicita que as emendas apresentadas por Carlos Todeschini (PT) corrigem os vícios de redação apontados pela procuradoria, mas critica a emenda nº 2, que rejeita, por repetir erro apontado pela procuradoria. Mas Todeschini contesta a crítica à sua emenda:

A Emenda nº 2 suprimiu os dois incisos apontados como inconstitucionais pela Procuradoria e deu nova redação ao Art. 5º, retirando do texto todas as imposições ao Executivo, transformando o conteúdo normativo do artigo, que passou a expressar as diretrizes orientadoras do Programa de Transporte Escolar Municipal Gratuito. (p. 20-21).

A transformação feita pelo vereador é interessante, pois indica que nem todos sabem discernir entre o significado de atribuições e diretrizes. O processo recebe mais duas emendas, de Sofia Cavedon e Carlos Comasseto (PT), para incluir representante dos conselhos tutelares – e não a *corregedoria* dos conselhos tutelares – na comissão coordenadora do programa que intenta garantir transporte gratuito a escolares e também para estender o passe livre ao ensino médio.

O PLL 43/02, de Aldacir Oliboni (PT), sobre campanhas de conscientização sobre obesidade, é outro exemplo de negociação. Como na CCJ o parecer de Isaac Ainhorn (PDT) dá pela rejeição do projeto com base nas críticas da procuradoria, Oliboni providencia as emendas necessárias para que o projeto continue a tramitar. Ainhorn, satisfeito, dá pela aprovação, e o parecer é imitado pelas demais comissões implicadas.

Às vezes, uma única emenda é suficiente para garantir a aprovação de um projeto. É o caso do PLCL 10/05, sobre a área escolar de segurança. O processo faz sua tramitação legislativa cheia de obstáculos, é elaborado um substitutivo, mas passam dois anos até que volte à tramitação em 2007, e com uma novidade: uma emenda que tem o objetivo de contornar o último obstáculo, apontado no parecer de Clênia Maranhão (PMDB), dando aos conselhos escolares o poder antes outorgado às associações de pais e mestres no projeto. Dessa forma, o projeto é aprovado e se transforma na lei complementar nº 573/07.

E quando o próprio legislador tem dúvidas se o que deve fazer é uma emenda ou um substitutivo? É o que acontece com Dr. Goulart (PDT), que propõe um substitutivo ao PLL 34/05, que institui a Semana da Juventude. Ele quer alterar a data, porque coincide com inúmeros outros eventos. Ele prefere o início do mês de fevereiro, de 12 a 18, que coincidiria com a instalação da Secretaria Municipal da Juventude. Em sua exposição de motivos, contudo, ele retoma um pouco da memória da data:

Há muitos anos que, em decorrência de iniciativas isoladas, a Semana do Estudante é levada a efeito, nas mais diversas cidades do Estado e nas mais diferentes épocas. Claro que essas iniciativas não iam além de uma série de dias, repletos de jogos e alegrias, em que o estudante era festejado, sem uma preocupação maior em busca de sua inserção social. A essência da maior parte dos eventos programados constituía-se em atividades esportivas e sociais, que só tinham um fim em si mesmas. Muito pouco era feito em termos de permitir-lhes uma reflexão sobre o mundo em que viviam e qual seria o papel que lhes estava reservado como homens e mulheres que constituiriam o futuro da sociedade. (p. 10).

O vereador Dr. Goulart reconhece que a secretaria é importante para dar um papel institucional e político ao jovem na cidade: “O jovem passa, a partir da instalação da Secretaria, a ocupar o seu espaço, de forma legal e representativa” (p. 10). A proposta de Goulart, no entanto, coloca uma perspectiva nova: se o estudante deve usar a semana de fundação da Secretaria da Juventude como pretexto para discutir juventude, é a juventude ou a secretaria que fica sendo objeto de homenagens e de memória? Para o procurador, o problema é que o substitutivo nada faz em relação ao que considera o problema real do projeto, a colisão com as prerrogativas da mesa diretora. Mas, ao final, a bancada do PDT – num momento de rara voz no interior dos projetos, através da supervisora parlamentar de bancada –, faz com que o substitutivo transforme-se numa emenda. Em 29 de agosto, entra na Ordem do Dia, recebendo a emenda nº 2, de autoria do Dr. Goulart, que propõe uma nova data, de 12 a 18 de agosto, e para isso pede a retirada de sua primeira emenda. Tira emenda, bota emenda, trata-se da negociação para o acerto de datas, ou seja, inserção na agenda da cidade, visando à repercussão na comunidade. A data anterior cruzava com a Semana Farroupilha, que ofuscava a Semana da Juventude. Em 8 de setembro de 2005, o projeto e a emenda de Dr. Goulart são aprovados, transformando-se na Lei nº 9.855/05.

A mesma dúvida assedia o PLL 43/01, que destina vagas a filhos de bispos e padres nas escolas. Na CCJ, o vereador Luiz Braz (PMDB) dá parecer pela rejeição do projeto, seguindo o argumento da procuradoria, ressaltando que “todos sabemos, e respeitamos o trabalho desenvolvido pelos seguidores da fé no mundo moderno” (p. 12). É no que acrescenta que está a dúvida do instrumento:

As pessoas [...] são definidas pela legislação como físicas ou jurídicas. [...] o projeto aproveita religiosos, que, à luz da legalidade, não existem como tal, inviabilizando a própria aplicação da lei, visto que teríamos de definir o que seja um bispo, um pastor, um sacerdote, fugindo das atribuições legais e orgânicas do próprio município, e como consequência, do legislativo. No que diz respeito ao Substitutivo nº 1, a forma técnica apresentada não se coaduna com a definição de “Substitutivo” prevista no Regimento da Casa. Da forma como está apresentado, constitui-se em “Emenda”, razão pela qual, além de conter matéria inconstitucional, acima analisada, está impedido de tramitar. (p. 13).

Em outros casos, é importante observar que as emendas nascem no plenário, no calor da discussão, uma vez que muitos processos são de difícil negociação. Após inúmeros percalços, num vaivém ao plenário, quando tudo parece perdido, o PLL 106/05, do projeto Vou à Escola, é incluído na Ordem do Dia de 29 de julho de 2010; Maristela Maffei (PCdoB) e Juliana Brizola (PDT) acrescentam subemenda à emenda nº 5, construída junto com a Secretaria Municipal de Educação, tratando do financiamento do programa. Maffei, agora

sozinha, subscreve mais uma subemenda, liberando o município de Porto Alegre de quaisquer despesas se não houver convênio com o governo estadual. Em 25 de agosto, o projeto é votado, tendo sido aprovado com todas as emendas e subemendas, exceto uma.

Já vimos exemplos de emendas de processo e de plenário. Vejamos exemplos de substitutivos. O PLL 84/03, de Raul Carrion (PCdoB), que dá o direito à meia-entrada em atividades culturais, retorna novamente à discussão dois anos depois de sua apresentação, e com uma novidade. Agora, Carrion e Manuela d'Ávila apresentam substitutivo acolhendo as sugestões de emendas dos demais vereadores, ampliando o direito à meia-entrada – introduzindo o benefício a estudantes de pós-graduação, cursos técnicos, pré-vestibulares e atividades esportivas. Dizem: “A educação deve ser tratada de forma mais abrangente e não se resumindo ao aprendizado nos bancos escolares”. O substitutivo mantém os cinco artigos originais, com os acréscimos citados. E tudo retorna ao início, com parecer da procuradoria idêntico ao anterior. Mas agora há uma disputa. Paulo Odone (PDT) apresenta o seu substitutivo, menor, com apenas quatro artigos, mais sintético, e com isso deseja conseguir aprovação, ao contrário do substitutivo 1, mais minucioso. Odone pretende que a meia-entrada seja estendida a todos os jovens, independente de serem estudantes, já que há muitos, de camadas pobres, que estão fora da escola. Salienta que, “com a recente criação da Secretaria da Juventude em nosso município, impõe-se, através de uma política de inclusão cultural e social, buscar a criação de hábitos saudáveis” (p. 48). Assim, o substitutivo nº 2 passa a garantir aos jovens até 21 anos e aos estudantes maiores de 21 anos o direito à meia-entrada.

Substitutivo, aqui, é um instrumento de barganha entre os vereadores: quem aprovará o quê, no final? Outras emendas são apresentadas ao projeto, como a de Mônica Leal (PP), que restringe a aceitação da meia-entrada a sábados e domingos e a do Professor Garcia (PMDB), que limita a aceitação da meia-entrada em até 30% da lotação dos estabelecimentos. Maurício Dziedricki (PDT) também propõe emenda, reduzindo de 21 para 18 anos os beneficiários da meia-entrada, já que “não se pode estender aos sujeitos dotados de maioridade, não vinculados à prestação educacional, um benefício que visa, sobretudo, incentivar a cultura àqueles jovens que não podem arcar com ela” (p. 100). Além disso, Dziedricki utiliza listagem obtida por Adeli Sell (PT) em pedido de informação à EPTC para arrolar as entidades autorizadas a fornecer a carteira de passagem escolar. Até agora, temos um projeto com dois substitutivos, duas emendas para o substitutivo 1 e cinco emendas ao substitutivo 2.

Em outras ocasiões, o substitutivo é a grande solução dos problemas. Ou a solução possível no contexto. É o que acontece com o PLL 82/03, de Raul Carrion (PCdoB), que visa a garantir a gratuidade dos espetáculos culturais. Depois de dois substitutivos e outras emendas, um novo substitutivo é criado, agora com a bênção dos vereadores Carrion, Odone e Manuela d'Ávila, numa “verdadeira consolidação de vontades”, já que reúne as diversas emendas de quase três anos de tramitação. Considerado uma peça de “inclusão cultural”, a nova versão buscou “não tornar inviável a atividade dos exibidores e organizadores de espetáculos”. A solução encontrada foi a criação de uma *anomalia*: agora meia-entrada corresponde a um desconto de 10% do valor do ingresso. Se é 10%, é desconto, não é meia-entrada. Quer dizer, o Legislativo cedeu ao poder econômico.

No PLL 293/01, de Sofia Cavedon (PT), sobre comercialização de produtos provenientes do trabalho educativo, a vereadora introduz mais um substitutivo ao projeto, de número 2, em que amplia o alcance do Art. 2º, discriminando as entidades não governamentais e governamentais habilitadas ao ingresso no programa de trabalho educativo com geração de renda, especificando também os integrantes de comissões paritárias nos eventos organizados pela prefeitura e com parceria com a prefeitura. Ao contrário do que poderia parecer, em vez de simplificar o projeto para passá-lo em plenário, Sofia detalha-o ainda mais, chegando a introduzir uma definição, em seu Art. 6º: “Entende-se por Trabalho Educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevaleçam sobre o aspecto produtivo” (p. 26). Enfatiza no Art. 7º que “a remuneração que o adolescente e jovem receber pelo trabalho efetuado, ou a participação na venda de seu trabalho, não desfigura o caráter educativo”. E, mais, sublinha o caráter pedagógico:

Art. 9º – As entidades deverão ter a participação de profissionais que desenvolvam conteúdos pedagógicos. Entre os profissionais poderão atuar educadores, psicólogos, assistentes sociais, especialistas em empreendimentos econômicos solidários, desenvolvimento comunitário, entre outros, de acordo com o programa da entidade. (p. 26).

O mesmo ocorre com o PLL 06/04, pois só quando a autora, vereadora Margarete Moraes (PT), apresenta o substitutivo nº 1, para adequá-lo às prescrições da procuradoria, é que o projeto fica em condições de ser aprovado; e o é, depois de tramitar pelas comissões. O substitutivo que vira lei. Da mesma forma, outro projeto da vereadora também padece do mesmo problema e, portanto, da mesma solução. Seu PLL 08/04, que trata da Semana Municipal da Leitura, também sofre críticas, e a parlamentar faz uso novamente de um substitutivo, o que evita ser apropriado por outro vereador ou comissão, reduzindo os artigos

do projeto. O projeto torna-se inócuo, mas é aprovado pelas comissões pertinentes, transformando-se na Lei nº 9.651/04.

A regra geral de que projetos complicados terminam solucionados por substitutivos se confirma. É o caso do PLCL 10/05, de Neuza Canabarro (PDT), sobre a área escolar de segurança. Um problema legal para resolver, já que, desde o início, com a procuradoria contrária, há poucas chances de vingar. Mas isso não se confirma, pois Canabarro é ágil articuladora. Em 14 de junho, visando adequar o projeto, a vereadora apresenta um substitutivo que reduz para 70 metros a área escolar de segurança. Ela cede. O substitutivo reinicia a tramitação legislativa, o processo retorna às comissões, recebe autorização para tramitação pela procuradoria e, além disso, como aponta o Parecer da CCJ:

[...] o texto expresso no Substitutivo nº 1 retirou, na integralidade, os entraves jurídicos apontados no Parecer 290/05 – CCJ, que opinou pela existência de óbice, quais sejam, a imposição de tarefas ao Executivo, à Empresa Pública de Transporte e Circulação – EPTC – e à guarda Municipal, entre outros. (p. 30).

Em outras oportunidades, não tem jeito, nem com substitutivo o projeto consegue ser aprovado. É o caso do PLL 43/01, um exemplo notável, já que o substitutivo de Almerindo Filho a seu projeto para vagas de filhos pastores, ao colocá-los em primeiro lugar, termina por piorar o projeto original, pois assume sua inversão de valores – em resumo, o que sobrar de vagas é para as demais crianças.

4.7.3 *Emendas e substitutivos nos projetos arquivados*

Dos projetos aprovados para os arquivados, há alguma diferença? Arquivados, aqui, reúnem os projetos rejeitados e os arquivados, geralmente pelo final da legislatura.

Foram arquivados 31 projetos do período 2001-2004, dos quais 24 foram arquivados e sete foram rejeitados. Destes, 15 foram objeto de emendas, quatro de substitutivos – sendo que um projeto recebeu dois substitutivos. Nos sete rejeitados, estão incluídos dois PLCL. No período seguinte (2005-2008) foram arquivados 33 projetos, 10 com emendas, quatro com substitutivos e sete rejeitados. Ao total, portanto, 64 projetos arquivados.

Se os projetos arquivados no período foram tão emendados quanto os aprovados, por que não se chegou a uma solução de aprovação? Uma explicação é que eles foram *quase* aprovados, quer dizer, muito dos projetos arquivados estão em condições de serem votados e aprovados. É o que revela a Tabela 8: dos 51 projetos arquivados no período 2001-2008, 18 o foram devido ao encerramento da legislatura e não estavam em condições de entrar na Ordem

do Dia, mas 13 estavam em condições. Quer dizer, podem sair da condição de arquivados para aprovados se houver desarquivamento do processo. É um potencial alto de projetos de lei que ampliam direitos. Regra geral, projetos assim não vão à Ordem do Dia porque o vereador autor não foi reeleito e não pede o desarquivamento. Por outro lado, ainda que seja apenas um caso, não se pode esquecer que um projeto, aprovado, foi arquivado simplesmente porque foi pedida nova votação.

Tabela 8 – Projetos de lei sobre educação arquivados, por razão do arquivamento (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Razão do arquivamento	<i>f</i>	%
Encerramento da legislatura e sem condições de entrar na Ordem do Dia	18	28,1%
Encerramento da legislatura mas em condições de entrar na Ordem do Dia	13	20,3%
A pedido do autor	11	17,1%
Duplicidade do projeto	7	10,9%
Obstaculização	1	1,5%
Rejeitado por veto da CCJ	8	12,5%
Rejeitado por parecer contrário das comissões	4	6,25%
Rejeitado por aplicação do Precedente Legislativo	2	3,1%
Total	64	100%

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Frente aos projetos aprovados no período 2001-2004, observamos, em primeiro lugar, que o processo de emendamento dos arquivados foi muito maior, quer dizer, passamos de oito para 13 processos na 13ª Legislatura. A tendência de predominância de projetos dos partidos da base aliada inverteu-se, quer dizer, quem teve mais arquivamentos foram os partidos de oposição ao governo, que enfrentaram mais resistência para aprovar seus projetos, precisando negociar mais. É o que vemos com o emendamento de oito projetos do PTB, três do PMDB, dois do PCdoB, um do PDT, um do PT e um do PPS. Quer dizer, dos 13 projetos emendados, 10 são da oposição e três são da base aliada.

No período da 14ª Legislatura, dos 12 projetos emendados, sete são da oposição e cinco são de partidos da base aliada ao governo; a proporção reduz-se entre situação e oposição. Quer dizer, os partidos de oposição continuam a enfrentar um maior processo de emendamento, mas numa proporção menor. Ainda que haja uma diferença considerável, ela é menor do que na legislatura anterior.

Como ficou a distribuição das emendas em cada período? De 2001 a 2004 foram 23 emendas no total, oito da base aliada e 15 da oposição, enquanto que no período 2005-2008 foram 17 emendas, cinco da base aliada e 13 da oposição. Quer dizer, na mudança de legislatura, a oposição mantém-se constante e a perda de emendas se verifica proporcionalmente na base aliada e na oposição. Que observações podem ser feitas em relação a essa situação?

Por um lado, a maior participação dos blocos no poder no interior do Legislativo é sempre da bancada oposicionista ao governo. Esse envolvimento pode ser verificado nos substitutivos? Em parte, já que a tendência é que o seu número seja menor. No período de 2001 a 2004 foram apresentados cinco substitutivos, e de 2005 a 2008 foram apresentados três. Numericamente a diferença é razoável; regra geral, são substitutivos do próprio autor e/ou do campo no qual é produzido o projeto. Há que se mencionar o raro caso de um projeto unificando ambas as correntes (situação-oposição), o PLL 105/02, na 13ª Legislatura, e um substitutivo da oposição (PT) ao PLL 28/05 (PP). Observa-se, também, que as comissões, principalmente a CCJ, são o lugar responsável pela produção da maioria das emendas e dos substitutivos, enquanto que na tramitação é o lugar de anexação de emendas. Mas, diferentemente dos projetos aprovados, não foram produzidas nem emendas e nem substitutivos de plenário, quer dizer, no *calor da discussão*, já que os projetos foram arquivados quer pelo fim da legislatura ou a pedido da parte interessada, o que significa, para quem vive no plenário, que o vereador visualizou a não aprovação do seu projeto e preferiu se retirar.

Por outro lado, por maior que seja o esforço do legislador em introduzir substitutivos, nem sempre há sucesso. Na tramitação do PLL 105/02, sobre o uso dos espaços da escola para grupos escoteiros, do vereador Dr. Goulart (PDT), o autor, junto com o vereador Aldacir Oliboni (PT), apresenta o substitutivo 1. É a sua aproximação com o governo. Ele minimiza o uso dos espaços públicos, que será “mediante termo de utilização de espaços físicos, bens e utensílios, firmado entre a escola e os respectivos grupos” (p. 8), que será de até dois anos. O legislador foi mais cauteloso ainda, já que incluiu cláusula de ressarcimento à escola em caso de danificação de quaisquer bens do patrimônio público. O substitutivo é rejeitado pela procuradoria.

Às vezes, é possível observar que projetos foram arquivados pelo fato de as emendas serem restritivas. Quer dizer, em vez de resolver o problema, criavam outro. Foi o caso da emenda de Nereu D’Avila (PDT) ao PLCL 07/03, sobre o passe livre para estudante carente. Já estava ruim a situação com a rejeição da procuradoria e da CCJ, e aí o vereador resolveu

incluir as pessoas portadoras de esquizofrenia como mais uma categoria de beneficiários da isenção.

Quadro 5 – Emendas e substitutivos aos projetos de lei sobre educação arquivados (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Emendas aos projetos de lei					Substitutivos aos projetos de lei					
PLL/ PLCL*	Origem	Aposto	Nº	T/C/P	Origem	Nº	T/C/P	Emendas e subemendas		T/C/P
								Aposto	Nº	
244/01	PCdoB	PCdoB	1	T						
	PCdoB	PT	4	CCJ						
6/01*	PTB	PTB	1	T						
40/01	PT	PT	3	T						
39/01	PTB	PTB	1	T	PTB	1	T			
43/01	PTB				PTB	1	T			
	PTB				PTB	2	T			
128/01	PTB	PPS	1	T						
98/01	PTB	PTB	1	CCJ						
95/01	PTB	PTB	1	T						
268/01	PMDB	PCdoB	1	CUTHAB						
	PMDB	PT	3	CECE						
105/02	PDT	PMDB	1	T	PDT/PT	1	T	DEM	1	CCJ
322/03	PMDB	PMDB	1	T						
38/03	PPS	PPS	1	T						
		PPS	1	CCJ						
7/03*	PDT	PDT	1	T						
		PDT	1	CCJ						
22/05	PCdoB	PCdoB	3	CCJ						
26/05	PCdoB	PCdoB	2	CCJ						
27/05	PCdoB	PCdoB	1	T	PT	1	CCJ			
28/05	PP				PT	1	T	PT	1	CCJ
89/05	PP	PP	1	T						
193/05	PT	PT	1	CCJ	PT	1	CCJ	PT	1	T
240/05	PCdoB	PT	1	CCJ						
333/05	PT	PT	2	T						
150/06	PSDB	PDT	1	CCJ						
177/07	DEM	PP	1	CCJ						
24/08	PP	PP	1	T						
261/08	PT	PDT	2	T						
		PT	1	T						

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Legenda: Origem – partido que protocola o projeto; Aposto – partido que apresenta a emenda; T – tramitação; C – comissões; P – plenário.

Nos projetos de lei em condições de ir à Ordem do Dia, encontramos *uma reserva técnica de ideias prestes a serem votadas*. Quer dizer, a produção legislativa pode ser ampliada, se os vereadores assim o decidirem. Para isso, basta recuperar, nos projetos

arquivados, aqueles que estão em condições de ir à Ordem do Dia porque já atravessaram todo o processo de negociação – emendamento – necessário para atender às diversas demandas, caso a caso. Se o processo de emendamento comprova a negociação dos projetos aprovados, o arquivamento de projetos de lei em condições de ir à Ordem do Dia coloca em evidência o *desperdício do trabalho legislativo*, que precisa ser redefinido e preservado como outra forma de trabalho qualquer. E, entre as redefinições, uma é fundamental: *num meio carente de políticas, não se pode tolerar o desperdício*.

4.7.4 Pedido de diligências

Ainda que o processo de emendamento seja o centro do processo de negociação, há ainda outros recursos necessários para que o projeto tenha informações suficientes para a tomada de decisão. O primeiro deles é o pedido de diligência, um mecanismo de consulta à administração pública sobre aspecto relevante das proposições. Ele permite ao legislador aprofundar informação ou conceito de natureza constitutiva dos projetos, de forma a antecipar problemas ou a resolver detalhes técnicos. Há, em relação aos pedidos de diligências, três espécies: os que se enquadram na sua finalidade precípua e são atendidos pelo chefe do Poder Executivo; os que se constituem como obstáculos introduzidos à aplicação da tramitação dos projetos; os que não são respondidos pelo Executivo. Dos três, sublinho o de obstaculização.

Diligência como obstaculização ocorre inúmeras vezes no trabalho parlamentar. É o caso do PLL 34/02, da Professora Marili (PDT), que encontra oposição na bancada do PT já na CCJ. Em 2002, a vereadora Maria Celeste, pela CECE, pediu por ofício manifestação da Secretaria Municipal de Educação (Smed) a respeito, o que foi oficiado em 8 de outubro de 2002, mas nunca houve resposta, e o projeto foi arquivado. Como a vereadora foi suplente, ocupando o cargo por pouco tempo, a peça ficou abandonada à sua sorte, não havendo ninguém que pedisse providências ou inquiresse sobre o destino da diligência.

Eventualmente, a diligência pode ser informal, como no PLL 12/03, que trata do controle de diabetes dos alunos da rede de ensino. O processo não chegou a baixar em diligência, mas Marcelo Danéris (PT) assinala que solicitou à Smed, e esta informou que

[...] possui um setor de nutrição que atua de forma preventiva, fornecendo alimentação equilibrada e nutricionalmente balanceada a todos os alunos da rede municipal e que desde 1996 realiza um trabalho visando reduzir a quantidade per capita de açúcar da merenda escolar oferecida, adquirindo preferencialmente o açúcar cristal e substituindo sobremesas por frutas de época. (p. 14).

O mesmo acontece com o PLL 177/07, que visa a adequar a sinalização de trânsito nas escolas. O processo vai a diligência, solicitada pelo vereador Professor Garcia, indicado para relator do parecer na Comissão de Finanças e Orçamento. Garcia quer “saber e ter conhecimento do posicionamento técnico, social e administrativo [da prefeitura] sobre a questão em debate” (p. 27). Sebastião Melo, presidente da casa na ocasião, encaminha o ofício nº 593/08, em 17 de abril de 2008, ao prefeito municipal José Fogaça, respondido em 19 de setembro do mesmo ano, com a manifestação da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC). A resposta constante da Informação ASSEJUR nº 482/2008 reivindica a competência do Executivo para legislar sobre o tema. O texto segue Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito municipal brasileiro*, já que são referidas como iniciativas do prefeito as decisões que “criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal” (p. 32).

A EPTC também salienta que as faixas de trânsito são reguladas pela União, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro. E mais: “a Gerência de Planejamento de Trânsito e Circulação da EPTC manifestou-se no sentido de que a colocação de faixas de segurança deve obedecer aos Princípios da Sinalização de Trânsito definidos pelo DENATRAN” (p. 33). O parecer é técnico e lembra o número de pedestres e o fluxo veicular necessários, nos termos da lei, para instalação de faixas. O valor da diligência bem respondida é esclarecer ao vereador o detalhe das condições legais, processuais e de trabalho, o que pode beneficiar o projeto.

Outro projeto em que se encontra pedido de diligências foi o PLL 197/07, que proíbe o uso de celular nas aulas. Esse caso foi interessante. Na Comissão de Educação e Cultura, Margarete Moraes solicita diligência à Prefeitura de Porto Alegre, junto à Smed, para conhecer o posicionamento do órgão em relação à matéria. Sobre isso, assim se manifesta a secretária Cleci Maria Jurach:

Informamos que a SMED tem como princípio respeitar a construção das políticas de gestão dos espaços escolares por seus diretores, professores, funcionários, alunos e responsáveis. Cada escola, com sua comunidade escolar, através do Projeto Político Pedagógico – PPP – referenda as suas ações educativas. Entendemos ser pertinente a preocupação do vereador Haroldo de Souza, mas não ao ponto de, nesse momento, tornar-se Lei. Repassaremos às direções das escolas municipais, em reunião mensal, de março de 2009, a preocupação do senhor vereador, quanto ao uso de celulares por alunos, em sala de aula, e estenderemos o debate, conforme sugestão da assessoria pedagógica, que o regramento seja estendido aos professores. Após, faremos chegar ao vereador a posição das escolas municipais e da Smed sobre o assunto. (p. 25).

Essa é a resposta típica e polida que informa ao vereador que sua ideia não é do campo de sua competência. No PLL 119/05, que trata da inclusão de conteúdos no currículo escolar, Nereu D’Avila, conhecendo a resistência do magistério à inclusão de novos conteúdos por

origem legislativa, solicita diligências do projeto à Smed. Através do ofício nº 1.619/05, de 4 de outubro de 2005, o presidente da Câmara Municipal solicita ao prefeito que, através da Secretaria Municipal de Educação, se manifeste sobre o solicitado, o que não é atendido pelo Executivo. Do ponto de vista da construção das políticas públicas, esse era um momento importante: significava a construção coletiva da política, entre parlamento e Executivo. A razão da omissão não pôde ser levantada, mas constata-se que, apesar de o Executivo reclamar que não é consultado na construção das leis, quando é consultado não se manifesta e se omite. Isso não deixa de ter efeitos. No novo parecer ao projeto, e com a emenda de número 56/06, o parecerista Almerindo Filho altera sua posição: “com ausência de manifestação do Executivo, a Presidência desta Comissão ordenou o prosseguimento do projeto em seus trâmites regimentais”.

Outro pedido de diligência foi feito por Sofia Cavedon no PLL 56/02, para saber detalhes sobre a possibilidade de implantação de programa de educação para afrodescendentes junto à Secretaria Municipal de Educação, a fim de “conhecer o Parecer daquela secretaria sobre a pertinência e responsabilidade da mesma sobre o tema” (p. 8). O pedido é encaminhado ao prefeito João Verle. Como situação, Cavedon faz o contato entre Legislativo e Executivo em 26 de agosto. Em novembro, o prefeito responde:

Tenho a informar que a Secretaria Municipal da Educação tem entre suas políticas básicas a universalização do ensino para garantir a todos os segmentos da sociedade o acesso à cidadania, na perspectiva da inclusão social dos segmentos historicamente excluídos, com políticas públicas de reparações. No entanto, salientamos que não é competência do Município a educação privada de ensino fundamental e médio e de cursos livres, conforme norma imposta pela LDB, Lei 9394/96.

As diligências são pedidas por qualquer comissão, não se restringem à CECE. No caso do PLCL 10/05, a diligência é pedida pela CUTHAB, e reiterada pela comissão. Com base nessa informação, Clênia Maranhão dá parecer pela rejeição de todo o projeto. Essa reiteração dos pedidos de diligências é comum, como no PLL 105/02, sobre grupos escoteiros nas escolas. Na Comissão de Educação, Maria Celeste pede diligências para averiguar a viabilidade da instalação e do funcionamento de grupos nas escolas. O pedido foi oficiado em 9 de dezembro de 2002. Em 23 de maio de 2003, o vereador Dr. Goulart encaminha novamente o processo para a CECE, sem resposta. Na CECE, Pedro Américo Leal solicita nova diligência e, em 26 de junho de 2003, novo ofício é encaminhado, o qual é respondido. O prefeito João Verle, por meio de ofício, desincentiva a proposição:

[...] tenho a informar que, consultada a Secretaria Municipal de Educação, a mesma opina no sentido de que a política pedagógica do Município tem por objetivos a afirmação da cidadania e a parceria com a comunidade escolar em ações cotidianas,

embasadas na prática democrática e inclusiva, com ampla participação do Conselho Escolar e contemplando a abertura dos espaços escolares para atividades comunitárias em horários alternativos. Ressalto que, em algumas localidades da cidade, este é o único espaço disponível para a prática de atividades comunitárias. Considerando os argumentos acima elencados, entendo que os espaços das escolas da Rede Municipal já são utilizados pelos diferentes segmentos da sociedade em cumprimento à Lei Municipal 8.618/2000. (p. 25).

Diferentemente das outras diligências, o prefeito não enviou o parecer interno relativo à consulta. A argumentação recolhe argumentos constantes da legislação municipal e é de caráter genérico, o que revela o interesse em desqualificar a proposta. No PLL 253/06, sobre medidas contra a violência, na CECE, Margarete Moraes pede que baixe em diligência o projeto, a fim de que a Smed esclareça “se já existem iniciativas relativas ao tema abordado no projeto e possíveis compatibilizações entre o que esteja em execução ou em projeto no âmbito do Executivo e o proposto pela nobre Vereadora” (p. 36). Foi arquivado no ano seguinte, sem resposta do Executivo.

O pedido de diligências deve, portanto, retornar às suas origens: deve ser instrumento de consulta dos vereadores à administração. Permitir que a diligência sirva para obstaculizar um projeto, o que de fato decorre da falta de resposta, não colabora para a construção de políticas públicas.

4.7.5 Contestação

A contestação é um recurso do vereador. Em geral, ocorre no âmbito das comissões permanentes. Quando um parecer de uma comissão é contrário ao interesse do vereador autor, este tem o recurso de contestar o parecer, e o relator, se julgar procedente, tem a oportunidade de mudá-lo. É, portanto, um elemento do processo de negociação; instrumento refinado, já que na contestação, muitas vezes, os autores apresentam, além de suas emendas, novos e apurados argumentos que têm o objetivo de dar conta das restrições impostas pelos pareceristas.

É o que ocorre, por exemplo, quando a Comissão de Justiça novamente dá pela rejeição do PLL 82/02, após a vereadora Sofia Cavedon ter apresentado emendas. Nesse instante, Cavedon contesta o parecer, reiterando que a procuradoria, apesar de constatar problemas, deu parecer pela tramitação. Quer dizer, para ela, cada parecerista de comissão retira do parecer da procuradoria aquilo que bem lhe convém, manipulando a opinião do procurador em proveito próprio. O que é pequeno óbice para um é obstáculo para outro. E a contestação vai adiante, assinalando que as emendas atendem às solicitações da comunidade

após debates. Os óbices foram sanados, entende a vereadora, ao contrário do que prega o parecer do vereador Paulo Odone. O conflito está bem expresso na seguinte passagem:

Equivoca-se a Comissão de Constituição e Justiça ao apontar existência de óbice à tramitação da matéria e de não entender que as emendas apresentadas visam sanar os vícios da proposição, equivoca-se ainda ao apontar novos óbices, relativamente aos artigos 5º, 6º e 7º. Manter esses óbices seria limitar o papel do vereador como legislador. De que serviriam leis se não houver a devida fiscalização, se não houver regulamentação por parte do poder competente para esse ato? Esses dispositivos, apontados pela CCJ, devem ser entendidos como obrigatórios e necessários em qualquer diploma legal, caso contrário, estaríamos fazendo leis inócuas, pois não seriam fiscalizadas e muito menos regulamentadas. E sabemos que existem inúmeras leis que não são aplicadas por falta de dispositivos orientadores. (p. 64).

A explicação dessa estratégia vem da lavra da própria vereadora. Para Cavedon, é mais um caso de afirmação da ideologia, pois aponta que a CCJ diz que trabalha tecnicamente, mas, no fundo, trabalha politicamente, afastando-se da equidade quando do trato de proposições de diferentes parlamentares:

Mas poderia ainda afirmar que a CCJ não está sendo equânime em suas decisões ou não está mantendo registradas, para aplicação em casos semelhantes, suas jurisprudências. Assim, percebemos que os vereadores estão sendo agrupados em dois eixos: aqueles vereadores que criam obrigações para o governo e aqueles que contribuem para o governo. Ora, projetos de vereadores da base do governo não têm apontamentos tão severos quanto os registrados nos projetos dos vereadores que não fazem parte do governo. Cito somente dois exemplos para motivar minha argumentação: a CCJ, que aprovou parecer contrário à tramitação do nosso projeto alegando invasão de competência do Executivo, exarou parecer, da Lavra do Vereador Paulo Odone, aprovando sem ressalvas o PLL 124/05, do Vereador Márcio Bins Ely, que instituiu o Estatuto da Juventude, o qual em vários dispositivos adentra prerrogativas do Executivo impondo-lhe tarefas. (p. 64).

Cavedon critica duramente Paulo Odone. Recusa o argumento de que está legislando sobre propaganda comercial, pois quer o poder de legislar sobre publicidade de alimentos inadequados no meio escolar. Quer dizer, quer discutir a aplicação do ECA para proteger os estudantes da má propaganda: “Durante o horário escolar, os estudantes estão desacompanhados de seus pais. Assim, não há a proteção contra o abuso comercial. A proteção, nesse caso, deve vir do poder público” (p. 65). Sofia não tem sorte. Agora, na Cefor, o projeto também é rejeitado. DJ Cassiá Gomes, além de incorporar argumentos da procuradoria que são absorvidos de forma enviesada pelos sucessivos pareceristas, afirma que é competência do Poder Executivo e defende que “há aumento da despesa para a implementação da proposição sem indicação de fonte financiadora”. De fato, as comissões estão divididas, pois a CUTHAB aprova o projeto em 2002. Nessa comissão, Bernardino Vendruscolo, que sequer é do partido de Cavedon, apoia o projeto:

O projeto em questão tem objetivo educacional, incentivando a cidadania e visando o consumo de produtos saudáveis nas escolas públicas e privadas, proporcionando assim uma qualidade nutricional aos nossos jovens. Durante a infância e adolescência, a alimentação balanceada é importante, pois além de satisfazer as elevadas necessidades de nutrientes durante esta fase da vida, serve também para criar e manter bons hábitos alimentares para o resto da vida. (p. 71).

No PLL 197/07, que proíbe o uso de aparelho celular na sala de aula, o vereador Haroldo de Souza contesta o primeiro parecer da CCJ, dado por Nilo Santos, apoiado no parecer da procuradoria e pela rejeição da matéria. Souza contesta a decisão e encaminha emenda de sua autoria, para sanar o problema da punição ao aluno prevista no projeto original, o que possibilita a emissão de novo parecer da mesma comissão, pela aprovação. No PLL 48/01, do vereador Haroldo de Souza, sobre o ensino de primeiros socorros, Adeli Sell apresenta substitutivo na CECE. A tramitação parece não ter fim: vai à procuradoria para parecer, esta aponta problemas no artigo segundo do substitutivo; Adeli, em resposta, faz uma emenda, mas Almerindo Filho dá pela existência de óbice no substitutivo. Adeli Sell perde a paciência e contesta:

[...] estamos propondo a autorização desse complemento, não como inclusão no currículo escolar como matéria, estamos propondo como um tema transversal e interdisciplinar, assim como a educação ambiental e a educação para o trânsito, que devem ser temas trabalhados por todos os professores e atores do ensino e não como disciplina específica, com professor específico. Esses temas devem ser promovidos de maneira integrada, continuada e permanente aos programas educacionais já existentes na rede escolar. (p. 71a).

É oferecendo outro olhar que Neuza Canabarro contesta o parecer da procuradoria a seu PLCL 10/05, que institui a área escolar de segurança. Inicia-se uma batalha jurídica. A vereadora questiona o parecer da CCJ, que, como se sabe, dá uma orientação que, se seguida pelas demais comissões, significaria a rejeição do projeto. Em seu entendimento, ao contrário, “não normatiza as competências legislativas do Poder Executivo, mas trata das atribuições administrativas, algo totalmente diverso” (p. 18). A base de Canabarro é o inciso IV do artigo 94 da Lei Orgânica Municipal, a qual, segundo a vereadora, não regula a iniciativa de projetos:

Art. 94 – Compete privativamente ao Prefeito:
VII – promover iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:
- criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica;
- regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos;
- criação e estruturação de secretarias e órgãos da administração pública.

Para Canabarro, “importa ainda registrar que as competências legislativas têm como regra geral a iniciativa concorrente” e, quanto à alegação de inobservância do princípio de

separação, independência e harmonia entre os poderes de estado, ela afirma que “tal princípio vem sendo hoje interpretado pela moderna doutrina, mais no sentido de uma colaboração recíproca entre os Poderes e não como uma segmentação das funções do Estado” (p. 21). Canabarro também aponta um argumento interessante, que é o princípio da simetria constitucional, com base no Art. 49 da Constituição da República, que determina como competência exclusiva do Congresso Nacional “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes” (inciso XI), o qual, por simetria, Canabarro evoca para amparar seu projeto de lei frente à oposição do Poder Executivo. Também pondera que, se não há nada que afronte a separação dos poderes, bastaria, por parte do Poder Executivo, “apenas um pouco de boa vontade para encampar a ideia” (p. 22).

Ervino Besson, já falecido, defendia seus projetos com unhas e dentes, por meio de suas contestações. A novidade é que Besson contesta com base na imprensa, o que revela a importância que o legislador dá à opinião pública:

O projeto em análise é fruto de solicitação da comunidade para com este vereador, em função de acidentes ocorridos nos estabelecimentos de ensino, algumas vezes com consequências fatais [...]. Em matéria veiculada no jornal Diário Gaúcho, o jornalista Antonio Carlos Macedo, ao destacar a apresentação da proposição, menciona o caso de um cidadão que perdeu seu filho “esmagado por uma goleira”. (p. 10).

Na realidade, Besson anexa duas notícias da imprensa. Entretanto a segunda notícia é do próprio Diário Oficial de Porto Alegre, o que conta menos em termos de formação de opinião pública. Mas significa que há uma relação entre a elaboração do projeto e a sua repercussão. Quem faz lei também quer notícia. Notícia significa opinião pública, que também significa memória e voto. Voto, por exemplo, pode ser conquistado por uma posição de oposição. É o que faz Almerindo Filho, que critica parecer de Sofia Cavedon. É uma contestação dissimulada, inserida no parecer técnico de comissão. O vereador Almerindo Filho, pela CCJ, dá pela inexistência de óbice. Mas isso não significa que o novo parecer não dialogue com os anteriores. Almerindo critica Sofia Cavedon:

Em relação ao Parecer da CECE, não vejo vinculação alguma com a Associação Brasileira de Brinquedotecas, porque não será copiado nenhum modelo e sim criadas brinquedotecas nas escolas municipais, e quanto ao fato de já existirem brinquedotecas nas escolas municipais, não impede a tramitação do projeto. (p. 27).

O diálogo é sempre presente em relação a pareceres. Quando o PLL 98/01, de Cassiá Carpes, sobre isenção de pagamento de transporte escolar, começa a sofrer resistência do governo petista, ele faz de tudo para dobrar o governo, mas não consegue. Até contesta

parecer em 28 de agosto de 2001. Ele sabe que, se não mudar a posição da CCJ, o projeto não vingará:

Discordamos da leitura que, nesta questão, tem o nobre vereador Luiz Braz, ao evocar o Art. 5º da Constituição Federal, onde “todos são iguais perante a lei”, eis que os legisladores, ao estabelecerem tal mandamento, deixaram a interpretação à sensibilidade e sabedoria a interpretar a lei, em defender quem se encontre abaixo dessa isonomia, pois presume-se que o estado de isonomia é poder ter o acesso à formação educativa e toda infraestrutura para qualificação desta. (p. 22).

No PLL 5/05, que isenta pagamento de taxas de inscrição no vestibular, a vereadora Manuela d’Ávila, proponente, contesta o veto da procuradoria, alegando que, pela Constituição da República, a educação deve ser promovida com a colaboração da sociedade, então “a iniciativa privada, s.m.j., não se encontra à margem da sociedade, é parte integrante da mesma, portanto deve ser chamada para dar sua contribuição” (p. 5). E salienta que a maioria das entidades não tem fins lucrativos e recebe “verbas para a sua subsistência, logo, a isenção de cobrança de algumas taxas de inscrição não levaria a entidade de ensino superior à bancarrota” (p. 7). Por essa razão, sua autora, Manuela d’Ávila, solicita prosseguimento do projeto. A vereadora também faz sua contestação ao parecer da procuradoria. Uma das estratégias de defesa interessantes é o uso de exemplos de outras câmaras municipais para ratificar a posição. Manuela usa o exemplo do PL 172, da Câmara de Vereadores de São Paulo, sobre o mesmo tema. Mas antes faz a enumeração das funções da CCJ em ambos os legislativos, para mostrar que a função é a mesma. Com isso, quer criar um constrangimento aos vereadores da CCJ, que, assim, poderiam alterar seu parecer. Nesse caminho, acaba revelando onde se inspirou para sua contestação – a CCJ da CMSP:

Cabe salientar, que a grande maioria dessas entidades são, a título fiscal, entidades sem fins lucrativos. Assim, estas, até recebem do governo verbas para a sua subsistência, portanto, a isenção de cobrança de algumas taxas de inscrição não levaria a entidade de ensino superior à bancarrota. Portanto, seria até um contrassenso alegar que este PL estaria interferindo na atividade econômica de maneira a coagir as entidades de ensino. (p. 13).

Mesmo tendo a autora do projeto usado o mesmo argumento da parecerista, Manuela consegue demonstrar que existe diversidade no entendimento do que seja *interferência na atividade econômica*, e a causa “leva a crer que o Parecer extrapolou a função de análise técnica legal, regimental e constitucional do Projeto e acabou por exarar um Parecer político, o que, obviamente, prejudica a sociedade” (p. 13). Manuela não quer dizer, mas o *parecer político* a que se refere é contra ela, contra seu partido, em primeiro lugar. Ela lembra que, no mesmo artigo 170, que os vereadores julgam ofendido, está indicado, em seu item VII, que o “princípio da redução das desigualdades regionais e sociais” deve ser observado pela ordem

econômica. A vereadora anexa o referido parecer e listagem onde consta a aprovação pelas comissões daquele Legislativo – Constituição e Justiça, Educação e Cultura, Saúde e Finanças. O parecer à contestação apenas ratifica, sem contra-argumentar, a posição anterior, e o parecer é aprovado. Agora, Márcio Bins Ely vota a favor, mas com restrições. Com rejeição na CCJ, o processo é arquivado.

Outro caso de contestação é protagonizado pelo vereador Adeli Sell (PT), que já contestara outro projeto, acima narrado e novamente o faz, para defender seu substitutivo a projeto original de Mônica Leal (PLCL 28/05), e ainda assim vê o projeto arquivado. Ele só queria colocar dentistas mais próximos das escolas. Quando seu substitutivo, que flexibiliza e inclui a iniciativa privada, sofre veto pela CCJ, ele contesta o parecer:

As alterações feitas na redação através do Substitutivo são semelhantes a leis de adoções já aprovadas nesta Casa, como a Lei Complementar nº 136/86, que dispõe sobre adoção de equipamentos de lazer e cultura; Lei 6215/88, que dispõe sobre adoção de escolas por empresas ou pessoas físicas; e a Lei 8959/2002, que dispõe sobre adoção de monumentos no município de Porto Alegre e dá outras providências. (p. 12).

Além disso, completa o vereador:

Ora, nobres vereadores desta Comissão, como é que o parecer 549/05 do substitutivo apresenta disparidade normativa quanto ao Art. 94 da Lei Orgânica, bem como no parágrafo único do Art. 2º se, primeiramente, não estamos em nenhum momento dispendo sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal e não estamos, também, criando estrutura para possível adoção dos laboratórios, pois a estrutura funcional, com corpo técnico, já existe, para possível parecer favorável das adoções.

O Parecer ainda informa que no Art. 3º designa a Secretaria Municipal de Saúde para proceder à adoção dos ambulatórios, mas o que está realmente escrito no parágrafo 3º do Art. 2º é que fica a Secretaria Municipal de Saúde responsável por centralizar e verificar os possíveis interessados em adotar os ambulatórios odontológicos nos postos de saúde [...] assim como as adoções dos monumentos e praças ficam sob responsabilidade da SMAM (Secretaria Municipal de Meio Ambiente. (p. 12).

A argumentação de Adeli Sell é contundente, inquestionável e produz efeitos. Carlos Todeschini (PT), do mesmo partido de Sell, introduz uma emenda supressiva do citado parágrafo 3º do artigo 2º do projeto. Paulo Odone (PDT), que havia se manifestado contrário, recua e é favorável à tramitação. Odone afirma que Sell

[...] não incorporou ao processo ou ao projeto nenhum elemento novo hábil para afastar o vício de iniciativa que o compõe [...], entretanto, o Vereador Carlos Todeschini (PT) providenciou a confecção da Emenda 01 ao Substitutivo [...] afastando, portanto, o vício apontado anteriormente, tornando a proposição apta a prosseguir sua tramitação nesta casa. (p. 15).

O argumento de Odone é a prova de que sempre se trata de uma relação de troca, que é também o exercício de um poder.

No PLL 240/05, que autoriza o prefeito a disponibilizar merenda escolar para alunos carentes nas férias, quando informada a rejeição pela Comissão de Justiça, Manuela d'Ávila anexa contestação idêntica à juntada ao PLL 229/2005, processo 4.823/05. Ora, se Manuela já viu sua contestação rejeitada pela mesma comissão em projeto anterior, por que encaminhou texto de idêntico teor? Podemos cogitar dificuldades para refazer a pesquisa e fundamentar novo parecer ou fato de que não importava o parecer, já que o parecerista da comissão seria agora Carlos Todeschini, do mesmo campo político da autora, o que garantiria então a aprovação do parecer.

Há momento em que as contestações são objeto de resposta pelos vereadores. Esse discurso que emerge na ofensiva dos pareceres dá muito bem a tônica dos debates do Legislativo. Quando da tramitação do PLL 106/05, de Sofia Cavedon e Manuela, após ver duas emendas rejeitadas, o vereador Todeschini faz três emendas e percebe a dificuldade de ser ouvido. As comissões, quando se trata do mesmo parecerista, raramente voltam atrás em suas decisões. Ninguém convence ninguém. As comissões permanentes não negociam, dificilmente voltam atrás. Diz a respeito o vereador Paulo Odone (PDT) em seu parecer pela CCJ à contestação do vereador:

O Vereador Carlos Todeschini, em Contestação, enfatiza que o estabelecimento de diretrizes não gera malferimento aos dispositivos constitucionais por vício de iniciativa, haja vista apenas fazer uma mera menção aos órgãos do Executivo, sem, contudo, denominar ou definir aquele responsável por determinada função, sobressaltando que a escolha pertence ao Executivo Municipal. No entanto, não sendo introduzido na Contestação ou Processo nenhum elemento novo hábil a afastar, de fato, o vício detectado, mantenho o entendimento anterior, ratificando, pois, a presença de óbices legais que impedem a tramitação da Emenda nº 02. (p. 23).

A resposta às contestações, como um novo discurso, emerge nos pareceres. No PLL 98/01, sobre isenção do pagamento de tarifa para estudantes no transporte coletivo, o primeiro parecer, de autoria de Sebastião Melo, que dava pela aprovação do projeto pela Cefor, é rejeitado com votos contrários de todos os seus integrantes – Adeli Sell, João Carlos Nedel, João Antonio Dib e Carlos Alberto Garcia. Defende Sebastião Melo:

Nas comissões que o rejeitaram, o principal argumento da inconstitucionalidade era a discriminação. Ou seja, por privilegiar só estudantes da rede pública, seria inconstitucional. Ora, isso é absurdo. Muitos idosos já andam hoje gratuitamente em ônibus na Capital. A única exigência é que tenham 60 (sessenta) anos, no mínimo, e a carteira. Ninguém falou que deveria ser estendida a isenção para todas as pessoas, porque todos pertencem ao mesmo gênero humano. Ninguém, por consequência, alegou inconstitucionalidade nesse caso. [...] A Isenção é uma possibilidade

constitucional, com previsão em leis, sendo um meio que o setor público encontra para promover políticas de inclusão social, de promoção social e de desenvolvimento, plenamente legítima. [...] Ainda mais quando se dirige para estudantes da rede pública, que na sua vida estudantil já concorrem em grande desigualdade de oportunidades com os filhos das classes mais abastadas, os quais acabarão, mais tarde, por abocanhar quase todas as vagas disponíveis na rede universitária pública. (p. 33-34).

Essa argumentação retoma o ponto de vista do vereador Cassiá Carpes acima descrito. Tal onipresença pode ser notada também quando Clênia Maranhão, no PLL 128/01, do vereador Cassiá Carpes, respondendo à vereadora Sofia Cavedon, autora de um parecer substancioso com o qual pretendia derrubar o projeto, aponta o mérito da questão e critica Cavedon:

Há mérito na matéria em questão. Obrigo-me, no entanto, a rechaçar os motivos que levaram a vereadora Sofia Cavedon a rejeitar o Projeto e a Emenda número 1, pois o tema é gritante, por demais necessário o seu tratamento em nossas escolas. Em pesquisa realizada pela ONU em 2001, cerca de 85 por cento dos crimes no Brasil são motivados pelo consumo de drogas. Cabe-me questionar se Porto Alegre está tão distante dessa realidade nacional, a ponto de não necessitarmos tratar do tema nas escolas do município. (p. 19).

Enfrentamento raro, que se justifica pelos projetos assistencialistas desenvolvidos pelo vereador, com atendimento de populações pobres e que angaria adeptos. Alinhamento intercomissão? Talvez. Alinhamento político-partidário? Também. Quem não é do partido do governo, apoia o projeto, que dá ônus ao prefeito. Na Comissão de Saúde e Meio Ambiente, Ervino Besson também aprova o projeto: “O local mais apropriado para tratar destes assuntos e realizar um trabalho de prevenção ao uso de drogas é justamente a escola” (p. 22). E completa:

Levando em consideração os argumentos da Vereadora Sofia Cavedon no parecer de Fls 15 a 17, é impossível que o Conselho Municipal de Educação não leve em consideração um projeto de lei que busca atacar um problema que vem prejudicando o crescimento dos jovens e que seguramente terá reflexos no desenvolvimento da sociedade. É necessário que se demonstre a preocupação do vereador que propôs esta lei em resolver a problemática da droga. O que se busca é a possibilidade de abordar este tema em sala de aula. A forma e a maneira de ser tratado será devidamente definida através do Conselho. (p. 23).

Mesmo conseguindo adeptos e tamanha reação, com contestações sucessivas, em 23 de setembro de 2002, o vereador Cassiá Carpes solicita a retirada da tramitação de seu expediente e o projeto é arquivado. Por que Cassiá teria feito tantos movimentos? É provável que tivesse a expectativa de votar o projeto, contudo, como sentiu que não conseguiria aprovação, retirou e retornou sem sucesso. O processo é arquivado em fevereiro de 2003.

O mesmo enfrentamento ocorre com o PLCL 07/03, do vereador Ervino Besson, que queria o passe livre para estudantes carentes. Frente às contestações de seus colegas, Besson

faz uma extensa defesa, apoiando-se na Constituição e rejeitando o argumento de que busca alterar o transporte ou a política educacional. Diz:

Com efeito, o projeto de forma alguma busca “alterar o funcionamento da administração do transporte coletivo municipal” e muito menos “da política municipal de ensino”, portanto, não interfere na estrutura da administração pública. A alternativa que se apresenta apenas propõe uma solução para os problemas anteriormente descritos, bem como assinala a fonte de recursos necessária para a implementação da proposição. (p. 27).

Encontramos também réplicas a contestações. É o que faz Manuela d’Ávila, em uma contestação contra a manifestação da CCJ. Na Comissão de Constituição e Justiça, Almerindo Filho é seu relator. Ele não é do campo político da vereadora e cumpre o papel de crítico contumaz, como Manuela já havia feito em processo de Mônica Leal. Primeiro diz: “a autora apresenta o Projeto sob a forma de Lei autorizativa. Ao tratar no Projeto de Lei sobre autorização de criação de Programa educacional-cultural, está impondo uma ordem ao Chefe do Poder Executivo em matéria que é de sua competência.” (p. 11). Para o vereador, os projetos autorizativos já têm jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, já que “lei autorizativa, versando sobre matéria privativa do Executivo, acaba impondo uma obrigação, padecendo, assim, de vício de iniciativa, por envolver matéria de competência do Executivo, notadamente no que se refere a firmar parcerias, celebrar contratos e convênios.” (p. 11). Nesse sentido, cita duas ementas de ações julgadas como vício de iniciativa. A manifestação pela natureza de óbice cria impedimento ao projeto.

A vereadora Manuela faz então sua contestação. Nesse momento, tem início uma luta jurídica interna. Estamos no campo do debate e da interpretação jurídica. Manuela também utiliza exemplos de outros parlamentos a seu favor. Ela localiza no Senado o parecer nº 1.076/05, da Comissão de Educação, sobre projeto de lei do Senado, de autoria de Augusto Botelho, que autoriza a criação da Universidade Federal Rural de Roraima, publicado no Diário do Senado Federal, em que consta:

Na verdade, a constitucionalidade de matérias autorizativas, como as relativas à criação de escolas, tem sido objeto de interpretações divergentes. Há quem aponte, como obstáculo para a sua admissibilidade, o disposto nos arts. 61, parágrafo primeiro, II, e 84, da Constituição Federal, que preveem a prerrogativa exclusiva do Presidente da República na iniciativa de leis que tratem da criação de órgãos da administração pública.

É outro, todavia, o entendimento do Senado Federal. A constitucionalidade da matéria sustenta-se no Parecer número 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Segundo esse Parecer, da Lava do Senador Josaphat Marinho, “o efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência”. (p. 10-11).

Manuela argumenta que, se no Senado Federal são permitidos processos autorizativos, o mesmo pode ser feito nas câmaras municipais. A iniciativa autorizativa tem valor simbólico:

é uma forma de obter reconhecimento. Dar a ideia é importante na carreira política e significa a propriedade da coisa. Inúmeros projetos autorizativos repousam nas prateleiras do Executivo. Por que tanta energia é então gasta neles?

Para o político, o debate de ideias basta. A arena política tem conteúdo. O tempo passa no parlamento. Joga-se com as palavras para ter ideias que não podem ser executadas. Entre os instrumentos à disposição dos parlamentares, há um especial para o registro das ideias: a declaração de voto, objeto da próxima seção.

4.7.6 Declaração de voto

O voto em separado, ou a declaração de voto, é uma estratégia do vereador para manifestar-se em relação a projeto de lei cuja natureza provoque conflito entre sua posição ideológico-partidária e a relação com seu público eleitor. É a explicação detalhada da posição de um vereador no encaminhamento de votação de um projeto. No PLL 69/02, de João Carlos Nedel, que autoriza o funcionamento de creches no horário noturno, Juarez Pinheiro assinala em parecer da CCJ algo muito interessante: a instituição do voto em separado. Ele não é comum, mas enriquece muito a tramitação. Pinheiro expressa que é competência normativa do Conselho Municipal de Educação dispor sobre as regras pertinentes à educação infantil e, portanto, o projeto contraria disposições municipais (Lei nº 8.198/98) e a Lei Federal nº 9.394/96. Então, não se trata sequer de autorizar o Poder Executivo, já que o poder de organizar o que pretende o projeto é do Conselho Municipal de Educação. Entretanto assinala que “inexiste proibição legal que impeça o funcionamento noturno destes estabelecimentos” (p. 48). Além disso:

[...] a proposição afronta disposições da Constituição Federal – Art. 2º. – quanto à harmonia e independência entre os Poderes e dispositivos da Lei Orgânica do Município – Art. 94 e incisos – pois a autorização de funcionamento de instituições de educação infantil à noite, requererá, do executivo, a alocação de pessoal com disponibilidade no referido horário, bem como remuneração dos mesmos em conformidade com o que dispõe a legislação que regula o trabalho noturno, além de, necessariamente, promover a adaptação da estrutura das instituições, para que possam receber com segurança e qualidade os alunos – crianças de 0 a 6 anos, que necessitem utilizar o serviço, o que obviamente importa em aumento de despesa com pessoal e com recursos para provimento da estrutura necessária. (p. 49).

Outro processo em que aparece uma declaração de voto é o PLL 197/07, que proíbe o uso de celular na escola, de autoria de Haroldo de Souza, que é da base aliada. O projeto estava prestes a ser aprovado, mas a bancada do Partido dos Trabalhadores o rejeita e faz uma declaração de voto, o que é raro em termos de processos. Nessa declaração, encontra-se a

reafirmação da concepção pedagógica do PT. A bandeira da autonomia escolar foi a bandeira petista por excelência. Permitir que seja ultrajada não passa pela cabeça dos vereadores do PT. Declarar o voto é afirmar a continuidade da defesa da autonomia escolar: “não podemos esquecer ou negar que os instrumentos de tecnologia de informação e comunicação fazem parte do dia a dia das pessoas, principalmente as crianças e adolescentes e que, bem utilizadas e sob orientação, potencializam o aprendizado e o conhecimento”.

A declaração de voto é sempre a última saída do vereador para registrar sua posição. O PLL 224/01, de Ervino Besson – que terminou rejeitado –, um projeto simples, que só suprimia o item endereço das carteiras de passagem escolar, foi refutado por José Valdir (PT), que não só foi contra em seu parecer, pela CCJ, como também fez questão de registrar, no momento da votação, seu descontentamento:

O projeto me parece inócuo como instrumento de combate à violência, até porque numa situação limite (sequestro, por exemplo) o delinquente tem uma pluralidade de formas de coerção e acesso à residência de suas vítimas. O projeto também não apresenta dados a respeito da realidade que pretende combater com a proposição. No entanto, voto a favor, para não inviabilizar a pretensão do vereador. (p. 18).

A declaração de voto é sempre ideológica: o vereador que a faz quer mostrar suas ideias e convicções. É uma forma de se defender das críticas de sua base eleitoral, é claro, já que a declaração de voto permite justificar a tomada de uma posição – “o que não está nos autos não existe”, máxima do direito que aqui tem sua expressão. O vereador presta, assim, uma *informação* ao seu eleitor quanto à sua posição. Não é à toa que ele acredita nisso: é que o vereador preza a informação de uma forma geral, como veremos a seguir na próxima seção.

4.7.7 Informação

Se a declaração de voto é um modo de informar ao cidadão uma atitude, é porque, de certa forma, o vereador acredita na importância da qualidade da informação inserida ao longo dos projetos de lei. A informação é a base da boa argumentação, isto é, do convencimento, e só ocorre quando o vereador demonstra conhecimento de causa, seja por leitura aprofundada do tema, seja pela sua experiência. É possível constatar isso nos pareceres: quando um vereador não tem o que dizer de um projeto, apenas coloca as expressões *pela aprovação*, após o resumo da matéria de que trata o projeto. Agora, quando o vereador tem conhecimento de causa, tem informação, ele desenvolve seus pareceres. Ele dá uma informação consistente capaz de produzir convencimento. É o que ocorre no PLL 105/02, quando a vereadora Sofia Cavedon posiciona-se contrária à instalação de grupos escoteiros nas escolas, como pretende

o vereador Dr. Goulart. O projeto, em virtude da falta de unanimidade dentro das comissões, vai à CECE, onde tem dois pareceres. O primeiro, de Sebastião Melo, pela rejeição, obtém empate; o segundo, de Sofia Cavedon, pela rejeição de todas as peças, é aprovado. São os seguintes os argumentos que levam ao arquivamento do projeto:

Embora o projeto não explicita custos para sua execução, na Exposição de Motivos faz referência à necessidade de se dispor de algum tempo dos profissionais que venham a se envolver com o movimento dos escoteiros. Os professores, quando dedicam algumas horas de seu trabalho a projeto extracurricular, precisam ser substituídos no seu trabalho junto ao aluno, o que implica em aumento de gasto de pessoal. [...] O projeto fere a autoridade do Executivo ao imiscuir-se em matéria que é de determinação do Senhor Prefeito Municipal. O Substitutivo nº 1 e a Emenda nº 1 ao Substitutivo nº 1 tornam-se inócuos uma vez que, além de autorizar o Executivo a realizar algo que já é de sua competência, propõe a abertura de espaços em horários alternativos nas escolas, o que já ocorre na Rede Municipal de Ensino. (p. 48-49).

O mesmo ocorre em relação ao PLL 134/02, da vereadora Maria Luiza, que quer creches para crianças portadoras de HIV. Nas comissões, o projeto é dado pela aprovação na CCJ, mas Marcelo Danéris, na CUTHAB, dá pela rejeição em extenso parecer. Ele está defendendo a causa governista, já que faz parte de sua base. Danéris vê a iniciativa por outro aspecto: “Em nosso entender, o projeto em tramitação gera uma discriminação, pois a criança soropositiva não deve ser separada, isolada, mas deve ter acolhimento por integração para convívio com as demais crianças.” (p. 8). Para o vereador, a atual política é integradora, já que atende, sem discriminação, crianças com e sem HIV. Mas Danéris vê ainda outros problemas:

Além disso, se não houvesse todas essas questões a inviabilizar, em nosso entendimento, a presente iniciativa, outras questões a tornariam inaplicável: o projeto não determina o número de vagas a serem disponibilizadas, ou seja, o número de crianças a serem atendidas; quais regiões da cidade teriam maior incidência e demanda de crianças soropositivas, como se daria seu deslocamento. Assim, temos mais uma discriminação, porque, se instalando a creche em determinada região, as demais estariam sendo preteridas, pois não há critérios para indicar onde se instalar. Sem contar que a construção da creche demandaria recursos, com as obras e profissionais a serem contratados, gerando despesas, o que fulminaria o caráter autorizativo do Projeto.

A sutileza da informação aparece, por exemplo, quando o vereador se recorda de que é preciso voltar aos conceitos. É o que faz Manuela d’Ávila, no PLL 230/05, que trata da aplicação de arte em grafite nas escolas. Frente a um parecer contrário, a autora responde com uma extensa manifestação em defesa de seu projeto e faz a distinção entre grafite e pichação:

Sujeira, marginalidade, poluição visual ou arte? Grafite e pichação geralmente são associados aos três primeiros. No caso da pichação, realmente a arte se dispersa nas rixas dos diferentes grupos. Já o grafite, quando olhado pelo ponto de vista correto, é uma manifestação artística muito rica. E é pela razão dos dois grupos serem confundidos, que a maioria deles não gosta de comparações. Comparações, que

pesam mais para os grafiteiros, devido à associação da lata de tinta spray com os pichadores. Grafites são desenhos e pinturas, obras de arte que enfeitam as paredes e muros da cidade. Elas surgem da noite para o dia na paisagem urbana. Sempre coloridas, têm como objetivo o embelezamento. Pichações são assinaturas, declarações de amor ou ódio, rabiscos que estragam paisagens bonitas, prédios bem arquitetados e viadutos bem construídos. Os objetivos principais são desafiar limites e a ordem pública, além de sujar ainda mais as cidades e chocar os cidadãos. (p. 11).

No PLL 53/01, que autoriza o prefeito a instituir o ensino supletivo de primeiro grau, o processo segue para a Cefor, e o vereador Professor Garcia dá pela rejeição. Ele retoma os argumentos de invasão da esfera do Executivo, bem como afirma que ainda restam artigos que terminam por criar despesa ao Executivo. Mas ele traz uma nova informação:

Por derradeiro, ainda, cabe alguns esclarecimentos no atinente ao mérito do projeto, o que valoriza sem dúvida a intenção do autor. Pois, conforme informes recebidos, a Secretaria Municipal de Educação – SMED – já desenvolve o Serviço de Educação de Jovens e Adultos – SEJA, desde 1989, e o Movimento de Alfabetização – MOVA-POA, este com início em 1997, dentro de atendimento de proposta pedagógica daquela secretaria. Ainda, para esclarecer, a Coordenadora do SEJA/SMED informa: no final do ano 2000 atendemos 6.844 alunos nas 291 turmas do SEJA, contando com um quadro de 270 professores. Atendemos 57 turmas e 596 alunos do MOVA. Comunica, também, que as turmas do MOVA funcionam através de convênios com entidades da sociedade civil, trabalham com a alfabetização e funcionam nas comunidades mais longínquas. E conclui: ressaltamos que o município de Porto Alegre já atende, através da Secretaria Municipal de Educação, a demanda proposta pelo vereador. (p. 17).

Quer dizer, a proposição incide em iniciativas já em andamento no Executivo. Por que os vereadores não se informam antes sobre os projetos em andamento? Essa pesquisa não seria papel de suas assessorias, inclusive das bancadas? Entretanto, mesmo com um parecer bem fundamentado, Garcia vê rejeitado o parecer, pelo voto dos vereadores Antonio Hohlfeldt, Ervino Besson e João Dib. Adeli Sell é o único petista favorável na Comissão.

Quando não há informação suficiente, o natural é buscar a informação. É o que coloca o vereador Elói Guimarães que, em novembro de 2001, dá parecer pela rejeição, na CCJ, do PL 240/01, que institui passagem escolar unificada no serviço de transporte coletivo por lotações. Para Guimarães, relator, há detalhes técnicos que precisam ser considerados. O primeiro é que o sistema de lotação não possui metodologia de cálculo, não possui um índice de passageiros por quilômetro (IPK) e outros elementos que constituem a planilha de custo, “o que determina, em consequência, a impossibilidade de repassar custos de uma categoria de passageiro para outra” (p. 7). Para o relator, o projeto de lei tem o risco de inviabilizar a prestação do transporte, pois não pode distribuir custos afetando a manutenção do serviço. Como também não permite passageiros em pé, não há modo de o sistema aumentar seus lucros. Para o vereador, o efeito é que o projeto contraria artigo da Lei Orgânica sobre a

defesa do equilíbrio econômico do sistema. O parecer é aprovado pelos vereadores Estilac Xavier, Isaac Ainhorn, Juarez Pinheiro e Luiz Braz; é arquivado.

Assim também foi arquivado o PLL 268/01, que institui as brinquedotecas. Com oposição do governo, negociado pelas comissões, o projeto é rejeitado na CECE, onde Sofia Cavedon, relatora, agrega novos argumentos contrários. Um deles é que as escolas da rede municipal de ensino de Porto Alegre já possuem brinquedos e demais materiais pedagógicos para os alunos; outro é que várias escolas já possuem também *brinquedotecas* conquistadas através do OP/Smed (orçamento participativo organizado pela Smed com as escolas municipais desde 1997). Para Cavedon, “o projeto fere a autonomia do planejamento político, administrativo e financeiro das escolas municipais” (p. 18). Segundo a vereadora, os lugares mais adequados para a instalação de brinquedotecas seriam os centros comunitários e as associações de bairros, para um uso mais amplo dos brinquedos. E, finalmente, argumenta:

[...] cabe ainda informar que o nome “brinquedotecas” está registrado e é de domínio da Associação Brasileira de Brinquedotecas. Instituí-las nas escolas faria com que todas as escolas da RME se tornassem vinculadas a esta instituição, acarretando despesas para a escola e outras implicações administrativas. (p. 18).

No PLL 128/01, uma informação da mesma vereadora Sofia Cavedon foi essencial na mudança de rumos de um processo sobre inclusão de conteúdos sobre dependência química na rede de ensino. Ela lembrou que, em 27 de março de 2001, a CECE já havia discutido, em sessão de estudos, o tema da competência para incluir disciplinas ou conteúdos nos currículos escolares, discussão esta que serviu para a vereadora fundamentar seu parecer. Em outras palavras, a comissão, pela reunião, aprendeu a se posicionar frente às iniciativas. Ela lembra que, no município, essa tarefa cabe ao Conselho Municipal de Educação, além do Congresso e do Fórum Municipal de Educação. Fernando Záchia e João Bosco Vaz são contra o parecer, mas ele termina sendo aprovado porque conta com o voto de Maria Celeste. Haroldo de Souza, que sempre votou pela inclusão de matérias, aprova o parecer, o que parece sugerir que aceitou a restrição imposta à câmara.

É preciso fazer diferença entre a boa informação e aquela a serviço da dissuasão ideológica. No PLL 27/05, de Manuela d’Ávila, que oferece creches para alunos carentes, o parecer da CCJ, de Luiz Braz, contrário ao projeto, é aprovado. Seu argumento é que fazem falta no projeto justamente informações para a sua “efetiva aplicação”. Braz é opositor de Manuela no plenário, e usa do artifício da dúvida para questionar o projeto: “entendemos que o Projeto carece de maiores detalhes e informações, não ao fim a que se destina, mas às

situações contempladas, ou seja, se existem realmente contratos entre o município e as entidades prestadoras dos serviços de creche e onde são executados.” (p. 16).

A mesma estratégia é usada por Sofia Cavedon para o projeto de Manuela, sobre prioridades de vagas nas creches. A matéria é objeto de disputa entre os membros de uma mesma base, quando Cavedon (PT), também da educação, apresenta seu substitutivo ao projeto. Em realidade, ela apenas estabelece um critério de desempate no campo da matrícula – a preferência por filhos de jovens mães estudantes, critério a ser levado em conta no futuro, a cada nova vaga.

A novidade fica por conta do parecer da CCJ, que inclui uma informação nova: a ação do Tribunal de Justiça do Estado sobre inconstitucionalidade de reserva de vagas pelo poder municipal. Um acórdão de 2005, para deficientes físicos, declarou inconstitucional a reserva de vagas em Novo Hamburgo. A ideia de buscar em uma esfera superior informação para fundamentação de pareceres é interessante. Coloca em tela posições de outras instâncias e, aqui, de uma instância bastante legítima. Mas por que tais posicionamentos não foram exibidos por ocasião do primeiro parecer, de Luis Braz? Que tipo de argumentação é aquele que busca no interior da instituição a base legal para um projeto e que tipo é aquele que se vale de decisões de outra esfera? Trata-se de justificação legal ou estratégia argumentativa de outro nível? O tipo de reserva de vaga não autorizado pelo TJ/RS é comparável ao pedido pela vereadora? O parecer é contestado pela vereadora, já que se trata de estabelecer critérios de desempate numa matéria já autorizada a tramitar.

Os vereadores sabem que informação é poder. Daí que o contraponto à informação que os vereadores registram nos projetos de lei só pode ser feito pela análise dos pedidos de informação propriamente ditos. Quer dizer, ou o vereador tem a informação e a usa, ou a busca. O pedido de informação (PI) é uma proposição, mas não exige votação; é de tramitação simples, que precisa apenas ser anunciada.

Ao analisar 79 pedidos de informação, observei a grande diversidade de temas. A maior concentração de pedidos se dá naquela que é considerada a área de domínio do prefeito: foram encontrados 22 PI na área de *recursos humanos*. São pedidos de informação, em grande parte, sobre contratação de professores e disponibilidade de professores por escolas. Seguem-se os seguintes campos: *organização e funcionamento*, com 17 casos que envolvem os mais diferentes aspectos do funcionamento das escolas, desde pedidos de informação sobre atividades escolares, formas de seleção de estudantes, formas de contrato etc.; o *transporte escolar* vem em seguida, com 11 casos, em geral tratando do fornecimento de carteiras de passagem escolar; pedidos de informação que sinalizam um viés de *controle do Executivo*, 12

casos que envolvem desde gastos com divulgação de matrículas até o uso de verbas destinadas à educação; encontrei seis casos de PI sobre os *projetos educativos em andamento* na prefeitura; outros seis visam saber do *andamento de obras em escolas* da capital; cinco casos se referem à busca de informação sobre *andamento de políticas públicas*, entre eles destacam-se os PI sobre o Plano Nacional de Educação e o Plano Municipal de Educação.

A Tabela 9 registra os quantitativos de pedidos de informações por partidos e aqueles das comissões. Ao olharmos apenas os PI por partidos, o que encontramos? Uma notável constatação: durante o período em que o PT foi governo, sua base na Câmara Municipal não emitiu PI. Nenhum sequer. Até onde pude obter dados, a razão é que as informações que os vereadores necessitavam eram obtidas diretamente junto à Prefeitura, caso notável de favorecimento à base, que assim ficou liberada do processo burocrático. Já em relação aos demais partidos, que tiveram que apelar para a burocracia, foi assim a distribuição: PMDB, com seis pedidos; PDT, quatro; PTB, cinco; PP, oito; PSDB, apenas um. O DEM foi o único partido de direita a não pontuar. Quer dizer, a direita passou trabalho no governo petista para ter acesso à informação, já que o PP é o campeão de pedidos, seguido do PMDB, do PTB e do PDT. O quadro muda no governo Fogaça. Agora é o PT que passa trabalho, com 31 pedidos, quase a metade da produção do período ou do conjunto dos demais partidos somados. O que isso significa? Fora do governo, o PT assume seu papel de grande oposição. E não é só o PT que passa trabalho: o PCdoB, seu tradicional aliado, também exerce sua função de oposição, com 12 PI no período. Observe-se, no entanto, que os partidos da base aliada, ao contrário do período anterior, foram tratados democraticamente, tendo de recorrer ao expediente para obter informações.

Tabela 9 – Pedidos de informação sobre educação por partido e com origem nas comissões (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2004, 2005-2008 e 2001-2008)

Partido	2001-2004		2005-2008		2001-2008	
	f	%	f	%	f	%
Partido dos Trabalhadores (PT)			31	48,4	31	24,4
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	6	21,4	4	6,25	10	27,6
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	4	14,2	4	6,25	8	10,2
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	5	17,8			5	8,9
Democratas (DEM)						
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)			12	18,7	12	9,3
Partido Progressista (PP)	8	28,5				
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	1	3,5	1	1,5	2	2,5
Partido Popular Socialista (PPS)	3	10,7			3	5,3

Comissões	1	3,5	12	18,7	71	11,1
Total	28	100	64	100		100

Fonte: Sisprot, Câmara Municipal de Porto Alegre

A tendência fica mais clara quando vemos o número de pedidos de informação *aprovados*, por tendência. Os partidos de esquerda, sem pontuar durante o governo petista, chegam, no período seguinte, a 44,3% do total dos pedidos. No governo petista, os partidos de centro ocupavam o lugar de oposição ao governo, posição que o PT ocupará no governo Fogaça; o centro tem 19 PI aprovados entre 2001 e 2004, cerca de 60% da produção do período. Os partidos de direita vinham em segundo lugar, com oito pedidos e, curiosamente, desaparecem no governo Fogaça. Nesse governo, os partidos de centro também arrefecem no número de pedidos de informação, já que “não fica bem para aliado ficar *investigando* o Executivo”.

Tabela 10 – Número de pedidos de informação sobre educação aprovados por tendência político-ideológica (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2004, 2005-2008 e 2001-2008)

Partidos	2001-2004		2005-2008		2001-2008	
	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%	<i>f</i>	%
Partidos de esquerda: PT, PCdoB	0		31	77,5	34	44,3
Partidos de centro: PMDB, PDT, PTB, PSDB	19	59,2	9	22,5	25	39,7
Partidos de direita: PP, DEM	8	29,6	0		8	14,8
Total	27	100	40	100	67	100

Fonte: Sisprot, Câmara Municipal de Porto Alegre

Os pedidos de informação encarnam a transparência pública. Eles devem ser fortalecidos no exercício da democracia. Surpreende, entretanto, sua variedade quando se comparam os dados de solicitações de partidos aliados e de oposição. O lugar político interfere, assim, diretamente no exercício da função fiscalizadora, mas a verdade é que a oposição é que assume essa tarefa, muito mais do que os partidários do governo. Mas há ainda mais um instrumento central no trabalho do vereador para atendimento de demandas escolares: o pedido de providência.

4.7.8 Pedidos de providência

Logo que iniciei a pesquisa, o desejo de entender onde se encaixavam, na lógica processual, tanto o pedido de informação quanto o pedido de providências me deixou perdido.

Ambos são proposições, logo têm a mesma definição como matéria produzida pelo vereador no Legislativo. Mas têm pesos diferentes dos projetos de lei, já que não exigem votação e são encaminhados mediante leitura prévia no plenário. Quase como um projeto de menor valor, uma proposição de segunda classe. Esse lugar menor, com uma observação atenta, revelou-se inconsistente. Ao contrário, é um instrumento de grande valor. A ideia aqui é que o pedido de providência é uma forma de o vereador contribuir, no que concerne às políticas públicas, naquilo que é a *manutenção do sistema de ensino*. Ou seja, é a forma pela qual o Legislativo colabora com a manutenção das escolas. Vejamos.

Segundo Gonçalves (2001, p. 18), o pedido de providências destina-se a “solicitar (como o próprio nome diz) ao Poder Executivo alguma providência relacionada com a administração do Município”. Quer dizer, mais do que uma simples sugestão, no entendimento do autor, a qual “pode ser aceita ou não”, regra geral a prática tem demonstrado que o prefeito atende de forma razoável os pedidos feitos pelos vereadores, de tal sorte que restam confusas as possibilidades de obrigação dadas pela lei e pelos pedidos de providência. Quer dizer, a lei é uma proposição maior, mas nada garante que seja cumprida; o pedido de providência é uma proposição relativamente menos forte, mas, com dados do Legislativo, já é possível avaliar sua repercussão. Por essa razão alguns vereadores defendem que objetos de projetos de lei podem ser substituídos por pedidos de providência. A vantagem, no entendimento desses vereadores, é reduzir a zona de conflito entre as atribuições do Poder Executivo e do Poder Legislativo, além de reduzir o tempo de atendimento das demandas sociais. O argumento emerge em inúmeros projetos, como no PLL 69/02, que autoriza o funcionamento de creches no horário noturno. O Professor Garcia (PMDB), em seu parecer ao projeto na Cefor, concorda com seu mérito, entretanto reconhece que se trata de competência do prefeito e que os tribunais superiores definem que a decisão do parlamento “é política e soberana, mesmo contra a lei ou a Constituição, até que seja declarada ilegal ou inconstitucional” (p. 25). Mas salienta que, como a norma é autorizativa, o prefeito poderá sancionar ou não e assinala que merece uma análise cuidadosa, já que, em termos de sentido, “restará, somente, o pensamento ou o posicionamento político do Legislativo a respeito da questão” (p. 26).

Para Garcia, não se trata de proposição a ser efetivada por via de projeto de lei, mas por outro instrumento:

Seria o caso de Pedido de Providência (Art. 97 do Regimento), como medida político-administrativa. Medida legislativa adequada para o caso, como muito bem foi apontado pelo Vereador João Dib – “Ficaria muito bem um pedido de providências” – foi a expressão original daquele vereador.

Garcia é entusiasta do pedido de providências. Repete sua argumentação no PLL 119/05, que trata de incluir conteúdos de natureza histórico-cultural no currículo. Nesse tipo de projeto, como já apontei, professores são contrários à adoção de novos conteúdos no currículo. Garcia compartilha dessa ideia e rejeita a proposta do projeto. Como relator do parecer pela Cefor, diz que contraria a LDB e a Lei Orgânica, porque inclui programa educacional por meio de projeto de lei. Para o Professor Garcia, o Art. 94 da LOM é claro: “Ao Executivo cabe organizar e executar o plano de governo, administrar suas receitas e bens, dispor sobre a estrutura, a organização e funcionamento da administração municipal.” (p. 18). O vereador, contudo, sabe que a decisão do plenário é política e soberana, como foi apontado acima. Ele lembra Pontes de Miranda:

Ora, como mencionado foi, se a lei é nula e não existe, não pode gerar efeitos. Não se encontra no mundo fático e de direito. Não obriga seu cumprimento pelo Executivo. Este acatará o normatizado ou não. Poderá ser sancionado ou não. *Restarão, somente, o pensamento ou o posicionamento político do Legislativo a respeito da questão.* (p.19, grifos meus).

Para Garcia, não é que a ideia não tenha mérito, mas deve ser encaminhada por outro meio; ele sugere um pedido de providências:

Atualmente, como se sabe, uma das funções pouco difundidas e utilizadas pelas Câmaras de Vereadores, conforme alguns doutrinadores, seria a de “assessoramento” ao Poder Executivo, qual seja, mesmo pertencendo a partido diverso, de oposição, cabe contribuir concretamente com o governo, através de proposições, sugestões, projetos, devidamente encaminhados, direta ou indiretamente ao Executivo. (p. 20).

Frente a leis restritivas com relação à iniciativa dos vereadores e suas competências, eles se defrontam com o desafio: *como* afetar a administração municipal? Com seus projetos de lei, em primeiro lugar, instrumento reivindicado pelos políticos nas relações com o Poder Executivo. Mas frente à hipertrofia do Executivo e contra a submissão do Legislativo, coloca-se a necessidade do diálogo. Por que o pedido de providências não se adéqua a essa necessidade? Entendo que esse recurso é pouco valorizado porque não enseja discussão, não cria fóruns de debates; é simplesmente assinado e encaminhado. É uma peça que não tem ritual, não está no universo dos instrumentos *visíveis* da atuação parlamentar. Processos, ao contrário, têm rito sofisticado, indo para diversas instâncias e sendo objeto de vários detalhes do processo legislativo.

Com o PLL 429/03, que torna obrigatória a inspeção anual de saúde dos alunos, é a mesma coisa. Desarquivado por seu autor, Haroldo de Souza, é rejeitado pelo Professor Garcia no âmbito da CCJ. É a mesma posição, formada neste e noutros projetos de lei, a

respeito de invasão de competências do Executivo, sendo sugerido o uso do pedido de providências ou indicação. A recomendação de Garcia é reproduzida: é o caso do vereador Bernardino Vendruscolo. Quando o vereador José Ismael Heinen discutia o PLL 14/06, que dispõe sobre a instalação de faixas de segurança na frente das escolas, no seu parecer na CUTHAB ele fez questão de assinalar: “ressaltamos que a solução para o problema abordado no conteúdo normativo do projeto poderia ser facilmente alcançada, de forma mais célere e eficaz, com o encaminhamento ao Poder Executivo de um Pedido de Providências” (p. 12). Bernardino não tem sorte com seu parecer, já que o projeto terminou por ser aprovado.

Se formos levar adiante a proposta de análise dos pedidos de providência, argumentos não faltam em sua defesa. Comparado com o número total de projetos que tramitaram e foram analisados neste estudo, 114, o número de pedidos de providência é quase quatro vezes maior, 432. Além disso, a quantidade de temas abordados é superior. Enquanto que nos projetos aprovados foram encontradas 10 categorias, nos pedidos de providência encontrei 32, ou seja, três vezes mais. Há, no entanto, uma notável diferença entre o número de pedidos de providência do governo petista e do governo Fogaça. Enquanto que no primeiro foram atendidos 116 pedidos, no segundo o número triplica, para 316. Por que essas diferenças? Uma hipótese diz respeito à forma de encaminhamento das proposições. Enquanto que, no governo petista, as demandas que chegavam aos vereadores da base aliada eram encaminhadas através do Orçamento Participativo, no governo Fogaça ocorre a retomada das antigas práticas de encaminhamento de reivindicações, cujo efeito é uma valorização do Legislativo, por meio do retorno do uso dos pedidos de providência.

Como se sabe, a manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) é constituída de ações relacionadas à realização dos objetivos da educação escolar. Essa categoria do gasto público da educação foi estabelecida pela Constituição da República (Art. 212) e detalhada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Os itens de despesa que compõem a MDE são enumerados pelo Art. 70 da LDBEN, cujo inciso II é “aquisição, manutenção, construção e *conservação de instalações e equipamentos* necessários ao ensino” (grifos meus). De vários modos, a conservação de instalações e equipamentos direta e indiretamente ligados à educação escolar é parte das demandas de providências.

Os pedidos de providência provocam um efeito indireto: o de ataque aos órgãos públicos responsáveis por inúmeros serviços, em primeiro lugar. A EPTC é acionada quando há necessidade de adequação da sinalização e instalação de faixas de segurança e semáforos na frente das escolas, visando à segurança dos alunos; o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) é acionado para a manutenção de bueiros, bocas de lobo e problemas quanto ao esgoto

nas proximidades das escolas; o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU) é acionado quando o lixo se acumula nas proximidades das escolas e nos terrenos baldios, ao lado dos prédios escolares – pois podem ser foco de doenças; a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smam) é acionada quando necessária a capina ou a poda de árvores nas proximidades das escolas; o Departamento Municipal de Águas e Esgotos (DMAE) é acionado para solucionar os problemas de abastecimento de água nas escolas. Não há dimensão da infraestrutura da escola que não seja foco de um órgão público, daí que os pedidos de providência têm sentido.

Há diferenças entre a 13ª e a 14ª Legislatura. Por exemplo, enquanto que os temas de pedidos de providências com maior número de casos entre 2001 e 2004 foram remoção de lixo, sinalização e instalação de faixa de segurança, entre 2005 e 2008 a faixa de segurança, então em terceiro lugar, passa para o primeiro, seguido por pedidos de capina e poda de árvores. As medidas de segurança na escola, a cargo da EPTC, são, em maior ou menor grau, sempre objeto de preocupações através de pedidos de providência, mas variam os serviços que são necessários das demais secretarias: enquanto na 13ª Legislatura o DMLU dividia com a EPTC os serviços prestados às escolas, na 14ª Legislatura é a Smam que assume o protagonismo. Há também uma coincidência: o terceiro ano de cada legislatura é o momento em que há maior número de pedidos de providência, provavelmente em função de que é um ano no qual há vereadores que disputam a eleição para deputado e/ou é dada a arrancada para concorrer à reeleição.

Seria relevante a análise pormenorizada dos pedidos de providência, junto com requerimentos e indicações, mas isso é objeto para outro estudo. Só para termos uma ideia dos significados que são possíveis de retirar dos dados: além de caracterizar o nível de resposta do Executivo às demandas do Legislativo, o que é inédito na literatura, os dados ainda são capazes de mostrar os bairros beneficiados. Por exemplo, levantamentos parciais por vereador/localização podem servir para mostrar em detalhe o esforço que fazem os parlamentares para atender seu público. Quer dizer, cruzar os dados dos bairros beneficiados com os bairros nos quais os vereadores obtiveram sua maior votação permitiria verificar se houve ou não uma influência significativa do ponto de vista das políticas tipo *pork*. Além disso, seria viável verificar se as políticas beneficiam mais escolas públicas ou privadas, se o público beneficiário é de educação infantil, ensino fundamental ou ensino médio. É possível também, por exemplo, localizar as regiões mais necessitadas por serviços públicos. Isto é, por exemplo, escolas de bairros mais afastados, como a Restinga, tendem a aparecer com mais frequência nas séries que tratam de prestação de serviços de limpeza de terrenos ou remoção

de lixo, revelando uma deficiência da oferta desses serviços em tais bairros. São inimagináveis as interpretações que esses dados possibilitam, mas isso foge às intenções deste estudo. Além disso, surpreendem as inúmeras outras providências que são apresentadas em função de solicitações das escolas, que envolvem até a locação de saibro e capeamento.

Há, entretanto, pedidos que valem a pena mencionar. Por exemplo, a categoria *políticas públicas*, em que foram encontrados 11 casos, dos quais pelo menos quatro foram parcialmente atendidos. Eles envolveram providências para realização de convênio com a Escola Infantil Diário de Criança para atendimento de alunos de baixa renda no Jardim Floresta, a realização de ação conjunta entre secretarias junto à Escola Estadual de Ensino Médio Padre Rambo, a agilização da municipalização da Escola Murialdo e o encaminhamento para obtenção, junto ao Ministério da Educação, de projeto de polo de educação a distância na capital.

Além de afetar políticas públicas para alunos de baixa renda, com a oferta de diversos serviços na escola, os pedidos de providência também tiveram outro papel. Estabeleceram uma relação de troca qualificada: é que a resposta, em alguns pedidos, foi completa, com anexos, seja para as solicitações do projeto Vizinhança Segura junto às escolas, como a Parobé, seja para a melhoria de atendimento de saúde nas proximidades de escolas. Essa reciprocidade se dá, por exemplo, quando o próprio Executivo solicita ao vereador *esclarecimentos* sobre pedidos formulados, como foi o caso do pedido do vereador Aldacir Oliboni quanto à garantia de atendimento escolar para famílias transferidas para o Condomínio Arco-Íris. Quer dizer, os pedidos de providência agilizam serviços, estabelecem relações entre as secretarias, vinculam as políticas municipais com as políticas dos demais níveis de governo.

Outro tipo de pedido de providência que vejo como essencial é aquele em que o vereador solicita a expansão da rede de escolas. Há pedidos para criação de escolas, e o notável é que há casos de atendimento, pelo menos parcialmente. Por exemplo, a vereadora Neuza Canabarro solicitou a implantação de escola no bairro Restinga, e o pedido foi atendido, assim como o pedido da Cedecon para a criação de uma escola no bairro Alto Petrópolis. Mesmo casos em que o prefeito atendeu parcialmente são dignos de nota: a ampliação de vagas nas escolas na comunidade Jardim Verde, no Alto Petrópolis, solicitada pela CECE, ou a abertura do berçário na Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) Vila Floresta, solicitada por Neuza Canabarro. Esse pedido foi feito em 2005, quando Neuza era da base do governo, mas isso não garante resposta positiva. O próprio Executivo negou pedido da mesma vereadora de construção de uma escola no bairro Aberta dos Morros, numa região

bastante carente. Minha hipótese é a de que o governo encaixa as solicitações dos vereadores na sua política.

Por um lado, a 14ª Legislatura foi bastante produtiva; com a troca de governo, a renovação dos vereadores beneficiou a cidade com mais pedidos de providência. Por outro lado, temas que não foram apresentados na 13ª Legislatura são introduzidos como novidade: *guard rail*, medidas de melhoria no campo da saúde, construção de telas de proteção, limpeza de pátio, tapamento de buracos, capeamento de ruas, lombadas eletrônicas são as novas solicitações. Quer dizer, os vereadores ampliam seu repertório de solicitações junto ao Executivo. Na Tabela 11, registro o quantitativo de pedidos de providências por assunto.

Tabela 11 – Pedidos de providências sobre educação, por assunto (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Assunto	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2001-2008
Sinalização	4	5	2	3	14	2	9	1	1	13	27
Passeio público	2		6		8	1	5		5	11	19
Bueiro/boca de lobo	1		2	2	5			1	1	2	7
Limpeza	1	3	2	3	9	4		1		5	14
Faixa de segurança	2		4	4	10	4	4	9	25	42	52
Lixo	3	6	6	4	19	3		8	3	14	33
Esgoto	3	3			6	3		5	1	9	15
Semáforo	3			1	4	4	4	3	1	12	16
Estudo técnico	1				1		1	4	5	10	11
Valão	1		3	2	6	1		3	1	5	16
Capina e poda	1	1	1	2	5	6	7	5	5	23	28
Redutores de velocidade	2			1	3	8	3	1	7	19	22
Iluminação	3		4	2	9	8	12	5	4	29	38
Campanhas educativas		1			1	2		5		7	8
Fiscalização		1			1	5	1	5	3	14	15
Segurança		1	1		2	2	1	1		4	6
Placas		1	1	1	3	1	3	4	3	11	14
Água		1	1		2				2	2	4
Brinquedos			3		3						3
Saibro				1	1	1		3	1	5	6
<i>Guard rail</i>						1		3	1	5	5
Saúde						2				2	2
Telas						2	1			3	3
Pátio						1	1			2	2
Buracos						1	1			2	2
Obras						1	1			2	2
Capeamento							2	3	1	6	6
Eletrônicos									3	3	3
Recursos humanos				1	1	3		2	2	7	8
Políticas						5	3	3		11	11
Transporte		1	1		2	5	4	5	5	19	21
Escolas						4	4	1		9	9
Outros	1				1	3	2	3		8	9
Total	28	24	37	27	116	83	69	84	80	316	432

Fonte: Sisprot, Câmara Municipal de Porto Alegre

4.7.9 Tempo

Outra categoria levantada por Subirats (2008) é o tempo. Quer dizer, como se comportaram os projetos de lei em relação ao fator tempo? Uma maneira de investigar isso é verificar o tempo médio que os projetos de lei levam para tramitar nos períodos de governo, considerando, nesse cálculo, a discriminação por partidos e por blocos de situação ou oposição ao Executivo. A Tabela 12 registra esses tempos médios.

Tabela 12 – Tempo médio de aprovação de projetos de lei de educação aprovados, por partido (Câmara Municipal de Porto Alegre, periodizações entre 2001 e 2008)

Partido	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	Após 2008	2005-2008	2001-2008
PT		5,5	17	12,8	11,7	4	3	33		5	11,2	11,4
PMDB		2			2	28	10	33	96	39,5	41,7	21,8
PDT			22		22	7	5	29	24	9,5	16,2	19,1
PTB		13			13							13
DEM				17	17		29		15		22	19,5
PSDB							5					5
PCdoB				12	12	10	17,6			68	31,8	21,9
PPS				12	12		15				15	13,5
PP			5		5		7		34		20,5	13,7
Total		6,8	14,6	13,4	11,8	11,2	11,4	31,6	42,2	30,5	22,6	15,4

Fonte: projetos de lei

Nota: A coluna após 2008 refere-se aos projetos que, iniciados no último ano da 14ª Legislatura (2008-2008), ultrapassaram-na, sendo aprovados na 15ª Legislatura (2009-2012). O tempo médio é contado a partir do ano de sua inclusão.

De 2001 a 2004, o tempo médio de aprovação de um projeto de lei foi de 11,8 meses, enquanto que, no período seguinte, 2005 a 2008, o tempo elevou-se para 15,4 meses. Quer dizer, no governo da base PT-PCdoB o tempo para aprovar os projetos foi menor do que no período da aliança PSDB-PPS. Como isso se deu em relação às posições de situação e oposição?

Quando PT e PCdoB formavam a base aliada, os projetos da situação levaram em média 11,7 meses para serem aprovados; no período seguinte, essa média, para a esquerda, passou para 21,5. Quer dizer, quando perdeu o poder, a esquerda teve mais dificuldade para aprovar seus projetos. O tempo maior deve-se a uma novidade eleitoral mal recebida: a vereadora Manuela d'Ávila. É o seu partido, o PCdoB, que contribui para a elevação do tempo para a aprovação dos projetos. Atribuo isso a uma rejeição da então situação: a

possibilidade de uma nova liderança política, dado o número de votos conquistados, a colocavam com um futuro brilhante pela frente, como de fato se confirmou, pois candidatou-se duas vezes a prefeita. De certa forma, obstaculizar seus projetos significava reduzir seu capital político num espaço disputado por todos.

Quanto aos demais partidos, de centro e de direita (PMDB, PDT, PTB, DEM, PSDB): no primeiro período (2001-2004) não fazem parte do governo; no outro, 2005-2008, apoiam o Executivo. No primeiro intervalo, seu tempo médio de aprovação de projetos de lei foi de 10,1 meses, ou seja, projetos de fora da base do governo levavam, relativamente à situação, menos tempo para serem aprovados. No período seguinte, seu tempo médio passou para 23,8 meses, mais do que dobrou. Quer dizer, novamente a situação enfrentou oposição para ver seus projetos aprovados. O partido que puxou a média no período 2005-2008 foi o PMDB. Houve muitos projetos de lei de autoria de um vereador polêmico, Haroldo de Souza, que levaram meses para serem aprovados. A média do partido para o ano de 2008 foi de 41,7 meses, com projetos beirando 96 meses para serem aprovados, o que significa, praticamente, oito anos para sua aprovação. Considerando que Haroldo de Souza integrou três legislaturas, significa que, por insistência, levou adiante projetos para aprovação.

Para ilustrar a forma de uso do tempo no Legislativo, de sua apropriação por parte do vereador, refiro o recurso da urgência, exemplificado pelo PLL 209/02, que deu o título honorífico de cidadão de Porto Alegre a Donald Schüller. Protocolado em 7 de novembro de 2002, sem impedimento prévio da procuradoria, o projeto é colocado em regime de urgência e apreciado em reunião conjunta das comissões, em 14 de novembro de 2002, quando a iniciativa é aprovada. Quer dizer, protocolado no final do ano, em menos de dois meses foi incluído na Ordem do Dia e, aprovado em 28 de novembro de 2002, origina a lei nº 9.030, de 5 de dezembro de 2002.

4.7.10 Alinhamentos

Os estudos legislativos mostraram que o poder de agenda do Executivo é exercido na rotina legislativa: em geral, a base de governo está permanentemente alinhada ao chefe do Executivo, é responsável pelo exercício de pressão política no interior do parlamento. A ideia de que *o Executivo manda e o Legislativo obedece* existe porque a base constituída por seus vereadores, ou sua aliança, lhe é fiel. A articulação da base governista permite afetar a tramitação dos projetos de educação, assim como de quaisquer outros projetos. É o que acontece quando Marcelo Danéris (PT), vereador governista na 13ª Legislatura, dá parecer

pela rejeição do PLL 12/03 sobre controle de diabetes nas crianças matriculadas na rede, de autoria do vereador Haroldo de Souza. Eis um caso clássico: Marcelo Danéris, do governo, na CCJ, dá parecer pela rejeição a um projeto da oposição. Na *política da imitação do argumento*, vamos chamar assim, Danéris retoma o argumento da procuradoria e lembra o vício de iniciativa e o ferimento ao artigo 94 da Lei Orgânica, “pois infringe o poder privativo do Executivo Municipal [...], bem como importa em aumento da despesa pública, o que frontalmente contraria não só o referido diploma orgânico, bem como a Constituição Federal” (p. 13). O mesmo alinhamento ocorre no parecer de Sofia Cavedon, na CECE, ao PLL 322/03, que garante vagas nas creches para filhos de pais em situação de cárcere; repleto dos melhores argumentos, o parecer explica:

Cabe ainda ressaltar que na seleção de vagas nas Escolas Públicas Municipais de Educação Infantil e nas creches conveniadas, são aplicados critérios construídos com a comunidade escolar, conselhos tutelares, conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente e que já trazem na sua essência a preocupação com o quesito da vulnerabilidade social e situação de risco da criança. Também nas escolas públicas de ensino fundamental é garantido o acesso de todas as crianças através da Central de Vagas, projeto em parceria entre os poderes públicos municipal e estadual. Assim, entendemos que a questão já está contemplada na atual legislação. (p. 22).

Mas a política de alinhamento nem sempre é assim. O pertencimento ao mesmo partido não é garantia de apoios no interior do processo legislativo. O alinhamento é seletivo. Quando Aldacir Oliboni propõe, no PLL 333/05, a inclusão da Língua Brasileira de Sinais nas escolas, ele enfrenta oposição governista pelo parecer contrário da CCJ. Mesmo com todas as emendas, ainda assim a CCJ dá pela rejeição do projeto, já que compete, nos termos da LC 248/91, ao Conselho Municipal de Educação deliberar sobre a matéria, o que é reproduzido pela Lei nº 8.198, de 1998, que cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre. Até aí tudo bem, já que se tratava do governo Fogaça, em que o PT era oposição. O problema é que até o engenheiro Comasseto, do mesmo partido de Oliboni, vota contra o projeto no parecer, o que é contestado pelo autor:

Não obstante a competência do Conselho Municipal referente à matéria em pauta, cabe a este legislativo propor iniciativas no âmbito municipal, especialmente estas, que se referem à universalidade do conhecimento da língua de sinais, facilitando a comunicação e possibilitando a inclusão de diferentes segmentos da sociedade. (p. 12).

O alinhamento é uma política frágil no interior do Legislativo e de cada partido, já que seus membros tendem a fazer avaliações de rendimento de suas posições frente à comunidade e/ou colegas. No mesmo projeto, na Cefor, Adeli Sell, também do PT, vota a favor do parecer contrário ao projeto, aceitando os argumentos da competência do CME. Mais um ano e o

projeto retorna à Cefor, que dá parecer novamente pela rejeição – ainda que Professor Garcia vote com restrições, sinalizando certa simpatia pela iniciativa. Na CEDECONDH, na qual o parecer é também pela rejeição, Margarete Moraes vota favorável ao projeto, com restrições; Carlos Comasseto é novamente contra e Carlos Todeschini agora é a favor. Numa mesma comissão, três vereadores do mesmo partido votaram de três maneiras diferentes. De todo modo, com parecer contrário de todas as comissões, o projeto é arquivado.

Mas nem sempre os conflitos de posição resultam em arquivamento de projetos. No PLL 19/06, Mônica Leal propõe a realização de uma semana de combate à evasão escolar. A proposição, ao contrário do que se poderia imaginar, não sofre restrições nem da procuradoria e tampouco da CCJ. A oposição vem da CECE e da CEDECONDH. O motivo é claro: há uma oposição forte à autora, considerada de direita. A CECE, por intermédio do parecer 74/06, de Manuela d'Ávila, faz uma análise mais detalhada e aponta que a iniciativa não é suficiente, já que são várias as causas da evasão escolar – desde a gravidez na adolescência ao custo de transporte –, o que significa, no entender da vereadora, que são necessárias mais políticas públicas do que a proposta, ainda que meritória, de uma semana de prevenção: “Não obstante a importância da Proposição, as experiências existentes para erradicação da evasão escolar se baseiam principalmente em uma ação política por parte do Poder Executivo” (p. 10). Finalmente, para consolidar os argumentos de sua rejeição, Manuela aponta a existência de outras semanas no mesmo período (Semana Farroupilha, Semana da Bicicleta) que podem prejudicar a proposição.

O que o parecer revela? No cotidiano da análise legal, misturam-se referências ideológicas e posições políticas. Manuela d'Ávila, de corrente de oposição a Mônica Leal, vive o dilema de aprovar um projeto de sua oponente e permitir que ela cultive o seu campo político, ou rejeitá-lo, com base em uma argumentação de direitos. A saída é minar a avaliação do projeto; a análise feita aponta falhas e problemas à exaustão. Se o parecerista fosse do mesmo partido de Mônica Leal, provavelmente a oposição não seria ferrenha. Manuela acrescentou qualidade ao trabalho legislativo porque fez mais pesquisa que a proponente e recuperou a complexidade da questão e a responsabilidade, de fato, do Executivo na sua solução. O que, por outro lado, revela uma angústia: o parlamento quer contribuir para a solução dos problemas educacionais, mas sua dificuldade é reconhecer que não depende dele essa solução, mas sim dos órgãos do poder público do Executivo.

O parecer da comissão seguinte é feito pela vereadora Maria Celeste, o de número 60/06, da Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana. Celeste é do mesmo campo de esquerda de Manuela d'Ávila, razão pela qual deveria

convergir nos argumentos. Mas o parecer final é diferente, pela aprovação. Para Celeste, o problema “é resultado de uma série de fatores que exigem do Poder Público e da sociedade em geral programas e projetos articulados que envolvam não só o estudante, mas, principalmente, a família do mesmo.” (p. 12). Para Celeste, os estudantes têm consciência da importância da educação, mas são arrastados por problemas que os levam ao abandono da escola. Celeste sugere que, dado o problema apontado por Manuela d’Ávila quanto às datas, a semana se realize no início do ano, de modo a garantir mais permanência do estudante na escola. Assim, o processo terminou por ser aprovado em primeira votação em agosto e passou a ser lei em outubro de 2006. Quer dizer, o *desalinhamento* entre situação e oposição pode ser rompido.

Meu entendimento é que os vereadores fazem uma avaliação de riscos e possibilidades dos projetos e às vezes conseguem superar a simples oposição partidária. Conseguem negociar. Claro que, no projeto de Mônica Leal, o contexto pesava a seu favor, já que era da base do governo Fogaça. Ou seja, a oposição não foi suficiente para vencer o projeto, e, percebendo isso, vereadores do campo adversário cedem e buscam negociar para minimizar as perdas. É uma opção que depende da visão do vereador.

Há, contudo, a oposição pura e simples, que pode ser ilustrada pelo caso do PLL 45/01, de autoria de Almerindo Filho, sobre distribuição de material escolar para filhos de portadores de HIV. O autor, na 13ª Legislatura, é da oposição ao governo petista e termina por ver arquivado seu projeto. Primeiro, encheu-se de esperança quando viu que o vereador Isaac Ainhorn deu parecer pela aprovação no interior da CCJ, dizendo: “entendemos que o presente Projeto de Lei pretende a distribuição de material escolar já existente junto ao órgão competente do município, no caso a Secretaria Municipal de Educação, o que, assim sendo, não gerará nova despesa” (p. 8). Mas a esperança de Almerindo logo se dissipou quando os vereadores da base do governo, Estilac Xavier e Juarez Pinheiro, do PT, opuseram-se ao projeto; nas demais comissões, ele também foi rejeitado. Por exemplo, a oposição se vê na CECE, onde Sofia Cavedon dá parecer pela rejeição do projeto, reiterando que “as escolas públicas municipais distribuem material escolar para os alunos carentes. Não há porque criar um programa específico de fornecimento de material escolar para os filhos de portadores do HIV, pois os mesmos já possuem o direito de receber este material” (p. 11).

Na CEDECONDH, em parecer de autoria do vereador Cassiá Carpes, outra rejeição: “conflitua com o princípio de isonomia” (p. 13). Cassiá apoia a posição de Sofia Cavedon, embora sejam de partidos diferentes. Na Cosmam, entretanto, Humberto Goulart dá pela aprovação do projeto. Ele é médico e aí se afigura uma identificação de classe na defesa do

projeto. Seu argumento é que deve ser considerada a proposta “devido ao estado de excepcionalidade em que, atualmente, vive um portador de HIV, com exames contínuos e tratamentos rigorosos, que podem onerar mais ainda as pessoas carentes, qualquer ajuda é sempre importante” (p. 15). O que se vê? Frente aos alinhamentos possíveis, partidários, profissionais, ideológicos, cada vereador busca expressar os *seus próprios interesses*, que influem na avaliação e que podem até incluir alianças e aproximações a proponentes de oposição e podem, igualmente, colocar vereadores do mesmo bloco em posições antagônicas. Foi o que aconteceu no parecer da Cefor, quando João Carlos Nedel deu pela rejeição, já que “o município de Porto Alegre distribui gratuitamente, na sua rede escolar, material didático aos alunos que não têm condições de adquiri-lo [...] daí que, no nosso entender, o presente projeto, em aprovado e tornado lei, será inócuo” (p. 24). Parecer a favor, parecer contra, o projeto é encaminhado à Ordem do Dia, mas não chega a ser votado, sendo arquivado no final do ano.

São inúmeras as possibilidades de alinhamento. No PLL 134/02, de Maria Luiza, que autoriza creche para portadores de HIV, o projeto tem parecer pela aprovação na CCJ, mas Marcelo Danéris, na CUTHAB, rejeita-o em amplo parecer. O alinhamento é evidente: Danéris está defendendo a causa governista, já que ele é integrante de sua base. O parecer termina por levar ao arquivamento do projeto. O que os alinhamentos revelam? Eles são menos racionais do que a teoria política gostaria que fossem, mas são um referencial presente no horizonte dos vereadores na hora de prolatar um parecer.

4.7.11 Tomada de decisão

Dias e Matos (2012, p. 77) assinalam que a escolha de determinadas alternativas em vez de outras é o que caracteriza a tomada de decisão. Envolvendo muitos atores que defendem seus interesses e recursos, os autores destacam que as decisões nem sempre são as mais racionais ou coerentes, mas o resultado da confrontação entre os diversos atores. Esta seção deseja apresentar, através de indicadores, o que decidiu o Legislativo frente a sua produção. Deseja também responder à questão: entre a 13^a e a 14^a Legislatura, houve diferenças na tomada de decisão? Serão apresentados os dados relativos aos projetos aprovados, síntese da decisão perfeita do Legislativo e contribuição do parlamento à cidade, seguidos dos projetos arquivados, rejeitados e vetados.

No período 2001-2004, de hegemonia petista, foram aprovados 19 projetos de lei dos 54 do período, totalizando 35,1% da produção. No período seguinte, 2005-2008, dos 61

projetos, 20 iniciativas foram aprovadas, totalizando 32,7%, uma redução de 2,4 pontos percentuais. Quer dizer, ainda que o número de proposições aprovadas seja equivalente, o que significa que a troca de prefeito não alterou a rotina de aprovação dos projetos, a redução não é totalmente insignificante.

E há os projetos arquivados. É importante lembrar que, regra geral, o arquivamento não impede o retorno na legislatura seguinte, como também há projetos arquivados em condições de entrar na Ordem do Dia. No período 2001-2004 foram arquivados 24 projetos e no período 2005-2008 houve 26 arquivamentos, o que dá, proporcionalmente, o percentual de 44,4% e 44,2%, respectivamente. Ora, não há praticamente distinção entre os períodos em relação aos projetos arquivados, significando que a rotina de trabalho legislativo pouco se alterou na passagem de governo.

No que concerne aos projetos rejeitados, o mesmo se repetiu, com sete projetos rejeitados em cada legislatura. Quanto aos vetados, da mesma forma, observo pouca diferença, de quatro para cinco de um período para outro.

Tamanha homogeneidade de indicadores contrasta com a disputa no interior da câmara, como já foi mostrado no que se refere às emendas, pois nessa perspectiva o trabalho do Legislativo foi diverso de um período a outro e na produção ano a ano. Por exemplo, na 13ª Legislatura, o ano mais produtivo foi o de 2002, com sete projetos aprovados. O segundo ano corresponde à “janela de oportunidade”, como propôs Kingdon (2006), em função das eleições estaduais. Já na 14ª Legislatura, apesar de ter ocorrido significativa produção em 2006, com cinco projetos, o primeiro ano foi, disparado, o mais significativo, com 10 projetos. Quer dizer, a renovação que teve o Legislativo foi positiva para o primeiro ano do novo governo, com novos vereadores e grande atividade do plenário. Os dados estão registrados na Tabela 13.

Tabela 13 – Discriminação dos Projetos de Lei do Legislativo (PLL) e Projetos de Lei Complementar (PLC) sobre educação, segundo a decisão (Câmara Municipal de Porto Alegre, anos e períodos entre 2001 e 2008)

Tipo de PL/ decisão	2001-2004					2005-2008					2001-2008
	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	
PLL											
Aprovado	4	7	6	2	19	10	5	2	3	20	39
Arquivado	9	4	7	4	24	9	6	5	5	25	49
Rejeitado*	1	2	2	0	5	5	0	0	2	7	12
Vetado**	2	2	0	0	4	1	1	2	1	5	9
Subtotal	16	15	15	6	52	25	12	9	11	57	109
PLCL											
Aprovado	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	2
Arquivado	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Rejeitado	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	2
Vetado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	1	0	1	0	2	2	0	1	0	3	5
Total	17	15	16	6	54	27	13	10	11	61	114

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Notas: * projetos rejeitados recebem contagem específica, pois, mesmo sendo arquivados, indicam a não aprovação do Legislativo e, diferentemente dos projetos arquivados, não têm direito a retorno; ** projetos com veto parcial ou total do Executivo.

A temática do projeto influi na decisão? Se formos buscar os dados relativos aos temas, dos 41 projetos de lei aprovados, têm maior número os projetos sobre concessão de títulos e distinções (11), seguidos de propostas de semanas educativas (6); são assuntos com tramitação rápida e aprovação segura. O quantitativo de projetos aprovados, agrupados por temáticas, consta na Tabela 14. Há pouca diferença entre a 13ª e a 14ª Legislatura, já que, na primeira, há 20 projetos aprovados no total, e, na segunda, 21 projetos.

Tabela 14 – Número de Projetos de Lei do Legislativo sobre educação aprovados, por tema (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Temas	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2001-2008
Semana educativa	1	2	1		4	1	1			2	6
Evento educativo	1	1		1	3	1				1	4
Ação educativa		1	1		2	1		1		2	3
Concessão de títulos ou distinções		2	1	1	4	2	3		2	7	11
Segurança escolar						1	1			2	2
Transporte escolar		1	1		2	1				1	3
Currículo escolar	1				1	2				2	3
Políticas, direitos e vantagens	1		1		2	1				1	3
Adequação da lei			1		1	1				1	2
Organização e funcionamento			1		1	1		1		2	3
Total	4	7	7	2	20	12	5	2	2	21	41

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Consideremos agora os projetos de lei que foram arquivados. A mudança de governo influenciou na decisão? Acredito que sim. No período 2001-2004 foram arquivados 23 projetos; no período seguinte, 2005-2008, foram arquivados 28. Quer dizer, no governo Fogaça mais projetos terminaram por ser arquivados. Parece ter havido uma resistência maior à aprovação de PLs no interior da Câmara Municipal durante o período de tramitação.

Quanto às temáticas dos projetos arquivados, destacam-se: iniciativas relacionadas à organização e ao funcionamento das instituições educacionais (10), seguidas de proteção escolar e políticas públicas (nove cada), currículo escolar (8) e transporte escolar (7). As demais ficaram entre um e três projetos de lei (Tabela 15). As categorias que apresentaram diferenças entre a 13ª e a 14ª Legislatura são *proteção escolar*, que passou de dois para sete casos, e *organização e funcionamento*, que passou de seis para quatro casos.

Tabela 15 – Número de Projetos de Lei do Legislativo sobre educação arquivados, por temática (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Temática	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2001-2008
Proteção escolar			1	1	2	1	4	2		7	9
Organização e funcionamento	4	1	1		6	2	1		1	4	10
Novos direitos		1			1		1			1	2
Semana educativa									1	1	1
Evento educativo								1	1	2	2
Homenagens e distinções				1	1	1	1			2	3
Transporte escolar	2		2		4	2			1	3	7
Currículo escolar	2		1	1	4	3		1		4	8
Políticas públicas	1	2	1	1	5	3			1	4	9
Total	9	4	6	4	23	12	7	4	5	28	51

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Os vetos, em menor número, nove, ampliaram-se da 13ª para a 14ª Legislatura, passando de três para cinco. As temáticas que mais concentraram vetos foram *políticas públicas* propriamente ditas, seguidas de *novos direitos* e *organização e funcionamento* (dois cada) e *ação educativa* e *currículo escolar* (um caso cada). Quando o Executivo não consegue impor sua vontade pela bancada, ele mesmo se encarrega de vetar os projetos de seu interesse. Quer dizer, o trabalho do Executivo é excluir o Legislativo de participar do processo de organização e funcionamento do sistema escolar e da criação de políticas públicas, os dois mais significativos para o sistema como um todo.

No que toca aos vetos, o processo de tomada de decisão pode ser observado projeto a projeto, já que os casos são menores. Dos quatro vetos do período 2001-2004, todos eram

totais, um foi *mantido* pelo Legislativo e três derrubados; dos cinco vetos do período 2005-2008, três eram totais e dois eram parciais, e todos foram mantidos. Quer dizer, a oposição no governo petista foi mais forte do que no governo de José Fogaça, e o Legislativo não se subordinou ao prefeito naquele governo como se subordinou na legislatura seguinte. Mas quais eram esses vetos?

Na legislatura 2001-2004, o primeiro veto mantido foi ao PLL 8/02, de José Fortunati, que, lembremos, migrou do PT para o PDT logo no início do governo petista. Em 14 de janeiro de 2003, o prefeito veta o projeto de lei. Os argumentos para esse veto reprisam argumentos já usados em outros processos: está constitucionalmente viciado, tem vício formal insanável por não atender dispositivos da Lei Orgânica e impõe ao Poder Executivo a realização de despesas sem fonte de receitas etc. Lê-se:

No projeto de lei, ora vetado, o Poder Legislativo estabelece a Política Municipal do Livro, sem a devida participação do Poder Executivo na elaboração do projeto, mas criando demandas para este e aumento de despesas, dispondo sobre estruturação, organização e funcionamento da administração municipal. O projeto de lei é invasivo das atribuições do Executivo. (p. 31).

O interesse público do projeto é reconhecido pelo prefeito, mas, ao mesmo tempo, há uma lacuna, a falta da participação dos profissionais da área da educação e cultura “para a alteração de nossas políticas municipais para o livro”, o que torna inconveniente a proposição. Quer dizer, o prefeito reconhece o interesse público, que é salvaguardado pelo Estado, através das políticas municipais do setor. Mas há uma contradição aí. É que ao mesmo tempo em que são os profissionais da área que devem formular tais políticas, o Estado é capaz de reconhecer também o mérito das iniciativas, quer dizer, o interesse público. Afinal, qual é o sentido do interesse público – da sociedade para o Estado ou vice-versa? Quer dizer, é coerente reconhecer o mérito do projeto – porque atende ao público – e imputar-lhe não ser do interesse público – porque a sociedade não participou? É o Executivo que reconhece o que é o interesse público, e não o próprio público ou o Poder Legislativo, seu representante? Afinal, quem diz o que é interesse público e em que bases? Segundo o prefeito, é a prefeitura:

O município de Porto Alegre já dispõe de uma política municipal do livro e literatura desenvolvida pela Secretaria Municipal de Cultura, através da Coordenação do Livro e Literatura, que desenvolve ações para qualificação do equipamento Biblioteca Pública Municipal Josué Guimarães e das Bibliotecas Ramais, como a já instalada na região da Restinga e as já previstas das regiões Cristal, Partenon e Humaitá. [...]. Além disso, temos a Tenda da Leitura e as Caixas Estantes, a 1ª. Feira de Troca de Livros instalada no Brique da Redenção, não implicando em desembolso financeiro pela população, pois é uma atividade com a mesma natureza do escambo. Destaco, também, o apoio junto à Câmara do Livro através do aporte financeiro para a realização da Feira do Livro de 2002, a exemplo

dos anos anteriores, para a viabilização de sua realização, numa ação conjunta da Prefeitura, envolvendo a maioria de suas secretarias. (p. 33).

A inversão de expectativas é comum. No processo que permitia que novas entidades emitissem o cartão TRI (pagamento de transporte coletivo por ônibus), o prefeito entende que isso não é possível, porque o TRI influi na representação estudantil. Aponta que a União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre (Umespa) e a União Gaúcha dos Estudantes Secundaristas (Uges) salientaram posicionamento contrário ao projeto. O prefeito, contudo, não anexa os documentos em seu veto.

Os demais vetos que foram rejeitados são os seguintes. O primeiro é o PLL 53/01, de Haroldo de Souza, que autoriza o Executivo a instituir o ensino supletivo de primeiro grau. Em 14 de janeiro de 2003, João Verle, então prefeito de Porto Alegre, veta integralmente o projeto e encaminha as razões do veto no Of. 26, do Gabinete do Prefeito, de 16 de janeiro de 2003. Em que pese a defesa de seu ponto de vista no âmbito das comissões e no próprio processo de votação, quando não há sucesso nessa empreitada resta ao titular do Executivo usar de sua autoridade para esse fim. Ele assim justifica:

Porém, em que pese o mérito da matéria ora analisada, não é possível a efetivação da medida propugnada no Projeto de Lei, tendo em vista que contraria a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/96, e afronta a Constituição Estadual ao criar programa educacional através de Projeto de Lei de Iniciativa do Legislativo. Ou seja, o presente projeto é viciado, e no caso, inválido. A iniciativa do nobre vereador está constitucionalmente viciada. Apresenta vício formal insanável, já que trata da criação de programa educacional sem atender aos dispositivos da lei de Diretrizes e Bases da Educação e impor ao Poder Executivo alteração na grade educacional e/ou criando despesas sem a devida fonte de receitas, o que é matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. (p. 38).

João Verle evoca também decisões de tribunais de justiça contrários a que o Legislativo normatize matérias de iniciativa privativa do prefeito. A argumentação expressa uma *judicialização das relações entre Legislativo e Executivo por antecipação*, quer dizer, fundamenta-se na interpretação dada pelo Judiciário quando convocado. As discordâncias não se resolvem mais entre Legislativo e Executivo, mas através de um terceiro elemento, o Judiciário. O problema é que o Judiciário tem posições diferentes para cada caso, e cada ator utiliza as decisões de forma ideológica. Mais uma razão aduzida:

Quanto às razões de interesse público local, julgo o presente projeto inconveniente, vez que não houve o atendimento aos requisitos da LDB e nem a participação dos profissionais de educação para alteração do nosso sistema de ensino, requisito indispensável à implantação do intento. (p. 40)

O outro projeto é o PLL 237/01, sobre o programa de saúde vocal para professores. Em 21 de janeiro do ano seguinte, o prefeito o veta na íntegra:

Em que pese o suposto mérito do PLL vetado, não é possível a efetivação da medida propugnada tendo em vista que contraria a Lei Orgânica Municipal e afronta a Constituição Estadual ao criar estrutura administrativa e estabelecer ações ao Poder Executivo através de Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo. Ou seja, o presente Projeto é inválido. A iniciativa está constitucionalmente viciada. Apresenta vício de forma insanável, já que se trata da criação de estrutura administrativa de encargos ao Poder Executivo sem atender aos dispositivos da Lei Orgânica, além de impor ao Poder Executivo a implementação de novas diretrizes na área de atendimento médico aos profissionais das áreas de educação, educação física, de desportos, recreação e lazer, com a reorganização da Administração Pública e redirecionamento de verbas e pessoal para a criação do propugnado “Programa Municipal de Saúde Vocal”, criando despesas sem a devida fonte de receita, o que é reservado à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (p. 33-35).

Assina o veto a vereadora Margarete Moraes, na qualidade de prefeita. Em votação na câmara, o veto foi derrubado por 19 votos. O último veto derrubado é ao PLL 56/02, sobre o programa adicional para afrodescendentes. Em 18 de dezembro, o prefeito veta o projeto, com razões que já vimos anteriormente:

A iniciativa da nobre vereadora está constitucionalmente viciada. Apresenta vício formal insanável, já que trata de criação de programa educacional sem atender aos dispositivos da Lei de Diretrizes Básicas de Educação e impor ao Poder Executivo alteração na grade educacional e/ou criando despesas sem a devida fonte de receita. Anote-se, mais, que ao dispor sobre a política de educação e sua administração, atuou em desacordo com a Lei Orgânica Municipal, artigos 95, inciso IV e artigo 180. (p. 20).

O prefeito baseia-se no Art. 94, segundo o qual compete privativamente ao chefe do Executivo dispor de sua estrutura, organização e funcionamento. Nesse ponto está o principal conflito entre o Legislativo e o Executivo. Continua o texto:

No caso em exame, o Poder Legislativo cria/institui programa educacional para atender necessidade da área social, que de fato deve ser olhada com atenção. Porém o faz de modo invasivo das atribuições do Executivo e sem atender os requisitos da Lei de Diretrizes Básicas da Educação e das leis municipais que tratam da matéria. Tal atitude configura-se em clara invasão na esfera de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, pois cabe a este a administração da política educacional e sua administração, atendidas as disposições da LDB e das Leis Municipais. (p. 21).

Enfim, as razões não são muito diferentes daquelas já mobilizadas em outras justificativas de veto e em instâncias do próprio Legislativo municipal.

No período seguinte (2005-2008), os demais cinco vetos foram mantidos, revelando a subordinação do Legislativo à vontade do Executivo. O primeiro deles é ao PLL 180/06, que também trata de recursos financeiros, pois defende o direito ao pagamento de meia-entrada em atividades culturais. José Fogaça, em 3 de setembro de 2008, veta com base no fato de que representa

[...] uma diminuição dos direitos já conquistados pelas Entidades Estudantis, órgãos de representação estudantil, que além de promover atividades e integrar os alunos, os representam junto ao Governo Municipal, Estadual e nas empresas privadas na área de educação. É sabido que as entidades estudantis não possuem fins lucrativos, as mesmas dependem das doações e projetos executados, conforme a Secretaria Municipal de Juventude enfatizou, a principal receita é a própria contribuição voluntária dos estudantes. (p. 149).

O segundo projeto, do vereador Oliboni, também se refere à meia-entrada para estudantes, o PLL 231/08. O projeto terminou sendo vetado integralmente pelo Prefeito, pois,

[...] ao revogar as restrições impostas pela Lei em vigência, acaba – por via de consequência – a conceder descontos maiores no preço dos ingressos de serviços privados, vindo a retirar dos particulares parte das receitas destinadas ao custeio de suas próprias atividades econômicas [...]. Com isso, o Poder Público está a interferir diretamente na iniciativa privada, alterando, de forma cogente, o equilíbrio econômico-financeiro das relações contratuais, que são decorrentes do exercício destas atividades [...]. A livre iniciativa, fundamento da República Federativa do Brasil (Art. 1º, IV, in fine, CRFB) é limitada pelo conteúdo do presente projeto de lei, sendo que ao Poder Público só é permitido interferir na economia privada quando tiver por fundamento o interesse público geral, ou seja, o interesse que beneficie a todos, e não apenas determinada categoria, como é o presente caso [...]. E some-se que, mesmo que a intenção do Projeto de Lei fosse cumprir dispositivo constitucional (Ar. 215 CRFB) que estabelece que o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes culturais, ainda assim, o Estado, ao fundamento da garantia de direitos, poderia apenas interferir nos serviços públicos, o que – por evidência – não é o presente caso [...]. Nesse sentido, não é demais salientar que existe decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (70007219017) que, através de seu órgão pleno, julgou a procedência de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de Lei do Município de Carazinho, de conteúdo semelhante ao Projeto de Lei apresentado por essa casa legislativa. (p. 30-31).

E finaliza:

Não resta dúvida de que também os empresários devem contribuir, de alguma forma, para a construção de uma sociedade mais justa e solidária, o que não significa, porém, possa o Estado intervir indevidamente no domínio econômico, retirando recursos da iniciativa privada para cumprir um dever constitucional – garantir a todos o acesso a cultura – que é dele, do Estado. (p. 31).

Mas não se trata de uma oposição ao PT, como poderia se imaginar. Fogaça também veta o PLL 191/07, de um vereador da base aliada, Bernardino Vendruscolo, que queria a execução do hino nacional no início das aulas. Entre os argumentos do veto, expõe o prefeito:

No entanto, faz-se necessário referir que o Projeto de Lei ora em discussão, não teve um debate mais aprofundado entre os segmentos da sociedade diretamente envolvidos na matéria, como por exemplo, os representantes da sociedade organizada e dos conselhos escolares. Por outro lado, não possibilita um prazo para adequação por parte do Executivo. Ademais, resta imperioso referir que o Projeto de Lei [...] feriu o princípio da harmonia e independência dos Poderes, entre eles, houve invasão de competência do Prefeito, artigo 94, incisos IV e XII da Lei Orgânica Municipal. Por fim, cabe destacar que os termos contidos no projeto de lei passaram progressivamente a compor projeto pedagógico do Município de Porto Alegre, sendo analisada a realidade de cada comunidade escolar. A Procuradoria da Câmara de Vereadores de Porto Alegre suscitou a intervenção ora arguida, referindo que a

competência para propor projetos desta natureza é privativa do Chefe do Poder Executivo. Ante o exposto e a fim de dirimir possíveis equívocos ante a comunidade deste município, explicita-se que o presente veto deve-se, unicamente, à ausência de um amplo debate envolvendo a comunidade escolar, principalmente em relação aos professores, pais, funcionários e alunos. (p. 37).

Os projetos de lei que recebem veto total retornam às comissões para parecer. Quanto ao veto recém relatado, a Comissão de Urbanização se manifesta pela rejeição do veto, mas as demais comissões (CCJ, Cefor, CECE) são pela manutenção do veto, o que acaba prevalecendo. Nesses casos, a aceitação do veto corresponde ao que afirma a literatura, que é a intromissão do Executivo na decisão do Legislativo. Mas nem sempre é assim, pois há momentos de inflexão. O primeiro deles advém do fato de que há vetos parciais. O prefeito veta alguns artigos, mas, no geral, aprova o projeto. É uma forma de valorizar a iniciativa do Legislativo, sob certos limites.

É o que acontece com o PLL 124/05, o Estatuto da Juventude. O prefeito veta a criação de um plano estratégico para o desenvolvimento integral da juventude, pois impõe uma atividade à Secretaria da Juventude no seu Art. 8º. Sobre esse artigo diz o seguinte:

Entendemos que o texto em comento faz *numerus clausus* em relação a essas ações, sendo que uma redação mais exemplificativa e não taxativa permitiria maior liberdade ao Poder Executivo na escolha das ações necessárias para garantir o direito à profissionalização dos jovens. Assim, a fim de não permitir uma interpretação restritiva às ações que podem ser empreendidas pela Administração Pública, optamos pelo veto. (p. 56).

Além disso, o prefeito veta outros quatro artigos que implicam despesas, ao criar bolsas de trabalho, iniciação científica, moradia, alimentação, estudo, os quais “determinariam dispêndios de recursos ao município, o que fere a autonomia do Poder Executivo” (p. 56). Veta, finalmente, o artigo 42, que determina que “todo o jovem tem o dever moral de prestar serviços voluntários”. Ora, argumenta o prefeito, se é voluntário não pode ser objeto de obrigação e, além disso, “o Município não tem competência legal para obrigar o trabalho não remunerado, o que afrontaria a Carta Magna” (p. 56).

O outro veto parcial é ao PLL 200/07, sobre o conhecimento do ECA nos concursos da área de educação. Aqui é um veto menor, apenas ao parágrafo único do artigo primeiro, que invadiria competência do Executivo. Vetos parciais são o melhor exemplo de negociação, já que cada lado cede um pouco.

E o melhor exemplo de afirmação da vontade do Legislativo é a derrubada de vetos. No período em estudo foram derrubados três vetos, todos durante o governo petista. Quer dizer, enquanto que os vetos parciais e totais, em sua maioria, são mantidos no governo Fogaça, os derrubados são do governo petista. Isso significa que o governo petista é mais

fraco frente à câmara, enquanto que o governo Fogaça é mais forte, negocia mais? Em parte, mas é preciso considerar também que o governo Fogaça é mais rigoroso com sua base e o governo petista mais rigoroso com a oposição.

Tabela 16 – Projetos de Lei do Legislativo sobre educação vetados, por tipo de veto/ano (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Decisão sobre veto	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2001-2008
Rejeição do veto total	2	1			3						3
Rejeição do veto parcial											
Aceitação do veto total		1			1		1	1	1	3	4
Aceitação do veto parcial						1		1		2	2
Total	2	2			4	1	1	2	1	5	9

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Tabela 17 – Projetos de Lei do legislativo sobre educação vetados, por temática (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Temática	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2001-2008
Organização e funcionamento								2		2	2
Novos direitos							1		1	2	2
Ação educativa							1			1	1
Currículo escolar		1			1						1
Políticas públicas	1	1			2	1				1	3
Total	1	2			3	1	2	2	1	6	9

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Quais são os principais projetos rejeitados, isto é, que não têm mais chance de retornar ao debate legislativo? São de seis temáticas: *organização e funcionamento* e *transporte escolar* (quatro projetos de cada); *currículo escolar* e *políticas públicas* (dois de cada); *proteção escolar* e *novos direitos* (um de cada). Não há diferença entre a 13^a e a 14^a Legislatura, já que, em cada uma, foram rejeitados sete projetos.

Tabela 18 – Projetos de Lei do Legislativo sobre educação rejeitados, por temática (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2001-2008)

Temáticas	2001	2002	2003	2004	2001-2004	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2001-2008
Proteção escolar			1		1						1
Organização e funcionamento		2			2	2				2	4
Novos direitos						1				1	1
Transporte escolar	2		1		3				1	1	4
Currículo escolar						1				1	1
Políticas públicas			1		1	1			1	2	3
Total	2	2	3		7	5			3	7	14

Fonte: processos de proposições legislativas na CM/POA

Mas os dados tabulados não dão conta de algo essencial aqui: os argumentos que foram utilizados na negociação política e que resultaram exitosos para cada projeto. Que tipo de argumentação influenciou o convencimento dos pares em cada projeto?

Vejamos um exemplo. No PLL 82/02, sobre normas de comercialização de alimentos em bares de escolas, o que se vê são os argumentos dos comerciantes de que, para eles, a criança não tem discernimento quanto ao que é melhor para sua alimentação, e pior, não tem como receber *não* como resposta. Claro que esse é, em suma, o aluno das elites. O que os atingidos pela lei fazem é tentar coagir o poder público de que o custo da lei é maior do que seus efeitos. Eles advogam que a lei traz mais riscos do que benefícios, já que impele a criança a sair da escola, inclusive correndo o risco de ampliar o contato com drogas. É um debate crítico. Sofia Cavedon retorna à necessidade que o projeto visa equacionar. E eis seu argumento dissuasório central: *na educação municipal, a nutrição não está dissociada do projeto educacional da escola*. Por isso, as escolas municipais, destaca, contam com bufês. E complementa:

A escola, a cozinha (nas escolas municipais), está toda integrada em um processo de educação. E para meu espanto, inclusive sou mãe nova do Colégio Anchieta, meus filhos estudam lá esse ano, eu pude perceber nas escolas Anchieta, e em outras escolas, que o espaço do bar da escola não é um espaço pensado dessa forma. Falo da Escola como um todo. Eu não penso que as crianças vão deixar de comer salgadinho, e que nós vamos chegar em um nível ideal onde vamos comer apenas coisas saudáveis. [...]. Mas eu me pergunto, e essa é a grande função do projeto, qual é na verdade a educação que nós estamos proporcionando, quando nós oferecemos, enquanto escola, esse tipo de alimentação às crianças? (p. 30).

O que a proposta de Sofia para a escola tem de diferente é pensar a *cantina como espaço educativo*, e isso pode alterar a sua rotina. A escola, para Cavedon, é algo integrado e precisa sinalizar qual é a alimentação adequada e qual não é. A pergunta importante feita pela vereadora é: será que devemos ter os mesmos critérios de concessão de alvarás para os bares

que estão nas esquinas e os bares que estão nas escolas? Será que tais cantinas não devem levar em conta as peculiaridades de seu público, como o apontado no Estatuto da Criança e do Adolescente, que estabelece o direito a uma alimentação saudável? Nas palavras da vereadora: “Será que essa questão educacional não tem nada a ver, será que o bar por estar na escola não deve se preocupar com a questão pedagógica” (p. 52), pergunta. A discórdia é intensa.

Num mundo complexo, a tomada de decisão é complexa. A busca pela melhor alternativa é dependente do jogo de forças político. O Legislativo possui uma produção significativa de políticas públicas e os mecanismos de intervenção à disposição dos vereadores têm o papel de facilitar o jogo, mas não são garantia de aprovação de projetos. Que o uso da argumentação tenha mostrado que não apenas certezas, mas também dúvidas, alentam a mente dos vereadores, é um motivo de contentamento. Analisar o conjunto dessa produção é o objetivo da próxima seção.

4.8 Por uma crítica da produção legislativa educacional

A aprovação das leis através do trabalho legislativo – negociado às vezes com diversas emendas, subemendas, substitutivos – faz com que se observe o esforço do legislador de produzir política pública. Não há imobilismo no Legislativo, ainda que haja estratégias de obstaculização. Mas há várias características que constituem o que denomino crítica da produção legislativa. Como na *crítica da economia política* de Marx, é preciso desnudar a *aparência* do processo político – o universo das discussões e malversações políticas – para encontrar na produção material do processo político – ou seja, na análise dos processos – a realidade. O ponto de partida aqui é considerar os vereadores *produzindo* institucionalmente. A produção legislativa segue as regras gerais de qualquer outra produção, quer dizer, é *produção política* e corresponde ao estágio de desenvolvimento do parlamento. O que há de particular na produção política que analisei é que se trata de um conjunto complexo cujas determinações do resultado são múltiplas, como são múltiplos seus efeitos.

Por exemplo, no dia 7 de dezembro de 2010, o prefeito publica a Lei nº 10.996, sobre o projeto *Vou à Escola*. Nas palavras de Zizek (2011), as emendas fazem com que a lei seja composta por tantas exceções que é um problema como dispositivo legal. Não quer dizer que não vale a pena esse esforço. O PLL 48/01, sobre o ensino de primeiros socorros, teve de tudo: obstaculização da Cefor, em que Maristela Menegheti pede vistas ao processo; rejeição pelo Professor Garcia ao substitutivo e às emendas, na CECE; de parte de Neuza Canabarro,

rejeição tanto do projeto quanto do substitutivo, já que esta, como Sofia, disputa a área de educação com competência, e o parecer de Canabarro é repleto de fundamentação legal, posição forte; na votação, o projeto – já que o substitutivo foi rejeitado pelas comissões – foi aprovado com as emendas e transformado na Lei nº 10.426/08 assinada pelo prefeito em exercício Eliseu Santos. Podia ter sido vetado, mas Eliseu Santos é médico. Sorte?

No PLL 429/03, de Haroldo de Souza, que trata da inspeção obrigatória de saúde dos estudantes, uma emenda, de autoria de Sofia Cavedon, com apoio da bancada do PT, com Aldacir Oliboni, Mauro Pinheiro e Guilherme Barbosa, trocou o termo *inspeção* por *avaliação*, além de incluir as creches conveniadas com a prefeitura; isso possibilitou que o projeto original fosse aprovado, dando origem à Lei 10.221/07. Quer dizer, ainda que muitas vezes contrários ao desejo do Executivo, projetos são aprovados, seja porque já estejam em andamento, seja porque as negociações e reiteradas negativas não surtem efeitos, seja ainda porque, sendo inócuos, não afetam a estrutura do Executivo – estes últimos são os projetos simbólicos.

Atravessar o processo de emendamento é, em geral, garantia de processo aprovado, principalmente nos casos mais polêmicos. Foi graças às emendas de autor ao PLL 43/02, de Aldacir Oliboni, que foi vencida a resistência do PDT em aprovar projeto de realização de campanhas de combate à obesidade nas escolas, mesmo com a possível invasão de competência do Executivo; também no interior de seu partido Oliboni consegue construir o apoio para bancar o projeto. O trabalho político foi tanto que, inclusive, a CECE, presidida pela vereadora Sofia Cavedon, aprova o projeto, distanciando-se da regra de que comissão governista rejeita projetos que não são do interesse do prefeito. E por que este não seria? Resposta: porque dá trabalho.

Uma das observações que fiz foi em relação aos pareceres de comissões, que cumprem uma função primordial para a aprovação de um projeto de lei. Mas sua importância não está apenas nas sentenças que proferem. Está também na característica dos pareceres de comissão de contar uma história. A cada parecer, toda a tramitação do projeto é resumida para fins de análise e interpretação. No projeto, tal história serve para introdução de uma postura de reação ao projeto, como faz a Cefor no PLCL 10/05, sobre áreas de segurança escolar. O parecer do vereador Professor Garcia retoma a longa trajetória da proposição; não obstante as novas manifestações favoráveis introduzidas ao longo do projeto, ele dá parecer pela rejeição, sem se convencer dos argumentos anteriores, o que evidencia os altos e baixos que vive o nascimento de uma lei. Ele diz, retomando os argumentos de base de todas as críticas: “Oportuniza entender o surgimento provável de direitos e obrigações decorrentes para a

municipalidade. Assim sendo, entendo que permanece, desta forma, o „vício de iniciativa“.” (p. 34). E no final sugere a aprovação do substitutivo nº 1. Como tamanha energia é gasta para aprovar um projeto?

E o que dizer do conflito de interpretações entre a procuradoria e as comissões? É notável que ocorram pareceres tão díspares, como aponta o vereador João Carlos Nedel. Vimos decisões das comissões, como na CCJ, de rejeição a projetos com referências e citações de ementas de tribunais de justiça, com o processo sendo encaminhado para o seu autor para contestar, o que geralmente é feito em amplo parecer. O vereador Nedel aponta uma das contradições do processo legislativo: o fato de que muitas vezes os pareceres da procuradoria sejam opostos ao da Comissão de Constituição e Justiça:

Compete à Comissão de Constituição e Justiça emitir parecer sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições. De outra parte, é órgão integrante da Câmara de Vereadores a Procuradoria, setor técnico que opina previamente em todos os projetos de lei que tramitam na Casa, emitindo Parecer de natureza técnico-jurídica. O parecer da Procuradoria (fls 07, ratificado à folha 70) não apontou óbice à tramitação do projeto, justamente por tratar-se de proposição autorizativa. Não entendemos o motivo pelo qual o parecer da procuradoria sequer foi mencionado no parecer da CCJ. Apesar de não existir obrigatoriedade na adesão ao mesmo, o Parecer da Procuradoria serve, na maioria das vezes, como orientação jurídica para o parecer das demais comissões, sendo inclusive contestado quando o entendimento é divergente. (p. 38).

Se, por um lado, os projetos autorizativos e, portanto, inócuos, também significam acréscimo do ponto de vista da legislação simbólica da Câmara Municipal, outras vezes o viés partidário e o fato de ser governo são considerados mais importantes do que o mérito ou o valor da iniciativa. Foi o que ocorreu com o PLL 119/05, que propunha a inclusão de conteúdos de natureza turístico-cultural no currículo, o qual teve uma imensa discussão e ferrenha oposição do PT. O projeto, colocado em votação no dia 15 de agosto de 2007, terminou por ser aprovado, juntamente com a emenda nº 1; contou com 15 votos favoráveis e nove votos contrários, e a emenda teve 15 votos *sim* e 10 votos *não*. No entanto o projeto teve três abstenções, e a emenda, uma abstenção. Enquanto João Antonio Dib e Sebastião Melo se abstiveram, Adeli Sell, Carlos Todeschini, Guilherme Barbosa, Marcelo Danéris, Margarete Moraes, Mauro Pinheiro e Sofia Cavedon votaram *não*. A bancada petista se opôs ao projeto em massa – por ideologia partidária e por filosofia educacional –, mas isso não impediu que fosse aprovado e originasse a Lei nº 10.253/07. Provavelmente, no governo petista teria havido veto do prefeito. Como o governo é outro, foi sancionada sem vetos.

Um dos avanços notáveis no processo legislativo da Câmara Municipal é que há uma nova forma de acelerar os projetos e que precisa ser ampliada: é quando, ao contrário do que

possa parecer, um processo é aprovado sem chegar ao plenário. Parece que estou defendendo a negação da vocação do Legislativo, já que é pelo plenário e suas decisões que vemos a *cidade em ação*. O plenário, contudo, é um espaço complexo para ser administrado, com imenso risco para os projetos serem arquivados. Daí que o *poder terminativo* das comissões lhes confere um novo poder, o de aprovação, como também o trabalho do Legislativo é qualificado.

Vejamos um caso. O projeto não é complexo, é verdade, mas o rito foi sumaríssimo. Trata-se do PLL 36/08, que denomina uma rua com o nome de uma professora, a Professora Marcelina Machado, na vila Esmeralda. Há um abaixo-assinado com 80 assinaturas acompanhando a proposta e revelando o interesse da comunidade, mas o mais interessante é que o PL recebe voto favorável nas comissões pertinentes e, por essa razão, não é necessário ir à votação do plenário. É a própria CCJ que elabora a sua redação final e o encaminha para publicação. Tudo porque no dia 31 de agosto de 2006 foi publicada a emenda nº 24 à Lei Orgânica, que permite a redução do trabalho de plenário em certas situações, o que disponibiliza tempo para projetos mais polêmicos, além de agilizar a publicação das matérias consideradas de interesse público. É a chamada *lei do precedente legislativo*. Por exemplo, graças ao precedente legislativo número 1, de 2008, que considera impróprios e passíveis de arquivamento os projetos autorizativos, é minimizado o problema de inúmeros incômodos entre os poderes. Fim de uma era em que o Legislativo aprovava projetos para, logo adiante, serem vetados e retornarem para ter seu veto rejeitado, e aí sim, o pior, ensejarem representações junto ao poder judiciário. O projeto do PLL 224/08, que visava permitir recarga do cartão de passagem escolar foi, então, arquivado, por ser incluído no precedente.

Outro fator que ficou evidenciado é o papel da *expertise* política. Eu assim denomino esse *habitus* político que agrega experiência, tempo de mandato, capacidade de argumentação, conhecimento dos ritos do plenário, tudo o que faz com que um vereador tenha capacidade de gerir a tramitação de seus projetos no sentido de conseguir o sucesso. Claro que há vereadores com mais e com menos *expertise* política. Vejamos, por exemplo, o caso do falecido vereador Ervino Besson, do PDT. Eu o conheci. Pessoa modesta, simples, falava do legado de Brizola, essas coisas. Sua página na internet dizia que era empresário, mas era, na realidade, padeiro. Seu PLL 51/2008 sofreu para ser aprovado. A emenda que Besson propõe tenta reduzir o alcance da proposta original, já que determina apenas que escolas municipais sejam atingidas pelo projeto. Novamente em discussão na Comissão de Constituição e Justiça, ele é rejeitado. Por que a Comissão vota favoravelmente em determinados casos e noutros não? A resposta deve ser procurada no peso e na capacidade de articulação política de cada vereador. Besson,

um vereador de origem humilde, com pouca articulação política, tem dificuldade de fazer negociações para que seu projeto seja aprovado. Precisa enfrentar vereadores com capital político superior, como Nereu D'Avila e João Carlos Nedel, que votam contra. Talvez isso possa ser relacionado às disputas internas que vereadores fazem entre si para construir seu capital político. Em nova redistribuição, o projeto é rejeitado pela Comissão, já que Nedel entende que as deficiências do projeto permanecem. Argumento contra argumento, o que faz com que num momento seja aprovado um parecer e noutro não? A política. Processos e leis não são construídos no plenário: têm seu destino determinado antes, na negociação junto às comissões permanentes, na negociação com a procuradoria, que determinam o sucesso ou o fracasso de uma proposta. O grau de envolvimento de seu autor e a capacidade de negociação podem ser influentes para que um projeto de lei, anticonstitucional mas meritório, vá a plenário.

Os vereadores vivem o tempo todo no limite tênue da lâmina. Precisam decidir entre a concessão de direitos e a atribuição de ônus. Quando o PLL 98/01 buscou universalizar a isenção de tarifa de transporte coletivo para estudantes, o processo vai à CECE para relatoria de Sofia Cavedon, que o rejeita com base nos pareceres anteriores e “principalmente por não prever o ônus no cálculo da determinação da tarifa” (p. 37). Mas a CECE, que deve se manifestar pelo mérito e é defensora da educação, como pôde rejeitar um projeto que beneficia os estudantes? É um projeto polêmico, pois, se concede benefício para estudantes, pune os demais cidadãos, o que representa um risco nas futuras eleições. O projeto é arquivado com parecer contrário de todas as comissões Carpes ainda tenta desarquivar o projeto em 2003, mas volta atrás.

Todo um conjunto de processos autorizativos pede uma reflexão. Sua existência teria sido em vão? Afinal, demandaram esforço, provocaram o processo legislativo etc., e muitas vezes foram arquivados; os aprovados, com poucas possibilidades de entrar em prática. O que eles nos dizem do trabalho dos vereadores? Para mim, eles confirmam a tese de Costa Jr. (2011, p. 140): são o exemplo de *legislação simbólica*, “aquela em que se verifica uma hipertrofia de sua função simbólica em detrimento da concretização normativa do respectivo texto”. Quando o PLL 105/02, que criava espaços para escoteiros na escola, passou pela Comissão de Constituição e Justiça, Reginaldo Pujol, ao dar pela aprovação do substitutivo 1, com uma emenda de relator que dava nova redação a dois artigos, transformou definitivamente o projeto em autorizativo. Nesse exato momento, Pujol dá o sentido simbólico ao projeto, coloca-o no horizonte que representa para os vereadores o projeto autorizativo. O caráter simbólico pode ser depreendido da manifestação do vereador: “Com as

expressões acrescentadas, o Legislativo está *demonstrando o seu interesse* em que se instalem e funcionem grupos de escoteiros e bandeirantes nas escolas públicas municipais, sem, contudo, determinar que tal ocorra.” (p. 14).

Demonstrar o seu interesse: pode existir expressão melhor para definir o caráter simbólico da intenção legislativa? Mas isso coloca um novo problema: como o projeto autorizativo se realiza em termos de relações entre Executivo e Legislativo? Pois sugerir, ainda que desejável, não é suficiente para o Legislativo como um poder; é apenas indicador de que o Legislativo enfrenta uma barreira que não consegue ultrapassar, a de não poder atuar no campo do Executivo. No final das contas, projetos autorizativos são pedidos de uma negociação, ou melhor, uma pressão disfarçada de negociação, uma alternativa criada à falta de um mecanismo legal que expresse o desejo dos vereadores. Há um mal-estar ao formular projetos autorizativos: as ações do Legislativo são pragmáticas, a produção de leis é algo forte, mas reduzir sua produção legislativa – ou parte dela – à demonstração de interesse é assumir uma postura fraca. Os vereadores já dispõem de instrumentos assim: o pedido de providência e a indicação. Mas aí a nova questão: por que esses são considerados instrumentos fracos e os projetos autorizativos são tidos como uma alternativa melhor? Mesmo frágil em seus efeitos, penso eu, são leis, e leis são *provas* que o vereador tem em mãos para apresentar a seu público eleitor no momento de pleitear o voto. Quer dizer, o vereador, *cognitivamente*, reconhece como sua ação o campo legal, instrumental, mesmo que seja com um projeto de lei fraco. Ele compõe as estatísticas do vereador – *fiz tantas leis* –, mas é assim porque ele percebe que seu eleitor também vê dessa forma. Quem sabe na sociedade o que é um pedido de providências ou uma indicação? Pouca gente. É preciso ampliar os horizontes cognitivos da ação parlamentar e da população, é preciso o reconhecimento do mérito da ação parlamentar nas pequenas ações.

Outro ponto a considerar é o tempo. Projetos de lei de longa duração, que levam muito tempo tramitando, quer pelo excessivo número de obstáculos colocados pela oposição, quer pelo afastamento do autor por alguma razão, trazem um problema maior: como enfrentar o problema de as comissões mudarem de posição ao longo dos anos por causa da mudança de seus membros? Não é incomum que seus membros mudem de opinião sobre um projeto – quer dizer, não bastam, por exemplo, as divergências entre a procuradoria e a CCJ –, ainda há divergências entre gestões diversas da mesma CCJ. Por exemplo, no PLL 105/02, isso foi um dos motivos do arquivamento. O retorno em 2005 para as mesmas comissões de novo produz efeitos. Projetos de tão longo tempo de tramitação chegam a ver mudanças na prefeitura. Isso muda o jogo de forças no Legislativo. Agora, Valdir Caetano dá pela rejeição de todas as

peças, do substitutivo, da emenda e do projeto original, já que “a proposição dá abrigo a dispositivo viciado em sua origem” (p. 38). O parecer é contestado pelos autores, que são os primeiros a constatarem o problema da troca de opinião nos pareceres: “novamente, a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – através de outro parecer sobre a matéria, este em sentido literalmente oposto àquele anterior, cria uma situação de absoluta incerteza e insegurança acerca de suas manifestações, no caso diametralmente opostas” (p. 42). É que, no entender dos autores, numa réplica apoiada por Maristela Menegheti e Dr. Goulart, “não causa dano ou ameaça de dano tanto à Administração como aos bens públicos municipais” (p. 43). Mas não adianta: retornando ao vereador relator Valdir Caetano, este se manifesta contrário ao projeto, não levando em consideração a manifestação.

Há muito tempo perdido, é verdade, na elaboração de pareceres. Foi regra, por muito tempo, que o processo arquivado, caso retornasse, deveria passar pelas mesmas comissões, mas isso, segundo me informou o diretor legislativo Luis Afonso, foi alterado por meio de um novo regramento. Quando uma proposição precisa retornar à tramitação, só a Cefor dá novo parecer, mesmo que já o tenha feito anteriormente. Isso porque a Cefor examina os aspectos financeiros. O PLCL 07/03, que cria o passe livre para estudante carente, é um deles. Mesmo com emendas, o Executivo faz oposição por intermédio de seus vereadores, e o projeto é barrado já na CCJ. Na Cefor, o problema persiste e, da mesma forma, o parecer, como o primeiro da CCJ, é rejeitado, já que defende a aprovação do projeto de lei. Aqui, fato raro, há consenso entre a oposição e a situação em rejeitar o projeto. O novo parecer, pela rejeição, editado por Darci Campani, é aprovado. Campani acrescenta decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul para apoiar seu parecer e mostra como esse órgão vê ilegalidades em projetos semelhantes. O parecer é aprovado com o voto contrário de João Carlos Nedel. O processo é arquivado e retorna no ano seguinte para as comissões. O *déjà vu* político é evidente: distribuído na Cefor ao mesmo relator, o vereador João Carlos Nedel, novo parecer a favor e nova rejeição, incluindo-se o voto da oposição, representada pelo vereador João Dib. Substituído o relator, Guilherme Barbosa vê seu parecer pela rejeição ser aprovado. A rejeição também é adotada pela CUTHAB, com parecer de Renato Guimarães (PT), e pela CEDECON, com parecer de Maria Celeste. Aliás, Celeste pesquisa e descobre que a Lei nº 4.896/81 “institui a passagem especial” e que “trata exatamente da mesma matéria do projeto em análise”. O que surpreende no projeto é sua tramitação repetitiva, o retorno exaustivo às comissões permanentes, a reedição de pareceres que levam tempo e são sucessivamente derrubados pelos mesmos autores e pessoas. Por quê? E ao final de tanto esforço, o arquivamento – com a alegação de que já há lei que disciplina a matéria. É aí que o

rito legislativo se revela burocrático demais. Os procedimentos adotados para os projetos autorizativos não poderiam ser aplicados para tamanhas rejeições. Sob o benefício da dúvida, já que há sempre um vereador apoiando, o projeto segue a tramitação, mas prossegue como a crônica de uma morte anunciada.

Os vereadores professores saem-se melhor no Legislativo porque procuram deter-se com maior atenção nos projetos de lei da educação, não cedendo à forma burocrática de fazer pareceres nas comissões das quais participam, o que agrega qualidade ao seu trabalho. É o caso do parecer do vereador Garcia ao projeto de Vidal. Ele recupera os passos detidamente, seja da procuradoria ou dos pareceres e emendas. Claro, o parecerista retoma argumentos já utilizados em outros pareceres da mesma matéria, como o de vício de iniciativa (as expressões são idênticas) e continua revelando a contradição que vê na relação com o Executivo:

Na atualidade, como se sabe, uma das funções pouco difundidas e utilizadas pelas Câmaras de Vereadores, conforme alguns doutrinadores, seria a de “assessoramento” ao Poder Executivo. Qual seja, mesmo pertencendo a partido diverso, de oposição, cabe contribuir concretamente com o governo, através de proposições, sugestões, projetos, devidamente encaminhados, direta ou indiretamente, ao Executivo. (p. 18).

Na sequência, na CECE, num parecer rápido, Isaac Ainhorn dá pela aprovação do projeto. Quer dizer, uma comissão não relacionada à educação, por ter um vereador ligado à educação, analisa um projeto com mais profundidade do que a própria comissão encarregada desse tema, porque nela o relator é um vereador com menor experiência de causa; no fundo, contudo, isso tinha mais a ver com uma posição política do que conhecimento de causa propriamente dito. Essa posição às vezes é um perigo no debate de ideias. Quando destaquei o papel da informação, a intenção foi agregar a ideia de que a melhor tomada de decisão é aquela baseada no conhecimento, mais eficiente do que a baseada nos critérios morais ou no jogo político propriamente dito. Quer dizer, substituir o conhecimento pelo jogo de forças políticas tem maior probabilidade de fadar um processo ao fracasso.

Veja-se o PLL 322/03. Quando redistribuído para a Cefor, o vereador João Dib recusa a ideia do projeto de dar vagas para filhos de presos com base no seguinte argumento:

Indicado para Relatar o presente processo, por força do Ar. 107 do RI, e não havendo manifestação da CCJ neste exercício, sinto-me sem condições para examinar o mérito do mesmo, constituído por matéria controvertida, porque aqui se procura novamente estender os benefícios ao segmento criminal da sociedade, quando os cidadãos de bem que se encontram desempregados, sem moradia, sem recursos, não são contemplados com iniciativas similares. (p. 12, verso).

Dib tem as suas razões para se recusar a beneficiar criminosos, ele que foi vítima de disparo que o tornou paraplégico. É uma abordagem moral a que se refere o vereador, daí a

razão de se sentir sem condições de dar parecer. Em seu estudo sobre *legislação simbólica*, Costa Jr. (2011) dedica um capítulo justamente a isto, a resgatar o lugar da moralidade no momento de produção da legislação. Quer dizer, a lei é feita pelo sistema político e, portanto, possui intervenção moral; o direito, por sua vez, limita o sistema político por meio das normas constitucionais. E como diz o autor, mais do que a arte do possível, a política deve ser a “arte do possível decente” (ibidem, p. 32). Por que a moralidade, segundo o autor, deve estar no horizonte do legislador? Eis uma das mais interessantes definições do papel do legislador, que o autor recupera de Platão. Na utopia meritocrática imaginada pelo filósofo em *A República*, o legislador, por meio de suas decisões, “informaria e guiaria os cidadãos a respeito do certo e do errado” (ibidem, p. 33). Transposta para a moderna política democrática e representativa, essa evocação permanece nas exposições de motivos dos projetos de lei que analisamos “tal qual o prelúdio a que se referia Platão, demonstrar ao cidadão a correção da decisão tomada em seu nome por seus representantes eleitos” (ibidem, p. 44).

A dominação, ainda que não hegemônica, do Executivo, através de sua bancada, e desta nos pareceres, transforma o parlamento em lugar de expressão de conflito, já dissemos. De fato, trava-se uma guerra em miniatura no âmbito das comissões, ou melhor, elas são o *balão de ensaio* do que ocorrerá em plenário. É como se os vereadores precisassem ter suas experiências preliminares de aprendizado das posições de combate para posicionarem-se no plenário. Os pareceres são meios para medir forças, com o objetivo de retirar a aprovação de matérias do adversário, ou aprovar as matérias que são de aliados, ou simplesmente negociar. De certa forma, simples oposições podem constituir-se num modo de infantilização do processo legislativo – não é do meu partido, sou contra –, que só atinge a maturidade quando negocia, ou seja, quando se abre para o universo das *trocas*.

Por que é tão difícil para os vereadores da oposição negociarem um projeto simples como o PLL 22/05, que destina espaço nas escolas para cursos pré-vestibulares? Podemos dizer que a ideia pouco traria prejuízo ao Executivo, ao contrário. Mas o discurso dos pareceres nada mais faz do que justificar posições antagônicas em conflito. E assim, com num jogo de soma zero, pareceres terminam por se anular, já que retornam para votação em contexto de adversidade, como é o caso do novo parecer ao projeto, da CUTHAB, agora assinado por José Ismael Heinen, que dá pela rejeição. Nas mãos do vereador Adeli Sell, da mesma aliança política, o processo teve parecer favorável, sendo apoiado e aprovado por contar em seu meio com vereadores da área de educação, como Neuza Canabarro, a própria vereadora Manuela d'Ávila e Sofia Cavedon, do PT. Como no processo anterior, há idas e vindas, recursos e novos pareceres que terminam por esvaziar o tempo que disporia o projeto

para ser aprovado pelo plenário e, mesmo estando em condições de ser incluído na Ordem do Dia, termina por ser arquivado.

O Legislativo trabalha muito. São dezenas de projetos de lei e, mesmo assim, ainda há um *desperdício do trabalho legislativo* sobre o qual pouco se fala. Pois é essa a contribuição dos vereadores: se seu trabalho é fazer leis, toda a morosidade, os retrocessos, as resistências, as obstaculizações não fazem parte do trabalho – podem, no máximo, fazer parte da política (uma má política) a serviço da afirmação partidária.

Uma das coisas que observei no processo legislativo que me chamou a atenção é que *vereador presente é que move processo*. O fato de que o vereador precisa estar presente para mover um processo é determinante para algumas iniciativas. Quer dizer, de nada adianta fazer parte de um partido se este não se responsabiliza pelas iniciativas individuais de seus membros. Mas o projeto de lei interessa à cidade e, se a câmara é organizada em partidos, o andamento dos projetos de lei mereceria melhor destino, mereceria uma atenção maior das bancadas. Ser polêmico não depende do entusiasmo do vereador, mas da natureza do projeto apresentado, que move a manifestação das comissões, ainda que muitos projetos de lei juridicamente ensejem dúvidas nos demais setores da casa, como a procuradoria. Entendo que a forma de solução desse problema é uma reforma regimental que responsabilize as lideranças dos partidos, no sentido de assumirem papel pró-ativo, caso contrário teremos projetos de lei órfãos no Legislativo. A vantagem é que, assim, seria possível desobstruir a agenda da Ordem do Dia, aumentando a produtividade parlamentar e ampliando a cota de contribuição de cada vereador para a cidade.

Observei também certa *flutuação* processual. Seja em pareceres de comissões ou da própria procuradoria, o uso do termo “pela tramitação” tem o objetivo de não obstruir as iniciativas de projetos de lei. Essa é uma saída política, é verdade, espécie de *conciliação antecipada*, na qual seus atores veem problemas nas iniciativas, mas *vá lá*, é um *vamos ver como fica* que, em vez de resultar em conciliação, termina por protelar a tramitação de projetos que serão arquivados. A saída para um processo legislativo mais ágil deveria ser a definição clara e objetiva do papel da procuradoria e das comissões. O enfrentamento. Das duas uma: ou as emendas solucionam os problemas ou são rejeitadas, sem possibilidade de retorno; e ponto final. É um tipo de vício da rotina parlamentar: sempre que uma matéria não chega a um acordo no âmbito da procuradoria, a ideia de tramitação é adotada. As comissões permanentes, que deveriam posicionar-se contra ou a favor, em matérias de maior complexidade cedem também a essa posição *em cima do muro*, por duas razões: para evitar o conflito interminável em seu interior – onde ninguém quer ceder de sua posição – e para

deixar ao plenário a decisão final. Essa posição tem como consequência aumentar o custo do projeto para o Legislativo, pela tramitação sucessiva. É a ambiguidade de uma comissão permanente, que nasce com a função de ser um órgão técnico da casa, mas ao mesmo tempo convive com o drama de ser composta por atores políticos, que *fazem política*. Este recurso é tão pernicioso quanto o outro, o da oposição pura e simples, infantil às vezes, adotada por pareceristas de oposição; se por um lado oferece a crítica que é necessária à leitura dos projetos, por outro lado também cria obstáculos políticos à tramitação, por desavenças pessoais e ideológicas.

Por inúmeras vezes nos deparamos com projetos de lei autorizativos. Eles já foram banidos do repertório da Câmara Municipal, mas ainda estão lá, arquivados à espera de um retorno de tramitação e inclusão na Ordem do Dia. Que deve fazer o vereador que quer um projeto de competência do Executivo? *Negociar com ele*. Eis todo o problema, *o da práxis*, da construção coletiva, e às vezes por parceiros antagônicos. O caminho é mais longo, mas é mais fecundo. Procurar o Executivo, as secretarias, os órgãos responsáveis, promover o debate, usar da estrutura que o Legislativo oferece. Mas esse é um caminho árido. Do jeito que estão, os temas de projetos autorizativos tornam-se vazios e as propostas são destinadas ao arquivo: arquivo da câmara ou o veto do prefeito. Quer dizer, somente trabalhando no nível da estrutura do Executivo é que vereadores com iniciativas conflitantes com as responsabilidades daquele poder podem ter sucesso em suas empreitadas. É preciso, portanto, uma visão mais abrangente *do lugar de iniciativa parlamentar*.

Há ainda o problema da interpretação em direito. Cada cabeça, uma sentença. Descobri o Legislativo como o lugar de exercício do relativismo aplicado: em determinado projeto de lei, Manuela d'Ávila cita depoimentos em seu apoio, como o do desembargador Della Giustina, publicado no livro *Leis municipais e seu controle constitucional pelo Tribunal de Justiça*⁹¹:

Uma corrente jurisprudencial sustenta que a Lei que autoriza não é lei que impõe. Ficaria a critério do Executivo cumpri-la ou não, e por consequência, sujeitar-se ao ônus político de tal atitude, não podendo ser considerada inconstitucional, inobstante marcada pelo vício de iniciativa.

Isso é reafirmado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) 593099377, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de autoria do desembargador Osvaldo Stefanello. Em 6 de dezembro de 2005, novamente o parecer de Almerindo Filho dá pelo óbice do projeto, refutando os argumentos da autora, e o projeto é arquivado. Quem está realmente com

⁹¹ Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 168.

a razão no campo do direito? Frente ao conflito de interpretações há apenas uma solução: o aprendizado contínuo, por parte dos vereadores, intrapares. Não se trata somente, creio eu, com aponta Costa Jr. (2011), de assumir uma posição pedagógica perante a sociedade; trata-se também de cada vereador *ensinar* aos seus colegas as *novidades do mundo*. O que se destaca em resposta de Manuela d'Ávila, no PLL 230/05, sobre pichação nas escolas, é o fato de que a sua peça-chave, uma contestação, é um instrumento pedagógico. Por isso as questões arcaicas de Aristóteles ainda têm valor, é o retorno da dimensão pedagógica no Legislativo. Manuela quer ensinar aos parlamentares a distinção entre grafite e pichação, e com isso ela insere o Legislativo no debate sobre estética pública, dissemina argumentos novos ao discurso de plenário, que não eram utilizados. Numa palavra, ela atualiza a agenda parlamentar, sim, mas *atualiza principalmente seus recursos cognitivos*. Quando os recursos cognitivos são únicos, a criatividade de interpretação desaparece. Como no caso do parecer da procuradoria ao projeto, que segue a manifestação da presidência, que também entende que o projeto é contra a lei, mais porque implica a utilização de bens públicos e dispõe sobre o funcionamento de órgão municipal. Como pensar o que não está no horizonte cognitivo no campo do direito? Ou como levar o que é vanguarda no campo do direito para o Legislativo? Como pensar o novo sem deixar-se levar pelas idiosincrasias políticas? Manoela, que chegou ao Legislativo com uma base muito forte, é uma ameaça aos demais vereadores; impugnar seus projetos é uma forma de retirar dela a possibilidade de acumular capital político. Políticos da oposição, numa espécie de corrente, dão pareceres contrários ao seu projeto. É por essa razão que a CCJ dá parecer contrário, por Valdir Caetano, com o voto contra ao parecer de Carlos Comasseto, alinhado a Manuela. Sem contestação, o projeto é arquivado.

Processos arquivados em condições de serem votados significam um potencial não aproveitado pelo legislador, sua intenção. Costa Jr., retomando tópicos de hermenêutica jurídica, chama de intenção do legislador, a *mens legislatoris*, o conceito que quer responder à pergunta de “qual seria a melhor forma de se construir uma determinada norma” (2011, p. 159). Quando se imagina uma pessoa comum respondendo a esta pergunta estamos no campo da *mens legis*; quando imaginamos um vereador respondendo a essa pergunta, estamos no campo da *mens legislatoris*. Diz Costa Jr. a respeito:

[...] é preciso reconhecer que a figura do legislador único é uma ficção jurídica; que os integrantes de um parlamento, muitas vezes, representam interesses diversos, por vezes antagônicos; que a decisão parlamentar é afetada pelo princípio da separação entre discussão e votação e que a intenção de um dado parlamentar pode ser ofuscada pelo chamado voto estratégico. (2011, p. 161).

Quer dizer, em face de ausência do legislador autor, superando os impasses dos interesses diversos, da estrutura parlamentar, do voto estratégico, *então*, somente então, um projeto arquivado em Ordem do Dia pode ser votado e aprovado. Quer dizer, uma *lei em estado nascente* pode frutificar. Por esquecimento ou por acúmulo de tarefas, o Legislativo tem abandonado à sua sorte projetos que não têm quem os impulse na legislatura seguinte. A produtividade do Legislativo sofre do mesmo mal de outras instituições, como o Judiciário, com seus inúmeros projetos a serem analisados. Esses projetos de lei arquivados não foram retirados por seus autores ou considerados ilegais; eles simplesmente *pararam no tempo*.

Quando subtraímos do campo público o modo de agir previsto na *mens legislatoris*, estamos provocando uma exclusão. Claro que, nos termos de Castel (2000, p. 21), “de tanto se repetir a ladainha da ausência, oculta-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a ausência. Isto por uma razão de fundo: os traços constitutivos essenciais da situações de exclusão não se encontram na situações em si mesmas”. Quer dizer, são inúmeros projetos cuja decisão pelo arquivamento é expressão, por um lado, da *manutenção do status quo* e, por outro lado, da *exclusão de direitos determinados no campo social*. Claro que seria preciso retomar os projetos de lei arquivados, mapeá-los, determinar seus públicos, verificar que estratégias organizaram ou podem organizar para fazer valer direitos explícitos e implícitos etc. As estratégias de obstaculização de projetos tendem a evitar que direitos sejam implementados. Veja-se a renovação de votação: é um direito e prerrogativa legislativa do vereador, mas às vezes atrapalha.

Quando o PLL 177/07 foi aprovado, o Professor Garcia, insatisfeito com o resultado, solicitou renovação de votação, justificando: “considerando o impacto do projeto e a pequena diferença expressa na votação, que não demonstra consenso (1 voto)”; o projeto havia sido arquivado, não houve a renovação de votação e o processo foi arquivado por força de norma do regimento da câmara. Esse processo teve uma tramitação de alto custo, com diligência e aprovação, deu trabalho ao legislador. Se houvesse sido renovada a votação, ao menos no ano seguinte, teria resultado numa lei, ou não, mas haveria uma posição. Sem posição, houve obstaculização. A memória política precisa ser reativada: processos como esse podem ser finalizados. Não o foi porque o vereador não se reelegeu e nenhum integrante do seu partido interessou-se por renovar a votação. O que fazer com a energia gasta durante a tramitação de uma lei que *morre na praia*? O Legislativo deveria ter mecanismos de recuperação processual, para que processos assim não sejam arquivados. Somente o autor ou, a seu pedido, outro vereador podem reativar um processo no ano seguinte e renovar a votação. Esse *estoque de reserva* de leis tem um custo para o Legislativo.

Na mesma linha, outra constatação: os vereadores não dão valor ao seu trabalho. Se projetos de lei puderam ter uma imensa discussão e são arquivados, é porque ao legislador falta entender o processo legislativo como a forma do seu trabalho. Isso parece evidente para o senso comum: “os políticos não fazem nada”, afirmação comum que revela o desprezo que o cidadão tem para com quem não trabalha. Mas a questão é qual é o *trabalho* dos vereadores? Qual é seu trabalho em relação à atribuição mais difundida e reconhecida do legislador, que é fazer leis?

De tudo que li e vi, o resultado é uma Câmara Municipal que *produz mais do que se imagina, mas menos do que pode*. Como Oliveira (2008, p. 181-182) assinala em seu estudo, aqui também as proposições rejeitadas e arquivadas da Câmara Municipal propuseram intervir no arcabouço normativo vigente, mas não o fizeram, terminando, como assinala a autora, por cumprir um papel na “preservação do *status quo* aderindo aos rumos das políticas educacionais instituídas pelo Executivo”. Diferentemente do que constata a autora para a Câmara dos Deputados, a Câmara Municipal tem colaborado na formulação de políticas educacionais e, como procurei demonstrar, com mais iniciativas que o Poder Executivo. O problema é que a subordinação do Poder Legislativo se faz no seu interior, pela existência de uma bancada de situação atuante que efetua resistência notável aos projetos que o Executivo não deseja ver aprovados.

Segundo Oliveira (*ibidem*), assim como constatado por outros analistas, no Congresso Nacional predomina uma agenda legislativa de cunho social, enquanto que o Executivo federal tem uma agenda de cunho mais econômico e administrativo. Já no conjunto das proposições apresentadas na Câmara Municipal, o que constatei é que os vereadores fazem um esforço para legislar em matérias de caráter econômico e administrativo, com um sucesso modesto, é verdade. É o caso das inúmeras tentativas de legislar sobre a questão do transporte escolar, bem como os projetos relativos à organização e ao funcionamento da escola, motivos de grande oposição pelas bancadas governistas. Com certeza, o Executivo continua tendo a primazia na iniciativa e no sucesso de suas proposições, mas a quantidade de vetos derrubados ou parcialmente aceitos pelo Poder Legislativo parece revelar, na Câmara Municipal, mais do que no Congresso Nacional – talvez porque seja um poder local – um plenário mais sensível às demandas sociais e que tem sido relevante como espaço de negociação e resistência da identidade parlamentar com o local. O fato de que a agenda do Executivo seja menor do que a agenda do Legislativo no campo dos projetos de lei de educação não significa secundarização: não apenas o Plano Municipal de Educação foi discutido no período, como também inúmeros

projetos que alteraram cargos de grande importância para a educação foram propostos pelo prefeito.

A atuação da Câmara Municipal através de seus projetos de lei apresentou-se controversa: ora, como propõe Costa Jr. (2011), uma propositura simbólica de projetos, ora atuando diretamente no campo da *manutenção do sistema de ensino*, através dos pedidos de providência e indicações. Esses últimos, no que concerne à produção legal local, colocam uma nova questão: seriam eles os melhores instrumentos, mais ainda do que a feitura de leis, de contribuição da câmara na construção de políticas públicas? Quer dizer, se em termos daquilo que se denomina de política *pork barrel*, tais iniciativas têm revelado uma contribuição notável para o sistema escolar – que é a sua manutenção –, sem a qual o trabalho da escola enfrenta sérias dificuldades. Pedidos de providência e indicações são menos notados publicamente, às vezes implicam trâmites burocráticos complexos, são pouco valorizados, mas dariam uma contribuição equivalente ou maior para o sistema de ensino do que muitas leis propostas pelos vereadores. Não seria o caso de promover uma divulgação ampliada desses instrumentos, incluindo estratégias de publicização para que os professores, administradores e público escolar possam deles valer-se mais amplamente?

Paradoxalmente, esta tese, que estudou as leis da educação, sugere que nem sempre elas são o melhor da contribuição legislativa. E por que os pedidos de providência podem ser mais eficazes em termos de matéria legislativa – em que pese, óbvio, suas diferenças – do que os projetos de lei? Valho-me de Sennet (2012) para argumentar que os pedidos de providência ensejam *políticas de cooperação* do Poder Legislativo com o Poder Executivo.

Em *Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação*, Sennet chama a atenção para um particular valor social na realização de tarefas práticas: a cooperação. Para esse autor, “A cooperação azeita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que acaso nos falte individualmente [...] quando lidamos com pessoas diferentes de nós [...] a cooperação torna-se um grande esforço.” (ibidem, p. 9). Seu estudo foca os aspectos de receptividade aos outros, na capacidade que podemos desenvolver de escuta e suas aplicações práticas, “embora possamos cooperar porque nossos recursos não são suficientes, em muitas relações sociais não sabemos com exatidão o que precisamos dos outros – ou o que eles poderiam querer de nós (ibidem, p. 10).

Não é exatamente isso que ocorre com os vereadores? Vereadores de diferentes partidos que têm dificuldade de negociar os projetos entre si – razão dos inúmeros projetos arquivados em Ordem do Dia. Quer dizer, *não colaboram*. Isso vale, inclusive, para os vereadores ausentes, cujos projetos órfãos terminam arquivados. Os vereadores estão

próximos, mas, paradoxalmente, não sabem com exatidão o que uns precisam dos outros – esforço para as demais bancadas encaminharem seus projetos, luta pela hegemonia no plenário.

No entanto o Executivo pode tomar conhecimento do que os vereadores querem dele através dos pedidos de providência. Se a tramitação dos projetos de lei demonstra que, no seu conjunto, os vereadores têm dificuldades de cooperar entre si, com o Executivo as coisas são diferentes. O Executivo coopera, quer porque, como diz a ciência política, isso faz parte de sua estratégia para manter influência sobre o Poder Legislativo, quer porque ele *recebe claramente as demandas que tem condições de atender*. Sennet (2012) denomina o conjunto de sua obra recente de “projeto de *homo faber*”; sugiro, em contraposição, conceber um “projeto de *politics faber*”: se o homem é seu próprio artífice, o político também o é, uma espécie de “artífice da vida [política] através de práticas concretas” (ibidem, p. 10). E existe uma semelhança notável entre os mundos para os quais Sennet olha e o que eu olho, a Câmara Municipal: para ele, o foco está no modo como as pessoas modelam o empenho pessoal, as relações sociais e o ambiente físico, da mesma forma que acredito que o modo como os vereadores se empenham para aprovar suas proposições, suas relações políticas e o ambiente legislativo determina a natureza da política local. Para Sennet, dispomos de mais máquinas que os antepassados, mas de menos ideias sobre como melhor usá-las; da mesma forma, temos mais canais para falar, mas limitadas são nossas ideias do que é realmente se comunicar. Quer dizer, por mais que nossos vereadores disponham de capacidade e iniciativa para formular leis, elas têm se tornado, por seu conteúdo ou pelas lutas entre partidos de governo e oposição, algo de menor alcance do que gostariam em termos de políticas públicas. Paradoxalmente, entre os instrumentos que consideram menos eficazes, aparentemente um tem tido mais sucesso em melhorar a realidade: o pedido de providências.

Qual é realmente a função do legislador em relação às escolas? Os vereadores enfrentam limites ao seu desejo e à sua vontade de transformação da educação. O que Sennet faz na primeira parte de sua obra é justamente apontar que a esfera política é lócus primeiro do processo de cooperação. O tema de seu primeiro capítulo, *O espírito do nós-contra-eles*, está fortemente enraizado na moderna paisagem política: “Existiria um tipo de política de cooperação capaz de contestá-lo?” (ibidem, p. 44). Combinando abordagens da sociologia, da antropologia e da política, o que ele deseja fazer é exatamente aquilo que vejo que poderia ser aprofundado nas relações entre os vereadores da câmara, a prática e a ética da “diplomacia cotidiana, a arte de interagir com pessoas das quais discordamos”, condição necessária para

desobstruir projetos, desarquivar processos, retomar e dar andamento a projetos em Ordem do Dia arquivados.

De onde Sennet (2012) tira inspiração? Em capítulo da sua obra, intitulado *A questão social*, o autor lembra que, na Exposição Universal de Paris de 1900, uma sala em que se tratava das questões humanas era chamada *A questão social*. “Como se deveria mudar a sociedade?”, perguntavam-se os organizadores. Segundo o autor, a resposta que encontraram é que as pessoas debatiam nessas salas o significado da *solidariedade*: “Solidariedade designava em geral a ligação entre os vínculos sociais do cotidiano e a organização política.” (ibidem, p. 51). Sobre aqueles que à época queriam uma solidariedade de cima para baixo, e os que queriam uma solidariedade de baixo para cima, nos diz o autor:

Havia, portanto, nessas discussões, duas versões de solidariedade, uma dando ênfase à unidade, a outra, à inclusão. Esses contrastes não eram exclusividade da esquerda, e tampouco pertencem ao passado. Movimentos políticos de todas as tendências precisam decidir se dão ênfase à unidade ou a uma inclusão mais diversificada, devem enfrentar a ação política intragrupal, têm de definir que tipo de solidariedade querem. (ibidem, p. 54).

Sennet enfoca também os meandros da cooperação política, as relações entre aqueles que estão no poder e entre esses e a base:

A cooperação política é uma necessidade no jogo de poder, quando um partido é por demais fraco para dominar ou simplesmente sobreviver sozinho. A cooperação política carece de ajustes finos em termos humanos, através de rituais de respeito mútuo; sozinhos, os interesses compartilhados não permitirão que ela prospere. Mas a cooperação política no topo do poder enfrenta sérios problemas com a base, a massa, o povo, lá embaixo; os compromissos acarretados pela cooperação no topo não raro ficam parecendo traições para os que estão embaixo; a identidade de um grupo político pode ser debilitada através das negociações; à medida que as organizações se tornam maiores e mais fortes, a burocracia levanta barreiras entre o topo e a base; os rituais que unem os líderes nas antecâmaras do poder não são transparentes para os que estão do lado de fora. Todos esses fatores podem levar à experiência do ressentimento, aquele sentimento de traição em que a elite parece mais inclinada a cooperar internamente do que com os que estão embaixo. (ibidem, p. 83).

Sennet encerra sua obra com a pergunta formulada pelo filósofo Michel de Montaigne (1533-1592): “Quando estou brincando com meu gato, como posso saber que ele não está brincando comigo?” – expressão da convicção de Montaigne de que não podemos conhecer a vida íntima dos outros, sejam gatos ou seres humanos. Para Sennet, o gato de Montaigne é o símbolo da cooperação, é aquilo que não entendemos sobre o se passa nos corações e nas mentes das pessoas com quem trabalhamos. Transportemos essa percepção para o universo da câmara, onde se fazem as leis – e onde também as arquivam: a falta de um entendimento recíproco dos vereadores sobre os projetos de lei não deve impedi-los de tentarem relacionar-

se, eles precisam acreditar que *precisam fazer algo em conjunto*. O que se passa na cabeça daqueles com quem cooperamos?, pergunta Sennet. Para Montaigne, autor da *a arte da conversação*, a verdadeira arte da conversa significava a capacidade de ser um bom ouvinte, estar atento ao que dizem os outros. É por isso que toda vez que os estudantes visitam o plenário, e veem, ao longe, que na tribuna um vereador fala para uma plateia não atenta, eles sabem, com razão, que algo está errado. A dialógica, figura literária resgatada por Montaigne, teria utilidade nos dias atuais?

Que a forma *nós-contra-eles* continua viva nas atitudes sociais é a constatação de Sennet. Que essa forma tenha expressão no interior das lutas políticas no Legislativo é, a meu ver, o maior empecilho para a concretização dos projetos de lei elaborados pelos vereadores no campo educativo. A crítica do autor a essa partidarização da vida social aqui é transmutada para a vida política: se os vereadores continuarem assim, da mesma forma a partidarização excessiva levará a um distanciamento dos vereadores – a elite política – em relação às responsabilidades de uns para com os outros, e de todos para com o povo. Esse *nós-contra-eles* da vida política precisa ser combatido na Câmara Municipal. A ele associa-se outro, como destaca Sennet, o *você-está-entregue-a-si-mesmo*, ambos simplificadores da vida política, pois eliminam a capacidade de colaboração. Quando um vereador for capaz de fazer a negação desse princípio, e colaborar para que seu colega aprove, se bom, seu projeto, estaremos mais perto de um Legislativo melhor. O Legislativo já tem seus gatos. Explico. Montaigne via seu gato passeando entre seus pertences, exatamente como eu vejo hoje os gatos que passeiam pelo pátio da câmara, num notável *déjà vu*.

PARA UM DESFECHO: O LEGISLATIVO MUNICIPAL COMO AGENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia 1º de janeiro de 2007, na primeira sessão extraordinária do penúltimo ano da 14ª Legislatura, o vereador Elói Guimarães sobe à tribuna para dirigir algumas palavras a seus colegas vereadores. Ele saúda os vereadores que estão assumindo, a maioria já com experiência na Câmara Municipal, como o Dr. Raul, Maria Luiza e Nilo Santos. A importância de seu discurso está no fato de ele chamou a atenção não apenas para a “importância do Município, a importância das Câmaras Municipais, a importância da Câmara Municipal de Porto Alegre para o Município de Porto Alegre, para o Governo Municipal, no regime democrático da representação do presidencialismo”. Para Guimarães, não há governo sem Legislativo, estruturas fundamentais para a Administração, pois, segundo o vereador, “não se administra sem lei”. Para ele, a Câmara Municipal é peça essencial ao Estado democrático de direito: se este se funda no direito positivo, na lei, e ela passa pela decisão parlamentar, então o Legislativo é fundamental na administração, conclui o vereador. “Tudo passa pela lei, e a lei só é lei quando tange o espaço democrático da representação parlamentar, no caso, a Câmara Municipal de Porto Alegre.” Pode-se perceber que o discurso de Elói Guimarães busca superar uma ruptura entre a comunidade e seu Legislativo. É, de certa forma, uma reafirmação da crença no Legislativo e, nesse sentido, o pacto simbólico que une o legislador à sua instituição e esta à cidade. E o vereador não poderia estar mais correto.

Com o fortalecimento do sistema federativo brasileiro e com a consolidação do regime democrático, os municípios brasileiros cada vez mais se firmam como atores de suas próprias políticas – isto é, como instâncias de criação de políticas públicas –, o que exige, por sua vez, um parlamento cada vez mais participante do governo local, através das ações e políticas gestadas no seu interior. A existência no Brasil de cerca de 5.565 câmaras municipais aponta que o estudo dessas instâncias de governo é importante no bojo da compreensão das políticas de descentralização e dos modos de exercício da autonomia local. Porto Alegre está no elenco dos 26 municípios que são capitais. Entre os anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000, foi olhada pelo Brasil e pelo mundo como laboratório de práticas de democracia participativa. Por esses motivos, dentre outros, a cidade tem lugar de relevo na vida política brasileira, o que por si só justifica o estudo de decisões e ações de sua Câmara Municipal no que concerne à educação.

Em Porto Alegre, o contexto peculiar de continuidade política do Partido dos Trabalhadores no Executivo Municipal por 16 anos (1989-2004) permitiu significativos

avanços na construção do sistema municipal e da rede municipal de ensino. O Executivo foi autor de projetos sobre cargos e salários de professores e profissionais de ensino, mas o Legislativo não esteve ausente na produção de leis sobre educação, muito pelo contrário. As relações entre os dois poderes, todavia, estiveram longe da amenidade. Inúmeras iniciativas do Legislativo esbarraram na reiterada controvérsia da definição de competências.

A literatura nacional tem enfatizado as relações intergovernamentais, entre as esferas de governo – que dizer, o que cabe à União, aos estados e municípios e as interações entre esses em diversos âmbitos da educação (provisão, normatização, financiamento, planejamento, avaliação etc.). Atribuições e relações entre órgãos e atores com atuação no setor da educação de um mesmo nível de governo não têm sido temáticas muito estudadas, pelo menos não no que concerne ao papel dos parlamentos frente ao papel dos executivos. É o caso da competência de iniciativa legislativa no campo da educação no município, que necessita ser reformulada para dar amparo às iniciativas dos vereadores nesse campo.

Esta tese evidenciou e insistiu na necessidade da revalorização do Poder Legislativo como uma das instituições envolvidas na constituição da autonomia local na formulação de políticas educacionais. A literatura aponta que desde os anos 1980 a América Latina viu a emergência do Poder Legislativo como esfera importante de afirmação da autonomia local. Santos Jr. (2001, p. 12) declara que o Poder Legislativo

[...] é a esfera capaz tanto de promover o melhor desenvolvimento social, em razão de sua proximidade com os cidadãos, como de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e a maior competitividade econômica requerida pela inserção das cidades na dinâmica da globalização.

Na medida em que o município, desde a Constituição de 1988, ampliou suas prerrogativas de autonomia decisória frente ao governo federal e ao respectivo governo estadual, ampliaram-se as responsabilidades do governo municipal. Mas o que é o *governo municipal*? Para o senso comum, é o equivalente a *Poder Executivo*. A leitura atenta da Lei Orgânica de Porto Alegre desmente o senso comum, já que nela, ao contrário, o *poder de governo* do território é conferido ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. Vimos, entretanto, na leitura da LOM, que o texto legal não se preocupou em especificar o tema educacional, ainda que o inclua indiretamente.

Ou seja, ainda que o Legislativo municipal se coloque na função de discutir a educação no campo da definição das *coisas municipais*, de fato apenas algumas matérias terminam por ser selecionadas e aprovadas em relação ao conjunto de atribuições do Legislativo em sua relação com o Executivo. Esta tese acentua a necessidade urgente de

reforma da Lei Orgânica Municipal para facultar, de forma colaborativa, a iniciativa do Legislativo nesse campo específico, já que o caráter implícito da possibilidade de legislar sobre educação ainda inibe tanto a iniciativa como a tramitação de projetos de lei de educação no interior do Legislativo. Isso possibilitará, por exemplo, maior margem de manobra para os vereadores no interior do Legislativo, facilitando a missão da procuradoria, que poderá então fundamentar as iniciativas dos vereadores e não ficar dividida entre as atribuições de cada poder, dando também, aos demais atores sociais, mais respaldo quando procurarem os vereadores para atuarem no campo educativo.

Ao longo da tese, pela exposição das instâncias que participam do processo de tomada de decisões, é possível vislumbrar que o Legislativo está cada vez mais próximo do verdadeiro exercício democrático da construção de políticas públicas. Na medida em que mais atores sociais participam do processo político, o Legislativo assume um papel *educativo*, quer dizer, quanto mais este poder faz uso e divulga as regras do jogo político, que são justamente as do sistema representativo, o efeito é que os atores sociais *aprendem* a fazer política na prática. Assim, teremos uma câmara mais democratizada se ela continuar a assegurar aos setores populares o seu papel de atores no processo decisório, ou mais conservadora se isso não ocorrer. No processo de tramitação das proposições, quando o parlamento possibilita e incentiva a participação de professores, alunos e funcionários, quando estes têm voz, a elaboração de políticas públicas no interior do Legislativo institui a representação ativa dos vereadores no governo da cidade. É isso que ocorre, por exemplo, no *lugar natural* de discussão das *coisas da educação* no interior do parlamento: a Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Juventude.

Estas considerações só podem ser realizadas neste momento porque confluíram duas ordens de fatores. Em primeiro lugar, a emergência do Legislativo municipal como objeto emergente nos estudos legislativos e, em segundo lugar, pela possibilidade de utilização do ciclo de políticas públicas nas investigações sobre o Poder Legislativo. A Câmara Municipal de Porto Alegre, como ator distinguido nesta tese, envolvido na construção de políticas públicas da capital, teve analisada sua produção no campo educacional no período de 2001 a 2008. Isso permitiu pensar o passado recente da Câmara Municipal de Porto Alegre; mais, evocou pensar o papel dessa legislação e o papel da instituição *no tempo*.

Há nuances que só a percepção da filosofia oferece e que ajudam a entender a minha visão sobre o tema. Etimologicamente a palavra *khronos* designa o sentido pleno para os gregos da palavra *tempo*, o que correspondia, no vocabulário de Aristóteles, exatamente à palavra *quando*. Para o filósofo, nenhum tempo pode ser dado sem um *agora*, isto é, sem um

sujeito (alma ou inteligência) que dele tenha consciência. Assim, para os antigos, o passado e o futuro estão intimamente ligados ao presente. Por essa razão, falar do passado da Câmara Municipal também é falar daquilo que marca seu presente, dos caminhos que o Legislativo escolhe para construir sua função. É preciso, para isso, além de tentar entender o que o tempo significa para o parlamento, entender o que é a própria política.

Para Francis Wolff, especialista em filosofia antiga, a diferença da ideia de política entre as sociedades primitivas e a nossa está no fato de que as primeiras são comunidades que evitam a política, resistindo com suas forças a tudo aquilo que se assemelhe ao poder, consequência da busca da chamada Terra Sem Mal, “como se o mal aqui embaixo fosse a política” (WOLFF, 2003, p. 48). Ao contrário, desde as sociedades gregas até a nossa, desenvolveu-se um sentimento de amor pela política, expressão de sociedades que se organizam politicamente e vivem da política. Diz o historiador J. P. Vernant (apud WOLFF, 2003, p. 48): “É a emergência de um campo privilegiado em que o homem se percebe capaz de reger por ele mesmo, através de uma atividade de reflexão, os problemas que lhe concernem, depois de debates e discussões com seus pares”. Assim, o acompanhamento dos projetos de lei de educação nos interpela sobre a capacidade da Câmara Municipal de Porto Alegre de *reinventar a política do seu tempo*, sobre as possibilidades de reforçar aquele poder delegado pela comunidade, reinventando, ao mesmo tempo, os meios para mudar suas condições de vida. Por essa razão, ao contrário daqueles que pensam hoje no ocaso da política, Aristóteles via a política como o gênero de vida mais elevado, o que define a vida humana propriamente dita. Nada é mais digno para um homem do que viver a política, identificar-se com a boa política, considerada como uma dimensão única. Parafraseando Walter Benjamin e Zygmunt Bauman⁹², a política, assim como a vida, é uma *obra de arte*. Eu entendo que *essa obra de arte é feita pela construção coletiva de políticas públicas*.

Penso que um dos mais notáveis – e também o mais simples – resultados desta tese é ter mostrado que, no centro da práxis política do trabalho legislativo, está a ideia de que *fazer política é fazer políticas*, no sentido de que empreender ações políticas é, também, formular e implementar políticas públicas. A *arte da política*, não separável do *jogo político (politics)*, do político (*polity*) e da ação pública (*policies*), se revela nas estratégias que os vereadores

⁹² Diz Walter Benjamin (1955, p. XIV): “Uma das principais tarefas da arte sempre foi criar um interesse que ainda não conseguiu satisfazer totalmente”. Exatamente a tarefa do político. Já para Bauman (2004, p. 308), “Vivemos em tempos de desregulamentação, de descentralização, de individualização, em que se assiste ao fim da Política com P maiúsculo e ao surgimento da ,política da vida”, ou seja, que assume que eu, você e todo o mundo deve encontrar soluções biográficas para problemas históricos, respostas individuais para problemas sociais. Nós, indivíduos, homens e mulheres na sociedade, fomos, portanto, de modo geral, abandonados aos nossos próprios recursos”.

adotam e que lhes permitem interpretar as transformações da sociedade contemporânea ao fazer as leis. É por tal razão que este trabalho tem significado importante para a avaliação do trabalho do Poder Legislativo no campo educacional e dos vereadores que passaram pela Câmara Municipal de Porto Alegre. Ele é, numa palavra, um estudo do campo da *policy analysis*, mais especificamente do campo da elaboração de políticas públicas, o exemplo atual daquilo que Michel Sennelart tentou realizar para o passado na política e que denominou *as artes de governar*. A máxima de Otto Von Bismarck continua atual: a política é a “arte de fazer possível o desejável”⁹³. A legislação produzida pelo parlamento sobre educação no período de 2001 a 2008 oferece muitos indícios de como os vereadores decodificaram as necessidades locais em termos de educação, transformaram-nas em objetos inteligíveis em termos legais, em termos de políticas públicas, o que significa inteligíveis para a administração municipal – o Poder Executivo.

Nesse processo, os vereadores são fundamentais. Mostrei que seu papel de lideranças não se deve unicamente ao papel de representação que exercem, mas também se à circunstância de serem “construtores de referentes”, na definição de Pierre Müller em *Las políticas públicas* (2010). O que isso significa? Que os vereadores são importantes não apenas porque representam interesses específicos de seus eleitores, mas também porque são *mediadores* de necessidades ou demandas públicas ao dar-lhes *sentido legislativo*, ao transformarem necessidades em *agenda governamental*. Entre a gênese que tem um problema público na sociedade e sua representação entre os atores políticos – os vereadores, neste caso – há uma distância. A centralidade da vereança pode ser resumida no fato de os vereadores participarem ativamente do processo de formulação de leis de educação, de políticas públicas, construindo cenários possíveis e intervindo na realidade por meio do trabalho de produção legislativa, que é, em outras palavras, a forma de construir a agenda governamental local. Essa agenda não é exclusiva do Poder Executivo.

Os vereadores também *governam*. Eles constroem localmente as soluções que lhes parecem mais adequadas para responder aos problemas públicos dos porto-alegrenses. Divididos entre iniciativas que *vêm de cima*, da concepção de vereadores, por exemplo, e as que *vêm de baixo*, das manifestações da sociedade organizada e dos educadores, suas propostas são construídas coletivamente pelo plenário de vereadores justamente para resolver de forma consensual conflitos no campo educativo. As leis nascem exatamente no instante em

⁹³ O nobre, diplomata e político prussiano, famoso por seu autoritarismo, é autor de inúmeras máximas que ainda hoje são usadas para criticar a política, como “Leis são como salsichas, é melhor não ver como são feitas” etc.. Mas sua frase mais citada é “a política não é uma ciência exata, mas uma arte”. De certo modo, essa expressão denota o *espírito* do que esta tese buscou desenvolver.

que os atores percebem que a sua situação não é o que deveria ser, em que a sociedade organizada exerce pressão sobre o Legislativo e que este responde, oferecendo soluções, formulando propostas por meio de leis, de políticas públicas prescritas em leis.

Esta tese defende a posição de que, frente à emergência do parlamento municipal como instituição pública fundamental da definição do poder local pós-Constituição de 1988, os vereadores têm uma contribuição inestimável na formulação e no acompanhamento das políticas públicas de educação. Ainda que dividido entre a produção de leis que alteram dispositivos de políticas e políticas públicas propriamente ditas, o Legislativo reúne as condições para a realização de um bom trabalho nesse campo.

Vivemos no país um contexto democrático estável. A cidade de Porto Alegre conta com instituições democráticas estáveis da democracia representativa, plenamente definidas no seu Poder Executivo e no seu Poder Legislativo; há também inúmeras organizações e entidades – de apoio a minorias, ambientalistas, de direitos da mulher etc. – que fazem com que necessidades sociais possam chegar ao governo; há o Orçamento Participativo, que se transformou em instância de apoio fundamental às decisões de políticas públicas; há também, dentro das instituições governamentais, uma série de órgãos colegiados com representação da sociedade civil; há ainda instâncias e processos de transparência e ouvidorias já estabelecidas para aceitar críticas e o cidadão, que vem atendendo ao pedido de fiscalizar as decisões públicas e participando ativamente das sessões legislativas, ou dirigindo-se aos demais órgãos do governo. Das proposições que foram objeto de atenção ao longo dos capítulos dois, três e quatro, não foram poucas as idealizadas inicialmente em contato com o cidadão⁹⁴. Na atualidade, no campo de análise das políticas públicas, as perguntas evoluíram, e a noção de políticas públicas incorporou a discussão das transformações que o Estado sofre e das complexas relações entre o Estado e a sociedade. Com ela resulta a questão fundamental: *as políticas públicas mudam a vida política?*

Minha resposta é positiva. A primeira metade do século XX em Porto Alegre, como no restante do Brasil, foi o tempo da emergência e da constituição de um Estado capitalista de corte mais interventor na modelagem do econômico e do social. Ocorre a expansão do Estado e sua organização, suas instituições, com imensas intervenções públicas em todos os campos

⁹⁴ Aqui uma digressão. O fato de que a análise de políticas públicas reúne formulações do direito, da sociologia, da política e da administração permite entender por que ela vê o *estado em ação*, algo diferente das teorizações sobre o Estado mais tradicionais nas ciências sociais. Graças à ampliação da *public policy*, o campo das políticas públicas apresenta-se aos agentes do Estado como guia de ação e aos universitários como objeto de estudo.

da vida – educação, saúde, habitação⁹⁵. Essa organização esteve longe de atender às necessidades da sociedade como um todo, o que é constatado pela insatisfação dos cidadãos com as lacunas deixadas pela ação estatal. Nesse período, a prefeitura da capital organizou-se com inúmeros órgãos e a Câmara Municipal não cessou de produzir legislação para equacionar necessidades sociais, embora sua efetiva atuação fosse posta em causa⁹⁶.

Muito se produz em termos de legislação no Legislativo de Porto Alegre – mais de 400 leis anualmente –, pois os problemas sociais se ampliaram e se diversificaram, como também os campos de ação da administração municipal. Os conhecimentos e as informações de que dispõem os vereadores também avultaram, e as origens sociais dos representantes no parlamento são mais plurais. A sociedade porto-alegrense, como outra qualquer, transformou-se numa *sociedade regulada*⁹⁷, o que significa que atingiu uma complexidade de organização em que o Estado é cada vez mais requisitado. Essa complexificação é efeito da crescente industrialização da capital e sua posterior transformação em cidade prestadora de serviços, o que, por sua vez, gera o processo de fortalecimento do político, ou, se o desejarmos, a transformação de Porto Alegre numa cidade regulada. O cidadão pode estar até insatisfeito, mas a instituição não cessa de crescer. Há várias leis para mostrar isso no campo da educação, por exemplo, a lei do Sistema Municipal de Ensino, mas a principal peça legal, que dá o ponto de partida sobre as características da educação municipal, é a própria Lei Orgânica Municipal, a qual, esteada na Constituição de 1988, renova o âmbito de ação dos poderes públicos – em especial o Legislativo – no campo da formulação de leis e, por conseguinte, de políticas públicas.

No Legislativo ecoam as reivindicações de tipo setorial, perceptível na eleição de uma nova geração de representantes, alguns oriundos do magistério, e na colocação da agenda educacional em evidência. O legislador precisou empregar novas ferramentas intelectuais para pensar as necessidades de novos setores sociais que, apropriando-se do espaço do Poder

⁹⁵ A obra de Sandra Pesavento testemunha essa abordagem. Estudando economia do Rio Grande do Sul no interior do seu projeto sobre história da industrialização, a autora reuniu um rico acervo sobre o processo de industrialização. Seus estudos descrevem não apenas a economia do estado, mas também a da capital. Ela estabelece o ponto a que chegou o desenvolvimento econômico de nosso estado, apontando para a importância do processo de industrialização que se conheceu na zona norte de Porto Alegre. Seus estudos inspiraram Célia Ferraz de Souza, do Departamento de Arquitetura da UFRGS e o seu Grupo de Estudos Urbanos a refletirem sobre a problemática urbana aliada ao processo de desenvolvimento econômico. Esses estudos representaram um considerável avanço no entendimento da evolução urbana da cidade. É de sua autoria, com Dóris Maria Muller, a obra *Porto Alegre e sua evolução urbana* (1997), da qual são retiradas as principais informações aqui relatadas.

⁹⁶ Ela se tornou evidente particularmente quando os vereadores propuseram o aumento de seus vencimentos; esse ato gerou críticas na imprensa e na sociedade, indagando-se: “para que serve o legislativo?”. Tive a oportunidade de verificar pessoalmente, junto ao público que visita o parlamento, a permanência da mesma dúvida.

⁹⁷ Uso esse termo unicamente para evidenciar a extensão, em número e grau, da legislação como elemento de organização da vida política e social.

Legislativo – do plenário, das comissões –, têm introduzindo uma nova visão de mundo e do papel do parlamento. O legislador é capaz de fazer uma lei movido por problemas sociais intuídos ou pelas demandas a ele endereçadas pela sociedade, de acordo com os canais tradicionais de interlocução. Ao mesmo tempo, a própria sociedade organizada se faz presente no Legislativo como agente social, seja no plenário ou nas comissões. É por essa razão que também o papel das emendas e dos substitutivos é realçado nesta pesquisa, já que eles, mais do que outros processos, revelam a ação direta do parlamentar no processo de negociação, muitas vezes sob a pressão do público.

Um dos critérios que o leitor tem para avaliar a qualidade das leis aqui reunidas é se elas guardam distância do chamado *management público*⁹⁸, definido como o termo médio entre as exigências de eficácia e o apego ao particularismo da gestão pública. Frente aos processos de redução da presença do Estado na sociedade – as políticas neoliberais – cabe ao legislador combinar, na administração pública, a eficiência – como na administração privada – com a busca da eficácia e da efetividade da ação pública dadas pelos interesses públicos em geral – não existe *rentabilidade* para o Estado no sentido econômico, apenas o desejo de melhorar a *performance* pública, mas informada pelos interesses públicos manifestos na esfera pública. O governo da cidade deve administrar com qualidade, perseguir objetivos, mas jamais reduzir seu espaço no campo de suas responsabilidades, entre elas a de investir em educação de qualidade para todos.

Uma consequência do recorte de meu estudo é que deixa uma questão em aberto: o que faz hoje o parlamento? No período posterior ao abordado, muitas leis versando sobre a educação são aprovadas na Câmara Municipal, sinal de que o trabalho do Legislativo nesse campo não se esgotou. Por exemplo, o Legislativo aprovou a Lei nº 10.866, de 2010, que dispõe sobre a *política antibullying* a ser adotada nas instituições do sistema municipal de ensino, o que revela agendas de decisão governamental atualizadas pela emergência de novos problemas e agendas públicos.

Outras leis posteriores não deixam de ter sua importância por pautarem temas que foram aqui apenas indicados e que mereceriam também estudo. Se a cidade precisa ser regulada, se o próprio Estado precisa ser regulado, a regulação atinge também a educação.

⁹⁸ Para uma crítica do *management público*, ver Pierre Legendre – *La fábrica del hombre occidental e Dominium mundi (amorrortu)*. Pierre Legendre é professor de História do Direito da Universidade de Paris I e tem produzido obras acerca dos fundamentos filosóficos do direito. Sua crítica é à forma de montagem das instituições estatais e jurídicas, numa preocupação que une os estudos de direito à crítica cultural. Em *Dominium Mundi*, Legendre analisa características dos processos de globalização e seus efeitos na organização política. *La Fábrica* é basicamente uma indagação filosófica do sentido que as leis e o Estado assumem em nossa cultura. Sua crítica das formas de racionalização pelas quais o homem organiza o mundo auxilia numa leitura crítica do papel do Estado na contemporaneidade.

Exemplo disto é a Lei nº 10.687/09⁹⁹, cujo teor beneficiou muitos trabalhadores que faziam seus serviços nas escolas municipais, como merendeiras e serventes, servidores que se relacionam diretamente com o público escolar. Como deixar de dar valor a essas iniciativas mesmo depois de finalizado nosso estudo?¹⁰⁰

Infelizmente, parte da ação legislativa posterior e que tem significância ficou de fora. Há muito ainda a ser dito e pesquisado. Há, por exemplo, inúmeros casos de organização de eventos na área de educação no período estudado, como também depois, que não foram registrados. Para ilustrar, no período em que escrevi esta tese, 2011-2012, o Legislativo organizou o colóquio *A educação infantil e a cidade de Porto Alegre*¹⁰¹, realizou ações de acompanhamento da construção e reformas de escolas municipais de Porto Alegre e criou a Frente Parlamentar de Incentivo à Leitura, com o propósito de integrar as ações da administração municipal junto às escolas, visando a fortalecer as políticas públicas de acesso ao livro e à leitura. A própria ação da Frente Parlamentar em Defesa da Criança e do Adolescente realizou inúmeras atividades de divulgação do ECA e de defesa da criança junto à comunidade escolar. Difícil pensar num tema da educação local que não tenha sido objeto de uma ação de um vereador, desde a busca de recursos para a construção de um ginásio esportivo ao lado do Colégio Estadual Júlio Brunelli, no bairro Rubem Berta, a ações em defesa dos alunos com deficiência nas escolas municipais de Porto Alegre. Diante de tanto labor, como selecionar apenas leis de um período que agora parece distante?

A minha resposta: porque era necessário. Era preciso descrever e discutir, dentro dos critérios de criação de um estudo acadêmico, a ação do Legislativo. Fiz a seleção de proposições de um período restrito porque esse era significativo na história recente da cidade,

⁹⁹ Essa lei dispõe sobre contratos de prestação de serviços entre o município e cooperativas de trabalho contratadas pela via da terceirização de serviços públicos. A Câmara Municipal queria que os trabalhadores associados que prestassem serviços à prefeitura fossem protegidos em seus direitos básicos, o que não era cumprido por empresas que mantinham uma relação de trabalho sem qualquer proteção e amparo. Para isso, o legislativo exigiu que as cooperativas comprovassem pelo menos um ano de existência, e que fossem regularizadas junto ao Sindicato das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul. Os trabalhadores não poderiam ter remuneração do trabalho inferior ao piso da categoria, além de terem vale-transporte, vale-alimentação, desconto em folha do trabalhador, atendimento médico e assistência previdenciária. Mais: o parlamento previu ainda que os equipamentos de segurança sejam fornecidos sem desconto na folha do trabalhador.

¹⁰⁰ Aliás, para ser mais preciso, esse é um notável exemplo dos processos de negociação política a que nos referimos: um projeto de lei que iniciou sua tramitação como uma demanda social legítima em 2008, protagonizada por um grupo de cooperativados que denunciou as más condições de trabalho que enfrentava, muitos das escolas da capital. É o exemplo de atualização no conhecimento das contradições dos modelos de gestão em implantação e que revela que o Legislativo cumpre o objetivo de encaminhar sua correção.

¹⁰¹ Esse seminário foi particularmente interessante porque debateu, com representantes do poder público, a qualidade da educação infantil, estratégia para fazer um diagnóstico das creches particulares conveniadas com a prefeitura, incluindo a situação financeira, e formular avaliação técnica dos riscos da baixa qualidade da educação infantil. A atividade trouxe um novo horizonte para as políticas da área, ficando agora a tarefa de conquistar a revisão pública dos valores repassados pelo governo às entidades conveniadas.

dada a transição de bases governistas. No seu conjunto, as leis analisadas têm três efeitos que considero fundamentais para a comunidade e que merecem ser destacados nesta conclusão.

O primeiro. Ao mostrar a atuação do Legislativo, acredito que este estudo colabore para combater aquilo que Jacques Rancière (2006) denominou *Ódio à democracia*¹⁰². Nossas instituições têm utilidade, sim, nossas instituições ainda cumprem um papel na sociedade. É necessário reafirmar esse postulado de base. Num mundo aparentemente tão desencantado com a política – pode-se discordar deste ou daquele ator político, é claro – Rancière identifica uma espécie de retorno do ódio à democracia, similar ao que caracterizava esse regime nos seus primórdios. Vemos isso nos comentaristas de jornais à exaustão, quando é pregado o voto nulo, por exemplo¹⁰³. De onde surge esse sentimento de antagonismo com as instituições políticas? Em parte, é uma herança da história. Como se sabe, a democracia era para os gregos, em primeiro lugar, um *insulto*, visão daqueles que viam no governo da multidão algo ilegítimo, algo abominável para um mundo no qual havia apenas o direito de nascimento. Para Rancière, esse ódio não se dissipou com o avanço do Estado liberal, ao contrário, foi transferido para o discurso de todos aqueles que veem no Estado um obstáculo a seus interesses. É base da argumentação, por exemplo, daqueles que defendem as políticas neoliberais, que, de certa forma, alimentam esse discurso, discurso de negação do Estado. A democracia contemporânea, entretanto, só se fará mais plena em torno dos ideais de liberdade e igualdade, representados nas instituições e na lei do Estado. Chegamos, entretanto, diz Rancière, a um paradoxo: se todos nos declaramos defensores da democracia, por que ainda continuamos tão distantes das condições de sua plena vivência?

É aí que entra a justificativa desta tese. Se o parlamento sofre críticas da opinião pública em razão de sua suposta incapacidade de atender necessidades sociais, talvez uma das funções da pesquisa universitária seja demonstrar, quando for o caso, a falácia desse argumento. Esta é uma tese que buscou assumir um compromisso de esperança na

¹⁰² O tema, que é título de uma obra do autor, refere-se à destruição da ideia de democracia; o autor dá exemplos da violência política produzida em nome do Corão. Jacques Rancière, que é professor de filosofia política da Universidade de Paris VII, aponta a expressão de um ódio que pode ser estendido às instituições que sustentam a democracia. O autor quer defender a democracia e suas instituições, mas, para isso, alerta que nossas instituições podem estar sofrendo de um mal: a oligarquia.

¹⁰³ Recentemente, David Coimbra, em seu artigo *Do contra*, assim se manifestou: “Sou mais contra ainda a política dos governos do Estado e do país para a Educação”. Para David, nada do que o Estado faz é satisfatório, o que, no meu entendimento, é um exemplo do ódio que é alimentado contra o Estado. Texto disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/davidcoimbra/2012/05/18/do-contra/?topo=13,1,1,,13>>. Acesso em: 28 dez. 2012. A esse respeito, afirmei: “Dizer que „todos eles”, os políticos, são culpados de corrupção é uma generalização; propor o fim do Senado é uma temeridade. A democracia não é uma máquina que funcione com a precisão de um relógio: ela nasceu com defeitos e terá de aprender a superá-los. A mudança não passa pela extinção pura e simples das instituições políticas, mas por um aperfeiçoamento ético e moral da política e da sociedade”. Disponível em: <<http://filosofiafrancesacontemporanea.blogspot.com.br/2009/10/replica-david-coimbra.html>>.

recuperação do sentido do Legislativo, de como contribui/pode contribuir de fato para a solução desses mesmos problemas. Caso tenha conseguido mostrar que os vereadores fazem justamente isso, a construção democrática através das leis que concretizam seu papel enquanto instituições garantidoras da implementação de políticas públicas, terei atingido meu objetivo. Trata-se, em primeiro lugar, de fazer com que a tese seja um instrumento para enfrentar o desencantamento da sociedade frente às suas instituições no exato momento em que ele se *transforma em ódio*, visível na pregação do voto nulo, nas formas de distanciamento da sociedade de seu Estado, no desconhecimento de ações forjadas em seu benefício. Com a exposição de momentos em que o parlamento se aproxima da sociedade, de formas como o parlamento realiza suas ações, tenho esperança de que uma ideia possa ser confirmada: a de que o *ódio sobre as instituições, que vai se tornando nova regra na relação do cidadão com seu Estado, possa ser revogado com mais ação pública*. E isso nos leva ao segundo efeito.

Caso os vereadores queiram renovar sua relação com os cidadãos, a própria instituição *Câmara Municipal* precisará se transformar em algo novo, uma espécie de *escola*, que eu denomino um *parlamento educador* – à semelhança da ideia de cidade educadora –, capaz de propiciar a *vivência* de cidadania ao cidadão, primeiro passo para combater o desencanto político¹⁰⁴. Quer dizer, oportunizar a participação, enquanto o cidadão aprende a participar; oportunizar o conhecimento, enquanto possibilita ao cidadão obter informações; oportunizar a disputa política, enquanto possibilita ao cidadão aliar-se às diversas correntes políticas. Penso que é inerente à política se fundar no campo da pedagogia, quer dizer, propiciar uma vivência do processo político que é, ao mesmo tempo, um aprendizado: vemos os jovens vereadores recém-ingressos aprenderem o jogo político com os mais velhos; vemos a população assistindo às sessões para logo mais *pegar o gosto* e se manifestar nas comissões permanentes.

Uma tese sobre políticas públicas produzidas pelo Poder Legislativo não pode ignorar um ator político fundamental, pois, ao descrever os contornos da elaboração das leis no interior da Câmara Municipal, aparecem os modos como ela – a câmara – se relaciona com seus cidadãos. Isso põe em evidência o valor da representação, que é exercida pelos vereadores – estará o vereador correspondendo em seus projetos às necessidades da sociedade? Coloca-se também em evidência *se e como* os políticos são capazes de efetuar a

¹⁰⁴ Moacir Gadotti, no seu texto clássico *A escola na cidade que educa*, pergunta se a cidade educa. Eu pergunto: *a câmara educa?* A rigor, as condições que Gadotti aponta para a cidade reproduzem-se na Câmara Municipal: ser um espaço de vivência, quando assume sua vocação de formação para cidadania.

experiência da participação política dos cidadãos como lugar de aprendizado. Uma premissa inicial e que só se explicita mais agora é a de que, por trás da câmara que os cidadãos veem, existe outra câmara, que se mostra muito mais próxima do cidadão e cujas potencialidades podem ser devastadoras, isto é, transformam-na em vetor importante de emancipação social. Na produção das leis, como acredito ter demonstrado, vemos não apenas o crescimento da participação de grupos diferentes – professores, sindicalistas, operários –, mas também que o vereador termina por cumprir uma perspectiva que esses grupos jamais imaginariam – a de ser um instrumento educativo para eles, *ensinando pela prática* o que o parlamento faz e como faz, de modo a possibilitar a experiência necessária aos grupos para *poderem agir para conquistarem o que desejam*. É uma utopia no sentido de dar um crédito ao parlamento, onde poucos ainda reconhecem valor. Não se trata apenas do trabalho de vereadores em prol da cidade, por meio da fabricação de leis, mas o estabelecimento de uma relação pedagógica entre uma instituição política e sua sociedade. Há momentos mágicos em que se vê a população ocupando as galerias do plenário, essa liberdade de manifestação repleta de esperança.

Chegamos, finalmente, a um terceiro efeito: a ampliação das funções do Legislativo é acompanhada da otimização das formas de organização de seu trabalho. Somente o testemunho de quem está dentro da instituição pode valorizar esse aspecto e pensar suas consequências para a produção de lei. Como interferem os trabalhadores do Legislativo na produção de leis? Trabalhando arduamente. É o que ocorre por dentro – a câmara é uma máquina de trabalho. Das 7h às 22h, sete dias por semana, funcionários, ocupantes de cargos em comissão e vereadores são dedicados a mover essa máquina pública. No seu limite de trabalho, eles afirmam: nunca se trabalhou tanto como hoje no interior da Câmara Municipal. E de fato é assim, e quem está dentro, ouvindo os comentários, vê funcionários submetidos a rotinas extenuantes de trabalho, que vão de um lado para o outro para dar suporte a reuniões e debates que ocorrem todos os dias, todas as horas. Podem ser vistos vereadores deslocando-se para inúmeras reuniões, participando de grupos diferentes e de reuniões comunitárias, da manhã à noite. Eles vivem sob intensa pressão para criar as condições para que a instituição cumpra seu destino, o do pleno atendimento da população. Uma das funcionárias mais exemplares da Câmara Municipal é Márcia Almeida, diretora da Assessoria de Informática. Ela relata assim o seu dia a dia no seu blog:

Todos precisam de recursos. A Assessoria de Informática também. Os desenvolvedores precisam parar de mirar o extintor de incêndio de seu canto sem janelas ao longo de sua jornada de trabalho, precisam de cadeiras confortáveis já que permanecem sentados a maior parte do dia; precisamos de um local não insalubre

para trabalhar (um querido diretor da Casa mencionou que sente calafrios quando entra em nossa sala); a área de suporte precisa de mais funcionários, mesmo por uma questão de saúde, já que sobem e descem escadas freneticamente o dia inteiro; os atendentes precisam de tempo para poder pesquisar soluções melhores, para que o atendimento tenha melhor qualidade. Eu preciso de funcionários para que me sobre tempo para que eu possa planejar ações e coordenar de fato a área, pois hoje eu executo durante uma boa parte do tempo. O que deveria ser pré-requisito para o trabalho acaba se transformando em conquistas. Seria tão mais fácil se houvesse o real entendimento do papel da Informática na Casa. Quem não planeja não administra, mas “apaga incêndios”. Mas voltemos ao meu dia. Depois de tantas ligações estressantes, tantos problemas, *eu aviso minha equipe que preciso ir embora, porque estou no meu limite. Me sinto esgotada.* E eis que chega uma nova ligação, desta vez do Presidente me chamando no plenário. Pergunto-me o que seria dessa vez. Chego no plenário e vêm em minha direção uns cinco funcionários, informando que o Presidente está irritadíssimo e me expõem a situação. Eu tento entender o problema e logo percebo que ele não é atinente à Informática, mas eu e outro funcionário da Informática tentamos ajudar [...]

Outro dia eu ouvi o relato de uma pessoa da sonorização que me tocou. O funcionário me explicava desesperado que precisava gravar quatro ou cinco eventos ao mesmo tempo, e que estava cansado fisicamente de correr de um lado para o outro. Um outro funcionário da portaria me alertou para que eu ficasse longe, porque o primeiro estaria “surtando” devido ao excesso de trabalho. O mesmo funcionário da portaria me relatou todos os contratemplos por que passam quando ocorrem eventos devido ao fato de que regras, normas escritas mesmo, não são obedecidas, gerando o caos e o desperdício de recursos. Ainda outros funcionários expuseram seus problemas e eu ouvi atentamente, mas eu sou somente a coordenadora da Informática.¹⁰⁵

Quer dizer, o pano de fundo da produção legal, o que faz funcionar o processo legislativo como um todo, possui um ator que até agora não havia sido apontado: o servidor. Ele é um trabalhador, funcionário público como muitos outros, e dele depende a eficiência do processo legislativo. O paradoxo é que o Legislativo pode ter seus problemas, mas nunca esteve trabalhando tão intensamente quanto agora. Mérito dos vereadores, por suas iniciativas, e de seus funcionários, por seu trabalho. Não temos como deixar de considerar que esse ritmo de trabalho vivido pelos servidores tem consequências no modo como a instituição constrói políticas públicas. A criação de condições do debate político realizado no Legislativo tem esforço por trás. Falta tempo para todos em suas novas funções, a demanda de reuniões é extensa, a agenda dos espaços, cada vez mais apertada. Os projetos, atores, personagens desta história precisam aprender a mover-se num emaranhado de regulamentos, funções, agendas de espaços, ritmos de trabalho.

Vimos que o tempo de apreciação dos projetos varia. Os *tempos* da casa, circunscritos pelas regras formais e pela prática cotidiana, influenciam a extensão, a qualidade e os ritmos de trabalho dos vereadores e dos funcionários. Por exemplo, emendas ao orçamento da educação têm períodos determinados de tramitação no Legislativo a serem observados, e uma nova *janela* de oportunidade será encontrada apenas no ano seguinte. Existem tempos

¹⁰⁵ Disponível em: <http://200.169.19.94:8080/blogs/blog_informatica/?m=200907>. Acesso em: 10 jan. 2013.

institucionais, mas o modo como vereadores e servidores impõem a si próprios seus ritmos de trabalho também influencia sua atuação.

Todavia, se o Legislativo *trabalha sem cessar*, como podemos compreender o arquivamento de proposições, o ritmo de agenda de reuniões das comissões permanentes? E como compreender que muitos projetos de lei pareçam insuficientes para resolver os problemas que apontam? Vale repetir uma apreensão de política pública explicitada por Pierre Muller e Yves Surel (2002, p. 29):

Ora, com o risco de chocar o senso comum, é necessário partir, ao contrário, da ideia segundo a qual *as políticas públicas não servem para “resolver” os problemas [...]* as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão colocar e (re-) definir os “seus” problemas e “testar” em definitivo as soluções que eles apoiam. Fazer uma política pública não é, pois, “resolver” um problema, mas, sim, construir uma nova *representação* dos problemas, que implementa as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do estado.

O local original do parlamento não é o de um espaço de resolução dos problemas tal como eles são observados pelos cidadãos. Essa é uma espécie de fantasia acerca das instituições públicas. Seguindo os autores acima citados, o que se coloca na atividade parlamentar não é a resolução de problemas, mas a (re)construção de problemas, quer dizer, os projetos de lei não encarnam, em última instância, um *certo* que seria a *solução do problema*. A leitura dos projetos de lei permite situar e encadear *problemas e soluções* num sistema conceitual coerente, num sistema de percepção do mundo, tanto do que ele é quanto do que deveria ser. Se a capacidade de resolução de problemas públicos é uma fantasia que a sociedade deposita em seu parlamento, como qualquer fantasia, é uma condição de impossibilidade; ora, justamente porque existe o limite do sentido – a elaboração de um projeto de lei – é que a resolução de um problema público passa pela sua reconstrução, irredutível condição de possibilidade que faz o trabalho do Legislativo.

A definição de ação política, que difere a técnica de gestão da arte de governar, é que governar por intermédio das políticas públicas não é apenas resolver problemas públicos; requer, antes de qualquer coisa, a significação dos próprios problemas e das soluções que se lhes possam acoplar, dentro das regras do jogo político e da institucionalidade política. Por isso, a ideia de dimensão cognitiva do político, por isso a ideia de dimensão pedagógica e relacional do político. Por isso, o valor das iniciativas de projetos de leis dos vereadores.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 31, n. 1, 1988, p. 3-55.
- ABREU, Marisa. **Organização da educação nacional na Constituição e na LDB**. Ijuí: Unijuí, 2002.
- ACKEL FILHO, Diomar. **Município e prática municipal (à luz da Constituição de 1988)**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1992.
- AGAMBEN, Giorgio. **O reino e a glória**. São Paulo: Boitempo, 2012.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Análise de conjuntura: teoria e método**. 2008. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_teoriametodo_01jul08.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2012.
- AMES, Barry. **Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1987.
- ANDRADE, Mariana Bernardes. **A ordem econômica e a competência municipal para regulamentar sobre assunto de interesse local: estudo atinente ao comércio exercido por estabelecimentos farmacêuticos**. [2004?]. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=32>. Acesso em: 14 dez. 2012.
- ANDRADE, Regis de Castro (org.). **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- ARÁN, Artur Parcerisa; FREIXES, Núria Giné; MIRAVALLS, Anna Fores. La educación social: una mirada didáctica. Relación, comunicación y secuencias educativas. Barcelona: Editorial Graó, 2010.
- ARANTES, Alda Sant'Ana. **O social em ano eleitoral: efeitos das eleições municipais de 2008 sobre o aparato administrativo da política social de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Concepção de Sistema de Ensino no Brasil e competências legais do sistema municipal**. Brasília, 1997. Mimeografado.
- AXT, Gunter. Revisitando “Os donos do poder”, de Raymundo Faoro: uma abordagem historiográfica. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 24, 2001. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaucho/doc/revisitando_donosdopoder_gunter-axt.doc>. Acesso em: 3 dez. 2012.
- AZEVEDO, Maria Correa. **Prática do processo legislativo**. São Paulo: Atlas, 2001.
- BADWIN, N. D. J. “Concluding observations: legislative Weakness, crutinising Strengh?”. **Journal of Legislative Studies**, v. 10, 2004, p. 295-302.

BARCELLOS, Jorge. O PT em Porto Alegre: balanço introdutório. In: FEIJÓ, Jandira; ZALEWSKY, Plínio. **O jeito petista de governar**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.

BARREIRA, Iriys. **Chuva de papéis**. Ritos e símbolos em campanhas eleitorais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.

BARRETO, Kátia M. Mendonça. Um projeto civilizador: revisitando Faoro. **Lua Nova**, n. 36, p. 181-196, 1995.

BARROSO, Luis Roberto. A ordem constitucional econômica e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 6, p. 711-723, ago. 2001.

BARTH, Fernanda da Cunha. **O apelo ao voto útil nas eleições para a prefeitura de Porto Alegre**: mídia, pesquisas de intenção de voto e comportamento eleitoral. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

BENJAMIN, Walter. **A obra de arte na era da sua reprodutividade técnica**. 1955. Disponível em: <http://www.4shared.com/document/ibU_JctL/Walter_Benjamin_-_A_obra_de_ar.html>. Acesso em: 7 jan. 2013.

BERARDI, Luciana Andréa Accorsi. **O processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo e a constituição federal de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BLONDEL, Jean. **Comparative Legislatures**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973.

BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino. **Gênero e poder local**: eleições municipais em Marília (SP). Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Reforma do Estado e administração gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CAMPANTE, Rubens Goytacá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003.

CANEN, Ana; XAVIER, Giseli Pereli de Moura. Formação continuada de professores para a diversidade cultural: ênfases, silêncios e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 48, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000300007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 dez. 2012.

CAPELA, Ana Claudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formação de políticas públicas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 41, 1996.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro,

v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 9 jan. 2013.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Definindo a arena política local. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008

CARR, Nicholas. **A geração superficial**. São Paulo: Agir, 2011.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CASTEL, Robert. Armadilhas da exclusão. In: _____ et al. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.

CASTRO, José Nilo. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CHALHOUB, Sidney. **Trabalho, lar e botequim**: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro na Belle Époque. São Paulo: Brasiliense, 2001.

CHANLAT, Alain; FACHIN, Roberto. **Governo municipal na América Latina**: inovações e perplexidades. Porto Alegre: Sulina; Editora da UFRGS, 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Brasiliense, 1997.

_____. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001.

CHAVES, Rosimeri. A competência do legislativo para legislar no domínio econômico. 2008. Monografia.

COMISSOLI, Adriano. **Os homens bons e a câmara de Porto Alegre (1767-1808)**. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

CORADINI, Odaci Luiz. Engajamento associativo-sindical e recrutamento de elites políticas: tendências recentes no Brasil. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 28, 2007.

CORRÊA, Mariza. **Morte em família**: representações jurídicas de papéis sexuais. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

COSTA JR., Eduardo Carone. **A legislação simbólica como fator de envenenamento do ordenamento jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando Luiz. Governando a cidade: a força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, v. 9, n. 2, 1995. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Governandoacidade.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. Teoria e método na análise de conjuntura. *Educação & Sociedade*, v. 21, n. 72, p. 145-152, ago. 2000.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jan. 2013.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular**: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Eli; BOSHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado**: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

DOGAN, Mattei. Les professions propices à la carrière politique. In: OFFERLE, Michel. **La profession politique**: XIX e XX siècles. Paris: Belin, 1999.

DOUGLAS, Rafael. **A Noruega e a tolerância multiculturalista**. 2011. Disponível em: <<http://www.amalgama.blog.br/07/2011/noruega-tolerancia-multiculturalista>>. Acessado em: 22 ago. 2012.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

DUARTE, Nestor. **A ordem privada e a organização política nacional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

ELGIE, Robert; QUINN, Donald; STAPLETON, John. Testing the decline of parliament thesis: The parliamentary activity of the head of government in Ireland, 1923-2002. **Political Studies**, v. 54, n. 3, p. 465-485, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2001.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARIA, Lia; SOUZA, Donaldo. **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FAUSTO, Boris. **Crime e cotidiano**. A criminalidade em São Paulo (1880-1924). São Paulo: Brasiliense, 1984.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miguel Carminal (org.). **Manual de ciencia política**. Madrid: Tecnos, 2008. p. 460-482.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FELISBINO, Riberti de Almeida. **O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós 1988)**: o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

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

_____. Executivo e burocracia. In: MARTINS, Carlos Benedito. **Horizonte das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: Anpocs, 2010.

FIORILO, Paulo Roberto. **A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy (2001-2004)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FREIRE, Aluizia do Nascimento. **A inserção das mulheres na Câmara Municipal de Natal (1988-2004)**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

FREITAS, Diego Roger Ramos. **A internet como instrumento de comunicação para audiências públicas: o estudo do caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal**. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933.

GANDIA, Alba Lucena Fernandes. **Mulher na política, educação e gênero: seu compromisso com a cidadania plena**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2003.

GAXIE, D.; OFFERLÉ, M. Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? Capital social collectif et carrière politique. In: BIRNBAUM, P. (dir.). **Les élites socialistes au pouvoir: les dirigeants socialistes face à l'Etat: 1981-1985**. Paris: PUF, 1985. p. 311-329.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GIUBILEI, Sonia. **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas: Alínea, 2001.

GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1978.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GONÇALVES, Patrícia. **Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GORNIAC, Fabiana Beckert. **Percepção sócio-ambiental da paisagem urbana pelo Poder Legislativo municipal de Joinville-SC**: um estímulo à compreensão da dimensão emocional na percepção da paisagem urbana. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Centro de Ciências Tecnológicas, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2004.

GROHMANN, Luis Gustavo Mello. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995-1998. In: SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 113-161.

_____. **O veto presidencial no Brasil**: 1946-1964 e 1990-2000. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

HETSPER, Rafael Vargas. **Os significados político-institucionais do uso do veto na relação executivo-legislativo em Pelotas (RS) no período 2001-2008**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

HOFFMAISTER, Wilhelm. Apresentação. **Cadernos Adenauer**, n. 1, Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia, Rio de Janeiro, jun. 2004.

HUYSSSEN, Andréas. **Seduzidos pela memória**: arquitetura, monumentos, mídia. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000.

INACIO, Magna; RENNÓ, Lucio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

JAMPAULO JR., João. **O processo legislativo municipal**: doutrina, jurisprudência e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

_____. Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32., Caxambu, 2008. **Anais...** São Paulo: Anpocs, 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2503&Itemid=230>. Acesso em: 10 jan. 2012.

KINGDON, John. “Como chega a hora de uma idéia?” e “juntando as coisas”. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília, ENAP, 2006.

KUNZLER, Caroline Moraes. **O cotidiano da Câmara Municipal de Porto Alegre**: uma análise com base na teoria sistêmica de Niklas Luhmann. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

KUSHINIR, Karina. **Política e mediação cultural**: um estudo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

_____. **Eleições e representações no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

_____. **Antropologia da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEGENDRE, Pierre. **Dominium mundi**. Buenos Aires: Amorrortu, 2008a.

LEGENDRE, Pierre. **La fábrica del hombre occidental**. Buenos Aires: Amorrortu, 2008b.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RANINCHEVSKI, Sonia. Carreiras políticas no Senado brasileiro: um estudo das composições do Plenário e da Comissão de Justiça e Cidadania na década de 90. In: LEMOS, Leany Barreiro de Sousa (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Edições UniLegis de Ciência Política, v. 4, 2008, p. 87-120.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa (org.). **O Senado Federal brasileiro no pós-constituente**. Brasília: Senado Federal; Edições UniLegis de Ciência Política, v. 4, 2008.

LIMA, Jeanne de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. A notificação compulsória do abuso sexual contra crianças e adolescentes: uma comparação entre os dispositivos americanos e brasileiros. **Interface**, Botucatu, v. 15, n. 38, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32832011000300016&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2012.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1º Sem. 1994.

_____. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, p. 7-40, 1º Sem. 2003.

_____. Estudos legislativos. In: MARTINS, Carlos Benedito. **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: Anpocs, 2010.

LONGO, Anelise Elise Vargas. O legislador municipal e seu papel na contemporaneidade. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo no âmbito municipal: o caso do município de Araucária. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p. 153-177, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a12.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

LUHMANN, Niklas. **Poder**. Barcelona: Anthropos Editorial; México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociologia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005.

MACEDO, Livia de. **Os projetos de lei municipal sobre violência na cidade de São Paulo 1991-2003**: uma caracterização comportamental. Dissertação (Mestrado em Psicologia Experimental: Análise do Comportamento) – Programa de Estudos Pós-Graduados em

Psicologia Experimental: Análise do Comportamento, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

MAGDALENO, Fabiano Soares. **A territorialidade da representação política**: vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses. São Paulo: Annablume, 2010.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 29, 1991.

MALMANN, Marcelo Augusto. **Senado da Câmara**: relevância política, econômica e social na freguesia Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre (1773-1809). Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MALUF, Rui Tavares. **A carreira política na Câmara Municipal de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MARENCO, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, jun. 2007.

MARQUES, Cristina de Fátima Lourenço. A questão cultural da marginalidade artística, a indústria midiática e o gosto popular. **Diálogos**, n. 6, 2012. Disponível em: <http://www.orceuspam.com.br/Periodicos_JL/Dialogos/Dialogos_6/Dialogos_6_CFLM.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2013.

MARTINS, Cleber Ori Cuti. **As fronteiras da informalidade**: a relação da Prefeitura e da Câmara de Vereadores de Porto Alegre com os vendedores ambulantes. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MARTINY, Carina. **“Os seus serviços públicos e políticos estão de certo modo ligados à prosperidade do município:”** constituindo redes e consolidando o poder: uma elite política local (São Sebastião do Caí 1875-1900). Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010.

MATTAR, Rosiane et al. Assistência multiprofissional à vítima de violência sexual: a experiência da Universidade Federal de São Paulo. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 459-464, fev. 2007.

MAUSS, Marcel. Essai sur le Don – Forme et Raison de l’Echange dans les Sociétés Archaïques. In: _____. **Sociologie et Anthropologie**. Paris: PUF, 1991. p. 145-171.

McCOMBS, Maxwell. **A teoria da agenda**: a mídia e a opinião pública. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MEDEIROS, Antonio Carlos. **Politics and intergovernmental Relations in Brazil**. New York: Garland, 1986.

MEDINA, Enver Vladimir Chahuayo. **Estudo comparativo municipal no Brasil e no Peru**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico da igualdade**. Porto Alegre: Malheiros, 2011.

MELO, Marcus. Faoro e o encontro entre ética e política. **Lua Nova**, n. 48, p. 93-108, 1999.

_____. Emendas parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTACIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 197-201.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 20, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 jan. 2013.

MONTEIRO, Jorge Viana. **Economia e política**: instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

_____. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**: teoria com intenção comparativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. **O legislativo municipal no contexto democrático brasileiro**: um estudo sobre a dinâmica legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Políticas educacionais no Brasil**: qual o papel do Poder Legislativo? Curitiba: Prottexto, 2008.

OST, François. **O tempo do Direito**. Lisboa: Piaget, 1999.

PAIXÃO, Ana Cristina Wanderley da; DESLANDES, Suely Ferreira. Análise das políticas públicas de enfrentamento da violência sexual infantojuvenil. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 19, n. 1, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 set. 2012.

PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. Entrevista com Zygmunt Bauman. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 1, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702004000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 jan. 2013.

PASQUINO, Gianfranco. **Curso de ciência política**. Lisboa: Principia, 2010.

PASSOS, Manoel Caetano de Araújo; NOLL, Maria Izabel. Eleições municipais em Porto Alegre (1947-1992). **Cadernos de Ciência Política**: série relatos de pesquisa, Porto Alegre, n. 4, 1996.

PEDROSO, Élson Sempé. **Comunicação pública política**: campos em conflito: um olhar a partir da Câmara Municipal de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, Faculdade de Comunicação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PIERINI, Alexandre José. **Grupos de pressão na Câmara dos vereadores da Cidade de Curitiba 1996-2000**: estudo de caso do projeto de lei referente ao uso e ocupação do solo urbano. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003.

PINHEIRO, Adriana Cristina. **O código de posturas do município na educação e normatização do povo**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas 2004.

POGREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação**: política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

POLVEIRO JÚNIOR, Elton. Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no século XXI. **Textos para discussão**, n. 30, abr. 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD30-EltonPolveiroJr.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2012.

PULICI, Carolina. O gosto dominante como gosto tradicional: preferências e aversões estéticas das classes altas de São Paulo. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 91, nov. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 jan. 2013.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

RAIMUNDO, Bruno Caetano. **Executivo e Legislativo na esfera local**: o caso do município de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

RANCIÈRE, Jacques. **El odio a la democracia**. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.

REZENDE, Maria José de. As armadilhas do continuísmo político no Brasil na década de 1980: as análises do jurista Raymundo Faoro. **Reflexión Política**, v. 13, n. 25, p. 108-122, jun. 2011.

RIBEIRO, Fernando V. Aguiar. **Poder local e patrimonialismo**: a Câmara Municipal e a concessão de terras urbanas na vila de São Paulo (1560-1765). Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. **De onde vêm nossas leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ROCHA, Adriana de Lacerda. **Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

_____. **Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

RODRIGUES, Itiberê de Oliveira. A competência e a autonomia municipal na Constituição de 1988. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, v. 10, n. 11, nov. 1997.

_____. Fundamentos dogmático-jurídicos do sistema de repartição as competências legislativa e administrativa na Constituição Federal de 1988. **Diálogo Jurídico**, n. 15, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_seguro/Competencias_CF88%20-%20Itiber%C3%AA.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2013.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social.** Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

_____. **Mudanças na classe política brasileira.** São Paulo: Publifolha, 2009.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROMÃO, J. E. **Poder local e educação.** São Paulo: Cortez, 1992.

RUGGIERO JÚNIOR, Nelson. **A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara:** processo legislativo em dois momentos. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

RUSSO, Maria do Carmo Oliveira. **Cultura política e relações de poder na região de São Mateus:** o papel da Câmara Municipal (1848-1889). Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

SABBADO, Lais Soares. **Poder de agenda em esfera local:** uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas, RS (2001-2008). Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

SADEK, Maria Teresa. Sistema partidário brasileiro: a debilidade institucional. **Working Paper**, n. 72, Barcelona, 1993. Disponível em: <http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/1993/hdl_2072_1409/ICPS72.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_25/rbcs25_02.htm>. Acesso em: 11 jan. 2013.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. **Financiamento da educação no Brasil**: estudo de caso da Prefeitura do Município de São Paulo, 1986 a 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

_____. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999. In: BOSHI, Renato (et al.). **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo**: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas. São Paulo: Konrad-Adenauer, 2000. p. 91-117.

SANTOS, Gustavo Ferreira. O município na Federação. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 4, n. 29, 1º mar. 1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1555>>. Acesso em: 2 jan. 2013.

SANTOS, Luis Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, Márcio Martins. **Tribunos do povo, servos de Deus**: um estudo antropológico sobre políticos e religião na cidade de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SANTOS, Rafael Freitas dos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANTOS JR., Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2001.

_____. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p. 21-42.

SASSO, Sadi Dal. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

SCHMIDT, Vera Viviane. **Coerência programática e disciplina parlamentar**: partidos políticos frente à proposta das organizações sociais. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

_____. Atualidade de Raymundo Faoro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003.

SEBENELO, Sônia. **Possíveis contradições no processo de emancipação feminina**: um estudo da presença feminina na Câmara Municipal de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SENNET, Richard. **Juntos**: os rituais dos prazeres e a política da cooperação. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SILVA, Daniel Ruiz Ferreira. **Planos diretores para municípios potencialmente saudáveis**. Uma análise crítica da estratégia de construção de políticas públicas destinadas a municípios potencialmente saudáveis. O caso de Porto Ferreira. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

SILVA, Edson. Autonomia local e descentralização. **Publicação eletrônica do Gabinete de Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/noticias>>. Acesso em: 10 dez 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Mauro da. **A democratização da Câmara Municipal de São Paulo**: reforma das Comissões Permanentes. São Paulo: FGV, 1998.

SILVA, Patricia Gularte da. **Retomando antigas práticas**: uma análise do comportamento da Câmara Municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SILVA, Silmara Carneiro e. **A configuração do poder local institucionalizado em Carambei e suas perspectivas para o desenvolvimento social municipal**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2008.

SILVA, Vania Sandeleia Vaz da. Transição política e consolidação democrática no Brasil: novas reflexões sobre um velho tema. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000200015 &lng=en&nrm=i so>. Acesso em: 29 set. 2011.

SILVA FILHO, Geraldo. **Constituição, estrutura e atuação dos poderes locais na Comarca de Vila Rica 1717-1750**. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 34, 2009.

SILVEIRA, Georgeana Amaral da. **A economia política de gastos municipais no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Homepage**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>>. Acesso em: 22 dez. 2012.

SOARES, Vânia Fonseca. **A abertura política e os movimentos sociais em Porto Alegre (1979-1985)**. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SOUZA, Célia F. de; MÜLLER, Dóris M. **Porto Alegre e sua evolução urbana**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997.

SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACCHIN, Roberto; CHANLAT, Alain. **Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades**. Porto Alegre: Sulina; Ed. UFRGS, 1998.

SOUZA, Jessé. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 38, p. 97-116, out. 1998.

SOUZA, Laura de Mello e. Raymundo Faoro: os donos do poder. In: MOTA, Lourenço Dantas. **Introdução ao Brasil**. Um banquete nos trópicos. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.

STROM, Kaare. Parliamentary Government and Legislative organization. In: DÖRING, Herbert (ed.). **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**. Frankfurt: Campus Verlag, 1995. p. 51-82.

SUBIRATS, Joan et al. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. Sistema constitucional de competências. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, p. 272-281.

TARDE, Gabriel. *Leyes de la imitación*. Madrid: Daniel Jorro, 1907.

THOMAS, G. P. United Kingdom: The Prime Minister and Parliament. **Journal of Legislative Studies**, v. 10, n. 2-3, p. 4-37, 2004.

TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.

TOMASINI, Maristela Bleggi. Introdução à obra. In: TARDE, Gabriel. **As transformações do direito**. 1899. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/tarde.html>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

TORON, Alberto Zacharias. **A inviolabilidade penal dos vereadores no estado democrático de direito**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

TRILLA, Jaume et al. **La educación fuera de la escuela**. Ambitos no formales y educación social. Barcelona: Ariel Educación, 2003.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

VALLES, Josep. M. **Ciência Política**. Barcelona: Ariel, 2008.

VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé. **O malandro e o protestante**. A tese weberiana e a singularidade cultural brasileira. Brasília, UNB, 1999. p. 173-193.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araújo. **O Supremo Tribunal Federal e o controle jurisdicional da atuação ao Poder Legislativo**: visão panorâmica e comentada da jurisprudência constitucional. Brasília: Senado Federal, 2007.

VIEIRA, Flávio César Freitas. **Profissionalização docente e legislação educacional: Uberabinha (1892-1930)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, 2004.

VIRILIO, Paul. **Guerra pura**: a militarização do cotidiano. São Paulo: Brasiliense, 1984.

VOLPE, Ana Paulo Sampaio. **A construção do legislativo**: o caso da Câmara legislativa do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

WHEARE, K. **Legislatures**. Oxford: Oxford University Press, 1967.

WOOLFF, Francis. A invenção da política. In: NOVAES, Adauto. **A crise do Estado nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 23-54.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-690919970003000003&script=sci_arttext>. Acesso em: 9 ago. 2012.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Curso de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

ZIZEK, Slavoj. **A visão em paralaxe**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2010.

_____. **Primeiro como tragédia, depois como farsa**. Rio de Janeiro, Boitempo, 2011.

ANEXO: BANCO DE DADOS

Anexo 1 - Vereadores Legislatura 2001 – 2004

Nome do vereador	Profissão
Alberto Pretto Moesch (PP)	Advogado
Aldacir José Oliboni (PT)	Jornalista, sindicalista
Almerindo da Rosa Fº (PFL)	Pastor evangélico
Antônio Carlos Hohlfeldt (PSDB)	Professor
Antonio Luiz Braz (PTB)	jornalista e advogado
Carlos Alberto Oliveira Garcia (PSB)	Professor
Margarete Costa Moraes (PT)	Professor
Clênia Leal Maranhão (PMDB)	Assistente Social
Elói Francisco Pedroso Guimarães (PTB)	Advogado
Ervino Besson (PDT)	Empresário
Estilac Martins Rodrigues Xavier (PT)	Engenheiro
Gerson Luiz de Almeida Silva (PT)	Sociologo
Haroldo Joaquim de Souza (PTB)	Jornalista
Helena Gomes Bonumá (PT)	não identificado
Humberto Ciulla Goulart (PDT)	Médico
Isaac Ainhorn (PDT)	Advogado e professor
João Antonio Dib (PP)	Engenheiro
João Bosco Granato Vaz (PDT)	Jornalista
Jorge Antonio Dornelles Carpes (PTB)	Radialista
José Alberto Reus Fortunati (PT)	Bancário
Luiz Fernando Salvadori Záchia (PMDB)	Empresário
Maria Celeste de Souza da Silva (PT)	Professor
Maristela Maffei (PT)	Contadora
Nereu D'Avila (PDT)	Advogado
Paulo César dos Santos Brum (PTB)	Eletricitário
Pedro Américo Leal (PP)	Militar e Professor
Raul Kroeff Machado Carrion (PCdoB)	Professor
Renato Moreli Guimarães (PT)	Sociologo
Reginaldo da Luz Pujol (PFL)	Advogado
Sebastião de Araújo Melo (PMDB)	Advogado

Sofia Cavedon Nunes (PT) Professora
 Valdir Caetano da Silva (PTB) Radialista

Veredores Legislatura 2005-2008

Profissão

Adeli Sell (PT)	Professor de Letras, Livreiro
Alceu Brasinha(PTB)	Empresário
Aldacir Oliboni(PT)	Jornalista, Sindicalista
Almerindo Filho(PTB)	Pastor evangélico
Bernardino Vandrúsculo(PMDB)	Técnico em segurança do trabalho
Beto Moesh (PP)	Advogado
Carlos Comasseto(PT)	Engenheiro Agrônomo
Carlos Todeschini (PT)	Engenheiro Agrônomo
Cláudio Sebenelo(PSDB)	Médico e Cientista Social
Dr. Goulart(PTB)	Médico
Dr. Raul(PMDB)	Médico
Elias Vidal(PPS)	Pastor Adventista
Eloi Guimarães(PTB)	Advogado
Ervino Besson(PDT)	Empresário
Guilherme Barbosa(PT)	Engenheiro
Haroldo Joaquim de Souza(PMDB)	Jornalista
João Antonio Dib (PP)	Engenheiro
João Bosco Vaz(PDT)	Jornalista
João Carlos Cavalleiro Nedel (PP)	Contador
José Ismael Heinen(DEM)	Militar da reserva do Exército
Luiz Braz (PSDB)	Jornalista e advogado,
Marcelo Tuerlinckx Danéris(PT)	Professor
Margarete Costa Moraes(PT)	Professora
Maria Celeste(PT)	Professora
Maria Luiza Suarez Moraes(PTB)	Assistente social
Maristela Maffei (PCdoB)	Contadora
Maristela Meneghetti(DEM)	Contadora
Maurício Dziedricki(PTB)	Advogado
Mauro Zacher(PDT)	Economista

Nereu D'Avila (PDT)	Advogado
Neuza Canabarro(PDT)	Pedagoga
Nilo Santos(PTB)	Graduando em Propaganda
Professor.Garcia (PMDB)	Professor
Sebastião Melo(PMDB)	Advogado
Sofia Cavedon Nunes(PT)	Professora
Valdir Caetano(PR)	Radialista

Anexo 2 - Produção Acadêmica

TABELA 1 -PRODUÇÃO SOBRE CÂMARAS MUNICIPAIS NAS TESES DE MESTRADO E DOUTORADO POR TEMA

Autor	Ano	Nível	Título	Instituição	É o foco?	É o tema?
Abordagem histórica						
Fernando Ribeiro	2010	M	Poder local e patrimonialismo: A Câmara Municipal e a concessão de terras urbanas na vila de São Paulo(1560-1765)	USP- FLCH-	S	S
Williams Andrade de Souza	2012	M	Administração, normatização e civilidade: a Câmara	UFRP-MHSCR	S	S

			Municipal do Recife e o governo da cidade			
Marilda Santana da Silva	2003	D	Poderes locais em Minas Gerais setecentista: a representatividade do Senado da Câmara de Vila Rica (1760-1808)	Unicamp IFCH	S	S
Maria Eduarda Castro Magalhães Marques	2010	D	Homens de negócio, de fé e de poder político: a ordem terceira de São Francisco do Recife, 1695-1711	PUC-RJ PPG História Social da Cultura	S	S
Luciana Beatriz de Carvalho	2010	D	Contribuição à história do município pedagógico no Brasil e em Portugal; estudo comparado dos casos de Uberabinha e Mafra	UNICAMP PPG Educação	S	S
Geraldo Silva Filho	2009	M	Constituição, estrutura e atuação dos poderes locais na Comarca de Vila Rica 1717-1750	USP PPG História Social	S	S
Leandro Galbente Câmara	2008	M	Administração colonial e poder: a governança da cidade de São Paulo (1765-1802)	USP PPG História Econômica	S	S
Juliana Teixeira de Souza	2007	D	A autoridade municipal na corte imperial: enfrentamentos e negociações na regulação do comércio dos gêneros (1840-1889)	Unicamp PPG História	S	S
Adriana Cristina Pinheiro	2004	M	O código de posturas do município na educação e normatização do povo	Unicamp PPG Educação	S	S
Livia Nascimento Monteiro	2010	M	Administrando o bem comum: os homens bons e a Câmara Municipal de São João del Rey - 1730-1760	UFRJ PPG História Social	S	S
Advânia Franca de Moura	2011	M	Tradições discursivas: inovações e conservadorismos em Atas de Câmaras Paraibanas do século XIX, XX e XXI	UFP PPG Letras	S	S
Carina Martini	2010	M	“Os seus serviços públicos e políticos estão de certo modo ligados a prosperidade do	Unisinos PPG História	S	S

			município:” Constituindo redes e consolidando o poder: uma elite política local (São Sebastião do Caí 1875-1900)			
Conjuntura e política						
Riberti de Almeida Felisbino		M	O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós 1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim.	UFSCar Mestrado em Ciências Sociais	S	S
Otair Fernandes de Oliveira	1999	M	O legislativo municipal no contexto democrático brasileiro: um estudo sobre a dinâmica legislativa da Câmara Municipal de Nova Iguaçu.	UFF- PPG Ciência Política	S	S
Leonardo Rochedo ds Santos	2001	M	As relações entre Executivo e Legislativo em Pelotas (1988-1998)	UFPEL PPG Ciência Política	S	S
Karina Kuschinir	1993	M	Política e mediação cultural: um estudo da Câmara Municipal do Rio de Janeiro	UFRJ PPG Antropologia Social	S	S
Joaquim Marcelino Jofre Neto	2001	M	Câmaras Municipais no Brasil: um estudo introdutório ao afastamento dos legislativos municipais de suas funções constitucionais	FGV	S	S
José Mauro da Silva	1998	M	A democratização da Câmara Municipal de São Paulo: reforma das Comissões Permanentes	FGV	S	S
Alda Santana Arantes	2011	M	O social em ano eleitoral: efeitos das eleições municipais de 2008 sobre o aparato administrativo da política social de Belo Horizonte.	PUC-MG PPG Ciência Política	S	S
Aline Elise Vargas Longo	2002	M	O legislador municipal e seu papel na contemporaneidade.	UFSC/PPG Direito	S	S
Adriana de Lacerda Rocha	1995	M	Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro	PUC-RJ PPG Direito	S	S
Alberto	2003	M	A inviolabilidade penal	USP PPG	S	S

Zacharias Toron			dos vereadores no estado democrático de direito	Direito		
Paolo Ricci	2006	D	De onde vem nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada	USP PPG Ciência Política	N	N
Perspectiva dos atores						
Luis Alberto dos Santos	2007	D	Regulamentação das atividades de <i>lobby</i> e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas	UNB CPGA	N	N
Helena de Lima	2008	M	Gestão de pessoas e qualidade de vida no trabalho no contexto do poder legislativo do distrito federal	UNB PPG Psicologia Social	S	S
Fabiana Beckert Gorniack	2004	M	Percepção sócio-ambiental da paisagem urbana pelo poder legislativo municipal de Joinville-SC – um estímulo a compreensão da dimensão emocional na percepção da paisagem urbana	UFSC PPG Engenharia Urbana	S	S
Alexandre José Pierini	2003	M	Grupos de pressão na Câmara dos vereadores da Cidade de Curitiba 1996-2000: estudo de caso do projeto de lei referente ao uso e ocupação do solo urbano	UEPG-PPG Ciências Sociais Aplicadas	S	S
Rui Tavares Maluf	2003	D	A carreira política na Câmara Municipal de São Paulo	USP PPG Ciência Política	S	S
Maria do Carmo de Oliveira Russo	2007	M	Cultura Política e Relações de Poder na região de São Mateus: o papel da Câmara Municipal (1848-1889)	UFES Mestrado em Relações Internacionais	S	S
Lais Soares Sabbado	2010	M	Poder de agenda em esfera local: uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas RS (2001-2008)	UFPEL PPG Ciências Sociais	S	S
Políticas públicas						

Patrícia Gonçalves	2008	M	Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte	UFMG PPG Geografia	S	S
Daniel Ruiz Ferreira da Silva	2011	M	Planos Diretores para municípios potencialmente saudáveis. Uma análise crítica da estratégia de construção de políticas públicas destinadas a municípios potencialmente saudáveis. O caso de Porto Ferreira	Unicamp Faculdade de Engenharia	S	S
Silmara Carneiro e Silva	2008	M	A configuração do poder local institucionalizado em Carambei e suas perspectivas para o desenvolvimento social municipal	UEPG Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas	S	S
Alfredo Sergio Ribas dos Santos	1997	M	Financiamento da Educação no Brasil: estudo de caso da Prefeitura do Município de São Paulo 1986 a 1996	Unicamp PPG Educação	S	S
Lívia de Macedo	2004	M	Os projetos de lei municipal sobre violência na cidade de São Paulo 1991-2003 Uma caracterização comportamental	PUC-SP PPG Psicologia Experimental	S	S
Georgeana Amaral da Silveira	2010	M	A economia política de gastos municipais no Brasil	UFC Mestrado em Economia	S	S
Flavio César Freitas Vieira	2004	M	Profissionalização docente e legislação educacional: Uberabinha (1892-1930)	UFU PPG Educação	N	N
Câmara de Porto Alegre						
Cleber Martins	2004	M	As fronteiras da informalidade: a relação da Prefeitura e da Câmara de Vereadores de Porto Alegre com os vendedores ambulantes	UFRGS PPG Ciência Política	S	S
Marcio Martins	2005	M	Tribunos do Povo, servos	UFRGS PPG	S	S

dos Sanos			de Deus: um estudo antropológico sobre políticos e religião na cidade de Porto Alegre	Antropologia Social		
Élson Sempé Pedroso	2006	M	Comunicação pública política: campos em conflito: um olhar a partir da Câmara Municipal de Porto Alegre	PUC-RS PPG Comunicação Social	S	S
Patrícia Goularte da Silva	2007	M	Retomando antigas práticas: uma análise do comportamento da Câmara Municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005	PUC-RS PPG Ciências Sociais	S	S
Vânia Fosneca Soares	2002	M	A abertura política e os movimentos sociais em Porto Alegre (1979-1985)	UFRGS PPG História	S	S
Fernanda da Cunha Barth	2006	M	O apelo ao voto útil nas eleições para a prefeitura de Porto Alegre: mídia, pesquisas de intenção de voto e comportamento eleitoral	UFRGS PPG Ciência Política	S	S
Adriano Comissoli	2008	M	Os homens bons e a Câmara Municipal de Porto Alegre (1767-1808)	UFF PPG História	S	S
Marcelo Augusto Malmann	2004	M	Senado da Câmara: relevância política, econômica e social na freguesia Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre (1773-1809)	PPG História PUCRS	S	S
Sônia Sebenelo	2004	M	Possíveis contradições no processo de emancipação feminina: um estudo da presença feminina na Câmara Municipal de Porto Alegre	PPG Ciências Sociais	S	S
Márcia Ribeiro Dias	2004	D	Sob o signo da vontade popular; o Orçamento Participativo e o Dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre	ÍUPERJ	S	S
Caroline Moraes Kunzler	2002	M	O cotidiano da Câmara Municipal de Porto Alegre: uma análise com base na teoria sistêmica de Niklas Luhmann	PUCRS PPG Ciências Sociais	S	S
Processo legislativo municipal						

Nelson Ruggiero Jr	2005	M	A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara: processo legislativo em dois momentos	UFSC –PPG Ciências Sociais	S	S
Rafael Hetsper	2011	M	Os significados político institucionais do uso do veto na relação executivo-legislativo em Pelotas (RS) no período 2001-2008	UFPEL PPG Ciências Sociais	S	S
Enver Vladimir Medina	2009	M	Estudo comparativo municipal no Brasil e no Peru	UFRGS PPG Ciência Política	S	S
Ana Paula Sampaio Volpe	2006	M	A construção do legislativo: o caso da Câmara legislativa do Distrito Federal	ICP da UNB	S	S
Luciana Andrea Accorsi Berardi	2006	M	O processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo e a Constituição Federal de 1988	PUC-SP PPG Direito	S	S
Paulo Roberto Fiorilo	2006	M	A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy 2001-2004	PUC-SP Mestrado em Ciências Sociais	S	S
Outros						
Aluizia Freire	2008	M	A inserção das mulheres na Câmara Municipal de Natal (1988-2004)	UFRGN-PPG Serviço Social	S	S
Alba Lucena Fernandes Gandia	2003	M	Mulher na política, educação e gênero: seu compromisso com a cidadania plena.	UNIOESTE PPG Educação	S	S
Alessandro de Almeida		M	Um voto pelo amor de deus: religiosidade cristã e política em Montes Claros 2000 a 2004	UFU PPG História	S	S
Ivan Douglas de Souza	2011	M	Atas da Câmara de Botucatu (1858-59) edição e estudo	USP PPG Letras	S	S
Márcia de Almeida Jardim	2008	D	Antenas do Legislativo: uma análise dos canais de televisão do poder legislativo no Brasil	Unicamp PPG Comunicação	N	N
Diego Freitas	2012	M	A internet como instrumento de comunicação para audiências públicas: o estudo do caso da Câmara	Fundação João Pinheiro	S	S

			Municipal de Belo Horizonte			
Carlos Monteiro	2004	M	TV Câmara de Bauru: papel social do legislativo e suas relações com a comunidade local	UMESP PPG Comunicação Social	S	S

Total 61 teses e dissertações . Fonte: Banco de Teses e Dissertações do CNPq e da Capes

TABELA 2 - DAS TESES POR TEMA

Tema	Casos	%
Abordagens históricas	12	19,7%
Conjuntura política	11	18%
Políticas Públicas	7	11,4%
Câmara de Porto Alegre	11	18%
Processo Legislativo Municipal	6	9,8%
Perspectiva dos atores	7	11,4%
Outros	7	11,4%
Total	61	100%

Anexo III Dados da realidade de pesquisa:

CATEGORIA PRODUÇÃO DO EXECUTIVO

TABELA 1- PRODUÇÃO EXECUTIVO GERAL 2001-2008

	2001-2004					2005-2008					
	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PELO	0	0	0	1	1	1	0	0	1	1	2
PLE	37	78	50	67	232	35	61	43	61	200	432
PLCE	9	7	15	13	44	16	14	13	22	65	109
TOTAL	45	85	65	81	276	52	75	56	84	266	543

Fonte: Sisprot Câmara Municipal de Porto Alegre

TABELA 2- PROJETOS DE LEI E DE LEI COMPLEMENTAR DO EXECUTIVO POR ANO/EDUCAÇÃO

	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PLE	2	7	2	1	12	0	0	3	2	5	17
PLCE	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
TOTAL	2	7	2	0	12	1	0	3	2	5	18

Fonte Sisprot Câmara Municipal de Porto Alegre. Não houve PLCE e nem PELO do Executivo

CATEGORIA ASSUNTO:

TABELA 3- DISCRIMINAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI E PROJETOS DE LEI DO EXECUTIVO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO 2001-2008

NÚMERO PROCESSO	ASSUNTO
	Criação de cargos e funções gratificadas
1681/01	Cria e Extingue FG junto ao quadro do magistério municipal
686/02	Cria FG de Vice-Diretor de Escola junto ao quadro do magistério público municipal
2143/02	Cria FG de Vice Diretor de Escola junto ao quadro do magistério municipal
2776/02	Cria Cargo de Professor de Libras
3235/02	Cria 2 FG de Vice-Diretor de Escola junto ao quadro do magistério público municipal
3435/02	Cria 1 FG de Vice-Diretor de Escola junto ao quadro do magistério público municipal
8030/07	Cria 1 FG junto ao quadro do magistério público municipal
9897/07	Cria 6 FG de Vice-diretor de Escola junto ao quadro do magistério público municipal

9910/07	Cria 1 FG junto ao quadro do magistério público municipal
6298/08	Cria 2 FG junto ao quadro do magistério público municipal.
Total	10
	Declaração de utilidade pública
320/02	Declara de utilidade pública a Associação de Amigos da Escolinha Comunitária Crianças do Futuro
3800/02	Revoga a Declaração de utilidade pública da Escola Metodista João Wesley
3012/03	Declara de utilidade pública o Centro Infantil Renascer da Esperança
3186/03	Revoga Declaração de utilidade pública da Associação dos Professores da Educação Comercial do RS – APEC
5567/08	Declara de utilidade pública a Escolinha de Educação Infantil Cantinho dos Piás
Total	6
	Políticas educacionais
2501/01	Institui o Bolsa Escola Municipal
5784/04	Institui o Plano Municipal de Educação
Total	2

Fonte Sistprot Câmara Municipal de Porto Alegre

TABELA 4- PROJETOS DE LEI DO EXECUTIVO EDUCAÇÃO/ASSUNTO

	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
Criação de Cargo	1	5	0	0	6	0	0	3	1	4	10
Utilidade pública	0	2	2	0	4	0	0	0	2	1	6
Políticas públicas	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	2
Total	2	7	2	1	11	0	0	3	3	5	18

CATEGORIA: RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO

TABELA 5 DISCRIMINAÇÃO DOS VETOS SEGUNDO CATEGORIAS

	2001-2004					2005-2008					
	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PLL											
Veto total mantido	0	1	0	0	1	0	1	1	1	3	4
Veto total derrubado	2	1	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Veto parcial mantido	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	2
Total	2	2	0	0	4	1	1	2	1	5	9

Aprovado	4	7	6	2	19	10	5	2	3	20	39
Arquivado	9	4	7	4	24	9	7	5	5	26	50
Rejeitado*	1	2	2	0	5	5	0	0	2	7	12
Vetado**	2	2	0	0	4	1	1	2	1	5	9
Subtotal	16	15	15	6	52	25	13	9	11	58	110
PLCL											
Aprovado	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	2
Arquivado	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1
Rejeitado	1	0	1	0	2	0	0	0	0	0	2
Vetado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	1	0	1	0	2	2	0	1	0	3	5
Total	17	15	16	6	54	27	13	10	11	61	114

- Rejeitado: recebem contagem específica, porque mesmo sendo arquivados, indicam o veto do legislativo. Diferente dos projetos arquivados, é sem direito a retorno.
- Vetado: indica veto do Executivo, podendo ser parcial ou total.

TABELA 9 – PRODUÇÃO LEGISLATIVA/EDUCAÇÃO//DISCRIMINAÇÃO DOS PLLs E PLCLs SEGUNDO A NATUREZA DA DECISÃO/PERCENTUAIS

	2001-2004					2005-2008					
	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PLL											
Aprovado	3,4%	6%	5,2%	1,7%	16,5%	8,6%	4,3%	1,7%	2,6%	17,3%	33,9%
Arquivado	7,8%	3,4%	6%	3,4%	20,8%	7,8%	6%	4,3%	4,3%	22,6%	43,4%
Rejeitado	0,8%	1,7%	1,7%	0	4,3%	4,3%	0	0	1,7%	6%	10,4%
Vetado	1,7%	1,7%	0	0	3,4%	0,8%	0,8%	1,7%	0,8%	4,3%	7,8%
Subtotal	13,9%	13%	13%	5,2%	45,2%	21,7%	11,3%	7,8%	9,5%	50,4%	95,6%
PLCL											
Aprovado	0	0	0	0	0	0,8%	0	0,8%	0	1,7%	1,7%
Arquivado	0	0	0	0	0	0,8%	0	0	0	0,8%	0,8%
Rejeitado	0,8%	0	0,8%	0	1,7%	0	0	0	0	1,7%	1,7%
Vetado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	0,8%	0	0,8%	0	1,7%	1,7%	0	0,8%	0	2,6%	4,3%
Total	14,7%	13%	13,9%	5,2%	46,9%	23,4%	11,3%	8,6%	9,5%	53%	100%

TABELA 10 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PROJETOS DE LEI POR TIPO DE VETO 2001-2008

Aceitação do veto total AVT	4	44,4%
Aceitação do veto parcial AVP	2	22,2%
Rejeição do veto total RVT	3	33,3%
Rejeição do veto parcial RVP	0	0
Total	9	100%

TABELA 11 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PROJETOS DE LEI POR TIPO DE VETO/ANO

	2001-2004					2005-2008					
	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
RVT	02	01			03						03
RVP											
AVT		01					01	01	01	03	04
AVP						01		01		02	02
Total	02	01			03	01	01	01	01	04	09

TABELA 12 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – TIPO DE VETO/ANO/PERCENTUAIS

	2001-2004					2005-2008					
	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
RVT	22,2%	11,1%			33,3%						33,3%
RVP											
AVT		11,1%			11,1%		11,1%	11,1%	11,1%	33,3%	44,4%
AVP						11,1%		11,1%		22,2%	22,2%
Total	22,2%	22,2%			44,4%	11,1%	11,1%	22,2%	11,1%	55,5%	100%

CATEGORIA: ASSUNTO

TABELA 13 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO DOS PLLs e PLCLs POR ASSUNTO 2001-2008 – PROJETOS APROVADOS

Semana Educativa							
PLL/ PLCL	Data	Autor	Partido	Ementa	Lei	Data da publicação	Tempo de aprovação
19	20.1.2006	Mônica Leal	PP	Institui Semana de Combate à Evasão Escolar	10.063	10.10.2006	10 meses
127	21.05.2001	Cássia Carpes	PTB	Institui a Semana de Defesa e Prevenção contra o uso de drogas e tóxicos no âmbito	8.869	4.01.2002	7 meses

				da rede municipal de ensino			
256	31.08.2005	Prof. Garcia	PMDB	Institui a Semana de Educação Física	9.990	06.06.2006	10 meses
43	15.03.2002	Aldacir Oliboni	PT	Institui a Semana Educativa para conscientização e combate a obesidade no Município de Porto Alegre	9.043	18.12.2002	9 meses
125	04.07.2002	Maria Celeste	PT	Institui a Semana Municipal de Luta contra a violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	9.126	27.05.2003	10 meses
147	09.06.2003	Aldacir Oliboni	PT	Institui a Semana de Educação e Conscientização sobre os Riscos do Alcoolismo no município de Porto Alegre	9.424	16.04.2004	10 meses
Evento educativo							
6	02.01.2004	Margarete Moraes	PT	Institui o Salão do Desenho Infantil	9.649	10.12.2004	12 meses
99	30.3.2005	Maristela Maffei	PT	Oficializa o Dia 11 de outubro como Dia Municipal de Luta por Creches	9.803	25.07.2005	4 meses
49	19.03.2001	Cássia Carpes	PTB	Institui a Olimpíada Estudantil em Porto Alegre	90.045	20.12.2002	19 meses
107	06.05.2002	Prof. Garcia	PMDB	Autoriza o Executivo a realizar o Circuito Conesul de Educação Física e Pedagogia	8.958	22.07.2002	2 meses
Ação educativa							

197	04.09.2007	Haroldo de Souza	PMDB	Proíbe o uso de aparelhos de telefone celular durante as aulas	11067	10.05.2011	44 meses
82	10.4.2002	Sofia Cavedon	PT	Estabelece normas para a comercialização de produtos alimentícios e bebidas nas escolas públicas e privadas	10.167	24.01.2007	60 meses
118	14.04.2005	Sofia Cavedon	PT	Institui o Programa de agricultura familiar urbana na escola cidadã	9.947	27.01.2006	09 meses
Concessão de títulos e distinções							
209	07.11.2002	Juarez Pinheiro	PT	Concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao Professor Donald Schuller	9.030	05.12.2002	2 meses
214	06.11.2002	João Bosco Vaz	PDT	Declara de utilidade pública a fundação Thiago de Moraes Gonzaga	9.178	23.07.2003	32 meses
130	02.08.2006	Cláudio Sebenelo	PSDB	Denomina Rua Professora Hebe Tourino um logradouro público	10.106	08.12.2006	5 meses
36	28.02.2008	Carlos Todeschini	PT	Denomina Rua professora Marcelina Machado um logradouro público	10.490	15.07.2008	5 meses
38	31.01.2005	Raul Carrion	PCdoB	Concede o título de Cidadão de Porto Alegre ao Professor Hégio Henrique Casses Trindade	9.768	16.06.2005	5 meses
83	23.04.2003	João Carlos Nedel	PP	Denomina Rua Professor Laudelino Medeiros um	9.233	14.10.2003	6 meses

				logradouro público			
136	01.06.2006	Mônica Leal	PP	Concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao Professor Celso Bernardi	10.080	31.10.2006	4 meses
207	22.09.2006	Sofia Cavedon	PT	Concede o título honorífico de Cidadão de Porto Alegre ao Professor Douro Jaider Batista da Silva	10.130	26.12.2006	3 meses
236	03.10.2008	Dr. Goulart	PTB	Concede o título honorífico de cidadão de Porto Alegre ao Prof. Dr. Ellis Alindo D'Arrigo Busnello	10.614	07.01.2009	3 meses
311	17.11.2005	Maria Luiza	PTB	Concede o título Cidade de Porto Alegre a pedagoga e psicóloga Norma Helenida Aniola Machado	11.302	04.12.2007	24 meses
214	29.10.2004	Gerson Almeida	PT	Denomina Praça Professora Zilda Wilhelm Coelho	9.707	30.12.2004	2 meses
Segurança escolar							
10	16.02.2005	Neusa Canabarro	PDT	Cria a área escolar de segurança junto as escolas e institui os Conselhos de Segurança nas escolas municipais	573	02.07.2007	29 meses
14	24.1.2006	José Ismael Heinen	DEM	Dispõe sobre a instalação de faixas de segurança na frente de estabelecimentos de ensino	10.198	11.06.2007	17 meses
Adequação da lei							

14	24.02.2003	Renato Guimarães	PT	Introduz a expressão “orientação sexual” na Lei 8423, que institui na rede municipal de ensino público de primeiro e segundo graus o conteúdo “Educação Anti-racista e Anti-discriminatória”	9.617	27.09.2004	19 meses
31	17.01.2005	Neusa Canabarro	PDT	Inclui o cadastro de pessoas portadoras de necessidades especiais – CAPENE, para fins educacionais.	9.811	08.08.2005	7 meses
PLCL5	07.03.2007	Sofia Cavedon	PT	Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	589	20.12.2007	9 meses
Transporte Escolar							
106	06.04.2005	Manuela e Sofia Cavedon	PCdoB e PT	Institui o Programa de Transporte Escolar municipal Vou à Escola	10.996	07.12.2010	68 meses
224	05.08.2003	Raul Carrion	PCdoB	Institui a Carteira de Passagem Provisória	9.557	15.07.2004	12 meses
224	18.11.2002	Ervino Besson	PDT	Suprime o item endereço das Carteiras de Passagem Escolar	9.353	30.12.2003	12 meses
Currículo Escolar							
119	15.04.2005	José Ismael Einen	DEM	Autoriza o Poder Executivo a incluir no currículo das escolas municipais conteúdos de caráter turístico cultural	10.253	18.09.2007	29 meses
125	22.04.2005	Clênia Maranhão	PPS	Dispõe sobre as questões	10.010	06.07.2006	15 meses

				relacionadas a liberdade religiosa nos estabelecimentos de ensino público do município			
48	08.03.2001	Haroldo de Souza	PMDB	Dispõe sobre o ensino de primeiros socorros nas escolas	10.426	23.04.2008	96 esesm
Políticas, direitos e vantagens							
84	24.04.2003	Raul Carrion	PCdoB	Assegura aos estudantes o direito ao pagamento de meia entrada em atividades culturais	9.989	05.06.2006	38 meses
132	28.06.2007	Dr. Raul	PMDB	Institui a participação do município de Porto Alegre no Programa Primeira Infância Melhor.	10.885	03.05.2010	35 meses
179	06.06.2005	Margarete Moraes	PT	Institui a política municipal de prevenção, identificação e coibição de práticas de violência ou de exploração sexual de crianças e adolescentes	10.135	10.01.2007	30 meses
293	12.12.2001	Sofia Cavedon	PT	Dispõe sobre a comercialização de produtos provenientes do trabalho educativo para adolescentes e jovens da Prefeitura Municipal de Porto Alegre ou inscritos no CMDCA	9.081	13.01.2003	24 meses
Organização e funcionamento							

51	25.3.2008	Ervino Besson	PDT	Dispõe sobre a fixação de goleiras destinadas a prática de futebol nas escolas	10.721	07.07.2009	16 meses
429	16.10.2003	Haroldo de Souza	PMDB	Torna obrigatória a inspeção anual do estado geral de saúde dos alunos dos estabelecimentos da rede pública municipal de ensino	10.221	02.07.2007	33 meses

Total 41 projetos

TABELA 14 - DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA- PLLs e PLCLs ARQUIVADOS POR ASSUNTO 2001-2008

PLL/ PLCL	Data	Autor	Partido	Ementa	Data do arquivamento	Tempo tramitando	Razão	Pode ser votado?
Proteção Escolar								
253	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	Institui o Programa Paz na Escola	05.01.2009	24 meses	Encerramento legislatura	Não, aguarda diligência
230	14.08.2003	Wilton Araujo	PPS	Proíbe a comercialização de alimentos hipercalóricos nas escolas	25.08.2003	0,5 mes	Outro projeto com mesmo tema já em ordem do dia desde 10.3.2003	Não por duplicidade
177	09.08.2007	José Ismael Heinen	DEM	Melhora a sinalização de trânsito perto das escolas	31.12.2008	16 meses	Pedido de nova votação obstaculizada e encerramento da legislatura	Sim. renovação de votação de projeto aprovado
254	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	Instala faixa de segurança em frente as escolas	13.08.2007	8 meses	Por solicitação da autora	Não
222	11.11.2004	Isaac Ainhorn	PDT	Institui o Programa Municipal de Combate e Prevenção ao uso de	27.12.2004	1 mês	Arquivado pelo fim da	Não, sem parecer

				drogas			legislatura	res das Comissões
92	17.05.2007	Haroldo de Souza	PMD B	Obriga a apresentação da Caderneta de Vacinação nas Escolas	30.12.2008	17 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim em Ordem do Dia
60	23.04.2006	Manuela	PCdo B	Institui as Comissões Internas de Prevenção a acidentes e violência escolar	22.01.2007	9 meses	Arquivado por duplicidade junto ao PLCL 10/05, de Neusa Canabarro	Não, faltam pareceres de comissões
28 PLCL	17.06.2005	Mônica Leal	PP	Dispõe sobre adoção de ambulatórios odontológicos nos postos de saúde perto de creches e escolas	31.12.2008	30 meses	Arquivado pelo fim da Legislatura	Sim em Ordem do Dia
257	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	Obriga a realização de exames médicos na rede municipal de ensino	22.04.2007	4 meses	Arquivado a pedido do autor	Já há legislação correlata
Organização e funcionamento								
322	27.08.2003	Sebastião Melo	PMD B	Garante vagas em creches para crianças filhos de presos	31.12.2008	63 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim em Ordem do Dia
282	22.12.2008	Maristela Maffei	PSDB	Dispõe sobre a manutenção de convênio de escolas com ONGs	Sem data presume-se 31.12.2008	Não tramitou	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, sem parecer da Procuradoria
193	24.06.2005	Margarete Moraes	PT	Autoriza parceria entre instituições de educação particulares de educação infantil e o município para ampliação de vagas	28.4.2008	36 meses	Retirado a pedido do autor	Não, sem parecer da CECE
22	10.01.2005	Manuela	PCdo B	Destina espaço físico nas escolas da rede pública municipal para realização de cursos pré-vestibulares	31.12.2008	36 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, em Ordem do Dia
268	18.10.2001	Prof. Garcia	PMD B	Institui as brinquedotecas nas escolas municipais	31.12.2008	86 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, em Ordem do Dia
264	17.10.2001	Almerindo Filho	PTB	Autoriza as Associações de Pais e Mestres das Escolas a receberem materiais ou recursos privados	17.12.2001	2 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, sem pareceres
255	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	Obriga a PMPA a oferecer cursos de reciclagem para os professores das escolas	22.02.2007	2 meses	Arquivado a pedido do autor	Já há legislação correlata

				públicas				ta
198	21.10.2002	Adeli Sell	PT	Obriga as bibliotecas das escolas municipais a terem uma gibiteca	19.12.2002	2 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, sem as peças necessárias
45	07.03.2001	Almerindo Filho	PTB	Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de material escolar aos filhos de pais carentes portadores de HIV	18.12.2003	33 meses	Arquivado pelo fim da Legislatura	Não, falta pareceres
43	05.03.2001	Almerindo Filho	PTB	Dispõe sobre a garantia de vagas nas escolas municipais para filhos de pastores religiosos	18.12.2001	9 meses	Arquivado pelo fim do ano	Não, falta pareceres
Transporte escolar								
261	17.11.2008	Aldacir Oliboni	PT	Altera lei que assegura o direito aos estudantes a meia entrada em atividades culturais	30.12.2008	43 dias	Arquivado pelo fim do ano	Faltam pareceres a Emendas
240	19.09.2001	Haroldo de Souza	PMD B	Institui a passagem escolar unificada em lotações	10.12.2002	15 meses	Arquivado a pedido do autor processo sendo rejeitado nas comissões	Não, faltava parecer CECE
259	26.08.2003	Luiz Braz	PSDB	Altera propaganda no transporte escolar	16.12.2003	3 meses	Arquivamento pelo fim da legislatura	Não, faltava parecer Comissões
244	19.09.2001	Raul Carrion	PCdo B	Institui a passagem escolar unificada	06.08.2003	24 meses	Arquivado a pedido do autor	Não, faltam pareceres das Comissões às emendas
23	11.01.2005	Mauro Zacher	PDT	Estende as passagens escolares para estudantes de pós-graduação	12.05.2010	65 meses	Arquivado por solicitação do autor	Sim, em condições da O.D.
6	03.01.2005	Manuela	PCdo B	Altera a legislação da passagem escolar	31.12.2008	36 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, em condições de ser incluído na O.D.
129	28.05.2003	Wilton Araújo	PPS	Estende os direitos da passagem escolar aos escoteiros	21.12.2004	19 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim em condições da O.D.

Novos direitos								
150	19.06.2006	Cláudio Sebene-lo	PSDB	Assegura aos professores da rede pública municipal o direito ao pagamento de meia entrada nas atividades culturais	31.12.2008	30 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, com todos os pareceres
134	25.06.2002	Maria Luiza	PTB	Autoriza a implantação de creches comunitárias que atenda crianças de zero a seis anos com o vírus HIV	16.12.2002	6 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não porque faltam pareceres
Políticas Públicas								
148	25.06.2004	Mauro Zacher	PDT	Autoriza a criação da Secretaria da Juventude	29.12.2004	6 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, sem pareceres e desistência do vereador
21	10.01.2005	Manuela	PCdo B	Autoriza a criação da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para a juventude	13.01.2005	Zero meses	Arquivado por solicitação da autora	Não, sem peças de instrução
88	25.04.2003	Margarete Moraes	PT	Estabelece a reserva de vagas para estágio para estudantes com deficiência	25.08.2004	16 meses	Arquivado por solicitação do autor	Não, falta CEDEC ON
27	16.02.2005	Manuela	PCdo B	Reserva vagas nas creches do município para mulheres com idade inferior a 18 anos e mães estudantes menores de 18 anos em empresas prestadoras de	31.12.2008	35 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, está em condições para o O.D.
40	02.03.2001	Sofia Cavendon	PT	Estabelece normas para eleição dos diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais	29.12.2004	33 meses	Arquivado por fim da legislatura	Sim, em condições de ser incluído na O.D.
34	06.03.2002	Profa. Marili	DEM	Cria o programa de incentivo ao atendimento voluntário para alunos com deficiência de aprendizado escolar	13.02.2003	12 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, aguarda diligência CECE
32	01.03.2002	Maria Celeste	PT	Torna obrigatória a coleta seletiva de lixo nas escolas públicas municipais	26.12.2002	9 meses	Arquivado por solicitação da autora	Não sem pareceres
26	11.01.2005	Manuela	PCdo B	Cria creches no interior das escolas para abrigar filhos de estudantes	31.12.2008	36 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, em condições de ser

								incluído na O.D.
73	03.04.2008	Newton Braga Rosa	PP	Institui o Programa de Acesso ao Ensino Superior de Porto Alegre	31.12.2008	8 meses	Arquivado por fim do ano	Sim, há pedido de inclusão na O.D.
Homenagens e distinções								
144	06.07.2007	Nereu D'Avila	PDT	Denomina Rua Professora Ivone Capomar Vettorelo	30.12.2008	17 meses	Arquivado pelo fim da legislatura. Ausência de documentação	Não, sem documentos de instrução
83	10.04.2006	Maristela Meneghetti	DEM	Denomina professora Vanda Cardoso Ferreira um logradouro público	09.04.2007	12 meses	Arquivado por solicitação do autor	Não, faltam pareceres
74	01.04.2004	José Valdir	PT	Denomina Milton Silva Lopes área junto a Escola Municipal Décio Martins Costa	30.12.2004	8 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, Faltam documentos de instrução
Evento educativo								
24	15.02.2008	Leandro Soares	PP	Institui o Dia sobre Formação da Família	31.12.2008	10 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, faltam pareceres de Comissões
13	21.02.2007	Haroldo de Souza	PMD B	Institui o prêmio aluno modelo nas redes de ensino	31.12.2008	22 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Não, faltam pareceres das comissões
Semana Educativa								
22	02.02.2008	Leandro Soares	PP	Institui nas escolas da rede municipal a Semana de Conscientização sobre o Jovem e o Trânsito	29.12.2008	10 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, em condições de ser incluído na O.D.
Currículo Escolar								
38	27.03.2003	Elias Vidal	PPS	Inclui a disciplina de Técnicas Agrícolas na grade curricular do ensino fundamental e médio	21.12.2004	21 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Sim, em condições de ser incluído na O.D.
128	21.05.2001	Cássia Carpes	PTB	Inclui no currículo escolar da rede municipal de ensino disciplina ou conteúdo	28.02.2003	22 meses	Arquivado por solicitação do autor	Sim, em condições da

				sobre efeitos de substâncias que causem dependência				O.D.
126	28.05.2004	Sebastião Melo	PMD B	Torna obrigatória a inclusão de conteúdos de educação preventiva do uso do fumo e álcool nas escolas municipais	07.10.2004	5 meses	Arquivado por solicitação do autor	Não, já existia leis sobre a matéria
89	21.03.2005	Mônica Leal	PP	Institui o Ensino de Planejamento Familiar no Currículo Escolar dos Ensinos Fundamental e Médio da rede municipal	31.12.2008	27 meses	Arquivado devido ao fim do ano	Sim, tem todos os pareceres para O.D.
88	10.05.2007	Dr. Raul	PMD B	Institui o ensino da prevenção contra drogas, aids e outras doenças sexualmente transmissíveis nos currículos das escolas da rede municipal	14.05.2007	4 dias	Arquivado por já existir leis sobre o assunto	Não
81	14.03.2005	Haroldo de Souza	PMD B	Autoriza o Executivo a Incluir em nível curricular nas escolas municipais programa de educação ambiental	30.05.2005	15 dias	Arquivado a pedido do autor	Não
80	11.03.2005	Haroldo de Souza	PMD B	Autoriza o Executivo a incluir no currículo das escolas municipais o conteúdo de educação científica preventiva do uso do fumo, álcool e drogas	14.04.2005	30 dias	Arquivado por solicitação do autor	Não passou pelas comissões
39	02.03.2001	Almerindo Filho	PTB	Dispõe sobre a obrigatoriedade das escolas da rede pública a incluir em seu currículo matérias temas sobre doação de sangue	26.12.2002	21 meses	Arquivado pelo fim da legislatura	Em condições da Ordem do Dia

Total: 50 projetos

TABELA 15 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PLLs e PLCLs REJEITADOS POR ASSUNTO 2001-2008

PLL/ PLCL	Data	Autor	Partido	Ementa	Data do arquivamento	Tempo tramitando	Razão	Em condições de ser votado?
Proteção Escolar								
106	12.05.2003	Haroldo de Souza	PMD B	Dispõe sobre o programa de prevenção e controle de diabetes nas crianças e adolescentes	16.12.2003	7 meses	Arquivado por veto da CCJ	Rejeitado

				matriculados nas creches e demais estabelecimentos de ensino da rede municipal				
Organização e funcionamento								
230	09.08.2005	Manuela	PCdo B	Dispõe sobre o uso de muros de escolas para aplicação de arte em grafite	01.06.2006	10 meses	Arquivado por veto da CCJ	Rejeitado
240	18.08.2005	Manuela	PCdo B	Autoriza o Executivo a disponibilizar Merenda Escolar a alunos carentes no período de férias	31.12.2008	4 meses	Arquivado aplicação do Precedente Legislativo	Rejeitado
105	06.05.2002	Dr. Goulart	PTB	Autoriza a instalação e o funcionamento de grupos de escoteiros nas escolas	21.02.2006	45 meses	Arquivado por receber parecer contrário de todas as comissões	Rejeitado
69	02.04.2002	João Carlos Nedel	PP	Autoriza o funcionamento noturno de creches	27.09.2005	41 meses	Arquivado por veto da CCJ	Rejeitado
Transporte escolar								
224	10.08.2008	Maurício Dziedrick	PTB	Autoriza recarga bipartida do Cartão de Passagem Escolar	31.12.2008	4 meses	Arquivado por veto do Precedente e Legislativo 01.	Rejeitado
6 PLCL	30.03.2001	Cássia Carpes	PTB	Isenta os estudantes de ensino fundamental e médio de pagamento da tarifa de transporte coletivo	07.04.2003	12 meses	Arquivado por veto da CCJ	Rejeitado
7 PLCL	30.04.2003	Ervino Besson	PDT	Cria o passe livre para o estudante carente	02.12.2004	20 meses	Arquivado a pedido por rejeição de todas as comissões	Rejeitado
98	25.04.2001	Cássia Carpes	PTB	Isenta estudantes da rede pública do ensino fundamental e médio do pagamento da tarifa do transporte coletivo por ônibus	21.02.2003	22 meses	Arquivado por receber parecer contrário de todas as comissões	Rejeitado
Novos direitos								
5	03.01.2005	Manuela	PCdo B	Isenta desempregados de pagamento de taxa de vestibular	09.02.2006	12 meses	Arquivado por veto da CCJ	Rejeitado.
Políticas Públicas								

229	09.08.2005	Manuel a	PCdo B	Autoriza o Executivo a criar o programa HipHop nas Escolas Municipais	09.02.2006	6 meses	Arquivado pelo veto da CCJ	Rejeitado.
459	13.11.2003	Haroldo de Souza	PMD B	Cria o Programa Ajuda de Custo destinado aos professores lotados na rede pública municipal de ensino para graduação em nível superior	14.06.2005	18 meses	Arquivado Veto CCJ	Rejeitado
Currículo Escolar								
333	30.09.2005	Aldacir Oliboni	PT	Inclui o ensino da língua brasileira de sinais libras no currículo das escolas de ensino fundamental da rede pública municipal	05.09.2007	24 meses	Arquivado por voto contrário de todas as comissões	Rejeitado
145	29.05.2008	Mauro Zacher	PDT	Inclui no ensino das escolas públicas municipais noções de ética e cidadania no currículo do ensino fundamental	25.11.2008	6 meses	Arquivado pelo veto total da CCJ	Rejeitado

Total: 14 projetos

**TABELA 16 - DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA POR CATEGORIA
-PROJETOS DE LEI DO LEGISLATIVO VETADOS POR ASSUNTO 2001-2008**

PLL/ PLCL	Data	Autor	Partido	Ementa	Data da aprovação em plenário	Tempo tramitando	Natureza do veto	Derrubado o veto?	Lei
Políticas Públicas									
	07.01.2002	José Fortuna ti	PDT	Estabelece a política municipal do livro e da leitura	12.12.2002	12 meses	Total	Não	
53/01	14.03.2001	Haroldo de Souza	PMDB	Autoriza o poder executivo a instituir no município de Porto Alegre o Ensino Supletivo de Primeiro Grau	27.3.2003	24 meses	Total	Sim	9.099 da CMPA

124/05	22.04.2005	Marcio Bins Ely	PDT	Institui o Estatuto da Juventude e dá outras providências	23.11.2005	19 meses	Parcial	Não	9.911
237/01	03.09.2001	Prof. Garcia	PMDB	Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Saúde Vocais dos profissionais de educação Física	24.3.2004	30 meses	Total	Sim	9415 de 31.3.2004
Currículo									
56/02	25.03.2002	Clênia Maranhão	PPS	Institui o Programa de Educação Adicional aos Afro-descendentes de baixa renda	20.11.2002	8 meses	Total	Sim	9.103, da CMPA
Novos direitos									
180/06	01.08.2006	Aldacir Oliboni	PT	Institui a meia entrada em atividades culturais	25.06.2008	22 meses	Total	Não	
231/08	23.09.2008	Aldacir Oliboni	PT	Concessão de Meia Entrada em atividades culturais	17.03.2010	18 meses	Total	Não	
Organização e funcionamento									
191/07	29.08.2007	Bernardino Vendrusculo	PSD	Determina a execução do Hino Nacional Brasil e demais hinos no início das aulas da rede de ensino	30.03.2009	19 meses	Total	Não	

200/07	09.08.2007	Mario Fraga	PDT	Torna obrigatória a avaliação de conhecimentos sobre o ECA nos concursos públicos na área de educação.	03.03.2008	7 meses	Parcial	Não	10.416
--------	------------	-------------	-----	--	------------	---------	---------	-----	--------

CATEGORIA RAZÃO

TABELA 17-DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PLLs e PLCLs ARQUIVADOS POR RAZÃO DO ARQUIVAMENTO 2001-2008

Razão do arquivamento		%
Encerramento da legislatura e sem condições de entrar na ordem do dia	17	35,2%
Encerramento da legislatura mas em condições de entrar na ordem do dia	13	25,4%
A pedido do autor	12	23,5%
Duplicidade do projeto	7	13,7%
Obstaculização	1	1,9%
Total	50	100%

TABELA 18 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PROJETOS DE LEI POR RAZÃO DA REJEIÇÃO 2001-2008

Veto da Comissão de Constituição e Justiça	8	53,3%
Veto de todas as comissões	4	26,6%
Veto pela aplicação do Precedente Legislativo	2	13,3%
Total	14	100%

CATEGORIA: ASSUNTO/ANO

TABELA 19 – NUMERO DE PROJETOS DE LEI DO LEGISLATIVO DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR ASSUNTO POR ANO 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
Semana Educativa	1	2	1		4	1	1			2	6
Evento Educativo	1	1		1	3	1				1	4
Ação Educativa		1	1		2	1		1		2	3
Concessão de títulos ou distinções		2	1	1	4	2	3		2	7	11

Segurança Escolar						1	1			2	2
Transporte Escolar		1	1		2	1				1	3
Curriculo Escolar	1				1	2				2	3
Polliticas, Direitos e vantagens	1		1		2	1				1	3
Adequação da lei			1		1	1				1	2
Organizaçã o e funcioname nto			1		1	1		1		2	3
Total	4	7	7	2	20	12	5	2	2	21	41

TABELA 20 PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR ANO/ASSUNTO 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
Proteção escolar			1	1	2	1	4	2		7	9
Organizaçã o e funcioname nto	4	1	1		6	2	1		1	4	10
Novos Direitos		1			1		1			1	2
Semana Educativa									1	1	1
Evento Educativo								1	1	2	2
Homenagen s e distinções				1	1	1	1			2	3
Transporte Escolar	2		2		4	2			1	3	7
Curriculo Escolar	2		1	1	4	3		1		4	8
Polliticas Públicas	1	2	1	1	5	3			1	4	9
Total	9	4	6	4	23	11	7	5	5	28	50

TABELA 21 PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO VETADOS POR ANO/ASSUNTO 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
Organizaçã o e funcioname nto								2		2	2
Novos Direitos							1		1	2	2
Ação Educativa							1				1
Curriculo Escolar		1			1						1
Polliticas Públicas	1	1			2	1				1	3
Total	1	1			3	1	2	2	1	5	9

TABELA 22 PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO REJEITADOS POR ANO/ASSUNTO

	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
Proteção escolar			1		1						1
Organização e funcionamento		2			2	2				2	4
Novos Direitos						1				1	1
Transporte Escolar	2		1		3				1	1	4
Curriculo Escolar						1			1	2	2
Pollíticas Públicas			1		1	1			1	1	2
Total	2	2	3		7	5			3	7	14

CATEGORIA: VEREADOR/LEGISLATURA

TABELA 23 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008

Vereador	Partido	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
Mônica Leal	PP							2			2	2
Cássia Carpes	PTB	2				2						2
Margareth Moraes	PT				1	1	1				1	2
Manuela	PCdoB						1				1	1
José Ismael Heinen	DEM						1	1			2	2
Prof. Garcia	PMDB		1			1	1				1	2
Aldacir Oliboni	PT		1	1		2						2
Maria Celeste	PT		1			1						1
Maristela Maffei	PT						1				1	1
Haroldo de Souza	PMDB	1		1		2			1		1	3
Sofia Cavedon	PT	1	1			2	1	1	1		3	5
Clenia Maranhão	PPS						1				1	1
Juarez Pinheiro	PT		1			1						1
João Bosco Vaz	PDT		1			1						1
Cláudio Sebenelo	PSDB							1			1	1

Carlos Todeschini	PT									1	1	1
Raul Carrion	PCdoB			2		2	1				1	3
João Carlos Nedel	PP			1		1						1
Dr. Raul	PMDB								1		1	1
Dr. Goulart	PDT									1	1	1
Maria Luiza	PDT						1				1	1
Gerson Almeida	PT				1	1						1
Neusa Canabarro	PDT						2				2	2
Renato Guimarães	PT			1		1						1
Ervino Besson	PDT		1			1				1	1	2
Total		4	7	6	2	19	11	5	3	3	22	41

TABELA 24 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008*

Vereador	Partido	2001-2004	2005-2008	Nº de projetos
Sebastião Melo	PMDB	2		2
Mônica Leal	PP		2	2
Haroldo de Souza	PMDB	1	4	5
Sofia Cavedon	PT	1		1
Cássia Carpes	PTB	1		1
Margarete Moraes	PT	1	1	2
Neusa Canabarro	PDT		4	4
José Ismael Heinen	DEM		1	1
Cláudio Sebenelo	PSDB		1	1
Prof. Garcia	PMDB	1		1
Manuela	PCdoB		6	6
Raul Carrion	PCdoB	1		1
Aldacir Oliboni	PT		1	1
Maristela Meneghetti	DEM		1	1
Maria Celeste	PT	1		1
Dr. Raul	PMDB		1	1
Maria Luiza	PTB	1		1
Wilton Araújo	PPS	2		2
Luiz Braz	PSDB	1		1
Maristela Maffei	PSDB		1	1
Isaac Ainhorn	PDT	1		1
Mauro Zacher	PDT	1	1	2
José Valdir	PT	1		1
Leandro Soares	PP		2	2

Almerindo Filho	PTB	4		4
Elias Vidal	PPS	1		1
Prof. Marili	DEM	1		1
Adeli Sell	PT	1		
Nilton Braga Rosa	PP		1	1
Nereu d'Avila	PDT		1	1
Total		23	28	50

* Os projetos são arquivados ao final de cada ano, e pós retornarem, ao final da legislatura.

TABELA 25 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO VETADOS POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008

Vereador	Partido	2001-2004	2005-2008	Número de projetos
José Fortunati	PDT	1		01
Haroldo de Souza	PMDB	1		01
Clenia Maranhão	PPS	1		01
Prof. Garcia	PMDB	1		01
Marcio Bins Ely	PDT		1	01
Aldacir Oliboni	PT		2	02
Bernardino Vendrusculo	PMDB		1	01
Mario Fraga	PDT		1	01
Total		4	5	09

TABELA 26 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO REJEITADOS POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008

Vereador	Partido	2001-2004	2005-2008	Número de projetos
Haroldo de Souza	PMDB	2		02
Manuela	PCdoB		4	04
Dr. Goulart	PDT	1		01
João Carlos Nedel	PP	1		01
Mauricio Diziedrick	PTB		1	01
Aldacir Oliboni	PT		1	01
Cássia Carpes	PDT	2		02
Ervino Besson	PDT	1		01
Mauro Zacher	PDT		1	01
Total		7	7	14

CATEGORIA: TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO

TABELA 27 – TEMPO MÉDIO PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008

Vereador	Partido	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Tempo médio
Mônica Leal	PP							10 4			7	7
Cássia Carpes	PTB	7 19				13						13
Margareth Moraes	PT				12	12	17				17	14,5
Manuela	PCdo B						40				40	40
José Ismael Heinen	DEM						29	15			22	22
Prof. Garcia	PMD B		2			2	28				28	15
Aldacir Oliboni	PT		9	10		9,5						9,5
Maria Celeste	PT		10			10						10
Maristela Maffei	PT						4				4	4
Haroldo de Souza	PMD B	96		43		69,5			33		33	51,2
Sofia Cavedon	PT	12	56			34	3	60	9		24	29
Clenia Maranhão	PPS						15				15	15
Juarez Pinheiro	PT		2			2						2
João Bosco Vaz	PDT		32			32						32
Cláudio Sebenelo	PSDB							5			5	5
Carlos Todeschini	PT									5	5	5
Raul Carrion	PCdo B			12 36		24	5				5	14,5
João Carlos Nedel	PP			6		6						6
Dr. Raul	PMD B								35		35	35
Dr. Goulart	PDT									3		3
Maria Luiza	PDT						24					24
Gerson Almeida	PT				2	2						2
Neusa Canabarro	PDT						7 29				18	18
Renato Guimarães	PT			19		19						19
Ervino Besson	PDT		12			12				16	16	14

Tempo médio		33,5	17,5	21	7	17,6	18,2	18,8	25,6	8	18,9	16,3
-------------	--	------	------	----	---	------	------	------	------	---	------	-------------

**TABELA 28 – TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008*
TEMPO EM MESES**

Vereador	Partido	2001-2004	T.M.P	2005-2008	T.M.P	Tempo médio
Sebastião Melo	PMDB	63,5	34			34
Mônica Leal	PP			30,27	28,5	28,5
Haroldo de Souza	PMDB	15	15	17,22,1,1	10,5	12,75
Sofia Cavedon	PT	33	33			33
Cássia Carpes	PTB	22	22			22
Margarete Moraes	PT	16	16	36	36	26
Neusa Canabarro	PDT			24, 8, 4,2	9,5	9,5
José Ismael Heinen	DEM			16	16	16
Cláudio Sebenelo	PSDB			30	30	30
Prof. Garcia	PMDB	86	86			86
Manuela	PCdoB			9,36,36,0. 35,36,	30,4	30,4
Raul Carrion	PCdoB	24	24			24
Aldacir Oliboni	PT			1	1	1
Maristela Meneghetti	DEM			12	12	12
Maria Celeste	PT	9	9			9
Dr. Raul	PMDB			0		0
Maria Luiza	PTB	6	6			6
Wilton Araújo	PPS	19,0	19			19
Luiz Braz	PSDB	1	1			1
Maristela Maffei	PSDB			0		1
Isaac Ainhorn	PDT	1	1			1
Mauro Zacher	PDT	6	6	65	65	35
José Valdir	PT	8	8			8
Leandro Soares	PP			10, 10	10	10
Almerindo Filho	PTB	2, 33, 9, 21	16,2			16,25
Elias Vidal	PPS	21	21			21
Prof. Marili	DEM	12	12			12
Adeli Sell	PT	2	2			2
Nilton Braga Rosa	PP			8	8	8
Nereu d'Avila	PDT			17	17	17
Total			18,4		21	19,7

- Os projetos são arquivados ao final de cada ano, e pós retornarem, ao final da legislatura.

TABELA 29 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO REJEITADOS POR VEREADORES NO PERÍODO 2001-2008

Vereador	Partido	2001-2004	2005-2008	Número de projetos
Haroldo de Souza	PMDB	2		02
Manuela	PCdoB		4	04
Dr. Goulart	PDT	1		01
João Carlos Nedel	PP	1		01
Mauricio Diziedrick	PTB		1	01
Aldacir Oliboni	PT		1	01
Cássia Carpes	PDT	2		02
Ervino Besson	PDT	1		01
Mauro Zacher	PDT		1	01
Total		7	7	14

CATEGORIA: PROJETOS/PARTIDO

TABELA 30 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT	1	4	2	2	9	3	1		1	5	14
PMDB	1	1	1		3	1		2	1	4	7
PDT		1			1	3			1	4	5
PTB	2				2						2
DEM						1	1	1		3	3
PSDB							1			1	1
PCdoB			2		2	2				2	4
PPS		1			1	1				1	2
PP			1		1		2			2	3
Total	4	7	6	2	19	11	5	3	3	22	41

TABELA 31 – PERCENTUAL DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT	2,4%	9,6%	4,8%	4,8%	21,9%	7,3%	2,4%		2,4%	12,1%	34,1%
PMDB	2,4%	2,4%	2,4%		7,3%	2,4%		4,8%	2,4%	9,6%	17%
PDT		2,4%			2,4%	8,3%			2,4%	9,6%	12,1%
PTB	4,8%				4,8%						4,8%
DEM						2,4%	2,4%	2,4%		7,3%	7,3%
PSDB							2,4%			2,4%	2,4%
PCdoB			4,8%		4,8%	4,8%				4,8%	9,6%
PPS		2,4%			2,4%	2,4%				2,4%	4,8%

PP			2,4%		2,4%		4,8%			4,8%	8.3%
Total	9,6%	17%	14,6 %	4,8%	46,3%	26,8%	12,1%	7,3%	7,3%	53,6%	100%

TABELA 32 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT	1	2	1	1	5	1			1	2	7
PMDB	2		1	1	4	2		3		5	9
PDT				2	2	1	4	1		6	8
PTB	5	1			6					0	6
DEM		1			1		1	1		2	3
PSDB			1		1		1		1	2	3
PCdoB	1				1	4	2			6	7
PPS			3		3					3	3
PP						2			3	5	5
Total	9	4	6	4	23	10	8	5	5	28	50

TABELA 33 – PERCENTUAL DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT	1,9%	3,9%	1,9%	1,9%	9,8%	1,9%			1,9%	3,9%	13,7%
PMDB	3,9%		1,9%	1,95	7,8%	3,9%		5,8%		9,8%	17,6%
PDT				3,9%	3,9%	1,9%	7,8%	1,9%		11,7%	15,6%
PTB	9,8%	1,9%			11,7 %					11,7%	11,7%
DEM		1,9%			1,9%		1,9%	1,9%		3,9%	5,8%
PSDB			1,9%		1,9%		1,9%		1,9%	3,9%	5,8%
PCdoB	1,9%				1,9%	7,8%		3,9%		11,7%	13,7%
PPS			5,8%		5,8%					5,8%	5,8%
PP						3,9%			5,8%	9,8%	9,8%
Total	17,6%	7,8%	11,7%	7,8%	45%	19,6%	15,6%	9,8%	9,8%	54,9%	100%

TABELA 34 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO REJEITADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT						1				1	1
PMDB			2		2						2
PDT		1	1		2				1	1	3
PTB	2				2				1	1	3
PCdoB						4				4	4
PP		1			1						1
Total	2	2	3		7	5			2	7	14

TABELA 35 – PERCENTUAL DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO REJEITADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT						7,1%				7,1%	7,1%
PMDB			14,2%		14,2%						14,2%
PDT		7,1%	7,1%		14,2%				7,1%	7,1%	21,4%
PTB	14,2%				14,2%				7,1%	7,1%	21,4%
PCdoB						28,5%				28,5%	28,5%
PP		7,1%			7,1%						7,1%
Total	14,2%	14,2%	21,4%		50%	35,7%			14,2%	50%	100%

TABELA 36 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO VETADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT							2	1	1	4	4
PMDB	1				1						1
PDT		1			1	1			1	2	3
PPS		1			1						1
Total	1	2			3	1	2	1	2	6	9

TABELA 37 – PERCENTUAL DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO VETADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	Parcial	Total
PT							22,2%	11,1%	11,1%	44,4%	44,4%
PMDB	11,1%				11,1%						11,1%
PDT		11,1%			11,1%	11,1%			11,1%	22,2%	33,3%
PPS		11,1%			11,1%						11,1%
Total	11,1%	22,2%			33,3%	11,1%	22,2%	11,1%	22,2%	66,6%	100%

CATEGORIA: TEMPO MÉDIO/PARTIDO

TABELA 38 – TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001	2002	2003	2004	Parcial	2005	2006	2007	2008	apos	Parcial	Total
PT		5,5	17	12,8	11,7	4	3	33		5	11,2	11,4
PMDB		2			2	28	10	33	96	39,5	41,7	21,8
PDT			22		22	7	5	29	24	9,5	16,2	19,1
PTB		13			13							13
DEM				17	17		29		15		22	19,5

PSDB							5					5
PCdoB				12	12	10 7	17,6			68	31,8	21,9
PPS				12	12		15				15	13,5
PP			5		5		7		34		20,5	13,7
Total		6,8	14,6	13,4	11,8	11,2	11,4	31,6	42,2	30,5	22,6	15,4

TABELA 39 – TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO/ NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001-2004	2005-2008	Tempo médio
PT	54,8		54,8
PMDB	13,6	10,2	11,9
PDT	3,5	20	11,7
PTB	15,5		15,5
DEM	12	16	14
PSDB	1	30	15,5
PCdoB	24	38	31
PPS	20		20
PP		17,6	17,6
Tempo médio	18	21,9	19,9

TABELA 40 – TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO/NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO REJEITADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001-2004	2005-2008	Tempo médio
PT		24	24
PMDB	12,5	6	9,2
PDT	20	4	12
PTB	26,3		26,3
PCdoB		8	8
PP	41		41
Total	24,9	10,5	17,7

TABELA 41 – TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO/NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO VETADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Sigla	2001-2004	2005-2008	Tempo médio
PT		20	20
PMDB	27,5	19	23,2
PDT	12	13	12,5
PPS	8		8
Total	15,8	17,3%	15,9

CATEGORIA: PROJETOS/TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA

**TABELA 42 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS
POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERÍODO 2001-2004 E 2005-2008**

Partidos	2001- 2004	%	2005- 2008	%	Total	%
Partidos de esquerda: PT – PCdoB	11	26,8%	8	19,5%	19	46,3%
Partidos de Centro PMDB-PDT-PSDB-PTB-PPS	7	17%	10	24,3%	16	39%
Partidos direita PP-DEM	1	2,4%	4	9,7%	5	12,1%
Total	19		22		41	100%

**TABELA 43 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS
POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERÍODO 2001-2008**

Partidos	2001- 2004	%	2005- 2008	%	Total	%
Partidos de esquerda: PT – PCdoB	6	11,7%	8	15,6%	14	27,4%
Partidos de Centro PMDB-PDT-PSDB-PTB-PPS	16	31,3%	15	29,4%	30	60,7%
Partidos direita PP-DEM	1	1,9%	7	13,7%	8	15,6%
Total	23		28		50	100

**TABELA 44 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PROJETOS DE
LEI REJEITADOS POR ESPECTRO IDEOLÓGICO**

Partidos	2001- 2004	%	2005- 2008	%	Total	%
Partidos de esquerda: PT – PCdoB			5	35,7%	5	35,7%
Partidos de Centro PMDB-PDT-PSDB-PTB-PPS	6	42,8%	2	14,2%	8	57,1%
Partidos direita PP-DEM	1	7,1%			1	7,1%
Total	7		7		14	

TABELA 45 – DISCRIMINAÇÃO DA DECISÃO LEGISLATIVA – PROJETOS DE LEI POR TIPO DE VETO/ANO/ESPECTRO IDEOLÓGICO

Partidos	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Partidos de esquerda: PT – PCdoB			4	44,4%	4	44,4%
Partidos de Centro PMDB-PDT-PSDB-PTB-PPS	3	33,3%	2	22,2%	5	55,5%
Total	3	33,3%	6	66,6%		100%

TABELA 46 – NÚMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO VETADOS POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERÍODO 2001-2008

Partidos	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Partidos de esquerda: PT – PCdoB			4	44,4%	4	44,4%
Partidos de Centro PMDB-PDT-PSDB-PTB-PPS	3	33,3%	2	22,2%	5	55,5%
Partidos direita PP-DEM						
Total	3		6		9	

CATEGORIA: PROJETOS/ALINHAMENTO POLÍTICO

TABELA 47 – NUMERO DE PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR ALINHAMENTO POLÍTICO NO PERÍODO 2001 – 2008

Alinhamento	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Governista	11	57,8%	14	63,6%	25	60,9%
Oposição	8	42,1%	8	36,3%	16	39%
Total	19	100%	22	100%	41	100%

TABELA 48 - PROJETOS DE LEI ARQUIVADOS POR ALINHAMENTO POLITICO (2001-2008)

Alinhamento	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Governista	5	11,7%	8	15,6%	14	27,4%
Oposição	18	35,2%	19	39,2%	38	74,5%
Total	23		27		50	100%

TABELA 49 PROJETOS DE LEI REJEITADOS POR POSIÇÃO NO ESPECTRO POLITICO – GOVERNO/OPOSIÇÃO (2001-2008)

Alinhamento	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Governista			2	14%	2	14,2%
Oposição	7	50%	5	35,7%	12	85,7%
Total	7		7		14	100%

TABELA 50 PROJETOS DE LEI VETADOS POR POSIÇÃO NO ESPECTRO POLITICO – GOVERNO/OPOSIÇÃO (2001-2008)

Alinhamento	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Governista			2	22,2%	2	22,2%
Oposição	3	33,3%	4	44,4%	7	77,7%
Total	3	33,3%	6	66,6%	9	100%

CATEGORIA: EMENDAMENTO

TABELA 51 - DAS EMENDAS E SUBSTITUTIVOS AOS PROJETOS DE LEI APROVADOS**(2001-2004)**

EMENDAS AOS PROJETOS						SUBSTITUTIVOS AOS PROJETOS							
PLL/ PLCL	ORIGE M	APOS TO	Nº	T/C/P	A/R	ORIGE M	Nº	T/C/P?	A/R/ P	EM e SUB Em AO SBS	Nº	T/C /P	A/R/ P
48/01	PMDB	PT	4	CCJ	A	PTB	1	CCJ	R	PTB	1	CCJ	R

49/01	PTB	PTB	2	P	A								
127/01	PTB					PT	1	T	R	PT	1	CCJ	P
293/01	PT					PT	2	CEFOR	A				
43/02	PT	PT	1	T	A								
82/02	PT	PT	2	T	A								
84/03	PCdoB	PT	1	CCJ	R	PCDoB	1	T					R
						PPS	2	T		PT	1	T	R
										PP	2	T	R
										PMD B	1	T	R
										PDT	1	T	R
										PCdo B PPS PDT	1	T	R
						PCdoB PPS	3	T		PCdo B	1	T	A
										PCdo B PPS PDT	2	T	A
										PT	3		A
429/03	PMDB	PT	2	P	A								
6/04	PT					PT	1	T	A				
Projetos: 9	Partidos	2	12		A:1 1 R:0 1	Partidos: 5	11		A:2 R:2	Partidos: 7	14		A:4 R:8 P:1

T – tramitação
C – Comissão
P – Plenário
A – Aprovado
R – reprovado
P - Prejudicado

**TABELA 52 - DO EMENDAMENTO GERAL DOS PROCESSOS APROVADOS
2001-2004**

Partido	Com emenda	%	Com subst	%	Sem	Total
PT	3	15,7%	1	5,2%	5	26,3%
PMDB	2	10,5%	1	5,2%		
PDT					2	10,5%
PTB	1	5,2%	1	5,2%		
PcdoB	1	5,2%	1	5,2%		
PSB					1	5,2%
Total	7	36,8%	4	21%	8	42%

Total : 19

2005-2008

EMENDAS AOS PROJETOS						SUBSTITUTIVOS AOS PROJETOS							
PROC.	ORIGEM	APOSTO	Nº	T/C/P	A/R	ORIGEM	Nº	T/C/P?	A/R/P	EM e SUBEm AO SBS	Nº	T/C/P	A/R/P
106/05	PT	PT	1 a 3	CCJ	A								
		PT	4 5	T	A								
		PT e PCdoB	6 7	P	ReA								
256/05	PPS	PPS	1	T	A								
10/05 PLCL	PDT	PDT	1	T	R	PDT	1	T	A	PDT	1	T	A
119/05	DEM	DEM	1	T	A								
118/05	PT	PCdob	1	T	A								
		PT	2	T	A								
		PT	1	P	A								
05/07 PLCL	PT					PDT	1	CCJ		PDT	2	P	A
										PMDB	1	P	A
										PP	1	P	A
										PP PCdobB	1	P	A
										PT PCdoB	1	P	R
										PT PTB	1	P	A
132/07	PMDB	PMDB	1	CCJ	A								
197/07	PMDB	PMDB	1	CCJ	A								
51/08	PDT	PDT	1	T	A								
		PDT	1	P	A								
Total:	9												

Emendas e subemendas foram contadas em conjunto

TABELA 53 DOS PROCESSOS APROVADOS SEM EMENDAS E/OU SUBSTITUTIVOS 2001-2004

PLL	Vereador	Partido
81/05	Neusa Canabarro	PDT
38/05	Raul Carrion	PCdoB
99/05	Maristela Maffei	PSB
125/05	Clenia Maranhão	PPS
179/05	Margareth Moraes	PT
311/05	Maria Luiza	PTB
14/06	José Ismael Einem	DEM
19/06	Mônica Leal	PP
130/06	Cláudio Sebenelo	PSDB
136/06	Mônica Leal	PP
207/06	Sofia Cavedon	PT
36/08	Carlos Todesquini	PT
236/08	Dr. Goulart	PTB
Total 13		

TABELA 53 -DO EMENDAMENTO GERAL DOS PROCESSOS APROVADOS 2001-2004

Partido	Com emenda	%	Com subst	%	Sem	Total
PT	3	15,7%	1	5,2%	5	26,3%
PMDB	2	10,5%	1	5,2%		
PDT					2	10,5%
PTB	1	5,2%	1	5,2%		
PcdoB	1	5,2%	1	5,2%		
PSB					1	5,2%
Total	7	36,8%	4	21%	8	42%

TABELA 54 - DAS EMENDAS E SUBSTITUTIVOS AOS PROJETOS DE LEI ARQUIVADOS (2001-2008)

EMENDAS AOS PROJETOS					SUBSTITUTIVOS AOS PROJETOS					
PROC.	ORIGEM	APOSTO	Nº	T/C/P	ORIGEM	Nº	T/C/P?	E AO SBS	Nº	T/C/P
3629/01	PCdoB	PCdoB	1	T						

3629/01	PCdoB	PT	4	CCJ						
1420/01	PTB	PTB	1	T						
1064/01	PTB				PTB	1	CCJ			
1071/01	PT	PT	3	T						
1067/01	PTB	PTB	1	T	PTB	1	T			
1001/01	PMDB	PMDB	1	T						
1001/01	PMDB	PMDB	2	CCJ						
1083/01	PTB				PTB	1	T			
1083/01	PTB				PTB	2	T			
2119/01	PTB	PPS	1	T						
1759/01	PTB	PTB	1	CCJ						
1134/01	PTB	PTB	1	T						
4006/01	PMDB	PCdoB	1	CUTHAB						
4006/01	PMDB	PT	3	CECE						
1729/01	PDT	PMDB	1	T	PDT/PT	1	T	DEM	1	CCJ
4339/01	PMDB	PMDB	1	T						
1566/03	PP	PP	1	T						
1415/03	PPS	PPS	1	T						
		PPS	1	CCJ						
2123/03	PDT	PDT	1	T						
		PDT	1	CCJ						
454/03	PCdoB	PcdoB	3	CCJ						
494/05	PCdoB	PCdoB	2	CCJ						
495/05	PCdoB	PCdoB	1	T	PT	1	CCJ			
4031/05	PP				PT	1	T	PT	1	CCJ
1839/05	PP	PP	1	T						
4152/05	PT	PT	1	CCJ	PT	1	CCJ	PT	1	T
5000/05	PCdoB	PT	1	CCJ						
6135/05	PP	PP	1	CCJ						
7400/05	PT	PT	2	T						
1693/06	PMDB				PMDB	1	CCJ			
1559/06	PSDB	PDT	1	CCJ						
5741/07	DEM	PP	1	CCJ						
945/08	PP	PP	1	T						
6482/08	PT	PDT	2	T						
		PT	1	T						

TABELA 55 - SEM EMENDAS: APROVADOS E ARQUIVADOS POR VEREADOR (2001-2004)

	Partidos	Aprovados	Arquivados
Haroldo de Souza	PMDB	1	3
Almerindo Filho	PTB		1
Ervino Besson	PDT	1	
Prof. Garcia	PMDB	2	
Maria Celeste	PT	3	

Juarez Pinheiro	PT	2	
João Bosco Vaz	PDT	1	
Profa. Marili	DEM		1
João Carlos NEdel	PP	1	1
Maria Luiza	PTB		1
Adeli Sell	PT		1
Clenia Maranhão	PPS	1	
Raul Carrion	PCdoB	1	
Aldacir Oliboni	PT	1	
Beto Moesh	PP	2	
Renato Guimarães	PT	1	
Luiz Braz	PMDB		1
Wilton Araújo	PPS		2
Elias Vidal	PPS		1
Margareth Moraes	PT		2
Gerson Almeida	PT	1	
Claudio Sebeneblo	PSDB		1
José Valdir	PT		1
Sebastião Melo	PMDB		1
Mauro Zacher	PDT		1
Isaac Ainhorn	PDT		1
Total		17	19

(2005-2008)

	Partidos	Aprovados	Arquivados
Maristela Maffei	PCdoB	1	
Clenia Maranhão	PSDB	1	
Manuela d'Avila	PCdoB	1	6
Neusa Canabarro	PDT	1	2
Raul Carrion	PCdoB	1	
Margarethe Moraes	PT	1	1
Mauro Zacher	PDT		2
Haroldo de Souza	PMDB	1	5
Maria Celeste	PT		1
Cláudio Sebenelo	PMDB	1	
José Ismael Einen	DEM	1	1
Mônica Leal	PP	1	1
Maristela Maffei	PCdoB		2
Maristela Meneghetti	DEM		1
Dr. Raul	PMDB		1
Nereu d'Avila	PDT		1
Maria Luiza	PCdoB		1
Dr. Goulart	PDT	1	
Carlos Todeschini	PT	1	
Leandro Soares	PP		1
Newton Braga da Rosa	PP		1
Total		12	27

TABELA 56 - SEM EMENDAS: APROVADOS E ARQUIVADOS POR PARTIDO (2001-2004)

Partidos	Aprovados	%	Arquivados	%
PMDB	3	17,6%	5	26,3%
PTB			2	10,5%
PDT	1	5,8%	2	10,5%
PT	9	52,94%	4	21%
PCdoB	1	5,8%		
PP	1	5,8%	1	5,2%
PPS	1	5,8%	3	15,7%
DEM			1	5,2%
PSDB			1	5,2%
Total	17		19	

(2005-2008)

Partidos	Aprovados	%	Arquivados	%
PMDB	2	16,6%	6	23%
PTB				
PDT	2	16,6%	5	21,7%
PT	2	16,6%	2	7,6%
PCdoB	3	25%	9	34,6%
PP	1	8,3%	3	11,5%
PPS				
DEM	1	8,3%	2	7,6%
PSDB	1	8,3%		
Total	12		26	

ART. 57 - ARQUIVADOS E APROVADOS INCLUIDOS EM ORDEM DO DIA

2001-2004	Partidos	Aprovados	Arquivados
Haroldo de Souza	PMDB		1
Sofia Cavedon	PT	1	
Beto Moesh	PP	1	
Gerson Almeida	PT	1	
Total		3	1

2005-2008	Partidos	Aprovados	Arquivados
Manuela D'Avila	PCdoB	1	2
Margareth Moraes	PT	1	
Neusa Canabarro	PDT	2	
Mauro Zacher	PDT		2
Mônica Leal	PP		1
Haroldo de Souza	PMDB		1
José Ismael Einem	DEM		1*

Dr. Goulart	PDT	1	
Newton Braga Rosa	PP		1
Mauricio Dziedrik	PDT		1
Total		5	9

TABELA 58 PROJETOS DE LEI DE EDUCAÇÃO ARQUIVADOS POR LEGISLATURA (2001-2008)

Na mesma legislatura							
PLL/ PLCL	Data	autor	partido	Data do arquivamento	É a mesma legislatura	É o mesmo ano?	G/O
253	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	05.01.2009	S	N	G
230	14.08.2003	Wilton Araujo	PPS	25.08.2003	S	S	O
177	09.08.2007	José Ismael Heinen	DEM	31.12.2008	S	N	G
254	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	13.08.2007	S	N	G
222	11.11.2004	Isaac Ainhorn	PDT	27.12.2004	S	S	O
12	12.05.2003	Haroldo de Souza	PMDB	16.12.2003	S	S	O
92	17.05.2007	Haroldo de Souza	PMDB	30.12.2008	S	N	G
60	23.04.2006	Manuela	PCdoB	22.01.2007	S	N	O
154	11.07.2007	Maria Luisa	PTB	02.04.2008	S	N	G
28	17.06.2005	Mônica Leal	PP	31.12.2008	S	N	G
257	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	22.04.2007	S	N	G
282	22.12.2008	Maristela Maffei	PSDB	Sem data presume-se 31.12.2008	S	S	S
230	09.08.2005	Manuela	PCdoB	01.06.2006	S	N	O
193	24.06.2005	Margarete Moraes	PT	28.4.2008	S	N	O
22	10.01.2005	Manuela	PCdoB	31.12.2008	S	N	O
264	17.10.2001	Almerindo Filho	PTB	17.12.2001	S	S	O

255	27.12.2006	Neusa Canabarro	PDT	22.02.2007	S	N	S
240	18.08.2005	Manuela	PCdoB	31.12.2008	S	N	O
198	21.10.2002	Adeli Sell	PT	19.12.2002	S	S	O
96	29.03.2003	Elias Vidal	PPS	07.05.2003	S	S	O
69	02.04.2002	João Carlos Nedel	PP	27.09.2005	N	N	O/S
45	07.03.2001	Almerindo Filho	PTB	18.12.2003	S	N	O
43	05.03.2001	Almerindo Filho	PTB	18.12.2001	S	S	O
259	26.08.2003	Luiz Braz	PSDB	16.12.2003	S	S	O
244	19.09.2001	Raul Carrion	PCdoB	06.08.2003	S	N	G
240	19.09.2001	Haroldo de Souza	PMDB	10.12.2002	S	N	O
224	10.08.2008	Mauricio Dziedrick	PTB	31.12.2008	S	S	O
6	03.01.2005	Manuela	PCdoB	31.12.2008	S	N	G
6	30.03.2001	Cássia Carpes	PTB	07.04.2003	S	N	G
7	30.04.2003	Ervino Besson	PDT	02.12.2004	S	N	O
129	28.05.2003	Wilton Araújo	PPS	21.12.2004	S	N	O
98	25.04.2001	Cássia Carpes	PTB	21.02.2003	S	N	O
38	07.03.2001	Almerindo Filho	PTB	31.01.2002	S	N	O
150	19.06.2006	Cláudio Sebenelo	PSDB	31.12.2008	S	N	G
5	03.01.2005	Manuela	PCdoB	09.02.2006	S	N	O
134	25.06.2002	Maria Luiza	PTB	16.12.2002	S	S	O
148	25.06.2004	Mauro Zacher	PDT	29.12.2004	S	S	O
21	10.01.2005	Manuela	PCdoB	13.01.2005	S	S	O
88	25.04.2003	Margarete Moraes	PT	25.08.2004	S	N	G
27	16.02.2005	Manuela	PCdoB	31.12.2008	N	N	O
251	24.08.2005	Maria Celeste	PT	29.11.2005	S	S	O
26	29.03.2006	Angélica Konzen	PMDB	31.12.2008	S	N	G
40	02.03.2001	Sofia Cavedon	PT	29.12.2004	S	N	G
35	22.2.2001	Haroldo de Souza	PMDB	18.12.2001	S	S	O

34	06.03.2002	Profa. Marili	DEM	13.02.2003	S	N	O
32	01.03.2002	Maria Celeste	PT	26.12.2002	S	S	G
26	11.01.2005	Manuela	PCdoB	31.12.2008	S	N	O
229	09.08.2005	Manuela	PCdoB	09.02.2006	S	N	O
227	17.09.2007	Haroldo de Souza	PMDB	10.01.2008	S	N	G
73	03.04.2008	Newton Braga Rosa	PP	31.12.2008	S	S	G
144	06.07.2007	Nereu D'Avila	PDT	30.12.2008	S	N	G
83	10.04.2006	Maristela Meneghetti	DEM	09.04.2007	S	N	G
74	01.04.2004	José Valdir	PT	30.12.2004	S	S	G
3	02.01.2006	Maristela Maffei	PSDB	28.03.2006	S	S	G
62	19.03.2004	Cláudio Sebenelo	PMDB	12.04.2004	S	S	O
40	12.03.2008	José Ismael Heinen	DEM	30.12.2008	S	S	G
24	15.02.2008	Leandro Soares	PP	31.12.2008	S	S	G
13	21.02.2007	Haroldo de Souza	PMDB	31.12.2008	S	N	G
46	17.02.2005	Mauro Zacher	PDT	25.04.2005	S	S	G
22	02.02.2008	Leandro Soares	PP	29.12.2008	S	S	G
39	02.03.2001	Almerindo Filho	PTB	26.12.2002	S	N	O
38	27.03.2003	Elias Vidal	PPS	21.12.2004	S	N	O
333	30.09.2005	Aldacir Oliboni	PT	05.09.2007	S	N	O
145	29.05.2008	Mauro Zacher	PDT	25.11.2008	S	S	G
128	21.05.2001	Cássia Carpes	PTB	28.02.2003	S	N	O
126	28.05.2004	Sebastião Melo	PMDB	07.10.2004	S	S	O
89	21.03.2005	Mônica Leal	PP	31.12.2008	S	N	O
88	10.05.2007	Dr. Raul	PMDB	14.05.2007	S	S	G
81	14.03.2005	Haroldo de Souza	PMDB	30.05.2005	S	S	G
80	11.03.2005	Haroldo de Souza	PMDB	14.04.2005	S	S	G

Na legislatura seguinte							
322	27.08.2003	Sebastião Melo	PMDB	31.12.2008	N	N	O/S
268	18.10.2001	Prof. Garcia	PMDB	31.12.2008	N	N	O/S
105	06.05.2002	Dr. Goulart	PTB	21.02.2006	N	N	O/S
23	11.01.2005	Mauro Zacher	PDT	12.05.2010	N	N	O/S
287	17.10.2005	Mônica Leal	PP	01.09.2009	N	N	O/S
38	22.06.2006	Mônica Leal	PP	01.09.2009	N	N	O/S

TABELA 59 – RAZÕES DO ARQUIVAMENTO DOS PROJETOS/ANO

2001

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
264/01							x	
268/01	X							x
45/01	X							x
98/01				x				
128/01							x	
43/01							x	
35/01	X						x	
39/01	X						x	
40/01	X							x
38/01							x	
06/01					x			
240/01						x		
244/01						x		
Totais	5			1	1	2	6	3

2002

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
32/02							x	
34/02						x		
69/02			x					
105/02				x				
134/02							x	
198/02							x	
Totais			1	1		1	2	

2003

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
PLCL7/03				x				

38/03	X							x
46/03	X					x		
88/03						x		
96/03						x		
106/03			x					x
129/03	X							x
230/03						x		
259/03							x	
322/03	X							x
459/03			x					
Totais	5		2	1		4	1	4

2004

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
62/04						x		
74/04								x
126/04						x		
148/04								x
222/04								x
Totais						2		2

2005

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
05/05			x					
06/06	X							x
21/05						x		
22/05	X							x
23/05	X					x		
26/06	X							x
27/05	X							x
PLCL28/05	X							x
46/05						x		
80/05						x		
81/05						x		
89/05	X							x
193/05						x		
229/05			x					
230/05			x					
240/05		x						x
251/05						x		
287/05			x					
333/05						x		
Totais	7	1	3			8		7

2006

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
03/06						x		
PLCL29/06	X							x

38/06								x
60/06						x		
83/06						x		
150/06	X							x
253/06								x
255/06						x		
257/06						X		
Totais	2					6		6

2007

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
13/07						x		
88/07						x		
92/07	X							x
144/07								x
154/07			x					
177/07	X							x
227/07			x					
Totais	2		2			2		3

2008

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
22/08	X							x
24/08								x
40/08	X							x
73/08	X							x
145/08			x					
224/08		x						
261/08								x
282/08								x
Totais	3	1	1					6

TABELA 60 – RAZÕES DO ARQUIVAMENTO DOS PROJETOS POR ANO

	OD	Prededente	Art. 19	Art. 55	Art. 56	Art. 106	Art. 107	Art. 108
2001	5		1		1	2	6	3
2002			1	1		1	2	
2003	5		2	1		4	1	4
2004						2		2
2005	7	1	3			8		7
2006	2					6		6
2007	2		2			2		3
2008	3	1	1					6

TABELA 61 RAZÕES DOS VETOS MANTIDOS

VETO TOTAL

PLL 08/2003

1	L.O.: Art.60, inciso II, aliena “d”; 82, incisos II, III,VI C.E 206 da Constituição	“Criação de política municipal sem atender aos dispositivos da Lei Orgânica e impor ao Poder Executivo implementação de novas diretrizes e organização pública com redirecionamento de verbas para execução de plano, criando despesas sem a devida fonte de receitas, o que é matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo” (p. 30)
2	L.O.Art. 95, inciso IV e Art. 180	“Anotar-se mais, que dispor sobre política municipal alterando a organização da administração municipal, inclusiva na área educacional”(p. 30)
3	C.F. Art. 2º e Art. 84, XI	“Assim como não pode o Chefe do Executivo dispor sobre a administração no âmbito do Legislativo, deve ser[...] resguardada a prerrogativa posta para o Chefe do Executivo” (p.30)
4	L.O: Art. 94, Inciso IV	“Ao Executivo cabe organizar e executar o plano de governo, administrar suas receitas e bens, dispor sobre a estrutura, organização e o funcionamento da administração municipal”(p. 31).
5	C.E. Art. 8º	“...o município goza de autonomia política, administrativa e financeira”(p.31)
6	C.E. Art. 10	“Sendo os dois poderes – Legislativo e Executivo – harmônicos e independentes entre si, cabendo ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de leis também atribuídas ao Presidente da República e ao Governador do Estado”(p. 31)
7	C.F. Art. 61, parágrafo 1º, II, “B”, título IV, Seção VIII, Suseção III	“O vício formal assente é a inobservância das regras constitucionais de reserva de iniciativa, mais especificamente, às de reserva de iniciativa das Leis por Parte do Executivo”(p.31)
8	CF. Título III, Seção V, Suseção II, Art. 60, II, “d”	“e estando em simetria como esta disposição a nossa Constituição Estadual também trata assim essa matéria dispondo sobre a iniciativa de leis”(p.32).
9	C.F. Arts. 23, inciso V, inciso I e 215, caput e L.O. art. 9º, inciso II, 193 e 195, inciso IV	“A Secretaria Municipal da Cultura vem cumprindo a Constituição Federal (...)ao estabelecer ações de incentivo e estímulo a produção cultural local.

PLL 124

1	L.O: Art. 94, Inciso IV	“identifica-se vício de origem na proposta, eis que trata de organização e funcionamento da
---	-------------------------	---

		administração, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal”(p.80)
2	Sem referencia	“Cabe salientar que o Projeto de Lei em análise implica em aumento de despesa”(p.81)
3	LC 489, , Art. 197, Inc. XXV	“a questão do asse´dio moral encontra previsão na legislação municipal(...) proibindo tal conduta e prevendo como punição a destituição da função gratificada e a demissão, em caso de reincidência”(p.81).
4	Art. 15, Regimento Interno da CMPA	“Competência privativa da Mesa Diretora da Câmara para promover iniciativa de tipo de projeto”.(p.81)

PLL 180

1		“a presente proposta não deve prosperar em razão de uma diminuição dos direitos já conquistados pelas entidades estudantis”
2		“Outrossim diminuiriam os poderes das Entidades Estudantis(...)além de invadir competência, interfere na representação estudantil”
3		“apreciação da União Metropolitana dos Estudantes Secundários de Porto Alegre – UMESPA – e da União gaúcha dos Estudantes Secundários – UGES, salientou posicionamento contrário”
4		“entendo inconveniente”

PLL 191

1		“o Projeto de Lei ora em discussão não teve um debate mais aprofundado entre os segmentos da sociedade diretamente envolvidos na matéria”(p.37)
2		“por outro lado não possibilita um prazo para adequação por parte do Executivo”(p.37)
3	Art. 94, incisos IV e XII da Lei Orgânica Municipal”	“o projeto de lei em questão, como origem no poder legislativo municipal, ao tratar de matéria eminentemente administrativa, feriu o princípio de harmonia e independência dos poderes, entre eles, houve invasão de competência do prefeito”(p.37)
4		“os termos contidos no Projeto de lei passarão progressivamente a compor projeto pedagógico do Município de Porto Alegre, sendo analisada a realidade de cada comunidade escolar”(p.37)
5		“o presente veto deve-se unicamente, a ausência de um amplo debate envolvendo a comunidade escolar, principalmente em relação aos professores, pais, funcionários e alunos”

PLL 231

1	CF, Art. 1º. IV, in fine	“A livre iniciativa, fundamento da República
---	--------------------------	--

		Federativa do Brasil, é limitada pelo conteúdo do presente Projeto de Lei, sendo que ao Poder Público só é permitido interferir na economia privada, quando tiver por fundamento o interesse público geral, ou seja, o interesse que beneficie a todos, e não apenas determinada categoria”(p.30)
2	Art. 215, CF	“[mesmo que] o Estado deve garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes culturais, ainda assim, o Estado, ao fundamento da garantia de direitos, poderia apenas intereferi nos serviços públicos, o que não é o presente caso”(p.31)
3	Decisão do Tribunal de Justiça do Estado do RS (70007219017)	ADIN em face de lei do município de carazinho de conteúdo semelhante

VETO PARCIAL
PLL 200

1	L.O. Art. 94, incisos IV e VII, “b”	“reserva legal de competência privativa(...)que estabelecem como atribuições do Prefeito dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal e promover a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos”(p.79).
2		“Ademais, o conteúdo para avaliação de conhecimento nos concursos públicos deve ser estipulado através de Decreto a ser editado pelo Prefeito, como estabelece a boa técnica legislativa”

PLL 124

1	Art. 2º, parágrafo único	“delega funções ao Poder Executivo – o que é vedado” “elencas ações que devem ser envidadas pelo Poder Executivo Municipal [e] faznumerus clausus em relação a essas ações, sendo que uma redação mais xemplificativa e não taxativa permitiria maior liberdade ao Poder Executivo na escolha das ações necessárias”(p.56) “atribuir ações à administraçãoPública, ainda importam em, na sua aplicação (...)determinariam dispêndios de recursos ao município, o que fere a autonomia do Poder Executivo”
2		“ora, embora o serviço voluntário seja um importante mecanismo de cidadania e solidariedade, o voluntariado deve ser uma todada de decisão pessoal do indivíduo”(p. 56).

TABELA 62 - RAZÕES DOS VETOS DERRUBADOS

PLL 53

1	L.O.:Art. 60, inciso II, Aliena “d” e Art. 82, icisios II, III, VII e 206 da C.E.	“impor ao Poder Executivo alteração na grade educacional e/ou criando despesas sem a devida fonte de receita” (p. 38).
2	Lei 9394/96	“Apresenta vicio formal insanável, já que trata da criação de programa educacional sem atender aos limites da LDB(p. 38)
3	L.O: Art. 94, item IV	“Anot-se mais, que disport sobre a política de educação e sua administração atuou em desacordo com a lei Orgânica Municipal”(p.38)
4	LC 392/93 e LM 8198	“altera a estrutura e a organização do Sistema Municipal de ensino. Criando, outrossim, novo serviço- supletivo de primeiro grau – para área da educação cuja responsabilidade pela execução e gestão fica a cargo do Chefe do Executivo”(p. 39)
5	ADIN 596114090 do TJRS	“Cabe ao Executivo a administração da política educacional e sua adminsitração, atendidas as disposições da LDB e das leis monicipais. Criar, modificar e extinguir um serviço público municipal é ato privativo do Executivo”(p. 39).
6	Representação 890 GB, RTJ	“O Chefe do Executivo não pode ser transformado em mero cumpridor de determinações do legislativo”(p.39).

PLL 56

1	Lei 93494/96	“se trata da criação de programa educacional sem atender aos dispositivos da Lei de Diretrizes Básicas de Educação”(p. 20
2	L.O. Art. 95, inciso IV; Art. 180 e Art. 60, iniciso II, alinea “d”	“criando despesas sem a devida fonte de receita, o que é matéria reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo”
3	C.F. Art. 2º e Art. 84, XI	“assim, como não pode o Chefe do Executivo dispor sobre a administração no âmbito do legislativo, deve ser, por imposição, resguardada a prerrogativa posta para o Chefe do Executivo
4	Art 94, inciso IV da L.O	“É principio constitucional a reserva a cada Poder do exercício preponderante de uma atividade estatal”(p.21
5	LC 292/93 e LM 8198/98	“impoe ao executivo modificação do funcionamento da admnistração educaciona, pois altera a estrutura e a organização do sistema municipal de ensino”(p. 21)
6	C.F: Titulo IV, Seção VIII, Subseção III da CF	“inobservância das regras constitucionais de reserva de iniciativa, mais especificamente as de reserva de

	e Art. 61 parágrafo 1º, II, “b”, C.E. Art. 60, II, d, Título III, Seção V, Subseção II	iniciativa das leis por parte do Executivo” (p.22).
7		“não houve atendimento aos requisitos da LDB e nem a participação dos profissionais de educação para alteração do nosso sistema de ensino, o que caracteriza sua inconveniência”(p. 22)

PLL237

1	C.E: Art. 82, incisos I e III e VII	“Apresenta vício formal insanável, já que se trata da criação de estrutura administrativa e de encargos ao Poder Executivo... além de impor ao Poder Executivo a implementação de novas diretrizes na área de atendimento médico aos profissionais das áreas de educação, educação física, de desportos, recreação e lazer” (p. 34)
2	L.O. Artigo 60, inciso II, alínea “d”	“criando despesas sem a devida fonte de receita” (p. 34)
3	LO Art. 94	“O PLL vetado contrariou frontalmente o princípio constitucional acima referido adentrando em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, impondo ao Executivo a modificação do funcionamento da administração Municipal.(p. 34)
4	Ar. 10 CE	“o município goza de autonomia política, administrativa e financeira...sendo os dois poderes – legislativo e Executivo – harmônicos entre si”
5	Título IV, Seção VIII, subseção III, da CF Art. 61, parágrafo 1, inciso II, B C.E Título III, Seção V, Subseção II, Art. 60 II d	“inobservância das regras constitucionais de reserva de iniciativa, mais especificamente as de reserva de iniciativa de leis por parte do Executivo”(p.35).

TABELA 63 – TABELA DOS PROJETOS DE RESOLUÇÃO

PROC.	MATÉRIA	ANO	AUTOR	PARTIDO	EMENTA
Prêmio Theresa Noronha					
1633	34	2001	Isaac Ainhorn	PDT	Concede o prêmio de educação Theresa Noronha à Profª Lizete Wolkind
3252	68	2001	Haroldo de Souza	PMDB	Concede o prêmio de educação Theresa Noronha à Profª Alba Salgado Belotto
4593	116	2001	Reginaldo Pujol	DEM	Concede o prêmio de educação Theresa Noronha à

					Profª Nilza Irulegui Bueno
23	14	2002	Adeli Sell	PT	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha a profª Sonia Maria Passos
28	18	2002	Cássia Carpes	PTB	Concede o prêmio de educação Theresa Noronha à Profª Rosaura Rabello Marques
69	24	2002	Haroldo de Souza	PMDB	Concede o prêmio de educação Theresa Noronha à Srª Eny Guerreiro Subtil
3224	198	2002	Prof. Garcia	PMDB	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Prof. Jorge Tadeu Nascimento Silveira
2640	54	2003	Zé Valdir	PT	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Prof. Eli Danilo Thomé
2981	57	2003	Isaac Ainhorn	PDT	Concede o prêmio de educação Thereza Nortonha ao Prof. Pinheiro Eirizik
6195	116	2003	Prof. Garcia	PMDB	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Prof. Lauro Bohnenberger
6195	116	2003	Prof. Garcia	PMDB	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Prof. Lauro Bohnenberger
105	25	2004	Zé Valdir	PT	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha à Profª Ana Alice Dalcin Zorzi
4292	105	2004	Prof. Garcia	PMDB	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha à Profª Valdeci Noemi Souza
4959	111	2004	Reginaldo Pujo	DEM	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Prof. Frederico Lamacchia Filho
3118	101	2005	Bancada	PDT	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Prof. Antonio de Pádua Ferreira da Silva
6690	142	2005	Mauricio Dziedrick	PTB	Concede o prêmio de Educação Thereza Noronha

					ao Prof. Juan José Mourino Mosquera
84	40	2006	João Carlos Nedel	PP	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha ao Professor Dr. José Eduardo Zdanowicz
48	38	2006	Maristela Maffei	PT	Concedeo prêmio de educação Thereza Noronha ao Sr. Ricardo Arthur Fitz
3448	80	2006	Ismael Heinen	DEM	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha a Sra. Lenita Ruschel Pereira
3566	82	2006	Bancada	PDT	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha à educadora Isoly Cadernatori
2741	49	2007	Cláudio Sebenelo	PMDB	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha à Profª Maria Célia Jardim Porto
6001	75	2007	Adeli Sell	PT	Concede o prêmio de educação Thereza Noronha a Fundação Projeto Pescar
Prêmio de Ciência e Tecnologia Mário Schenberg					
1250	23	2001	Juarez Pinheiro	PT	Concede ao Colégio Província de São Pedro o prêmio de Ciências e Tecnologia Mario Schenberg
2455	55	2001	Raul Carrion	PCdoB	Institui o prêmio de ciência e tecnologia Mário Schenberg a ser concedido ao Prof. Ivan Izquierdo
Organização e funcionamento					
3448	53	2007	Prof. Garcia	PMDB	Cria a Frente Parlamentar da Educação Física
Título Honorífico Líder Esportivo e Esportista Exemplar					
894	4	2001	Prof. Garcia	PMDB	Concede o título honorífico de líder esportivo e esportista exemplar ao Prof. Selviro Rodrigues da Silva
895	5	2001	Prof. Garcia	PMDB	Concede o título honorífico de líder esportivo e esportista exemplar ao Prof. Rubens Lima Souza
2733	93	2002	Paulo Brum	PSDB	Concede o título honorífico de líder esportivo ao professor de educação

					física Paulo Rubino Bertoletti
5383	114	2002	João Bosco Vaz	PDT	Concede o título honorífico de líder esportivo à empresaria e professora Carla Lubisco
11	6	2003	Adeli Sell	PT	Concede o título honorífico de líder esportivo ao Prof. Luiz Alcides Ramires
6009	106	2003	Almerindo Filho	PTB	Concede o título honorífico de líder esportivo a Profª Vera Lucia Mastrascusa
5989	240	2004	João Bosco Vaz	PDT	Concede o título honorífico de líder esportivo ao prof. Francisco Camargo
Título Honorífico de Honra ao Mérito Atlético					
3501	78	2001	João Bosco Vaz	PDT	Concede as professoras Jeane Arlete Marques Cazelato e Rejane Penna Rodrigues o Título honorífico de honra ao mérito atlético
4684	85	2003	João Bosco Vaz	PDT	Concede a profª Adriana Rita Alves o Título honorífico de Honra ao Mérito Atlético
158	26	2004	João Bosco Vaz	PDT	Concede à Profª Ilse Agostini o título honorífico de honra ao mérito atlético
5990	241	2004	João Bosco Vaz	PDT	Concede ao Prof. Adolfo Camerino Teixeira de Oliveira o título honorífico de honra ao mérito atlético
Prêmio Mérito Sindical					
6	1	2002	Raul Carrion	PCdoB	Concede o prêmio Mérito Sindical ao Centro dos Professores do Rio Grande do Sul
21	12	2002	Adeli Sell	PT	Concedeo prêmio mérito Sindical ao Sindicato dos professores do Rio Grande do Sul
Premio Ziláh Totta					
1441	67	2002	Nereu D'Avila	PDT	Concede o prêmio Zilá Totta à Profª Alba Salgado Belotto
4815	123	2005	Sofia Cavedon	PT	Concede o prêmio de alfabetização Zilá Totta ao Colégio Marista Professora Ivone Vettorello

Premio Quilombo dos Palmares					
51	4	2004	Dr. Goulart	PDT	Concede o prêmio Quilombo dos Palmares ao Prof. Abdias do Nascimento
Comenda Florestan Fernandes					
2443	72	2004	Helena Bonumá	PT	Concede a comenda Florestan Fernandes ao prof. José Vicente Tavares dos Santos
Troféu Destaque Mario Quintana					
3413	94	2004	Helena Bonumá	PT	Concede o troféu destaque Mário Quintana ao Prof. Pedrinho Guareschi
Prêmio Construtor da Paz					
74	15	2005	Dr. Goulart	PDT	Concede o prêmio construtor da paz ao projeto Escola Aberta para a Cidadania da S.E.
Premio Jornalismo Carmem da Silva					
2946	96	2005	Clênia Maranhão	PMDB	Concede o prêmio de jornalismo Carmem da Silva à Professora Universitária Eloa Muniz
Premio Mulher na Educação					
5726	98	2006	Mesa Diretora		Concede o prêmio mulher na educação à Senhora Neusa Selma Lyrio Heinzelmann
Premio José Zaffari					
20	16	2007	Carlos Todeschini	PT	Concede o prêmio José Zaffari de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente ao Centro de Educação Profissional São João Calábria
Diploma de Honra ao Mérito					
2216	20	2008	Sebastião Melo	PMDB	Concede o diploma de honra ao mérito ao Colégio Marista Professora Ivone Vettorello
5263	51	2008	Mauro Zacher	PDT	Concede o Diploma de Honra ao mérito ao Colégio Concórdia Porto Alegre
total					51 proposições

TABELA 67 – RELAÇÃO RESOLUÇÃO/EDUCAÇÃO NO TOTAL

Número totais

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total	media
Total	122	116	125	122	161	101	87	58	892	111,5
Educação	8	9	7	9	6	5	4	3	51	
Percentual	6,55%	7,75%	5,6%	3,72%	3,7%	4,95%	4,59%	5,1%		5,7%

TABELA 68 – PROJETOS DE RESOLUÇÃO POR ASSUNTO

Tema	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prêmio Thereza Noronha	3	5	2	4	4	4	2	0
Premio Líder Esportivo	0	3	3	2	0	0	0	0
Premio L.E. e esportista exemp.	2	0	0	0	0	0	0	0
Mérito Atlético	1	0	1	2	0	0	0	0
Mérito sindical	0	2	0	0	0	0	0	0
Premio Zila Totta	0	1	0	0	2	0	0	0
Honra ao Mérito	0	0	0	0	0	0	0	4
Premio Florestan Fernandes	0	0	0	1	0	0	0	0
Premio Mario Quintana	0	0	0	1	0	0	0	0
Premio Construtores da Paz	0	0	0	0	2	0	0	0
Alterar Lei	0	1	0	0	2	0	1	0
Premio Zaffari	0	0	0	0	0	0	1	0
Premio Carmem Silva	0	0	0	0	0	1	0	0
Cria Escola	0	0	0	0	0	1	0	0
Total	6	12	6	10	10	6	4	4

TABELA 69 – PROJETOS DE RESOLUÇÃO POR AUTOR

VEREADOR	Partido	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Isaac Ainhorn	PDT	2	0	2	0	0	0	0	0	2
Haroldo de Souza	PMDB	2	1	0	0	0	0	0	0	3
Juarez Fonseca	PT	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Raul Carrion	PCdoB	1	1	0	0	0	0	0	0	2
Dr. Goulart	PDT	0	0	0	1	4	0	0	0	5
João Bosco Vaz	PDT	1	1	1	3	0	0	0	0	5
Adeli Sell	PT	0	3	1	0	0	4	1	1	10
Cássia	PDT	0	2	0	0	0	0	0	0	2

Carpes										
Paulo Brum	PDT	0	1	0	0	0	0	0	0	1
João Carlos Nedel	PP	0	1	0	1	2	0	0	0	4
Nereu D'Avila	PDT	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Zé Valdir	PT	0	1	2	3	0	0	0	0	6
Almerindo Filho	DEM	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Helena Bonumá	PT	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Maria Celeste	PT	0	0	0	0	1	0	0	0	2
MESA /lid		2	2	0	0	1	1	2	2	10
Bancada	PT	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Bancada	PDT	0	0	0	0	2	1	0	0	3
Sofia Cavedon	PT	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Mauricio Diziedrick	PDT	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Clênia Maranhão	PMDB	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Ismael Heinem	DEM	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Carlos Todeschini	PT	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Claudios Sebenelo	PMDB	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Sebastião Melo	PMDB	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Mauro Zacher	PDT	0	0	0	0	0	0	0	1	1

TABELA 70 – PROJETOS DE RESOLUÇÃO POR AUTOR E ASSUNTO

VEREADOR	Partido	OF	MS	TN	LE	ME	MS	ZT	HM	O	T
Isaac Ainhorn	PDT			2							2
Haroldo de Souza	PMDB			2							2
Juarez Pinheiro	PT		1								1
Raul Carrion	PCdoB		1				1				2
Dr. Goulart	PDT									2	2
João Bosco Vaz	PDT				1	4					5
Adeli Sell	PT			2	1		1				4
Cássia	PDT			1							1

Carpes											
Paulo Brum	PDT	1			1						2
João Carlos Nedel	PP			1							1
Nereu D'Avila	PDT							1			1
Zé Valdir	PT			2							2
Almerindo Filho	DEM				1						1
Helena Bonumá	PT									2	2
Maria Celeste	PT	1									1
MESA /lid		7								1	7
Bancada	PT	1									1
Bancada	PDT			2							2
Sofia Cavedon	PT							1			1
Mauricio Diziedrick	PDT			1							1
Clênia Maranhão	PMDB									1	1
Ismael Heinem	DEM			1							1
Carlos Todeschini	PT									1	1
Claudios Sebenelo	PMDB			1					1		1
Sebastião Melo	PMDB								1		1
Mauro Zacher	PDT								1		1
Reginaldo Pujol	DEM			2							2
Prof. Garcia	PMDB	1		4	2						7
Maristela Maffei	PT			1							1
		11	2	21	6	4	2	2	3	7	

TABELA 71 – NÚMERO DE PROJETOS DE RESOLUÇÃO DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Partido	Sigla	2001-2004	%	2005-2008	%	Resoluções
Partido dos Trabalhadores	PT	8	21,6%	5	23,8%	13
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	8	21,6%	3	14,2%	11
Partido Democrático	PDT	9	24,3%	4	19%	13

Trabalhista						
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	2	5,4%	1	4,7%	3
Democratas	DEM	2	5,4%	1	4,7%	3
Partido Comunista do Brasil	PCdoB	1	2,7%			1
Partido Progressista	PP			1	4,7%	1
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	1	2,7%	1	4,7%	1
Mesa Diretora/lideranças		5	13,5%	3	14,2%	8
Bancada do PT	PT	1	2,7%			1
Bancada do PDT	PDT			2	9,5%	2
		37		21		

TABELA 72 – NÚMERO PROJETOS DE RESOLUÇÃO APROVADOS POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERÍODO 2001-2008

Partidos	2001-2004		2005-2008	
Partidos de esquerda: PT – PCdoB	10	27%	5	21,7%
Partidos de Centro PMDB-PDT –PTB-PSDB	20	54%	13	56%
Partidos direita PP-DEM	2	5,4	2	8,6%
Mesa Diretora	5	13,5	3	13%
Total	37		23	

TABELA 73 – NÚMERO DE RESOLUÇÕES APROVADOS POR LEGISLATURA 2001 – 2004

2001-2004	Total	Percentual
2001	10	25,6%
2002	13	33,3%
2003	7	17,9
2004	9	23%
	39	

2005-2008	Total	Percentual
2005	7	33,3%
2006	5	23%
2007	6	28,5%
2008	3	14,2%
Total	21	

TABELA 74 – INDICAÇÕES

PROC.	MATÉRIA	ANO	AUTOR	PARTIDO	EMENTA
Obra em quadra de esportes, pavilhão ou ginásio					
152	1	2001	João Carlos Nedel	PP	Sugere a construção de um pavilhão para a prática de educação física junto ao Colégio Estadual Roque Callage
1333	13	2001	João Carlos Nedel	PP	Sugere a Construção de ginásio na E.E. E.F. Bento Gonçalves
3904	41	2001	Cássia Carpes	PTB	Sugere a substituição do piso da cancha e colocação de goleira na quadra da Escola de I Grau Incompleto Henrique Farget
5098	36	2003	Cássia Carpes	PDT	Solicita a recuperação da quadra de esportes e muro para cercamento da E.E.E.F. Dr. Victor de Brito
1868	20	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita ao Sr. Governador pavimentação do pátio e quadra esportiva da E.E.Fernando Goems
3110	49	2007	Sebastião Melo	PMDB	Sugere a recuperação do prédio do I.E.E.Flores da Cunha, em especial do auditório de esportes, do auditorio central e das telhas.
3666	56	2007	Prof. Garcia	PMDB	Solicita a reforma do ginásio de esportes da E.E.E.F. Prof. Leopolda Barnewitz
8982	154	2007	Adeli Sell	PT	Indica a necessidade de realizar reformas na quadra de esportes do Colégio Piratini, bem como na sua cobertura
Construção de Laboratório de Informática					
3735	49	2001	João Carlos Nedel	PP	Sugere a instalação de laboratório de informática na Escola Estadual de educação Almirante Bacelar
3735	40	2001	João Carlos Nedel	PP	Sugere a instalação de um laboratório de informática na E.E.E.B. Almirante Bacelar
2243	32	2002	João Carlos Nedel	PP	Sugere sejam fornecidos computadores e outros equipamentos necessários ao

					funcionamento do Laborário de Informativa da E.E. Cônego Paulo de Nadal
7988	143	2007	Adeli Sell	PT	Solicia a avaliação da possibilidade de implantação de um telecentro na E.E.E.F. Alceu Wamosi
4433	69	2007	Adeli Sell	PT	Indica a implantação de aulas de computação no E.E. Marechal Floriano Peixoto
Construção de salas de aula					
336	4	2001	João Carlos Nedel	PP	Sugere a construção de mais seis salas de aula e um refeitório para a Escola Estadual de Ensino Fundamental Cidade Jardim
6386	75	2005	CECE		Sugere a construção de duas salas de aula e sanitários femininos na E.E.E.F. Prof.a Thereza Noronha
6605	80	2005	CECE		Solicita a colocação de ventiladores de teto doados por empresa na E.E. David Canabarro
2508	17	2006	João Carlos Nedel	PP	Sugere ao governador acelerar a construção de um pavilhão para salas de aula na E.E.E.F. Fabíola Pinto Dorneles
5240	94	2008	Maria Celeste	PT	Solicita salas de emergência para E.E. Mariz e Barros
Reforma e Manutenção					
1328	11	2001	Sebastião Melo	PMDB	Sugere ao Sr. Governador seja realizado com urgência a reforma na E.E. Oscar Coelho
1329	11	2001	Sebastião Melo	PMDB	Sugere ao Sr. Governador seja promovida a urgente e imediata reforma da E.E. Glicério Alves
154	3	2001	João Carlos Nedel	PP	Sugere sejam feitas a recuperação e ampliação do acesso junto ao colégio Estadual Roque Callage
1468	16	2002	Fernando Zacchia	PMDB	Sugere a reforma do telhado e das instalações elétricas da E.E.E.F. Evarista Flores da Cunha
2803	23	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere seja verificada a possibilidade de reparo na Escola Estadual Porto Alegre
3089	24	2003	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a recolocação do piso

					e de tela em volta da quadra de esportes da E.E.E.M. Almirante Barroso
682	3	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita ao Sr. Governador que a S.Obras reinicie a ampliação e reforma da E.E.E.F. Fabíola Pinto Dorneles
4617	58	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sugere a limpeza da E.E. Fernando Gomes
2170	11	2006	CECE		Solicita ao governador o reinício das obras de ampliação e reforma de escola
1222	6	2007	Adeli Sell	PT	Solicita manutenção e conservação da E.E. Ernesto Dorneles
1792	18	2007	Maria Celeste	PT	Solicita o corte da grama e limpeza do pátio da E.E. David Canabarro
2046	26	2007	Maria Celeste	PT	Solicita colocação de calçada na lateral e placa proibindo colocar lixo no muro da E.E. Santa Rosa
120	2	2008	João Carlos Nedel	PP	Sugere a construção de um passeio ao lado da E.E.E.F. São Francisco de Assis
1609	27	2008	João Carlos Nedel	PP	Sugere a reforma do passeio na frente da Escola Monsenhor Landel de Moura
Proteção Escolar					
1316	10	2001	Elói Guimarães	PDT	Sugere a colocação de um P.M. junto à E.E.E.F. Simões Lopes Neto
1957	17	2001	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere ao Sr. Governador de Es tado seja verificada a possibilidade de aumento de policiamento em frente a E.E Guerreiro Lima , construção de um muro e um portão
3236	26	2001	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere intensificação do policiamento nas imediações da E.M. Vitor Issler
3372	28	2001	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere o aumento do policiamento especialmente na Escola Ildo Meneghetti
1854	20	2002	Cássia Carpes	PTB	Sugere a intensificação do policiamento nas imediações da Escola Venezuela
1983	26	2002	Almerindo Filho	DEM	Sugere a intensificação do policiamento nas

					proximidades da EE Don João Becker
3595	48	2002	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a recolocação de policial militar para a segurança da escola Visconde do Rio Branco
3634	51	2002	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a recolocação de policial milita para a segurança da escola Visconde do Rio Grande
1256	12	2002	Fernando Zacchia	PMDB	Sugere seja feita pela Brigada Militar o policiamento das imediações do Colégio Rosário
2433	15	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere que seja verificada a possibilidade de aumento do número de brigadianos no posto perto da Escola Oscar Coelho e Souza
2600	18	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere o auemnto do policiamento nas imediações da Escola Alberto Pasqualini
5882	39	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere que se verifique a possibilidade de aumentar o policiamento nas imediações da E.E. Gerônimo de Albuquerque
6753	42	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere a lotação de um guarda escolar na E.E.F.F. Jerônimo de Albuquerque
1485	13	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sugere o aumento do policiamento nas imediações do Colégio Júlio de Castilhos
2642	20	2003	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a realização de operação conjunta da polícia civil e brigada militar nas imediações do Colégio Estadual Odila Gay da Fonseca
5666	6	2004	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a disponibilização de um PM aposentado que resida na E.E.E.F. Liberato Salzano Vieira da Cunha
2785	18	2004	Eloi Guimarães	PDT	Sugere ao Sr. Governado rdo Estado a colocação de um P.M. junto a E.E.E.F. Simões Lopes Neto
1869	21	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sugere ao senhor governador o reforço da segurança em torno de E.E.Fernando Gomes

2559	32	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sugere ao S r. Governador do Estado o reforço do policiamento em frente da E.E.E.F. Aurélio Reis
5205	63	2005	Manuela	PCdoB	Solicita ao Sr. Governador que seja intensificado o policiamento na E.E.E.F. Marechal Malle t
6385	74	2005	CECE		Sugere o cercamento da E.E.E.F. Vila Cruzeiro do Sul
3445	47	2005	Carlos Todeschini	PT	Sugere o reforço do policiamento nas imediações do Colegio Leonardo da Vinci e Ipa/Americano
1754	16	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sugere reforço na segurança da E.E. Prof. Lea Rosa Brum
3025	21	2006	CECE		Solicita ao Governador a construção de um muro numa escola estadual
2284	14	2006	CECE		Sugere ao Governador a colocação de uma tela de proteção no ginásio de uma escola estadual para servir de barreira para entrada de pombas
3519	28	2006	Adeli Sell	PT	Solicita a disponibilização de um policial militar para a Escola Técnica Feijó
4601	45	2006	Maristela Meneghetti	PTB	Sugere a intensificação do policiamento na Escola de Educação Infantil Cicla
4679	46	2006	CECE		Solicita o cercamento da E.E.E.F. Porto Alegre
5238	52	2006	Margareth Moraes	PT	Solicita destinação de força policial nas imediações da Escola Estadual Parobé.
2260	33	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Solicita segurança na E.E.E.B. Fernando Gomes
3109	48	2007	Sebastião Melo	PMDB	Sugere intensificação do policiamento militar nas proximidades do I.E. General Flores da Cunha
2260	33	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Solicita segurança na E.E.E.B. Fernando Gomes
3834	63	2007	Prof. Garcia	PMDB	Solicita a reconstrução do muro da E.E.E.F. Espírito Santo
9811	175	2007	Aldacir	PT	Solicita a manutenção da

			José Oliboni		grade de proteção do segundo piso e da tela de cercamento da E.E.E.M. Dr. Oscar Tollens
3696	58	2007	Adeli Sell	PT	Indica a necessidade de intensificação da Brigada Militar no entorno do Colégio Santa Cecília
8494	149	2007	João Carlos Nedel	PP	Sugere a presença de um PM no Colégio Piratini
9525	165	2007	Adeli Sell	PT	Indica a necessidade de intensificação da ação da brigada militar nas imediações do Colégio Estadual Piratini
1994	38	2008	João Carlos Nedel	PP	Sugere seja reforma do o muro da E.E.E.B. Três de Outubro
1998	40	2008	João Carlos Nedel	PP	Sugere a colocação de serventes e seguranças na E.E.Maris e Barro
3403	61	2008	Maria Celeste	PT	Solicita policiamento na E.E.Santa Rosa
5281	96	2008	Adeli Sell	PT	Indica a necessidade de retomar as rondas realizadas pela brigada militar nas escolas do Eixo-baltazar
5578	101	2008	Adeli Sell	PT	Solicita a segurança no entorno da E.E.E.F. Gabriela Mistral
Iluminação					
2708	21	2001	Cássia Carpes	PTB	Sugere a colocação de rede de luz perto do Colégio Morro da Cruz
3633	50	2002	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a instalação de energia elétrica no pavilhão da Escola Visconde do Rio Grande
2265	34	2007	Maria Luiza	PTB	Solicita substituição de poste de energia elétrica junto a Escola Infantil Crescer com Lazer
Recursos Humanos					
3611	49	2002	João Carlos Nedel	PP	Sugere a manutenção do Sr. Sebastião Castilho de Oliveira como monitor da E.E.E.F. Prof. Leopolda Barnewitz
1871	22	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sugre a aquisição de equipamentos, contratação de professores e auxiliares de serviços gerais para limpeza da E.E.Fernando Gomes

5481	67	2005	CECE		Sugere a disponibilização de atendimento psicopedagógico aos alunos da EEF. Vila Cruzeiro do Sul
5482	68	2005	CECE		Sugere ao Sr. Governador do Estado que a SETAS retome o convenio com a Escola Cruzeiro do sul
1465	11	2007	Ismael Einem	DEM	Solicita providencias para a nomeação de professor aprovado em concurso
1464	10	2007	Ismael Einem	DEM	Solicita nomeação de candidato aprovado em concurso em função da sua expiração de prazo
2705	50	2008	Maria Luiza	PTB	Solicita a complementação do quadro de professores no turno noturno da E.E. Rafaela Remião
Políticas Públicas					
2670	21	2003	Renato Guimarães	PT	Sugere a derrubada de vetos ao PNE em tramitação no Congresso Nacional
679	3	2003	João Carlos Nedel	PP	Sugere ao governo estadual envie esforços para colocar em dia os repasses financeiros as escolas estaduais de Porto Alegre
6716	81	2005	CECE		Solicita reavaliação dos diplomas dos médicos formados na Escola latino Americana de Cuba
3544	29	2006	Sofia Cavedon	PT	Sugere ao Presidente do Senado que vote a lei q eu cria o FUNDEB
3679	31	2006	Adeli Sell	PT	Solicita seja autorizada a participação da E.E. Piratini no Conselho Regional de Desenvolvimento – COREDES
2259	45	2007	Adeli Sell	PT	Indica a retomada do projeto Animais nossos parceiros a ser desenvolvido nas escolas públicas estaduais
Mais Escolas					
4037	29	2003	Prof. Garcia	PMDB	Sugere a criação no E.M. na E.E.E.F Oscar Coelho de Souza
2587	35	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sugere a construção de Escolas para o ensino médio

					no bairro Rubem Berta.
6601	77	2005	CECE		Sugere a reconstrução da E.E.E.F.Inc. Marechal Manoel Luis Osório
1189	5	2006	Aldacir José Oliboni	PT	Sugere ao governador a instalação de escola de ensino médio na Escola Municipal de Ensino Fundamental Morro da Cruz ou na Escola Municipal Judith Macedo de Araújo
2171	12	2006	CECE		Sugere ao Governador a utilização do projeto arquitetônica da Nova Escola para reconstrução de uma escola
Inclusão					
3553	20	2004	Reginaldo Pujol	DEM	Sugere ao sr. Governador a construção de uma rampa de acesso par a deficientes na E.E. Paulo Freire
5559	70	2005	Comissão Especial		Sugere que a SEE supra a falta de professor de libras na E.E.E.F. Mane Garrincha
5659	70	2005	Comissão Espeical		Sugere que seja suprida a falta de professor habilitado em libras para a E.E.E.F. Mane Garrincha
Fiscalização e Controle					
752	5	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita que o Sr. Governador determine ao Conselho Estadual de Educação a fiscalização da E.E. E.F. Fabiola Pinto Dorneles
4989	61	2005	CECE		Sugere ao Sr. Governador do Estado que a CECE recebeu informação da E.E.E.F. Prof. Thereza Noronha
5440	66	2005	CECE		Solicita seja informado pela SEE o andamento de diversas obras em escolas
703	4	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita à S.E.Obras e Saneamento, laudo da Escola de Ensino Fundamental Fabiola Pinto Dorneles
752	5	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita a visita pelo C.E.E. da Escola Estadual Fabiola Pinto Dorneles
5440	66	2005	CECE		Sugere ao Sr .Governador que seja informado o andamento das obras em várias escolas

6602	78	2005	CECE		Sugere o cumprimento do cronograma das obras na Escola Fabiola Pinto Dorneles
6603	79	2005	CECE		Sugere a destinação correta dos resíduos da obra da E.E.Fabiola Pinto Dorneles

TABELA 75 – INDICAÇÕES POR ASSUNTO

Tema	2001	2002	2003	2004	PARCIAL	2005	2006	2007	2008	Parcial	total
Quadra de esportes	3		1		4	1		3		4	8
Laboratório de Informática	2	1			3			2		2	5
Salas de aula	1				1	2	1		1	4	5
Reforma	3	1	2		6	2	1	3	2	8	14
Proteção	4	5	6	2	17	6	6	8	5	25	42
Iluminação	1	1			2			1		1	3
Recursos Humanos		1			1	3		2	1	6	7
Políticas Públicas			2		2	1	2	1		4	6
Mais Escolas			1		1	2	2			4	5
Inclusão				1	1	2				2	3
Fiscalização e controle						8				8	8
Total	14	9	12	3	38	27	12	20	9	68	106

TABELA 76– INDICAÇÕES POR ASSUNTO PERCENTUAIS

Tema	2001 %	2002 %	2003 %	2004	PARCIAL	2005	2006	2007	2008	Parcial	total
Quadra de esportes	21,4		8,3		10,5	3,7		15		9,7	10,1
Laboratório de Informática	14,2	11,1			7,8			10		10	8,9
Salas de aula	7,1		16,6		2,6	7,4	8,3		11,1	8,9	5,7
Reforma	21,4	11,1			15,7	7,4	8,3	15	22,2	13,2	14,4
Proteção	28,5	55,5	50	66,6	44,7	22,2	50	40	55,5	41,9	43,3
Iluminação	7,1	11,1			5,2			5		5	5,1
Recursos Humanos		11,1			2,6	11,1		10	11,1	10,7	6,6
Políticas Públicas			16,6		5,2	3,7	16,6	5		8,4	6,8

Mais Escolas			8,3		2,6	7,4	16,6			12	9,7
Inclusão				33,3	2,6	7,4				7,4	5
Fiscalização e controle						29,6				29,6	29,6

TABELA 77 – INDICAÇÕES POR AUTOR E ASSUNTO

VEREADOR	Partido	Gin	L.I nf.	S.A	Ref	PE	Illum	RH	PP	+Es c	Incl	FC	T
João Carlos Nedel	PP	2	3	2	3	3		1	1				15
Cássia Carpes	PTB	2				1	1						4
Neusa Canbarro	PDT	1			1	3		1		1		3	10
Sebastião Melo	PMDB	1			2								3
Prof. Garcia	PMDB	1			1	4	1			1			8
Adeli Sell	PT	1	2		1	5			2				11
CECE				2	1	3		2	1	2		5	16
Maria Celeste	PT			1	2	1							4
Fernando Zacchia	PMDB				1	1							2
Haroldo de Souza	PMDB				1	8							9
Eloi Guimarães	PDT					2							2
Almerindo Filho						1							1
Manuela	PCdoB					1							1
Carlos todeschini						1							1
Maristela Meneghett	PTB					1							1
Margareth Moraes	PT					1							1
Aldacir José Oliboni	PT					3				1			4
Maria Luiza	PTB						1	1					2
Ismaeil Einem	DEM							2					2
Renato Guimarães	PT								1				1
Sofia Cavedon	PT								1				1
Reginaldo Pujol	DEM										1		1
C.Especial											2		2

Total		8	5	13	13	39	3	7	6	5	3	8	
-------	--	---	---	----	----	----	---	---	---	---	---	---	--

TABELA 78 – RELAÇÃO INDICAÇÕES/EDUCAÇÃO NO TOTAL

Número totais

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Total	48	53	43	38	85	65	177	109	618
Educação	14	9	12	3	27	12	20	9	106

Percentual da educação:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	MEDIA
Total	48	53	43	38	85	65	177	109	618
Educação	29,1%	16,9%	27,9%	7,8%	31,7%	18,46%	11,29%	8,25%	17,15%

TABELA 79 – INDICAÇÕES POR AUTOR

VEREADOR	Partido	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
João Carlos Nedel	PP	6	2	1	0	0	1	1	4	15
Eloi Guimarães	PDT	1			1					2
Sebastião Melo	PMDB	1						2		3
Haroldo de Souza	PMDB	3		6						9
Cássia Carpes	PTB	2	1	1						4
Almerindo Filho	PTB		1							1
Prof. Garcia	PMDB		3	3	1			2		9
Fernando Zacchia	PMDB		2							2
Renato Guimarães	PT			1						1
Reginaldo Pujol	DEM				1					
Neusa Canabarro	PDT					11				
Manuela	PCdoB					1				1
Carlos Todeschini	PT					1				
Aldacir José Oliboni	PT						1	3		4
Sofia Cavedon	PT						1			1

Adeli Sell	PT						2	7	2	11
Maristela Meneghetti	PTB						1			1
Margareth Moraes	PT						1			1
Ismael Einem	DEM							2		2
Maria Celeste	PT							2	2	4
Maria Luiza	PTB							1	1	2
CECE						12	5			17
C.Especial						2				2

TABELA 80 – NÚMERO DE INDICAÇÕES DE LEI DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Partido	Sigla	2001-2004	2005-2008	Indicações
Partido dos Trabalhadores	PT	1	21	23
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	20	4	21
Partido Democrático Trabalhista	PDT	2	11	13
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	3	3	8
Democratas	DEM	1	2	3
Partido Comunista do Brasil	PCdoB		1	1
Partido Progressista	PP	9	4	15

TABELA 81 – NÚMERO INDICAÇÕES APROVADOS POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERÍODO 2001-2008

Partidos	2001-2004	%	2005-2008	%	projetos
Partidos de esquerda: PT – PCdoB	1	4,1	22	91,6	24
Partidos de Centro PMDB-PDT -PTB	25	59,5	18	42,8	42
Partidos direita PP-DEM	10	55,5	6	33,3	18

TABELA 82 – NÚMERO DE INDICAÇÕES APROVADOS POR LEGISLATURA 2001 – 2004

2001	13
2002	9
2003	12
2004	3

2005-2008

2005	27
2006	12
2007	20
2008	9

TABELA 83 - REQUERIMENTOS 2001-2008

PROC.	MATÉRIA	ANO	AUTOR	PARTIDO	EMENTA
Homenagens					
2243	143	2001	Fernando Zacchia	PMDB	Sessão Solene para homenagear o Colégio Anchieta
3262	205	2001	Clenia Maranhão	PSDB	Manifestação em reconhecimento ao professor Armindo Trevisan
3273	207	2001	João Batista de Aguiar		Grande expediente para homenagear o Clube do Professor Gaúcho
2629	171	2001	Sofia Cavedon	PT	Período de Comunicações destinado aos 45 anos da Casa do Estudante da UFRGS
2659	172	2001	Sofia Cavedon	PT	Período de Comunicações destinado ao 45 anos da Casa do Estudante da UFRGS
2261	121	2002	Aldacir José Oliboni	PT	Período de comunicações para homenagear o 47 aniversário da SMED
2722	139	2002	Pedro Américo Leal	PP	Período de Comunicações seja destinado a homenagear os 45 anos da Escola de Polícia
867	39	2002	Paulo Brum	PTB	Grande Expediente destinado a homenagear os 90 anos do Colégio Cruzeiro do Sul
1230	55	2002	Valdir Caetano	PR	Sessão Solene para homenagear os 91 anos do Colégio Militar
1263	57	2002	João Carlos Nedel	PP	Grande expediente para homenagear os 50 anos do Colégio Don Bosco
1763	57	2002	Prof. Garcia	PMDB	Grande expediente em homenagem dos 75 anos do Colégio Estadual Paula Soares
1915	99	2002	Isaac Ainhorn	PDT	Grande expediente seja destinado aos 80 anos do Colégio Israelita

4	2	2002	Raul Carrion	PCdoB	Período de Comunicações em homenagem aos 57 anos do CPERGS
90	9	2002	Sofia Cavedon	PT	Sessão Solene em Homenagem ao Dia do Professor
1166	50	2003	Prof. Garcia	PMDB	Moção de Solidariedade com o Diretor do IPA pela manutenção da filantropia
2442	99	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Sessão Solene para entrega do prêmio de educação Thereza Noronha
3989	146	2003	Maria Celeste	PT	Período de comunicações para homenagear os 50 anos da Organização Mundial para a Educação Pré-escolar OMEP
1207	64	2003	Cássia Carpes	PTB	Período de Comunicações para homenagear os 86 anos da E.E.M.São Luiz
905	34	2003	Valdir Caetano	PR	Período de Comunicações em homenagem aos 91 anos do Colégio Militar
2713	112	2003	Elias Vidal	PPS	Sessão Solene em homenagem aos 40 anos do Colégio Adventista
4012	149	2003	Prof. Garcia	PMDB	Período de Comunicações destinado a homenagear os 10 anos da Associação dos ex-alunos do CPOR e os 75 anos de fundação do CPOR
754	20	2003	Zé Valdir	PT	Período de comunicações destinado a assinalar os 58 anos do CPERGS
3785	128	2004	João Bosco Vaz	PTB	Grande Expediente destinado ao Dia do Professor de Educação Física
1437	57	2004	Maria Celeste	PT	Período de Comunicações destinado aos 50 anos da E.M. Liberato Salzano Vieira da Cunha
1993	71	2004	Sofia Cavedon	PT	Sessão Solene para homenagear os 50 anos da E.M.E.M Emílio Meyer
4030	131	2004	Prof. Garcia	PMDB	Comparecimento da E.E.E.F. Ceará pela passagem do 65º aniversário
119	5	2004	Beto Moesh	PP	Período de comunicações pela passagem dos 100 anos do Colégio Rosário

266	14	2004	João Carlos Nedel	PP	Período de Comunicações para homenagear os 100 anos do Colégio Mãe de Deus
542	19	2004	Pedro Américo Leal	PP	Grande expediente para os 50 anos do Colégio de Aplicação
1285	49	2004	Haroldo de Souza	PMDB	Grande expediente pela passagem dos 100 anos do Colégio Rosário
4116	134	2004	Helena Bonumá	PT	Sessão Solene pelos 40 anos do Colégio João XXIII
2672	97	2004	Clenia Maranhão	PSDB	Entrega do título honorífico de cidadão de Porto Alegre ao Professor Enio Candotti durante a reunião da SBPC
670	36	2001	Sofia Cavedon	PT	Sessão Solene pela passagem do Dia do Professor
3062	145	2005	Prof. Garcia	PMDB	Sessão Solene em homenagem aos 120 anos do Colégio Americano
3367	167	2005	Neusa Canabarro	PDT	Período de Comunicações em homenagem aos 40 anos do Colégio Santa Rosa de Lima
3231	157	2005	Neusa Canabarro	PDT	Sessão Solene em homenagem aos 40 anos do Colégio Santa Rosa de Lima
2289	114	2005	Maristela Meneghetti	PTB	Sessão Solene pelos 136 anos do Centro Estadual de Formação de Professores Gen. Flores da Cunha
20	2	2006	Raul Carrion	PCdoB	Sessão Solene em homenagem a FAPA
2327	83	2006	João Carlos Nedel	PP	Período de Comunicações em homenagem aos 50 anos da E.E.B Mãe Admirável
487	7	2006	Carlos Todeschini	PT	Sessão Solene pelos 60 anos da E.T.E Ernesto Dorneles
1373	48	2006	Paulo Odone	PP	Período de Comunicações em homenagem a E.E.E.F. Rio de Janeiro
1919	70	2006	Prof. Garcia	PMDB	Período de comunicações para os 100 anos da E.T.E.Parobé
2841	88	2006	Luiz Braz	PSDB	Período de Comunicações em homenagem aos 50 anos da Escola Rainha do Brasil
914	18	2006	Mauricio Dziedrick	PTB	Sessão Solene em homenagem aos 120 anos do Colégio Farroupilha
3970	113	2006	Nereu	PDT	Período de Comunicações

			D'Avila		pelos 50 anos do Colégio N.Sra. Lourdes
4247	123	2006	Valdir Caetano	PR	Sessão solene em homenagem aos 40 anos do Clube do Professor Gaúcho
708	9	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Período de Comunicações em homenagem aos 10 anos da E.M.E.F. Chico Mendes
1276	25	2007	Bernardino Vendrusculo	PMDB	Sessão Solene em homenagem aos 50 anos da E.M.E.F. Nossa Senhora de Fátima
5943	100	2007	Maria Celeste	PT	Sessão Solene em homenagem aos 15 anos da E.M.E.F. Jean Piaget
7703	126	2007	Sofia Cavedon	PT	Grande expediente em homenagem a direção da Escola Paulo Freire pela passagem do Dia do Professor
1301	26	2007	Ismael Heinen	DEM	Sessão Solene em homenagem aos 95 anos do Colégio Militar
1824	40	2007	Ervino Besson	PDT	Período de Comunicações em homenagem aos 50 anos do Colégio Santa Dorotéia
8024	136	2007	Mesa Diretora		Sessão Solene em homenagem aos 85 anos do Colégio Israelita
5243	89	2007	Adeli Sell	PT	Grande expediente em homenagem aos 50 anos de professora de culinária
8249	140	2007	Prof. Garcia	PMDB	Sessão Solene para entrega do título de cidadão de Porto Alegre ao Professor Valério Menegat
3852	53	2008	Sofia Cavedon	PT	Período de Comunicações em homenagem aos 90 anos da E.E.E.B. Presidente Roosevelt
2766	33	2008	Neusa Canabarro	PDT	Período de Comunicação destinado aos 25 anos da E.E.E.F. William Richard Schisler
2986	38	2008	Mauro Zacher	PDT	Período de Comunicações destinado aos 50 anos da Escola Monteiro Lobato
2641	28	2008	Adeli Sell	PT	Período de comunicações destinado aos 70 anos do SINPRO-RS

Solidariedade					
4347	263	2001	Prof. Garcia	PMDB	Moção de solidariedade aos alunos do terceiro ano da Escola e aplicação para que não sejam prejudicados na inscrição do vestibular
4709	287	2001	Prof. Garcia	PMDB	Moção de solidariedade ao diretor do Colégio Tiradentes
906	47	2001	Aldacir José Oliboni	PT	Moção de solidariedade aos estudanets, funionários e professores das universidades públicas
2211	142	2001	Ervino Besson	PDT	Moção de apoio aos estudantes da Facudade de Direito da UFba pela manifestação a favor da cassação de Antonio Carlos Magalhães
3679	101	2006	Sofia Cavedon	PT	Moção de Solidariedade as entidades dos estudantes secundaristas e universitários e trabalhadores em educação que estão em vigília no Congresso Nacional
3628	178	2005	Manuela	PCdoB	Moção de solidariedade a professoras e grêmio estudantild a E.T.M. Farroupilha
4309	192	2005	CECE		Moção de apoio ao debate dos alunos da E.T.E.José Feijó
6717	254	2005	CECE		Moção de apoio a emenda popular para lei que propõe a reconstrução da E.E.E.F. Incompleto Marechal Manoel Luis Osório
5251	147	2006	Bancada	PT	Moção de solidariedade ao prof. Emir Sader
1347	31	2007	CECE		Moção de solidariedade aos brasileiros graduados em medicina em Cuba
7941	131	2007	Maristela Maffei	PT	Moção de Solidariedde ao movimento de pais e alunos do Colégio Sevigne
7159	121	2007	Prof. Garcia	PMDB	Moção de solidariedade aos professores que não foram nomeados
6603	104	2008	Sofia Cavedon	PT	Moção de Solidariedade a Associação dos Trabalhadores em Educação
3241	45	2008	Aldacir	PT	Moção de Apoio a

			José Oliboni		municipalização do centro de saúde da Escola Murialdo
5264	73	2008	Sofia Cavedon	PT	Moção de solidariedade a professores do Colégio Anchieta criticados por Veja
5266	75	2008	Sofia Cavedon	PT	Moção de solidariedade aos professores e alunos da Uniriter que lutam pela qualidade e são contra a venda
5118	70	2008	Sofia Cavedon	PT	Moção de solidariedade aos professores do estado pelo estabelecimento do piso salarial
Repúdio					
4485	270	2001	Aldacir José Oliboni	PT	Moção de repúdio ao presidente FHC por suas declarações aos professores universitários
5265	73	2008	Sofia Cavedon	PT	Moção de repúdio a revista veja pelo modo de tratamento de professores gaúchos
Fiscalização e controle					
3528	126	2004	Renato Guimarães	PT	Encaminhar Pedido de Informação sobre muro da E.E. Coelho Neto
704	23	2005	Neusa Canabarro	PDT	Conselho Estadual de Educação fiscalize a E.E.E.F. Fabíola Pinto Dorneles
1164	51	2005	Engenheiro Comasseto	PT	Conselho Estadual de Educação fiscalize a E.E.EF. Fabíola Pinto Dorneles
1306	28	2007	Ismael Einem	DEM	Nomeação de professor aprovado em concurso de professor
1310	28	2007	Ismael Eien	DEM	Nomeação de professor aprovado em concurso
6035	89	2008	Adeli Sell	PT	Informações sobre processos que tratam da reforma do telhado e construção do muro da Escola David Canabarro
Políticas Públicas					
2250	113	2005	CECE		Moção em defesa do Ensino de Filosofia nas Escolas
1176	52	2005	Bancada	PT	Moção de solidariedade a SE Marilu Medeiros pela manutenção do sistema de ciclos
6285	245	2005	Maristela Maffei	PT	Moção de apoio a Emenda ao PEC do FUNDEB
7185	269	2005	CECE		Moção de apoio ao Conselho

					Municipal de Educação
7188	270	2005	CECE		Moção de apoio a SEE
4690	133	2006	Sofia Cavedon	PT	Comissão Especial para examinar e construir diagnóstico da Educação Infantil em Porto Alegre
995	21	2006	Sofia Cavedon	PT	Moção de apoio as cotas de alunos oriundos de escolas públicas nas universidades federais
Total					91 proposições

TABELA 84 – RELAÇÃO REQUERIMENTOS/EDUCAÇÃO NO TOTAL

Número totais

	2001	2002	2003	2004	subt	2005	2006	2007	2008	Subt	total
Total	284	182	211	153	830	268	151	158	107	684	1514
Educação	11	9	8	11	39	14	13	14	11	52	91
Percentual	3,8%	4,9%	3,79%	7,18%	4,69%	5,22%	8,6%	8,86%	10,28%	7,6%	6%

TABELA 85 –REQUERIMENTOS POR AUTOR

VEREADOR	Partido	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Maria Celeste	PT	1		1	1			1		4
Maristela Maffei	PT	2				1		1		4
Fernando Zacchia	PMDB	1								1
Prof. Garcia	PMDB	2	2	2	1	1	1		1	10
Sofia Cavedon	PT	3	1		1		3	3	6	17
Aldacir José Oliboni	PT	2	1					1	1	5
Clenia Maranhão	PSDB	1			1					2
João Batista de Aguiar		1								1
Ervino Besson	PDT	1						1		2
Pedro Américo Leal	PP		1		1					2
Paulo Brum	PTB		1							1
Valdir Caetano	PR		1	1			1			3
João Carlos Nedel	PP		1		2		1			4
Isaac Ainhorn	PDT		1							1

Raul Carrion	PCdoB		1				1			2
Haroldo de Souza	PMDB			1	1					2
Cássia Carpes	PTB			1						1
Elias Vidal	PPS			1						1
Zé Valdir	PT			1						1
João Bosco Vaz	PTB				1					1
Renato Guimarães	PT				1					1
Beto Moesh	PP				1					1
Helena Bonumá	PT				1					1
Neusa Canabarro	PDT					3			1	4
Margareth Moraes	PT					1				1
Engenheiro Comasseto	PT					1				1
Manuela	PCdoB					1				1
Mônica Leal	PP					1				1
Maristela Meneghetti	PTB					1				1
Carlos Todeschini	PT						1			1
Paulo Odone	PP						1			1
Luiz Braz	PSDB						1			1
Mauricio Dziedrick	PTB						1			
Ismael Einen	DEM						1	2		3
Bernardino Vendrusculo	PMDB							1		1
Nereu d'Avila	PDT						1			1
Adeli Sell	PT							1	2	3
Mauro Zacher	PDT								1	1
CECE						5		1		6
Bancada	PT					1	1			2
Mesa Diretora								1		1
Total		14	10	8	12	16	14	13	12	

TABELA 86 – NÚMERO DE REQUERIMENTOS DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Partido	Sigla	2001-2004	%	2005-2008	%	Total
Partido dos Trabalhadores	PT	16	41	23	59	39
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	10	66,6	5	44,4	15
Partido Democrático Trabalhista	PDT	2	25	6	75	8
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	3	60	2	40	5
Democratas	DEM			3	100	3
Partido Comunista do Brasil	PCdoB	1	33,3	3	66,6	3
Partido Progressista	PP	6	66,6	3	33,3	9
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	2	66,6	1	66,6	3
Partido da República	PR	2	100			2
Partido Popular Socialista	PPS	1				1
Não localizado		1				1

TABELA 87 – NÚMERO REQUERIMENTOS APROVADOS POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERIODO 2001-2008

Partidos	2001-2004	%	2005-2008	%	Total
Partidos de esquerda: PT – PCdoB-PPS	18	40,9	26	59,1	44
Partidos de Centro PMDB-PDT –PTB-PSDB	17	54,8	14	43,2	31
Partidos direita PP-DEM-PR	8	57,1	6	42,9	14

**TABELA 88 – NÚMERO DE REQUERIMENTOS APROVADOS POR LEGISLATURA
2001 – 2004**

2001 – 2004		%
2001	14	30,3
2002	10	21,7
2003	8	17,3
2004	12	26
Total	46	

2005-2008		%
2005	16	29
2006	14	25,4
2007	13	23,6
2008	12	21,8
Total	55	

TABELA 89 – REQUERIMENTOS POR ASSUNTO

Tema	2001	2002	2003	2004	PAR CIAL	2005	2006	2007	2008	Parcial	total
Representação Política	3	1			4	1				1	5
Homenagens	6	9	8	11	34	4	9	9	4	26	60
Solidariedade	4				4	3	2	3	5	13	
Repúdio	1				1				1	1	2
Fiscalização e controle				1	1	2		2	1	5	6
Políticas Públicas						5	2			7	7
Total	14	10	8	12	44	15	14	14	11	53	97

TABELA 90 – REQUERIMENTOS POR ASSUNTO PERCENTUAIS

Tema	2001 %	2002 %	2003 %	2004 %	PAR CIAL	2005 %	2006 %	2007 %	2008 %	Parcial	total
Representação Política	21,4	10			9,1	6,6			36,3	21,4	15,2
Homenagens	42,8	90	100	91,6	72,2	26,6	64,2	64,2	45,4	50,1	61,1
Solidariedade	28,5				9,1	20	14,2	21,4	9	16,1	12,6
Repudio	7,1				2,2				9	9	5,6
Fiscalização e Controle				8,4	2,2	13,3		14,2		13,7	7,9
Políticas Públicas						33,3	14,2			23,7	23,7

TABELA 91 - PEDIDOS DE PROVIDÊNCIA 2001-2008

PROC.	ANO	AUTOR	PAR TIDO	EMENTA	Atendi da?	Bairro	É pública	Esfera
Melhoria na sinalização de trânsito								
867	2001	João Carlos Nedel	PP	Melhorar sinalização de transito e repintar faixa de edestres da E.E.B.Almirante Bacelar	S/R	Mario Quintan a	S	E
867	2001	João Carlos Nedel	PP	Melhorar sinalização de transito e repintar faixa de pedestre em frnte a E.E. B. Almirante Bacelar	Não	Mario Quintan a	S	E
877	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Aumento da sinalização próximo a E.E.E.M. Alberto	Sim	Vila Nova	S	E

				Torres				
823	2001	João Carlos Nedel	PP	Melhorar sinalização de transito em frente ao E.E. Piratini	Sim	Auxiliadora	S	E
707	2002	Cássia Carpes	PTB	Melhoria sinalização para alunos da E.E.E.F Venezuela	Sim	Gloria	S	E
743	2002	Luiz Braz	PDB	Colocação de sinalização próximo a E.M. Décio Martins Costa	Sim	Sarandi	S	M
954	2002	Antonio Hohlfedlt	PM DB	Colocação de sinais de advertência em frente a E.E.F. Lucas	Sim	Passo d'Areia	S	E
1377	2002	Dr. Goulart	PTB	Colocação de sinalizadores de transito em frente a Creche Circo da Folia	Anotada	São José	N	P
707	2002	Cássia Carpes	PTB	Melhorar sinalização de transito da E.E.E.F Venezuela	Sim	Gloria	S	E
1537	2003	Reginaldo Pujol	DE M	Sinalização de área escolar escola Mercedes de La puerta Raya	Não	Santa Cecília	N	P
6098	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Aumento da sinalização de transito em frente a EEEF Pedro Américo	Sim	Belém Novo	S	E
802	2004	Prof. Garcia	PM DB	Instalação de cones de sinalização para a Escola Municipal Infantil Unidos da Paineira	Não	Partenon	S	M
2506	2004	Beto Moesh	PP	Instalação de placas e cones de atenção para escola	Parcialmente	Chácara das Pedras	N/C	N/C
4048	2004	Haroldo de Souza	PM DB	Colocação de sinalização próxima a EE Pres. Artur Costa e Silva	Sim	Sarandi	S	E
1898	2005	Elias Vidal	PPS	Melhoria da segurança de alunos, professores e funcionários da Escola Adventista	Parcialmente	Camaquã	N	P
5363	2005	Sebastião Melo	PM DB	Melhoria da sinalização da saída de escola e redutores de velocidade	Não	S/D	S/D	S/D

3772	2006	Ervino Besson	PDT	Sinalização de transito em frente a Escola de Educação Infantil Arte em Foco	Sim	Cavalhada	N	P
2146	2006	José Carlos Nedel	PP	Implantação de sinalização próximo a E.E. Cel Aparício Borges	Não	Partenon	S	E
3009	2006	Adeli Sell	PT	Sinalização para alunos da E.E.E.M Padre Réus	Esclarecimentos	Tristeza	S	E
3772	2006	Ervino Besson	PM DB	Sinalização de transito em frente a E.E.Inf. Arte em Foco	Sim	Cavalhada	N	P
4046	2006	Ervino Besson	PM DB	Sinalização de transito em frente a E.M. E.F. Sant Hilaire	Esclarecimento	Lombado Pinheiro	S	M
4191	2006	Aldacir José Oliboni	PT	Solicitação de sinalização de transito em frente a E.E.E.F. Cel Aparício Borge	Sim	Partenon	S	E
4571	2006	Aldacir José Oliboni	PT	Sinalização em frente a E.E.1º grau Incomp. Custodio de Melo	Não	Serraria	S	E
4854	2006	Adeli Sell	PT	Readequação da sinalização nas proximidades da Escolas Luiza Laufer, Padre Leo e São Francisco	Sim	Rubem Berta	N	P
5563	2006	Mario Fraga	PDT	Implantação de sinalização gráfica de velocidade máxima e existência de Escola Infantil Vovò Aninha Creche).	Agendada	Cavalhada	N	P
2145	2007	Sebastião Melo	PM DB	Sinalização de transito nas proximidades da E.E. Onofre Pires	Sim	Lombado Pinheiro	S	E
1903	2008	Maria Celeste	PT	Reforço da pintura da sinalização existente em frente a EEEM Santa Rosa	Sim	Rubem Berta	S	E
868	2001	João Carlos Nedel	PP	Pavimentar passeio público defronte a E.E.B. Almirante Bacelar	Não	Mario Quintana	S	E
22	2001	João Carlos Nedel	PP	Alargar a rua em frente ao Colégio Americano	Anotada	Rio Branco	N	P

2833	2003	Reginaldo Pujol	DE M	Conserto de passeio público junto a ESEF	Não	Jardim Botânico	S	U
512	2003	João Carlos Nedel	PP	Corrigir desníveis da pavimentação ao lado do Colégio Militar	Sim	Farroupilha	S	U
2084	2003	Sebastião Melo	PM DB	Recuperação e manutenção do pavimento em frente a Escola Nossa Senhora do Brasil	Parcialmente	Cristal	N	P
3779	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Calçamento próximo as escolas da Ponta Grossa EMInf. Retiro da Ponta Grossa	Não	Ponta Grossa	S	M
5028	2003	Joao Carlos Nedel	PP	Completar pavimentação da rua da E.M.E.F. Judith Macedo Araújo	Não	Partenon	S	M
4788	2003	João Carlos Nedel	PP	Recuperar escadaria nas proximidades do Colégio Cenáculo	Sim	Partenon	N	P
6388	2005	CECE		Manutenção e reforma da calçada em frente a E.E.E.F. Ceará	Parcialmente	Teresópolis	S	E
2126	2006	Marcio Bins Ely	PDT	Conserto e pavimentação da calçada em frente a E.E.E.F. Herophilo de Azambuja	S/R	IPÊ II	S	E
4263	2006	Engenheiro Comasseto	PT	Recuperação da calçada da E.M.Chapeu do Sol	S/R	Chapéu do Sol	S	M
4647	2006	Ismael Heinem	DE M	Colocação de calçada em frente a E.E.E.F. Bento Gonçalves	Não	Rubem Berta	S	E
1236	2006	João Carlos Nedel	PP	Limpeza do passeio no fundos do EE Três de Outubro	Sim	Tristeza	S	E
2387	2008	João Carlos Nedel	PP	Recuperar passeio em frente a EE Monselnhor Landel de Moura	Parcialmente	Tristeza	S	E
2599	2008	Maria Celeste	PT	Conservação da passarela ao lado da E.E. Porto Alegre	S/R	Morro Santana	S	E
6265	2008	Carlos Todeschini	PT	Implantação do pavimento na altura da Faculdade de Veterinária	Esclarecimentos	Agronomia	S	N

6927	2008	Mauro Zacher	PDT	Reforma da Calçada ao lado da E.E.E.F. Itamaraty	Sim	Sarandi	S	N
4050	2008	João Carlos Nedel	PP	Alargar calçada ao lado do E.E.E.F. Uruguai	Parcialmente	Moinhos de Vento	S	N
5716	2006	Ismael Einem	DEM	Solicita desobstrução de calçada em frente ao Colégio Mãe de Deus	Sim	Tristeza	N	P
Desobstruir bueiro e boca de lobo								
1203	2001	João Carlos Nedel	PP	Desobstruir boca de lobo atrás do I.E.Gen. Flores da Cunha	Sim	Bom Fim	S	E
1020	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Desentupimento de boca de lobo em frente a E.E.E.F Jerônimo de Ornelas	Não	Gloria	S	E
1653	2003	João Carlos Nedel	PP	Desobstrução de bocas de lobo em frente a E.M.I. Nova São Carlos	Sim	Lomb a do Pinheiro	S	M
5634	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Conserto de bueiro na calçada da E.E.E.F. Brigadeiro Eduardo Gomes	Sim	Anchieta	S	E
1713	2004	João Carlos Nedel	PP	Desobstruir duas bocas de lobo na s proximdiades do E.E. Fernando Gomes	Sim	Jardi m do Salso	S	E
5445	2004	João Carlos Nedel	PP	Desobstruir boca de lobo em frnte ao E.M.E.F Lidovino Fontoura	Sim	Restin ga	S	M
8163	2007	Maria Luiza	PTB	Conserto do bueiro em frente ao Colégio Assunção	Agendação	Gloria	N	P
973	2008	João Antonio Dib	PP	Limpeza de boca de lobo em frente a EET Parobé	Agendação	Centr o	S	E
Limpeza de terreno								
34	2001	João Antonio Dib	PP	Limpeza no terreno ao lado da E.E.E.F. Jardim Lindóia	Sim	Jardi m Lindóia	S	E
32	2002	João Carlos Nedel	PP	Limpeza da área reservada para a escola	Anotada	Passo das Pedras	S	N/C
439	2002	Sebastião Melo	PM DB	Limpeza do terreno ao lado da E.E.E.F. Incompleto Porto Alegre	Parcialmente	Morro Santa na	S	E
904	2002	João Carlos Nedel	PP	Nivelar o terreno em frente a E.E.E.F. Lea Rosa Brum	Sim	Jardi m do	S	E

						Salso		
1399	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Limpeza da E.M.E.F.Chapéu do Sol e desobstrução da via de acesso	Sim	Belém Novo	S	M
4570	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Limpeza do terreno em frente ao colégio Navegantes	Parcialmente	Navegantes	N	P
3335	2004	Cássia Carpes	PTB	Limpeza do pátio e corte da grama da EEEF Leopolda Barnewitz	Não	Cidade Baixa	S	E
5328	2004	Beto Moesh	PP	Limpeza do terreno atrás da EEEF Visconde de Pelotas	S/R	Auxiliadora	S	E
704	2004	João Carlos Nedel	PP	Limpeza do terreno atrás do E.M.Dep. Lidovino Fanton	S/R	Restinga	S	M
3095	2005	Neusa Canabarro	PDT	Limpeza de dois terrenos em frente a EEEF Sarmento Leite	Com respostas em anexo	Jd Floresta	S	E
3233	2005	Cláudio Sebenelo	PSD B	Limpeza na E.EEM Baltazar de Oliveira Garcia	Sim	Jardim Leopoldina	S	E
4199	2005	João Carlos Nedel	PP	Limpar a rua e retirar aluvião em frente a E.E. Erico Veríssimo	Sim	Vila Ipê	S	E
5732	2005	Adeli Sell	PT	Limpeza do terreno ao lado do EEEF Fernando Gomes	Sim	Jardim do Salso	S	E
6810	2007	Cláudio Sebenelo	PSD B	Limpeza e conservação da E.M.E.F. Mario Quintana	Sim	Restinga	S	M
Faixa de Segurança								
190	2001	João Carlos Nedel	PP	Colocar faixa de segurança e placa indicativa de E.E.E.F. Vila Jardim Renasçença na Vila Esperança	Parcialmente	Cascatá	S	E
375	2001	Luis Braz	PM DB	Colocação de faixa de segurança em frente ao E.M.F. Afonso Guerreiro Lima	Sim	Lomba do Pinheiro	S	M
1039	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Pintura de faixa de segurança em frente as escolas de porto alegre	Parcialmente	Geral	Geral	Geral
3706	2003	Cássia Carpes	PTB	Pintura da faixa de segurança próximo a EEEF	Sim	São Geral	S	E

				a Souza Lobo		do		
3996	2003	Cássia Carpes	PTB	Pintura na faixa de segurança da E.E.E.B. Roque Callage	Parcialmente	Rio Branco	S	E
3856	2003	Wilton Araújo	PPS	Colocação de faixa de segurança em frente ao Colégio Unificado	Não	Petrópolis	N	P
3976	2004	Sebastião Melo	PM DB	Implantação de faixa de segurança nas proximidades da E.E.I e F. Pró-saber	Não	São João	N	P
1852	2004	Haroldo de Souza	PM DB	Pintura de faixa de pedestre em frente a escola	Sim	Saran di	N/L	N/L
2054	2004	Prof. Garcia	PM DB	Pintura de faixa de segurança em frente a Escola APAE	Não	Santa na	N	P
3976	2004	Sebastião Melo	PM DB	Implantação de faixa de segurança e sinalização para E.E.I.Pro-Saber	Esclarecimento	São João	N	P
1696	2005	Haroldo de Souza	PM DB	Repintura da faixa de pedestres em frente a E.E.Souza Lobo	Sim	São Geral do	S	E
1953	2005	Mario Fraga	PDT	Repintura da faixa de pedestres em frente a E.E. Glicério Alves	Sim	Belém Novo	S	E
2561	2005	Mauricio Dzedrick	PTB	Marcação de faixa de pedestres em frente a E.E. Flores da Cunha	S/R	Belém Novo	S	E
5314	2005	Haroldo de Souza	PM DB	Pintura da faixa de pedestres em frente a Escola Maternal Mundo da Criança	Sim	Vila Ipiranga	N	P
913	2006	Alceu Brasinha	PDT	Colocação de faixa de segurança nas proximidades da E.Educação Profissional Almerica	Sim	Passo d'Areia	N	P
1960	2006	Haroldo de Souza	PM DB	Sinalização de trânsito, com pintura e faixa de pedestres e cones em frente a E.E. Maria José Mabilde	Sim	Arquipélago	S	E
1961	2006	Haroldo de Souza	PM DB	Aumento de sinalização de trânsito, pintura de faixa de pedestres, colocação de cones de sinalização e redutor de velocidade em frente a E.E. Almirante Barroso	Sim	Arquipélago	S	E
4935	2006	Mario Fraga	PDT	Implantação de faixa de	Não	Cristo	N	P

				segurança para escolas próximo a Creche Fofura		Redentor		
3629	2007	Prof. Garcia	PM DB	Pintura de faixa de segurança em frente a Escola de Educação Especial CAD APAE	Esclarecimento	Medianeira	N	P
2033	2007	Ismael Heinen	DE M	Faixa de segurança em frente a escola	Não	S/R	S/R	S/R
3629	2007	Prof. Garcia	PM DB	Pintura de faixa de segurança em frente a E.E.Especial APAE	Esclarecimento	Santana	N	P
5458	2007	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.Infantil S.S.	Parcialmente	Centro	N	P
5459	2007	Ismael Heinen	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.Infantil Descobrir	Esclarecimento	Partenon	N	P
5460	2007	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a Escola Infantil/QI Concursos	Esclarecimento	Jd Lindóia	N	P
5462	2007	Ismael Heinem	DE M	Solicita faixa de segurança em frente a Escola Fundamental Desenvolver	Sim	Tristeza	N	P
6931	2007	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a Escola Neo Humanista	Parcialmente	Restinga	N	P
9208	2007	Ismael Heinem	DE M	Faixa de segurança próximo a EEEF Brigadeiro Francisco de Lima e Silva	Sim	Jd Itati	S	E
1146	2008	Ismael Heinem	DE M	Faixa de segurança em frente a E.E.Infantil A Magia do Saber	Sim	Petrópolis	N	P
3388	2008	Prof. Garcia	PM DB	Faixa de segurança em frente a E.E.Inf. Brincando com Arte	Esclarecimentos	Cristal	N	P
1015	2008	Ismael Heinem	DE M	Faixa de segurança em frente a E.M. Ludovino Fonton	Sim	Restinga	S	M
1016	2008	Ismael Heinem	DE M	Faixa de Segurança em frente a E.Inf. PedroLeonardi	Sim	Restinga	N	P
1017	2008	Ismael Heinem	DE M	Faixa de segurança em frente a E.M. Tristão Sucupira Viana	Sim	Restinga	S	M
1019	2008	Ismael	DE	Faixa de segurança em	Escl	Restin	S	M

		Heinem	M	frente a EM Senador Alberto Pasqualini	arecimentos	ga		
1020	2008	Ismael Heinem	DE M	Faixa de Segurança em frente a E.M. Infantil Nova Restinga	Sim	Restinga	S	M
1021	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.M. Inf. Florêncio	Esclarecimentos	Restinga	S	M
1023	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração e faixa de segurança em frente a E.M Dolores Alcaráz Caldas	Sim	Restinga	S	M
1025	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a EM Inf. Dom Luiz de Nadal	Esclarecimentos	Restinga	S	M
1027	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração e faixa de segurança em frente a E.E.E.F. José do Patrocínio	Parcialmente	Restinga	S	E
1028	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de Faixa de segurança em frente a E.E.Henrique Farsal	Esclarecimentos	Restinga	S	E
1029	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.E.E.F. Raul Pilla	Sim	Restinga	S	E
1140	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.E. E.B. Ildo Meneghetti	Esclarecimentos	Restinga	S	E
1146	2008	Ismael Heinem	DE m	Elaboração e faixa de segurança em frente a E.E.Inf. A magia do Saber	Sim	Petrópolis	N	P
1186	2008	Ismael Heinem	DE M	Pintura de faixa de segurança próxima a E.E. Simões Lopes Neto	Esclarecimentos	Teresópolis	S	E
1730	2008	Ismael Heinem	PP	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.E. E.F. Benjamin Constant	Esclarecimentos	São João	S	E
2058	2008	Ismael Heinem	DE M	Elaboração de faixa de segurança em frente a E.E.E.F. Décio Martins Costa	Sim	Sarandi	S	E
3388	2008	Prof. Garcia	PM DB	Faixa de segurança em frente a E.E.Inf. Brincando com Arte	Esclarecimento	Cristal	N	P

					os			
4461	2008	Ismael Heinem	DE M	Repintura da faixa de segurança em frente a EEEB Presidente Roosevelt	Sim	Menino Deus	S	E
4966	2008	Sofia Cavedon	PT	Pintura de faixa de segurança em frente a E.E.E.B. Presidente Roosevelt	Parcialmente	Menino Deus	S	E
5043	2008	Ismael Heinem	DE M	Colocação de faixa de segurança e redutor de velocidade nas proximidades da E.E. Margarida Coelho de Souza	Esclarecimentos	Belém Novo	S	E
5352	2008	Haroldo de Souza	PM DB	Pintura de faixa de pedestre em frente a E.E. Balduino Rambo	Sim	Partenon	S	E
5430	2008	Ismael Heinen	DE M	Faixa de segurança, placas de sinalização e redutor de velocidade na proximidade da E.E. Presidente Roosevelt	Esclarecimentos	Menino Deus	S	E
5990	2008	Bernardino Vendrusculo	PM DB	Repintura da faixa de segurança, colocação de alerta de escola na E.E.E.B. Pres. Franklin Roosevelt	Esclarecimentos	Menino Deus	S	N
Remoção de lixo								
202	2001	João Carlos Nedel	PP	Remover lixo junto ao muro da E.E.E.F. Bento Gonçalves	Sim	Rubem Berta	S	E
821	2001	João Carlos Nedel	PP	Remover o lixo em frente a E.E. Lea Rosa Vila Divineia	Parcialmente	Jardim do Salso	S	
980	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Retirada de lixo e colocação de lixeiras em frente a E.E. Luiz Azambuja	Parcialmente	Partenon	S	E
905	2002	João Carlos Nedel	PP	Remoção do lixo em frente a Escola Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
914	2002	João Carlos Nedel	PP	Remoção do lixo em frente a EEEF Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
915	2002	João Carlos Nedel	PP	Remoção lixo nos fundos da EEEF Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
916	2002	João Carlos Nedel	PP	Instalar containers de lixo próximo ao EEEF Lea	Não	Jardim do	S	E

				Rosa Brum		Salso		
13	2002	Sebastião Melo	PM DB	Retirada de lixo em frente ao E.E.E.F. Lea Rosa Brum	Anotada	Jardim do Salso	S	E
614	2002	João Carlos Nedel	PP	Remoção de lixo nos fundos da Escola Mãe de Deus	Parcialmente	Tristeza	N	P
1022	2003	João Carlos Nedel	PP	Resolver os problemas do lixo no entorno da EEEF Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
1637	2003	João Carlos Nedel	PP	Equacionar os problemas de lixo depositado ao lado da EEEF Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
2355	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Limpeza do lixo atrás da EMEBLiberato Salzano Vieira da Cunha	Parcialmente	Sarandi	S	M
4786	2003	João Carlos Nedel	PP	Retirar lixo em frente a EE.E.F Profa Lea Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
5194	2003	Sebastião Melo	PM DB	Retirada do lixo em frente a E.EEF Herophilo de Azambuja	Sim	Jardim Carvalho	S	E
5031	2003	João Carlos Nedel	PP	Retirar o lixo em frente ao EEEF Luiz de Azambuja Soares	Sim	Partenon	S	E
3664	2004	João Carlos Nedel	PP	Retirada de lixo de uma escola	Sim	Passo das Pedras	N/C	N/C
5444	2004	João Carlos Nedel	PP	Retirar lixo ao lado do E.M.E.F Lidovino Fonton	Sim	Restinga	S	M
5809	2004	João Carlos Nedel	PP	Retirar lixo atrás do E.E Ildo Menegheti	Sim	Restinga	S	E
5905	2004	João Carlos Nedel	PP	Retirar lixo atrás da E.E.E.M Raul Pilla	Sim	Restinga	S	E
6634	2005	Maria Celeste	PT	Retirada de lixo na frente da E.E. Santa Rosa	Sim	Santa Rosa	S	E
6910	2005	João Carlos Nedel	PP	Retirar lixo depositado em frente a EEEF William Richard Shisler	Sim	Menino Deus	S	E
2085	2005	Haroldo de Souza	PM DB	Retirada de lixo aolado da E.E.E.F. José Garibaldi	Sim	Humaitá	S	E
355	2007	João Carlos Nedel	PP	Limpeza e retirada de lixo ao lado da Escola Municipal Grande Oriente e nos fundos da Creche Menino Jesus de Praga	Sim	Rubem Berta	S	M
2337	2007	Maria Luiza	PTB	Retirada de lixo acumulado próximo a EMEF	Sim	Rubem	S	M

				Timbaúva		Berta		
3073	2007	João Carlos Nedel	PP	Recolhimento do lixo na frente da EM Campos do Cristal	Não	Vila Nova	S	M
4323	2007	Haroldo de Souza	PM DB	Retirada de lixo da calçada em frente a EEEF Machado de Assis	Sim	Nonoai	S	E
5528	2007	Maria Luiza	PTB	Conserto de lixeira pública em frente a Escola Técnica São Luis	Agendada	Teresopolis	N	P
1942	2007	João Carlos Nedel	PP	Retirada de lixo e calçada nos fundos do Colégio São Francisco	Parcialmente	Rubem Berta	N	P
8954	2007	Adeli Sell	PT	Retirada urgente de lixo e entulhos em frente ao EEEF Danilo Zaffari	Sim	Navegantes	S	E
5964	2007	Cláudio Sebenelo	PSDB	Limpeza e retirada do lixo em frente ao EEEF Osvaldo Vargara	S/R	Humaitá	S	E
479	2008	Maria Celeste	PT	Limpeza e coleta de lixo no entorno da E.E.EF Antão de Farias	Sim	Bom Jesus	S	E
1616	2008	Maria Celeste	PT	Limpeza e coleta de lixo ao redor da E.E. Porto Alegre	Sim	Morro Santana	S	E
4272	2008	Dr. Raul	PM DB	Colocação de lixeira em frente a E.E. Otavio Rocha	Parcialmente	Partenon	S	E
Esgoto								
209	2001	Prof. Garcia	PM DB	Ampliar esgoto junto a E.M. Wencelau Fontoura	Sim	Rubem Berta	S	M
611	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Melhoria do esgoto da E.E.E.F Oscar Coelho de Souza	Não	Lami	S	E
930	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Fechamento de esgoto transbordante em frente a E.M.E.F Dolores Alcaraz Caldas	Sim	Passo d'Areia	S	M
427	2002	Reginaldo Pujol	DEM	Revisão do esgoto em frente ao I.E. Gen. Flores da Cunha	Sim	Bom Fim	S	E
795	2002	João Carlos Nedel	PP	Recuperar a estrutura da rede de esgoto junto ao muro da E.E.E.F. Uruguai	Sim	Moinhos de Vento	S	E
907	2002	João Carlos Nedel	PP	Desobstrução do esgoto junto a E.E.E.F.Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
6391	2005	CECE		Reparo do esgoto pluvial e cloacal da E.E.E.F. Ceará	Sim	Teresópolis	S	E

6591	2005	CECE		Manutenção e verificação dos esgotos cloacal e pluvial da EEEF Fabíola Pinto Dorneles	Sim	Higienópolis	S	E
5897	2005	João Carlos Nedel	PP	Canalizar esgoto que sai ao lado do Colégio Americano	Sim	Rio Branco	N	P
1434	2007	Maria Luiza	PTB	Troca de tampa de esgoto em frente a Escola Municipal Mario Quintana	Sim	Restinga	S	M
4881	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Coletor de fundos de esgoto cloacal em frente a EMEF Morro da Cruz	Esclarecimentos	Partenon	S	M
8011	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Conserto e desobstrução do esgoto cloacal em frente a E.M.Libertato Salzano Vieira da Cunha	Agendamento	Sarani	S	M
8245	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Desobstrução da rede de esgoto pluvial do entorno da E.E. Décio Martins Costa	Agendamento	Sarani	S	M
9727	2007	Maristela Maffei	PT	Troca de tampa de esgoto pluvial em frente a EMEF fonso Guerreiro Lima	Agendamento	Lomba do Pinheiro	S	M
4534	2008	Maria Luiza	PTB	Conserto do Esgoto em frente a Escola Marista Irmão Weibert	Esclarecimentos	Jardim do Salso	N	P
Instalar semáforo								
228	2001	Sebastião Melo	PM DB	Implantar semáforo junto a Escola Normal Paulo Gama	Sim	Partenon	S	E
846	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Colocar semáforo em frente a E.E. Don Diogo de Souza	Anotada	Cristo Redentor	S	E
1206	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Implantação de semáforo em frente a E.E..E.B. Padre Réus	Anotada	Cavalhada	S	E
306	2004	Sebastião Melo	PM DB	Instalação de sinaleira em frente a EE Normal Primeiro de Maio	Parcialmente	Navegantes	S	E
498	2005	Maristela Menegheti	DE M	Instalação de uma sinaleira em frente a Escola João XXIII	Parcialmente	Alto Teresópolis	N	P
4116	2005	Maria Celesste	PT	Colocação de sinaleira em frente a E.M.Décio Martis Costa	Não	Sarani	S	M
5658	2005	Comissão		Instalação de sinaleira com	Não	Meni	S	E

		Especial		identificador sonoro em frente a E.E.E.F. Mane Garrincha		no Deus		
1880	2005	João Carlos Nedel	PP	Implementar sinaleira em frente ao EEEM José do Patrocínio	Parcialmente	Restinga	S	E
2507	2006	Maristela Menetheti	PTB	Instalação de sinalerais próximo a EMEF Ildo Meneghetti	Sim	Rubem Berta	S	M
3167	2006	Ismael Heinem	DEM	Sinaleira em frente a E.E. Duque de Caxias	Não	Azenha	S	
1718	2006	Marcio Bins Ely	PDT	Colocação de uma sinaleira para pedestres em frente ao Colégio João XXIII	Não	Media neira	N	P
2047	2006	Marcio Bins Ely	PDT	Colocação de sinaleira para pedestres em frente ao Colégio Adventista	Não	Camaquã	N	P
1203	2007	Maristela Meneghetti	PTB	Instalação de um semáforo na frente da Escola João XXIII	Esclarecimentos	Media neira	N	P
4104	2007	Haroldo de Souza	PMDB	Pintura da faixa de segurança em frente a E.E. Araújo Porto Alegre	Sim	Sarandi	S	E
4244	2007	Maria Celeste	PT	Semáforo e faixa de segurança em frente a Escola EEEF Mariz e Barros	Parcialmente	Mario Quintana	S	E
2610	2008	Ervino Besson	PDT	Sincronização do semáforo em frente a E.E.F. Borguesi	Esclarecimentos	Cavalhada	N	P
Estudo técnico								
353	2001	João Antonio Dib	PP	Estudar forma alternativa para estudantes paguem passagem escolar enquanto tiram carteira	Parcialmente	Cidade	S	UEM
3378	2006	João Antonio Dib	PP	Estudar a possibilidade das escolas sem turno integral fornecerem refeições	Resposta com anexos	Cidade	S	M
6174	2007	Adeli Sell	PT	Projeto e execução de praça próximo a EMEFMario Quintana	Esclarecimentos	Restinga	S	M
9390	2007	Adeli Sell	PT	Estudo de viabilidade técnica para implantação de redutores de velocidade em frente a EEEF Iberto	Esclarecimentos	Media neira	S	E

				Bins					
9455	2007	Maria Celeste	PT	Estudo técnico de viabilidade de implantação de redutor de velocidade em frente a E.E.E.F. Ivo Corcel	Parcialmente	Petroplis	S		E
9518	2007	Maria Celeste	PT	Estudo técnico de viabilidade de implantação de redutor de velocidade em frente a E.E.E.F. Mariz e Barros	Sim	Mario Quintana	S		E
297	2008	Prof. Garcia	PM DB	Viabilidade de instalação de semáforo próximo a E.M.E.F. Prof. Larry Jose R. Alves	Parcialmente	Restinga	S		M
869	2008	Leandro Soares	PP	Estudo de viabilidade de instalação de passarelas em frente das escolas e universidades em grandes avenidas	Parcialmente	Cidade	S		M
895	2008	Prof. Garcia	PSDB	Viabilidade de médicos de todas as áreas no posto de saúde próximo a EE Iildo Meneghetti	Parcialmente	Sarani	S		E
4971	2008	Adeli Sell	PT	Estudar a colocação de um ponto de luz em frente a E.M.E.F. José Mariano Beck	Esclarecimentos	Jd Carvalho	S		M
5515	2008	Aldacir José Oliboni	PT	Instalação de sinaleira em frente a E.E.E.F. Jerônimo de Albuquerque	Esclarecimentos	Vila João Pessoa	S		N
Regularizar valão									
460	2001	Isaac Ainhorn	PDT	Regular valão dos fundos da Escola Maria Imaculada	Não	Media neira	N		P
2135	2003	João Carlos Nedel	PP	Limpze do valao ao lado do EEEF Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S		E
2185	2003	Reginaldo Pujol	DE M	Limpeza de córrego próximo a EMEF América	Sim	São José	S		M
2187	2003	Reginaldo Pujol	DE M	Canalização das águas no trecho próximo a Escola Municipal América	Não	São José	S		M
2119	2004	João Carlos Nedel	PP	Limpeza e deobstrução do canal d drenagem ao lado da E.E.E.F. Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S		E
5112	2004	João Carlos Nedel	PP	Desobstrução do valão junto a E.E.E.F. Lea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S		E

2220	2005	Carlos Todeschini	PT	Limpeza da vala existente em frente a E.E.F Cel Travassos	Sim	Partenon	S	E
2144	2007	Sebastião Melo	PM DB	Canalização de valos junto a E.E. Onofre Pires	Parcialmente	Lombada do Pinheiro	S	E
2311	2007	João Carlos Nedel	PP	Limpeza de valão em frente a EEEFLea Rosa Brum	Sim	Jardim do Salso	S	E
5203	2007	Alceu Brasinha	PTB	Limpeza no entorno do EE Dom João Becker	Sim	Passo da Areia	S	E
1837	2008	Neusa Canabarro	PDT	Limpeza do valo em frente da E.E.E.B Liberato Salzano Vieira da Cunha	Agendado	Sarani	S	N
Capina e poda de arvores								
564	2001	João Carlos Nedel	PP	Remoção de lixo e capina em área destinada a escola	Sim	Passo das Pedras	S	S/R
1333	2002	Prof. Garcia	PM DB	Capina da praça ao lado da Escola Estadual Paraíba	Não	Aberta dos Morros	S	E
1285	2003	Reginaldo Pujol	DEM	Poda das arvores rem frente a E.E. Monte Líbano	Parcialmente	Ipanema	S	E
1720	2004	João Carlos Nedel	PP	Poda de arvores nas proximidades da E.E. Fernando Gomes	Sim	Jardim do Salso	S	E
5906	2004	João Carlos Nedel	PP	Poda de grama, capina atrás do EEEM Raul Pilla	Sim	Restinga	S	E
2663	2005	Carlos Todeschini	PT	Poda de arvores e reparos na iluminação pública junto ao Instituto de Educação General Flores da Cunha	Sim	Farroupilha	S	E
2736	2005	Ervino Besson	PDT	Campina e limpeza em frente a EMEB Liberato Salzano Vieira da Cunha	Sim	Sarani	S	M
3729	2005	Maria Celeste	PT	Capina em volta da E.E. E,N Alcides Cunha	Sim	Vila Protásio Alves	S	E
6590	2005	CECE		Plantio de árvores nas proximidades da Escola Estadual Marechal Manoel Luis Osório	Agendado	Partenon	S	E
2990	2005	Haroldo de	PM	Limpeza e corte de mato	Sim	Gloria	N	P

		Souza	DB	em praça em frente ao Coégio Nossa Senhora da Glória				
4364	2005	Ismael Heinem	DE M	Poda de arvores ao redor do Colégio Militar	Resposta com anexo	Farro upilha	S	U
4139	2006	Ervino Besson	PDT	Poda em arvore em frente a E.E.Inf. Anjinhos Travessos	Esclarecimento	Cavalhada	N	P
589	2006	Alceu Brasinha	PDT	Capina e limpeza dos entulhos das arvores e lixo da E.E.E.F. Professora Leopolda Barnewitz	Sim	Cidade Baixa	S	E
1021	2006	Alceu Brasinha	PDT	Limpeza e campita nas proximidades da E.E.Elpidio Ferreira Paes	Agendamento	Cristal	S	E
1689	2006	Haroldo de Souza	PM DB	Poda de arvovrs em frente a E.E. Infante don Henrique	Parcialmente	Menino Deus	S	E
2434	2006	CEDECON D		Capina e poda de arvores na Praça Max Geiss junto a E.M.EF Pepita de Leão	Parcialmente	Passo das Pedras	S	M
3895	2006	Adeli Sell	PT	Solicita poda de arvores em frente a E.E. Piratini	Não	Auxiliadora	S	E
4280	2006	Cássia Carpes	PTB	Capina e limpeza do entulho do pátrio da EEEF Leopolda Barnewitz	S/R	Cidade Baixa	S	E
1435	2007	Maia Luiza	PTB	Capina de grama na área externa e interna da E.M. Mario Quintana	Sim	Restinga	S	M
1912	2007	Prof. Garcia	PM DB	Corte de grama e varrição em terreno destinado a futura escola	Sim	Aberta dos Morros	S/R	S/R
7961	2007	Alceu Brasinha	PTB	Limpeza e capina nos arredores e interior da E.E.E.F. Padre Theodoro Amstad	Sim	Passo d'Areia	S	E
7985	2007	Alceu Brasinha	PTB	Capina e limpeza regular do interior do EEo Don João Becker	Sim	Passo da Areia	S	E
8930	2007	Adeli Sell	PT	Capina na lateral do EEEF Marechal Mallet	Sim	Vila Jardim	S	E
12	2008	João Carlos Nedel	PP	Capina na E.E.Don Diogo de Souza	Sim	Cristo Reden	S	E

						tor		
75	2008	João Carlos Nedel	PP	Levantar copa das árvores em frente a E.E.E.F. São Francisco	Agenda	Santa na	S	E
127	2008	João Carlos Nedel	PP	Capina no passeio ao lado da E.E. de.E.F. São Francisco de Assis	Sim	Santa na	S	E
4295	2008	Prof. Garcia	PM DB	Capina e varrição em frente a escola Ot avio Rocha	Sim	Parten on	S	E
4297	2008	Prof. Garcia	PM DB	Retirada de arvore do interior da E.M Unidos da Paineira	Escl areci ment os	Parten on	S	M
Colocação de redutores de velocidade								
951	2001	Maria Luisa	PTB	Colocação de redutores de velocidade próximo a E.M.E.F. Villa Lobos	Sim	Gloria	S	M
824	2001	João Carlos Nedel	PP	Implantar redutor de velocidade em frente ao E.E. Piratini	Não	Auxili adora	S	E
1315	2004	Cássia Carpes	PTB	Colocação de equipamento inibidor de velocidade em frente ao Colégio Nossa Sra. Da Glória	S/R	Gloria	N	P
2492	2005	Mario Fraga	PDT	Instalação de um redutor de velocidade em frente ao Instituto de Educação São Francisco	Resp osta com anex o	Rube m Berta	N	P
862	2005	Alceu Brasinha	PTB	Colocação de quebra molas em frente a E.E.E.F. General Neto	Sim	Belé m Novo	S	E
1950	2005	Mario Fraga	PDT	Colocação de redutor de velocidade em frente a E.E. Dr. Glicério Alves	Parci alme nte	Belé m Novo	S	E
4868	2005	Maria Celeste	PT	Colocação de redutores de velocidade na frente da E.E.E.M Pedro Sirangelo.	Age ndad o	Caval hada	S	E
4970	2005	Maria Celeste	PT	Instalação de redutor de velocidade em frente a EEEM Santa Rosa	Solic ita Escl areci ment os	Santa Rosa	S	E
6384	2005	CECE		Redutor de velocidade em frente a E.E.E.F. Ceará	Sim	Teres ópolis	S	E
6426	2005	Marcio Bins Ely	PDT	Colocação de redutor de velocidade em frente a Escola ed. Inf. Doce Mel	Sim	Cháca ra das Pedra	N	P

						s		
6799	2005	Ismael Heinem	DE M	Instalação de redutor de velocidade ou semáforo e pintura de faixa junto ao Colégio Santo Antonio	Parcialmente	Santo Antonio	N	P
4567	2006	Maria Celeste	PT	Colocação de redutor de velocidade em frente a EEEM Mariz e Barros	Não	Mario Quintana	S	E
5035	2006	Neusa Canabarro	PDT	Solicita redutor de velocidade próximo da EEEF Osório Duque Estrada	Esclarecimentos	Tristezza	S	E
5334	2006	Ismael Heinem	DE M	Colocação de redutor de velocidade nas proximidades da EEEF Gustavo Ambrust	Esclarecimentos	Jd Itu Sabará	S	E
1324	2007	Adeli Sell	PT	Controlar a velocidade nas imediações da E.E. Leopolda Barnwitz e ações de educação para o transito	Esclarecimentos	Cidade Baixa	E	E
6188	2008	Maria Celeste	PT	Instalação de redutor de velocidade em frente a E.M.E.Inf. da Vila Valneri Antunes	Sim	Rubem Berta	S	M
3554	2008	Maria Celeste	PT	Controlador de velocidade nas proximidades co CE Rubem Berta e Mal Mallet	Parcialmente	Vila Jardim	S	E
4449	2008	João Carlos Nedel	PP	Colocar redutor de velocidade em frente a E.M.Afonso Guerreiro Lima	Sim	Lomba do Pinheiro	S	M
5156	2008	Cláudio Sebenelo	PSDB	Colocação de um redor de velocidade próximo a E.E. Helena Schneider	Resposta com anexos	Itu Sabará	S	E
5753	2008	Maria Celeste	PT	Instalação de redutor de velocidade em frente a E.M. Valneri Antunes	Sim	Mario Quintana	S	S
6168	2008	Maria Celeste	PT	Instalação de redutor de velocidade em frente a E.M.E.I. da Vila Valneri Antunes	Sim	Rubem Berta	S	S
3554	2008	Maia Celeste	PT	Controlador de velocidade nas E.E.E.B Ubem Berta e E.E.E.B Marechal Mallet	Parcialmente	Jardim Carvalho	S	N
Colocação de lâmpadas								
970	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Colocação de lâmpadas e melhoria da iluminação	Parcialmente	Menino	S	E

				pública nas proximidades da E.E.E.M Infante Don Henrique	nte	Deus		
1226	2001	João Carlos Nedel	PP	Iluminação pública nas proximidades da E.M. Dep. Marcirio Goulart Loureiro	Anotada	Partenon	S	M
453	2001	Haroldo de Souza	PM DB	Melhoria de iluminação e limpeza em frente ao Colégio Nossa Senhora da Glória	Anotada	Gloria	N	P
1909	2003	Reginaldo Pujol	DE M	Colocação de luminárias em frente a EEEF Visconde de Pelotas	Parcialmente	Auxiliadora	S	E
2244	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Colocação de iluminação próxima a E.E.E.F. Ana Néri	Parcialmente	Pq São Sebastião	S	E
7058	2003	João Antonio Dib	PP	Reposição de lâmpada em poste de iluminação junto a Escola João XXIII	Sim	Media neira	N	P
4787	2003	João Carlos Nedel	PP	Implantar iluminação nas proximidades do Colégio Cenáculo	Parcialmente	Partenon	N	P
4477	2004	João Carlos Nedel	PP	Implantação de dois pontos de iluminação nas proximidades da E.E.E.F. Lea Rosa Brum	Parcialmente	Jardim do Salso	S	E
2112	2004	Sebastião Melo	PM DB	Colocação de lâmpada, campina e quebra mola em frente a E.M. Pedro Américo	Sim	Chapéu do Sol	S	M
1781	2005	Manuela	PCd oB	Conserto da iluminação nas proximidades do Instituto de Educação	Sim	Farro upilha	S	E
2728	2005	Manuela	PCd oB	Colocação de poste e iluminação em frente ao Instituto de Educação General Flores da Cunha	Sim	Farro upilha	S	E
1697	2005	Haroldo de Souza	PM DB	Colocação de bico de luz em frente a entrada da E.E. Souza Lobo	Parcialmente	São Geraldo	S	E
1748	2005	Neusa Canabarro	PDT	Melhorias na iluminação e saneamento da E.E. Fernando Gomes	Sim	Jardim do Salso	S	E
1749	2005	Neusa Canabarro	PDT	Melhorias na iluminação, pavimentação e saneamento no entorno da E.E. Professora Lea Rosa Brum	Parcialmente	Jardim do Salso	S	E
2905	2005	Ervino	PDT	Reforço da iluminação	Não	Meni	S	E

		Besson		pública em frente a EEEB Infante Dom Henrique		no Deus		
5216	2005	Prof. Garcia	PM DB	Melhoria da iluminação pública em frente a EEEB Apelles Porto Alegre	Sim	Santa na	S	E
6214	2005	Adeli Sell	PT	Troca de lâmpadas queimadas em frente a EM Senador Alberto Pasqualini	Sim	Restin ga	S	M
1688	2006	Haroldo de Souza	PD MB	Melhoria na iluminação e troca de lâmpadas próximo a E.E. Infante don Henrique	S/R	Meni no Deus	S	E
2125	2006	Marcio Bins Ely	PDT	Limpeza, capina e troca de lâmpadas em praça em frente a E.E. de E. F. Herophilo C. de Azambuja	Parci almente	Ipê II	S	E
2436	2006	CEDECON D		Melhoras no sistema de iluminação pública para acesso dos alunos da E.E.S. José Feijó	Resp osta com anex o	Rube m Berta	S	E
4403	2006	Cassiá Carpes	PTB	Reparos na iluminação em frente a EEEF Davi Canabarro	S/R	Jd Leopoldina	S	E
4555	2006	Engenheiro Comasseto	PT	Substituição de lâmpadas em frente a Escola Estadual Timbauva	Sim	Mario Quint ana	S	E
5359	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita iluminação externa e poda de arvors em frente a EEEF Olinto de Oliveira	Escl areci ment os	Cidad e baixa	S	E
5360	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita iluminação externa e poda de arvores em frente a EEEM Ernesto Dorneles	Sim	Centr o	S	E
5361	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita iluminação externa e poda de arvores em frente a EEEF Emilio Massot	Parci almente	Azen ha	S	E
5362	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita iluminação externa e poda de arvores em frente a EEEF Candido Portinari	Infor maç ões prest adas	Meni no Deus	S	E
5363	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita iluminação externa e poda de arvores em frente a EEEF Leopolda Barnewitz	Escl areci ment os	Cidad e Baixa	S	E
5364	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita iluminação externa e poda de árvores em frente a EEEF Rio Grande do Sul	Escl areci ment os	Centr o	S	E

5366	2006	Ismael Heinem	DEM	Solicita iluminação externa e poda de arvores em frente a EEEF Infante don Henrique	Sim	Menino Deus	S	E
3103	2007	Sebastião Melo	PMDB	Reforço da iluminação nos arredores do I.E. Gen. Flores da Cunha	Esclarecimentos	Farroupilha	S	E
5866	2007	Maria Luiza	PTB	Substituição de lampada de iluminação em frente a EEEF Raul Pilla	S/R	Restinga	S	E
5867	2007	Maria Luiza	PTB	Substituição de lâmpada de iluminação em frente a EEEF Raul Pilla	Sim	Restinga	S	E
8601	2007	Maria Celeste	PT	Colocação de lâmpada no poste em frente a EE Rubem Berta	Sim	Vila Jardim	S	E
9721	2007	Prof. Garcia	PMDB	Colocação de luminárias em frente a EEEF Dr. Emílio Kemp	Sim	Partenon	S	E
5067	2008	Alceu Brasinha	PTB	Troca de uma lâmpada de iluminação em frente a Escola São Francisco	Sim	Santa Fé	N	P
5677	2008	Sofia Cavedon	PT	Providencias para colocação de lâmpadas em frente aa E.E.E.M Santos Dumont	Sim	Assunção	S	N
6078	2008	Adeli Sell	PT	Inspeção para conservação e conserto da rede de iluminação pública nas proximidades da E.E. David Canabarro	Sim	Rubem Berta	S	N
4049	2008	João Carlos Nedel	PP	Poda de arvores ao lado do E.E.E.F Uruguai	Parcialmente	Moinhos de Vento	S	N
Campanhas educativas								
385	2002	Fernando Zacchia	PMDB	Colocar agente de fiscalização e realização de campanha de educação para o transito no Colégio Santa Família	Parcialmente	São Geraldo	N	P
3832	2005	Adeli Sell	PT	Limpeza do lixo e ações de educação ambiental para moradores	Sim	Cristal	S	M
2202	2005	Carlos Todeschini	PT	Mais fiscalização, ações educativas e colocação de protetores que impessam os veículos estacionarem na calçada próximo ao Colégio São Francisco	Resposta com anexo	Rubem Berta	N	P

814	2007	Adeli Sell	PT	Solicita trabalho de Educação Ambiental para feirantes do entorno da Pç Rui Barbosa	Parcialmente	Centro	S	M
2444	2007	Adeli Sell	PT	Solicita ações de educação ambiental e fiscalização para controle de colocação de oferendas no bairro Sarandi	Parcialmente	Sarandi	S	M
8303	2007	João Carlos Nedel	PP	Programar educação ambiental para moradores do entorno do arroio Mem de Sá	Parcialmente	Bom Jesus	S	M
8610	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Ações de educação ambiental para os moradores do Campo da Lixa, Morro da Cruz	Parcialmente	Partenon	S	M
9704	2007	Cláudio Sebenelo	PSDB	Orientação aos condutores que param para embarque e desembarque de alunos do Colégio Anchieta	Parcialmente	Três Figueiras	N	P
Fiscalização								
187	2002	João Antonio Dib	PP	Fiscalização do uso indiscriminado da rua por uma Auto-Escola	Sim	Santa Teresa	N	P
2490	2005	Mario Fraga	PDT	Fiscalização de trânsito em frente ao Instituto de Educação São Francisco	Resposta com anexo	Rubem Berta	N	P
1837	2005	Engenheiro Comasseto	PT	Avaliação do sistema de abastecimento de água da E.EEF São Caetano	Parcialmente	Lami	S	E
2494	2005	Maristela Menegheti	DEM	Avaliação da estrutura e condições da EM.Campus do Cristal	Parcialmente	Vila Nova	S	M
6436	2005	João Carlos Nedel	Pp	Fiscalizar invasão de rua projetada nas proximidades do Colégio Província de São Pedro	Resposta com anexo	Boa Vista	N	P
2841	2005	Maristela Meneghetti	PTB	Fiscalização e designação de guarda para os horários de maior fluxo de alunos do Instituto São Francisco	Parcialmente	Rubem Berta	N	P
4460	2006	Engenheiro Comasseto	PT	Análise da água da Escola Municipal Mario Quintana	Esclarecimentos	Restinga	S	M
3104	2007	Sebastião	PM	Vistoria de arvores	S/R	Farro	S	E

		Melo	DB	localizadas nos arredores do I.E.E Gen. Flores da Cunha		upilha		
410	2007	João Carlos Nedel	PP	Revisão do sistema de escoamento de água da chuva na E.M.Grande Oriente	Parcialmente	Rubem Berta	S	M
2205	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Fiscalização e limpeza do terreno ao lado da E.M.Morro da Cruz	Esclarecimento	Partenon	S	M
2450	2007	Engenheiro Comasseto	PT	Vistoria na rede de esgoto cloacal e limpeza da fossa septida transbordante da E.M.E.F. José Loureiro da Silva	Não	Cristal	S	M
4609	2007	Adeli Sell	PT	Fiscalização do muro do EEEF 3 de Oubro	Parcialmente	Tristezza	S	E
4333	2008	Sofia Cavedon	PT	Sanar irregularidade apontada pela Associação dos Trabalhadores em Educação do Município de Porto Alegre – ATEMPA	Não	Cidade	S	M
6568	2008	Mauro Zacher	PDT	Diligência no entorno do Centro de Educação Infantil Santa Catarina para verificar existência de cobras	Esclarecimentos	Sarani	N	P
2169	2008	Engenheiro Comasseto	PT	Vistoria da E.E.E.F. Dep. Victor Iszler	Sim	Mario Quintana	S	E
Mais segurança								
1058	2002	João Carlos Neel	PP	Dar segurança junto ao acesso ao Colégio Champagnat	Parcialmente	Partenon	N	P
4794	2003	Cássia Carpes	PTB	Falta de segurança em frente pré-escola Olívia Palito devido a obras da III Perimetral	Não	Teresópolis	N	P
1812	2005	João Carlos Nedel	PP	Ações de segurança nas proximidades do Colégio Americano	Não	Rio Branco	N	P
1896	2005	Elias Vidal	PPS	Solicita melhoria de segurança para alunos, professores e funcionários da Escola Adventista	Parcialmente	Camaqua	N	P
2155	2006	Cláudio Sebenelo	PSDB	Segurança na EMEF Pasqualini	S/R	Restinga	S	M
4001	2007	Cláudio	PSD	Segurança na praça em	Escl	Centr	S	E

		Sebenelo	B	frente ao EEEF Rio Grande do Sul e Associação Cristã de Moços	arecimento	o		
Placas								
1103	2002	Beto Moesh	PP	Implantação de placa do nome do Colégio Marista na parada de ônibus	Anotada	Gloria	N	P
1737	2003	Reginaldo Pujol	DE M	Instalação de placa indicativa de área escolar próximo a E.E.E.M Padre Réus	Não	Tristeza	S	E
3307	2004	Ervino Besson	PDT	Troca de local de placa de sinalização de E.E.Coniego de Nadal	Sim	Cavalhada	S	E
3320	2005	Mauricio Dziedrick	PTB	Sinaliza de existência de escola em frente a E.EEB Otávio de Souza	Sim	Jd Botânico	S	E
1772	2006	Ismael Heinem	DE M	Instalação de placa “proibido colocar lixo” em frente a E.E. Bento Gonçalves	Parcialmente	Rubem Berta	S	E
2249	2006	Adeli Sell	PT	Placas restritivas a pratica de balizamento para auto-escolas	Não	Intercap	N	P
5365	2006	Ismael Heinem	DE M	Solicita sinalização proibindo estacionameto em frente a Escola Menino Deus	Esclarecimento	Menino Deus	N	P
8387	2007	Maria Luiza	PTB	Instalação de identificação de logradouro atrás da EEEFscola Raul Pilla	Esclarecimentos	Restinga	S	E
8388	2007	Maria Luiza	PTB	Instalação de placas de identificação de logradouro em frente da EEEF Raul Pilla	Esclarecimentos	Restinga	S	E
8410	2007	Maria Luiza	PTB	Instalação e placas de identificação de logradouro em frente a EMEF Lidolvino Fantow	Esclarecimentos	Restinga	S	M
9520	2007	Maria Celeste	PT	Colocação de placa proibido colocar lixo ao lado da E.E.Antão de Farias	Sim	Bom Jesus	S	E
270	2008	Prof. Garcia	PM DB	Instalação de placa de sinalização de advertência – passagem de escolares – em frente a E.E.E. B. Odila Gay da Fonseca	Esclarecimentos	Ipanema	S	E
486	2008	Mario Celso		Placa de sinalização na	Sim	Bom	S	E

		da Silva Gomes		esquina da EE. Antão de Farias		Jesus		
3345	2008	Adeli Sell	PT	Retirada da placa de área escolar proximo a escola infantil viver e conviver	Sim	Santa na	N	P
Água								
1226	2002	João Carlos Nedel	PP	Irrupção de água em frente ao E.E.E.F Ibá Ilha Moreira	Sim	Jardim Carvalho	S	E
278	2008	Prof. Garcia	PM DB	Conserto de fuga de água no hidrômetro da EEEB Odila Gay da Fonseca	Sim	Ipanema	S	E
1667	2003	Haroldo de Souza	PM DB	Reativação do chafariz em frente ao C.Eo Júlio de Castilhos	Não	Farroupilha	S	E
3451	2008	João Carlos Nedel	PP	Reparos no Chafariz em frente ao E.E.E.M. Júlio de Castilhos	S/R	Azenha	S	N
Brinquedos								
1664	2003	Cássia Carpes	PTB	Colocação de brinquedos na Praça ao lado da EMEF. Chapéu do Sol	Parcialmente	Belém Novo	S	M
3231	2003	Cássia Carpes	PTB	Pinturas e reparos nos brinquedos da Praça em frente ao Colégio Estadual Otávio de Souza	Não	Jardim Botânico	S	E
6416	2003	João Carlos Nedel	PP	Implantar lombadas eletrônicas para proteger os alunos do Instituto São Francisco	Parcialmente	Rubem Berta	N	P
Saibro								
2792	2004	Eloi Guimarães	PDT	Colocação de saibro em frente ao E.E.E.F. Gabriel Obino	Parcialmente	Gloria	S	E
3725	2007	Carlos Todeschini	PT	Colocação de saibro na praça ao lado da EEEF Paraíba	Parcialmente	Aberta dos Morros	S	E
3726	2007	Carlos Todeschini	PT	Carga de saibro na praça ao lado da EEEF Paraíba	agendado	Aberta dos Morros	S	E
4687	2007	João Carlos Nedel	PP	Colocação de saibro em frente a E.E.E.F. Humaitá	Sim	Sarani	S	E
2206	2008	Aldacir José Oliboni	PT	Colocação de saibro, nivelamento de campo de futebol e melhoria de equipamentos de lazer em frente a E.M. José Mariano	Parcialmente	Bom Jesus	S	M

				Beck				
3885	2005	Marcio Bins Ely	PDT	Nivelamento, aterro e telas atrás no campo de futebol em frente a E.E.Jardim Renascença	S/R	Jd Renascença	S	E
Guarda-rail								
2491	2005	Mario Fraga	PDT	Instalação de guarda rail em frente ao Instituto de Educação São Francisco	Resposta com anexo	Rubem Berta	N	P
2224	2007	Neusa Canabarro	PDT	Solicita proteção tipo “guard rail” em frente ao I.E. Gen. Flores da Cunha”	Sim	Farro upilha	S	E
269	2007	Ismael Heinem	DE M	Instalação de proteção de fero em frente a Escolinha Mat ernal do I.E. Flores da Cunha para evitar atropelamentos	Parcialmente	Farro upilha	S	E
8848	2007	Sofia Cavedon	PT	Colocação de gradil na divisa da Escola Municipal Campos do Cristal	Esclarecimentos	Vila Nova	S	M
6477	2008	Sofia Cavedon	PT	Colocação de gradil e reforma do portão de acesso na E.M.Mariano Beck	Esclarecimentos	Jardim Carvalho	S	S
Saúde Escolar								
1918	2005	Prof. Garcia	PM DB	Combate as pombas no ginásio de esportes da E.M.E.F. Martin Aranha.	Parcialmente	Santa Tereza	S	M
4387	2005	Mauricio Dziedricki	PDT	Esterilização de pombas no Colégio Santa Inês	Resposta com anexo	Rio Branco	N	P
Telas								
2623	2005	Prof. Garcia	PM DB	Conserto da tela e piso da quadra de esportes ao lado da EEEF Almirante Álvaro da Mota e Silva	Parcialmente	Santa Teresa	S	E
3381	2005	Mauricio Dziedrick	PTB	Colocação de tela galvanizada na E.M. Neusa Brizola	Parcialmente	Ipanema	S	M
5584	2006	Margareth Moraes	PT	Conserto de telas e calçamento da praça em frente a E.M.E.F. José Mariano Beck	Esclarecimento	Bom Jesus	S	M
Patio								
3421	2005	Neusa	PDT	Pavimentação do pátio	Parci	Jardi	S	E

		Canabarro		quadra esportiva da E.E. Fernando Gomes	alme nte	m do Salso		
2252	2006	Marcio Bins Ely	PDT	Nivelamentod a quadra atrás do Colégio E.E.F. Vila Jardim Renascença	S/R	Gloria	S	E
Buracos								
5467	2005	Mario Fraga	PDT	Conserto de buraco em frente a Escola Madre Raffo	Sim	Belém Novo	N	P
1301	2006	Aldacir José Oliboni	PT	Fechamento de um buraco em frente ao EEEF Travassos Alves	Sim	Partenon	S	E
Obra de contenção								
5910	2005	João Carlos Nedel	PP	Efetuar manutenção e conteção de terra junto ao muro do EEEM Roque Gonzáles	S/R	Rio Branco	S	E
2886	2006	Adeli Sell	PT	Providencias quanto a contenção do terreno e muro lateral da E.M. Morro da Cruz	Sim	Partenon	S	M
Capeamento								
3878	2006	Sebastião Melo	PM DB	Capeamento nas proximidades da E.M.E.F. Judith Macedo de Araújo	Não	Partenon	S	M
5152	2006	João Carlos Nedel	PP	Solicita asfaltamento em frente ao EEEF Poncho Verde	Não	Rubem Berta	S	E
1272	2007	Ismael Heinem	DE M	Solictação de reparos no asfalto em frente a Escolhinha Maternal do I.E. Gen. Flores da Sunha	Agendado	Farroupilha	S	E
2586	2007	Prof. Garcia	PM DB	Solicita recapeamento asfaltico em frente a E. E.Especial CAD APAE	Agendada	Santana	N	P
2586	2007	Prof. Garcia	PM DB	Recapeamento asfaltico em frente a Escola de Educação Especial APAE	Agendada	Santana	N	P
974	2008	João Antonio Dib	PP	Conserto do asfalto em frente a EET Parobe	Sim	Centro	S	E
Eletronicos								
4691	2008	Mauro Zacher	PDT	Colocação de radar eletrônico próximo a Escola Estadual Japão	Esclarecimentos	Itu Coima	S	E
5060	2008	Sofia Cavedon	PT	Colocação de uma lombada eletrônica em frente a E.E. Rubem Berta e Marechal Mallet	Esclarecimentos	Vila Jardim	S	E

5099	2008	Alceu Brasinha	PTB	Instalação de lombada eletrônica ou semáforo sinaleira com redutores de velocidade na frente da Escola São Francisco	Resposta com Anexos	Santa Fé	N	
Recursos Humanos								
4524	2004	Haroldo de Souza	PM DB	Retorno de professor de educação física para atividades na Praça	Parcialmente	Parque dos Maias	S	M
909	2005	Neusa Canabarro	PDT	Colocação de funcionários para limpeza da E.M. Chapeu do Sol	Parcialmente	Chapéu do Sol	S	M
3215	2005	Engenheiro Comasseto	PT	Solicita agente de fiscalização de trânsito na saída da E.E. Margarida Coelho de Souza	Sim	Belém Velho	S	E
6390	2005	CECE		Envio de instrutor de informática para a EMEF Gabriel Obino	S/R	Teresópolis	S	M
5165	2007	Sofia Cavedon	PT	Realização de Concurso Público para o Cargo de Monitor para atuar junto as Escolas Municipais de Educação Infantil	Parcialmente	Cidade	S	M
5165	2007	Sofia Cavedon	PT	Realização de concurso público para cargo de monitor para atuação na rede municipal de ensino	Parcialmente	Cidade	S	M
1793	2008	Maria Luiza	PTB	Policiamento ostensivo em frente ao I.E. Gen Flores da Cunha	Resposta com anexos	Farroupilha	S	E
5731	2008	Maria Celeste	PT	Alocação de professor ou estagiário de informática para a E.M. São Pedro	Esclarecimentos	Lomba do Pinheiro	S	S
Políticas Públicas								
7119	2005	Adeli Sell	PT	Parceria entre profissionais de educação física e PSF	Não	Cidade	S	M
299	2005	Neusa Canabarro	PDT	Que seja reorganizada o processo de matrícula	Não	Cidade	S	M
670	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita convênio com a Escola Infantil Diário de Criança para atendimentos de alunos de baixa renda	Parcialmente	Jd Floresta	N	P
6856	2005	Aldair José Oliboni	PT	Ação conjunta entre as secretarias DMLU, SMAN, SME, SME e Car Partenon atrás da EEEM Padre	Parcialmente	Partenon	S	E

				Rambo				
669	2005	Neusa Canabarro	PDT	Convênio com a Escola Técnica José César de Mesquita para atendimento de alunos de baixa renda através do Bolsa Escola	S/R	Vila Ipiranga	N	P
3420	2006	Raul Torelly	PM DB	Agilização da municipalização da escola de saúde da Escola Murialdo	Parcialmente	Partenon	N	P
5239	2006	Margarete Moraes	PT	Solicita ações do programa “Vizinhança Segura” nas proximidades da E.E. Parobé	Resposta com anexos	Centro	S	E
432	2006	Carlos Todeschini	PT	Qualificação do atendimento do posto de saúde ao lado do EEEF Jerônimo de Ornelas	Resposta com anexos	Partenon	S	E
3953	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Garantia de atendimento nas redes de educação básica das famílias transferidas para o Condomínio Arco-Iris	Esclarecimentos	Arquipélago	S	M
4816	2007	Carlos Todeschini	PT	Encaminha ao Ministério da Educação projeto para implantação de polo de apoio presencial	Parcialmente	Cidade	S	U
3847	2007	Raul Torelly	PM DB	Agilização da municipalização da saúde no centro da Escola Murialdo	Resposta com anexo	Partenon	N	P
Transporte								
339	2002	João Carlos Nedel	PP	Reduzir os engarrafamentos em frente ao Colégio Anchieta	Sim	Boa Vista	N	P
1697	2003	Luiz Braz	PSD B	Colocação de estacionamento para deficientes próximo a E.E.E.M Florinda Tubino Sampaio	Não	Petropolis	S	E
7173	2005	Engenheiro Comasseto	PT	Alterar o roteiro da linha de referente ao projeto Vou a Escola	Retirado			
6789	2005	Ismael Heinem	DE M	Mudança de localização de parada de ônibus junto ao Portão de Acesso do Colégio Santo Antonio	Sim	Partenon	N	P

1240	2006	Ismael Heinem	DEM	Criação de novo terminal de ônibus na frente da E.M. N. Sra. do Carmo	Resposta com anexo	Restinga	S	M
2505	2006	Maristela Menegheti	PTB	Retirada de parada de ônibus em frente a Escola Neo-humanista de ensino fundamental	Não	Restinga	N	P
5152	2006	Bernardino Vendrusculo	PMDB	Transferência da parada de ônibus em frente ao Colégio João XXIII	Não	Media neira	N	P
2435	2006	CEDECON D		Solicita adequação dos horários dos ônibus aos horários da saída dos estudantes da Escola São Francisco	Sim	Rubem Berta	N	P
1329	2007	Bernardino Vendrusculo	PMDB	Transferência de parada de ônibus em frente a Escola de Saúde Pública para a frente do Museu da PUC	Esclarecimentos	Partenon	N	P
3721	2007	Prof. Garcia	PMDB	Aumentar os horários da lotação do parque dos maias na entrada e saída da escola	Parcialmente	Sarani di	S/R	S/R
7575	2007	Engenheiro Comasseto	PT	Linha alternativa de ônibus para a EMEF Chapéu do Sol	Esclarecimentos	Chapéu do Sol	S	M
8626	2007	Margareth Moraes	PT	Providencias para controlar o trafego de veículos junto a EEEF Ivo Corseuil	Parcialmente	Petrópolis	S	E
5216	2007	Cláudio Sebenelo	PSDB	Colocação de cobertura na parada em frente ao creche São Francisco	Sim	Lomba do Pinheiro	N	P
956	2008	Leandro Soares	PP	Retorno da concessão de vales transportes para as crianças do programa “Em cada campo uma escola” nas competições municipais	Esclarecimentos	Cidade	S	M
6271	2008	Mauricio Dziedrick	PDT	Recurso da parada de Ônibus em frenete a E.M.E.F. Maria Otilia	S/R	Ponta Grossa	S	S
6879	2008	João Carlos Nedel	PP	Alterar horário de embarque e desembarque em frente a Escola de Línguas Jack N Jill	Esclarecimentos	Moinhos de Vento	N	N
1125	2008	João Carlos	PP	Transferir parada de ônibus	Escl	Rube	N	N

		Nedel		em frente ao Colégio São Francisco	arecimento	m Berta		
1461	2008	Mauro Zacher	PDT	Providencias a respeito de estacionamento em mão dupla em frente ao Colégio Concórdia	Sim	São Geraldo	N	N
427	2005	João Carlos Nedel	PDT	Denomina CIEE uma estação de passageiros	Parcialmente	Higienópolis	S	E
4366	2005	Ismael Heinem	DE M	Recapeamento da pista de ônibus em frente ao Colégio Champagnat	Não	Partenon	N	P
4397	2005	Ismael Heinem	DE M	Transformação do estacionamento público ao redor do Colégio Militar em área para de estacionamento de professores e alunos	Não	Farroupilha	S	U
Mais escolas								
2208	2005	Neusa Canabarro	PDT	Construção de uma escola no loteamento morada da hípica	Não	Aberta dos Morros	S	M
2494	2005	Neusa Canabarro	PDT	Abertura do berçário da EME.II Vila Floresta	Parcialmente	Vila Floresta	S	M
3182	2005	Neusa Canabarro	PDT	Implantação de escolas no bairro Restinga	Sim	Restinga	S	M
4562	2005	Neusa Canabarro	PDT	Ratificação do pedido de escola no loteamento Morada da Hípica	Não	Aberta dos Morros	S	M
3639	2006	CECE		Solicita a SMED vagas nas escolas para as crianças e adolescentes da comunidade Jardim do Verde	Parcialmente	Alto Petrópolis	S	M
1196	2006	Aldacir José Oliboni	PT	Parceria com o Estado para instalação de uma escola de ensino médio no morro da cruz na Escola Judith Macedo	Esclarecimentos	Partenon	S	E
2113	2006	CEDECON D		Disponibilização de uma escola para a comunidade na avenida Protásio Alves	Sim	Alto Petrópolis	S	M
3639	2006	CEDECON D		Solicita a SMED vagas nas escolas para crianças e adolescentes da comunidade Jardim do	Parcialmente	Alto Petrópolis	S	M

				Verde					
8849	2007	Sofia Cavedon	PT	Construção imediata de quatro salas de aula conforme planta já aprovada na E.M.Campos do Cristal	Esclarecimentos	Vila Nova	S		M
Outros									
5695	2005	Margareth Moraes	PT	Troca da bandeira do Estado hasteada no prédio da Secretaria Municipal da Educação	Sim	Centro	S		M
1260	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicitação de aquisição de livros para as bibliotecas das escolas municipais	Parcialmente	Cidade	S		M
1273	2007	Ismael Heinem	DEM	Reitera pedido 269	Parcialmente	Farroupilha	S		E
2752	2006	Ismael Heinem	DEM	Colocação de rampa de cimento nas proximidades da Escola Estadual Raul Pilla	Sim	Restinga	S		E
1813	2005	João Carlos Nedel	PP	Alargar a rua na quadra do Colégio Americano	Não	Rio Branco	N		P
1681	2007	Adeli Sell	PT	Recolocação da Esfinge do Gen. Neto e demais bronzes junto a E.E.Gen. Flores da Cunha	Esclarecimento	Farroupilha	S		E
4917	2007	Maria Luiza	PTB	Retirada de barreira física em frente a EEE.F Ivo Corseiul	Sim	Petrópolis	S		E
447	2001	Beto Moesh	PP	Demolição de caixa d'água no pátio da E.E.E.F. Major Miguel Pereira	Anotada	Sarandi	S		E

TABELA 92 – RELAÇÃO PEDIDOS DE PROVIDÊNCIA/EDUCAÇÃO NO TOTAL

Número totais

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	total
Total	1226	1546	2934	2309	2992	2156	5832	3852	22847
Educação	29	24	37	27	84	68	84	82	435

Percentual da educação:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	MEDIA
Total	29	24	37	27	84	68	84	82	54
Educação	2,3 %	1,5%	1,2%	1,2%	2,8%	3,15%	1,44	2,1%	1,7

TABELA 93 –PEDIDOS DE PROVIDÊNCIA POR AUTOR

VEREADOR	Partido	2001	2002	2003	2004	Parc	2005	2006	2007	2008	Parc	total
João Carlos Nedel	PP	12	12	11	12	47	9	3	7	10	27	76
Prof. Garcia	PMDB	1	1		2	4	3		7	8	18	22
João Antonio Dib	PP	1	1			2		1		2	3	5
Sebastião Melo	PMDB	1	2	2	4	9	1	1	4		6	23
Beto MOesh	PP	1	1		2	4						4
Isaac Ainhorn	PDT	1				1						1
Haroldo de Souza	PDT	9		9	3	21	5	4	2	1	12	25
Maria Luisa	PTB	1				1		11		2	13	14
Luiz Braz	PMDB	1	1	1		3						3
Fernando Zacchia	PMDB	1				1						1
Reginaldo Pujol	DEM	1		7		8						8
Cássia Carpes	PTB	1	1	5	2	10		2			2	11
Dr. Goulart	PTB		1			1						1
Antonio Hohlfeldt	PMDB		1			1						1
Wilton Araújo	PPS			1		1						1
Ervino Besson	PDT				1	1	2	4		1	7	8
Eloi Guimarães	PDT				1	1						2
Manuela	PCdoB						2				2	2
Mario Fraga	PTB						6	2			8	8
Carlos Todeschini	PT						3	1	3	1	8	8
Adeli Sell	PT						3	4	9	3	19	19
Alceu Brasinha	PTB						1	3	3	2	9	9
Margareth Moraes	PT						1	2			3	3
Neusa	PDT						13	1	1	1	16	16

Canabarro												
Ismael Heinen	DEM						6	15	10	20	51	51
Engenheiro Comasseto	PT						3	3	2	1	9	9
Elias Vidal	PPS						2				2	2
Maristela Meneghetti	PTB						3	2	1		6	6
Mauricio Diziedrick	PTB						4			1	5	5
Cláudio Sebenelo	PSDB						1	1	5	1	8	8
Maria Celeste	PT						5	1	5	10	21	21
Marcio Bins Ely	PTB						2	5			7	7
Aldair José Oliboni	PT						1	4	6	3	14	14
Raul Torely	PMDB							1	1	1	3	3
Bernardino Vendrusculo	PMDB							1	1	1	3	3
Sofia Cavedon	PT								4	5	7	7
Mauro Zacher	PDT									3	3	3
Leandro Soares	PP									2	2	2
Maria Celso da Silva Gomes	S/P									1	1	1
CEDECON								5			5	5
c.Especial							1				1	1
CECE							6	1			7	7
		31	9	35	27		83	78	71	80		

TABELA 94 PEDIDOS DE PROVIDÊNCIA POR ASSUNTO

	2001	2002	2003	2004	subt	2005	2006	2007	2008	subt	totl
Sinalização	4	5	2	3	14	2	9	1	1	13	27
Passeio Público	2		6		8	1	5		5	11	19
Bueiro/Boca de Lobo	1		2	2	4			1	1	2	6
Limpeza	1	3	2	3	9	4		1		5	14
Faixa de Segurança	2		4	4	10	4	4	9	25	42	52
Lixo	3	6	6	4	19	3		8	3	14	33
Esgoto	3	3			6	3		5	1	9	15
Semáforo	3			1	4	4	4	3	1	12	16

Estudo Técnico	1				1		1	4	5	10	11
Valão	1		3	2	5	1		3	1	5	10
Capina e Poda	1	1	1	2	5	6	7	5	5	23	28
Redutores de Velocid	2			1	3	8	3	1	7	19	22
Iluminação	3		4	2	9	8	12	5	4	29	38
Campanhas Educativas		1			1	2		5		7	8
Fiscalização		1			1	5	1	5	3	14	15
Segurança		1	1		2	2	1	1		4	6
Placas		1	1	1	3	1	3	4	3	11	14
Água		1	1		2				2	2	4
Brinquedos			3		3						3
Saibro				1	1	1		3	1	5	6
Guard-rail						1		3	1	5	5
Saúde						2				2	2
Telas						2	1			3	3
Patio						1	1			2	2
Buracos						1	1			2	2
Obras						1	1			2	2
Capeamento							2	3	1	6	6
Eletronicos									3	3	3
RH				1	1	3		2	2	7	8
Políticas						5	3	3		11	11
Transporte		1	1		2	5	4	5	5	19	21
Escolas						4	4	1		5	5
Outros	1				1	3	2	3		8	9
Total	28	24	37	27	116	83	69	84	80	316	432

TABELA 95 – NÚMERO DE PEDIDOS DE PROVIDÊNCIA DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Partido	Sigla	2001-2004	%	2005-2008	%	PP
Partido dos Trabalhadores	PT	0		81	42,4	
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	18	15,6	30	15,7	
Partido Democrático Trabalhista	PDT	24	20,8	21	10,9	
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	11	9,5	50	26,1	
Democratas	DEM	8	6,9	51	26,7	
Partido Comunista do Brasil	PCdoB			2	1	
Partido Progressista	PP	53	46	32	16,7	
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB			8	4,1	

Partido Popular Socialista	PPS	1	0,8	2	1	
Comissões				13	6,8	
Não identificado				1	0,5	
Total		115		191		

TABELA 96 – NÚMERO INDICAÇÕES APROVADOS POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERÍODO 2001-2008

Partidos	2001-2004	%	2005-2008	%	Total
Partidos de esquerda: PT – PCdoB-PPS	1	0,8	85	30,6	86
Partidos de Centro PMDB-PDT –PTB-PSDB	53	46	109	39,3	162
Partidos direita PP-DEM	61	53	83	29,9	144
Outros	115		277		14

TABELA 97 – NÚMERO DE INDICAÇÕES APROVADOS POR LEGISLATURA 2001 - 2004

2001	31
2002	9
2003	35
2004	27

2005-2008

2005	83
2006	78
2007	71
2008	80

TABELA 98 PEDIDOS DE PROVIDÊNCIA POR ASSUNTO ATENDIDO POR LEGISLATURA 2001-2004 e 2005-2008

*Anotada em Parcialmente atendida

*As com esclarecimento incluídas nas S/R

	2001-2004	AT	%	N/A	%	P/A	%	S/R	%
Sinalização	14	8	57%	2	14%	3	21%	1	7%
Passeio Público	8	2	25%	4	50%	2	25%		
Bueiro/Boca de Lobo	6	5	83,3%	1	16,6%				
Limpeza	9	3	33,3	1	11,1	3	33,3	2	22,2
Faixa de Segurança	10	3	30%	3	30%	3	30%	1	10%
Lixo	19	13	68%	1	5,2%	5	26,3 %		
Esgoto	6	5	83,3%	1	16,6%				
Semáforo	4	1	25%			3	75%		
Estudo	1					1	100		

Técnico							%		
Valão	6	4	60,6%	2	39,4%				
Capina e Poda	5	3	60%	1	20%	1	20%		
Redutores de Velocid	3	1	33,3%	1	33,3%			1	33,3%
Iluminação	9	2	22,3%			7	77,7%		
Campanhas Educativas	1					1	100%		
Fiscalização	1	1	100%						
Segurança	2					1	100%		
Placas	3	1	33,3%	1	33,3%	1	33,3%		
Água	2	1	50%	1	50%				
Brinquedos	3			1	30%	2	70%		
Saibro	1					1	100%		
RH	1					1	100%		
Políticas									
Transporte	2	1	50%	1	50%				
Escolas									
Outros	1					1	100%		

*Avaliação parcial.

2005-2008

* com resposta em anexo incluído em N/A

	2005-2008	AT	%	N/A	%	P/A	%	S/R	%
Sinalização	13	6	46,1	3	23%	2	15,3%	2	15,3%
Passeio Público	11	3	27,2%	1	9%	3	27,2%	4	36,6%
Bueiro/Boca de Lobo	2					2	100%		
Limpeza	5	4	80%	1	20%				
Faixa de Segurança	48	19	39,5%	4,1%	5,1%	5	10,4%	17	35,4%
Lixo	14	9	64,2%	1	5,2%	3	21,4%	1	5,2%
Esgoto	9	4	44,4%			4	44,4%	1	11,1%
Semáforo	12	2	16,6%	5	41,6%	2	16,6%	2	16,6%
Estudo Técnico	10	1	10%	1	10%	4	40%	4	40%
Valão	5	3	50%			2	40%		
Capina e Poda	23	13	56,5	2	8,6%	5	21,7%	3	13%
Redutores de Velocidade	19	7	36,8%	3	15,7%	5	26,3%	4	21%

Iluminação	29	14	48,2%	3	10,3%	6	20,6%	6	20,6%
Campanhas Educativas	7	1	14,2%	1	14,2%	5	71,4%		
Fiscalização	14	1	7%	4	28,5	5	35,7%	4	38,5%
Segurança	4			1	25%	1	25%	2	50%
Placas	11	4	36,3%	1	9%	1	9%	5	45,4%
Água	2	1	50%					1	50%
Brinquedos									
Saibro	5	1	20%			3	60%	1	20%
Guard-rail	5	1	20%	1	20%	1	20%	2	40%
Saúde	2			1	50%	1	50%		
Telas	3					2	66,6%	1	33,3%
Patio	2					1	50%	1	50%
Buracos	2	2	100%						
Obras	2	1	50%					1	50%
Capeamento	6	1	16,6%	2	33,3%	3	50%		
Eletronicos	3			1	33,3%			2	66,6%
RH	7	1	14,2%	1	14,2%	3	42,8%	2	28,5%
Políticas	11			5	45,4%	4	36,3%	2	18,1%
Transporte	18*	4	22,2%	5	27,7%	3	16,6%	6	33,3%
Escolas	4	1	25%	2	50%	1	25%		
Outros	7	2	28,5%	1	14,2%	3	42,8%	1	14,2%
Total									

1 retirado pelo autor

TABELA 99 – PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

PROC.	MATÉRIA	ANO	AUTOR	PARTIDO	EMENTA	Atendido
Políticas Públicas						
496	11	2001	João Carlos Nedel	PP	A cerca da aplicação do Plano Nacional de Educação tendo em vista o parágrafo primeiro do artigo 183 da Lei Orgânica (Educação Especial)	N
3304	152	2001	Leo Meira	PSDB	Data da formalização do convenio entre município e o ministério de educação relativo ao convênio bolsa-escola	N
1303	43	2001	Ervino Besson	PDT	Quanto as medidas que estão sendo adotadas para a inscrição do município de Porto Alegre no projeto Bolsa-Escola instruido pela medida provisória N.2140/01	N

3374	224	2002	Almerindo Filho	PTB	Solicita informações (copia) da instrução normativa que cria o programa de doação de material escolar em Porto Alegre	N
2951	77	2007	CECE		Solicita informações acerca do Plano Municipal de Educação	S
Projetos educativos						
939	28	2001	Beto Moesh	PP	Quanto a inclusão de programas de educação ambiental nas escolas	N
4861	2002	2005	Adeli Sell	PT	Solicita informações acerca dos projetos de educação para o trânsito desenvolvidos pela EPTC	S
6378	273	2005	CECE		Solicita informações referentes ao projeto abrindo espaços na cidade que aprende, compartilhado entre a SMED e a UNESCO a cerca de estrutura material e recursos	S
6381	274	2005	CECE		Solicita informações acerca da política de manutenção, reparo e suporte dos computadores da SMED para subsidiar e apoiar os alunos na inclusão digital	S
4307	158	2005	CECE		Informações acerca de projeto de agricultura familiar urbana na Escola desenvolvido pela SMED	S
5584	178	2008	COSMAM		Solicita informações acerca da participação da SMSS no projeto saúde e prevenção nas escolas do ministério da saúde e educação	N
Recursos Humanos						
1069	238	2001	Haroldo de Souza	PMDB	Quanto a contratação de professores de filosofia pela SMED	N
27	3	2001	Prof. Garcia	PMDB	Acerca do	N

					aproveitamento de professores concursados em 1998	
2087	79	2001	Clenia Maranhão	PPS	Informações a cerca do Concurso Público 335 realizado em 1998 para professor em diversas áreas da SMED	N
1177	89	2002	Paulo Brum	PTB	Solicita informações a cerca do concuso público n. 335 e sobre os cargos para a docência de “totalidades iniciais da educação de jovens e adultos”	N
1044	75	2002	Almerindo Filho	PTB	Solicita informações a cerca da capacitação da guarda municipal como auxiliar no combate a viol~encia e ao tráfico de drogas junto as escolas municipais	N
2130	150	2002	Sebastião Melo	PMDB	Solicita informações acerca do histórico funcional de Flávio José Helmann da Silva, professor	N
844	31	2003	Clenia Maranhão	PSDB	Informações a cerca da execução da Lei 448/00 que permite a liberação dos funcionários (pais) nas reuniões de avaliação de desempenho escolar dos filhos	N
2385	72	2004	Clenia Maranhão	PSDB	Solicita informações acerca da contratação de professores de música no ensino municipal	N
3407	119	2004	João Antonio Dib	PP	Solicita informações acerca da freqüência ao trablho da professora Municipal Rosana Fetzner Krug	N
1495	61	2005	Manuela D’Avila	PCdoB	Solicita informações acerca das escolas que atendem alunos com deficiência mental no município, professores de educação especial e	S

					sobre o último concurso público da SMED	
5470	226	2005	Sofia Cavedon	PT	Solicita informações acerca do critério da Secretaria Municipal de Educação para a nomeação de professores de educação artística	S
5894	255	2005	CECE		Solicita informações acerca da questão dos professores que fazem o acompanhamento das atividades especiais nas escolas da rede municipal de Porto Alegre	Devolvido pela DL
758	28	2005	Manuela d'Ávila	PCdoB	Solicita informações acerca dos programas e incentivos para professores da rede municipal de ensino	
4596	179	2005	Manuela D'Ávila	PCdoB	Solicita informações acerca do concurso para professor da rede pública municipal nas áreas de cênicas, plástica e música	
1063	58	2006	Manuela d'Ávila	PCdoB	Solicita informações acerca do Concurso 418, Professor, educação musical	
1782	96	2006	Manuela d'Ávila	PCdoB	Solicita fornecimento de listagem com o nome e lotação dos professores que trabalham com educação especial	
2018	108	2006	Sofia Cavedon	PT	Solicita informações acerca da forma que estão sendo supridas as carenias de professores na educação especial	
1823	102	2006	Manuela	PCdoB	Solicita informações acerca do número de professores aposentados na Secretaria Municipal de Esportes, Recreação e lazer	S
3393	149	2006	Maria Celeste	PT	Solicita informações acerca do número de	S

					professores municipais que estão em condição de delimitação de função	
919	23	2007	Sofia Cavedon	PT	Solicita informações acerca da progressão funcional dos professores do município de Porto Alegre	S
5861	182	2008	Margarete Moraes	PT	Solicita informar o nome dos estudanmtes da rede municipal de ensino que fizeram-se presentes no 54 Congresso da União gaúcha dos Estudantes Secundaristas e a que escola estão matriculadso	S
3970	124	2008	Neusa Canabarro	PDT	Soiclita informações acerca da situação das professoras Clarice de Oliveira Mota e Nelsi Maria Santi aprovadas no Concurso Público de Professor na área de deficiência mental	S
Transporte Escolar						
2073	78	2001	Prof. Garcia	PMDB	Acerca da demora na confecção e entrega das carteiras estudantis para aquisição das passagens escolares para univeristários em particular da UFRGS pela EPTC	N
1874	76	2003	Haroldo de Souza	PMDB	Solicita informações a cerca do transporte escolar	N
1329	53	2005	Adeli Sell	PT	Solicita informações acerca da carteira de passagem escolar	N
5401	222	2005	Manuela d'Ávila	PCdoB	Solicita informações acerca da existência de estudo para alteração dos requisitos para emissão de carteiras escolares	S
7253	330	2005	CECE		Informações acerca do número de carteiras escolares emitidas em	S

					2005	
2413	94	2005	Mauricio Diziedrick	PTB	Informações acerca do processo administrativo 231302004 ajuizado por João Luiz Canal da EPTC que trata do risco de atropelamento oferecido aos alunos do Instituto São Francisco	N
2499	122	2006	Manuela	PCdoB	Solicita informações acerca da entrega de carteiras escolares	S
1224	26	2007	Bernardino Vendrusculo	PMDB	Solicita informações quanto a forma e os critérios de autorização para as entidades de representação estudantil emitirem passagem escolar	S
2534	70	2008	Mauro Zacher	PDT	Solicita informações acerca da concessão de transporte escolar junto a EPTC	S
2787	77	2008	Adeli Sell	PT	Solicita informações acerca da prorrogação dos alvares de concessão de transporte escolar	S
5187	159	2008	Prof.Garcia	PMDB	Solicita informações acerca do transporte escolar irregular com prefixos 114 e 166 de propriedade de Fabio de Souza do Centro Universitário Metodista IPA	S
Fiscalização e controle						
4330	209	2001	João Carlos Nedel	PP	acerca da participação financeira da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para a confecção do material de divulgação das matrículas de 2002 nas escolas públicas	N
4572	224	2001	Sebastião Melo	PMDB	Acerca do custo mensal de uma criança portadora de deficiência mental em escola especial do município	N
1036	67	2002	Almerindo	PTB	Informações a cerca do	N

			Filho		projeto de educação para o trabalho e cidadania (PETC) especialmente sobre o número de vagas e os valores destinados a bolsa auxílio no ano de 2001	
4364	168	2003	Wilton Araújo	PMDB	Solicita informações acerca do motivo da falta de repasse de verba para a obra da Escola Teresa Noronha de Carvalho	N
2576	94	2003	COSMAN		Informações acerca do orçamento anual da SMED e o quanto aplicado em Educação Ambiental	N
3594	160	2006	Cláudio Sebenelo	PSDB	Solicita informações acerca do valor da receita municipal investido em educação	S
4079	186	2006	Bancada	PT	Solicita relação dos processos licitatórios realizados pela Secretaria Municipal da Educação e a relação das despesas realizadas pelas escolas da rede municipal de ensino nos anos 2005 e 2006	S
957	54	2006	CECE		Solicita informações acerca da denúncia realizada pelo Conselho e Pais da Escola Municipal infantil Valneri Antunes em relação a falta de professores e estagiários na Escola	S
1778	94	2006	Bernardino Vendrusculo	PMDB	Solicita informações acerca das universidades, faculdades ou escolas que são contempladas com o benefício da isenção de ISSQN em troca de bolsa auxílio conforme a Lei 7/1973 art. 71	S

9069	197	2007	Margarete Moraes	PT	Solicita informações acerca do motivo da SME est abelecer contrato com a FUNDAE para a realização do evento Conversações Internacionais: paisagens da educação	S
Obras						
377	6	2004	João Antonio Dib	PP	Informações acerca da doação de terreno para a ins talação da nova sede da Kinder – Centro assistencial de reabilitação e escolarização, bairro intercap	N
1142	35	2004	Ervino Besson	PDT	Solicita informações acerca da situação das obras solicitadas em 2001, para a EMEF Presidente Vargas	N
6294	200	2008	Maria Celeste	PT	Soilcita informações acerca do PP de solicitação de conservação permanente da passarela ao lado da Escola Esta dual Porto Alegre	S
5198	160	2008	Adeli Sell	PT	Solicita informações sobre a obra que está sendo realizada pelo Colério Rosário na Rua Vasco da Gama	S
5202	162	2008	Adeli Sell	PT	Solicita informações sobre a obra que está sendo realizada pelo Colégio Rosário na Rua Vasco da Gama	S
6201	137	2007	Maria Celeste	PT	Solicita informações acerca da revisão de rede de esgoto pluvial da escola municipal grande oriente	S
Organização e funcionamento						
579	12	2005	Neusa Canabarro	PDT	Solicita informações acerca do funcionamento de escolas de ensino	S

					fundamental do município	
757	27	2005	Manuela D'Ávila	PCdoB	Solicita informações acerca da estrutura das escolas do município	S
2415	95	2005	Manuela d'Ávila	PCdoB	Solicita informações acerca do processo administrativo 231302004 e da reposição dos cones da escola do Instituto São Francisco	S
4308	159	2005	CECE		Solicita informações acerca do envio de fichas com questionário sobre ciclos a escolas do município, encaminhado pela SMED	S
5892	253	2005	Sofia Cavedon	PT	Solicita informações acerca da forma e sistematicidade da assessoria pedagógica de informática educativa e da realização da manutenção dos equipamentos de informática das escolas da rede municipal	S
4312	161	2005	Manuela d'Ávila	PCdoB	Informações acerca do campeonato de basquetebol elaborado pela Prefeitura e realizado no Ginário do Colégio Farroupilha	S
5188	237	2006	CECE		Solicita informações acerca das escolas da área de educação especial deficiência mental na rede municipal de ensino de Porto Alegre	S
627	32	2006	Margareth Moraes	PT	Solicita informações acerca do MOVA e EJA que não são mais ministrados na Escola Leocádia Prestes	S
4078	185	2006	Bancada	PT	Solicita informações acerca da existência de classificação das escolas municipais conforme o	S

					número de alunos que possuem	
5964	128	2007	CEDECON		Solicita cópia da escritura e matrícula da área adquirida pelo Executivo Municipal para a construção da escola na comunidade rincão, bem como calendário de obras para a construção da escola	S
9001	198	2007	Aldacir José Oliboni	PT	Solicita informações sobre as providências pelo fechamento da Unidade de Saúde 4 da Escola Murialdo	S
2240	60	2007	Sofia Cavedon	PT	Solicita informações acerca da área que faz delimitação com a Escola Estadual Professora Lea Rosa.	S
202	8	2008	Sofia Cavedon	PT	Solicita informações acerca do processo de seleção das crianças e ingresso nas instituições de educação infantil municipais	S
381	17	2008	Margareth Moraes	PT	Solicita informações acerca do convênio estabelecido entre a secretaria municipal de educação e a UMESPA	S
1469	39	2008	Aldacir José Oliboni	PT	Solicita informações acerca da seleção para ingresso de alunos das escolas infantis do município de Porto Alegre	S
4955	154	2008	Adeli Sell	PT	Solicita informações acerca dos critérios para contratos de trabalho feitos pela cooperativa metaa que presta serviços de limpeza para a E.M.EF Victor Issler	S
6589	210	2008	Maria Celeste	PT	Solicita informações acerca dos alunos da rede de ensino fundamental do município de Porto	S

						Aldgre a partir de 2005	
Financiamento da educação							
2625	126	2006	Bernardino Vendrusculo	PMDB	Solicita informações acerca dos critérios de distribuição de bolsas escolares	S	
5211	241	2006	Manuela	PCdoB	Solicita informações acerca dos repasses de verbas a escola municipal infantil dr. Walter Silber	S	
							80

TABELA 100 – RELAÇÃO PEDIDOS DE INFORMAÇÃO EDUCAÇÃO NO TOTAL

Número totais

	2001	2002	2003	2004	Subt	2005	2006	2007	2008	subt	total
Total	239	238	216	183	876	336	277	217	228	1058	1934
Educação	10	5	4	4	23	19	15	8	14	56	79
Percentual	4,1%	2,1%	1,8%	2,1%	2,6%	5,6%	5,4%	3,6%	6,1%	5,29%	4%

TABELA 101 – PEDIDOS DE INFORMAÇÃO POR AUTOR

VEREADOR	Partido	2001	2002	2003	2004	Par cial	2005	2006	2007	2008	Par c	tot al
João Carlos Nedel	PP	2				2						2
Leo Meira	PSDB	1				1						1
Ervino Besson	PDT	1			1	2						2
Beto Moesh	PP	1	1			2						2
Almerindo Filho	PTB		4			4						4
Adeli Sell	PT						3	1	2	4	10	10
CECE							6	2	1		9	9
Sofia Cavedon	PT						3		2	1	6	6
CEDECON								1	1		2	4
COSMAM				1		1				1	1	4
Haroldo de Souza	PMDB	1		1		2						2
Prof. Garcia	PMDB	2				2				1	1	3
Clenia Maranhão	PPS	1		1	1	3						3
Paulo Brum	PTB		1			1						1
Sebastião Melo	PMDB		1			1						1

João Antonio Dib	PP				2	2						2
Manuela D'Avila	PCdoB						7	5			12	12
Maria Celeste	PT							1	1	2	4	4
Margareth Moraes	PT							1	1	2	4	4
Neusa Canabarro	PDT						1			1	2	2
Mauricio Dziedrick	PDT						1				1	1
Bernardino Vendrusculo	PMDB							2	1		3	3
Mauro Zacher	PDT									1	1	1
Cássia Carpes	PTB		1			1						1
Wilton Araújo	PMDB			1		1						1
Cláudio Sebenelo	PSDB							1			1	1
Bancada	PT							1	1		2	2
Aldair José Oliboni	PT								1	1	2	2
Marcelo Daneris	PT								1	1	2	2
Guilherme Barbosa	PT									1	1	1
Total		9	8	4	4	25	21	15	12	16	64	89

TABELA 102 – NÚMERO DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO DE EDUCAÇÃO APROVADOS POR PARTIDO NO PERÍODO 2001-2008

Partido	Sigla	2001-2004	%	2005-2008	%	Total	%
Partido dos Trabalhadores	PT			31	48,4%	31	24,4%
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	6	21,4%	4	6,25%	10	27,6%
Partido Democrático Trabalhista	PDT	4	14,2%	4	6,25%	8	10,2%
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	5	17,8%			5	8,9%
Democratas	DEM						
Partido Comunista do Brasil	PCdoB			12	18,75	12	9,3%
Partido Progressista	PP	8	28,5%				
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	1	3,5%	1	1,5%	2	2,5%
Partido Popular Socialista	PPS	3	10,7%			3	5,3%

Comissões		1	3,5%	12	18,7%	71	11,1%
Total		28		64			

TABELA 103 – NÚMERO PEDIDOS DE INFORMAÇÃO APROVADOS POR TENDÊNCIA POLÍTICO-IDEOLOGICA NO PERIODO 2001-2008

Partidos	2001-2004	%	2005-2009	%	Total	%
Partidos de esquerda: PT – PCdoB-PPS	3	11,1%	31	77,5%	34	44,3%
Partidos de Centro PMDB-PDT –PTB- PSDB	16	59,2%	9	22,5	25	39,7%
Partidos direita PP-DEM	8	29,6	0		8	14,8%
Total	27		40		67	

**TABELA 104 – NÚMERO DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO APROVADOS POR LEGISLATURA
2001 - 2004**

2001	9
2002	8
2003	4
2004	4

2005-2008

2005	25
2006	21
2007	15
2008	12