

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

EDSON MACIEL PEIXOTO

A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO: “EM DISCUSSÃO”.  
“ENCERRADA A DISCUSSÃO”. “CHAMADA PARA VOTAÇÃO”.

VITÓRIA  
2015

EDSON MACIEL PEIXOTO

A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO  
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO: “EM DISCUSSÃO”.  
“ENCERRADA A DISCUSSÃO”. “CHAMADA PARA VOTAÇÃO”.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação,  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Vania Carvalho de Araújo

VITÓRIA

2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Setorial de Educação,  
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

P379a Peixoto, Edson Maciel, 1969-  
A atuação do legislativo municipal no processo de  
deliberação das políticas públicas para a educação : "em  
discussão", "encerrada a discussão", "chamada para votação". /  
Edson Maciel Peixoto. – 2015.  
243 f. : il.

Orientador: Vania Carvalho de Araújo.  
Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do  
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Câmaras legislativas. 2. Democracia. 3. Políticas públicas  
– Educação. I. Araújo, Vânia Carvalho de. II. Universidade  
Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO



## EDSON MACIEL PEIXOTO

### A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO: "EM DISCUSSÃO", "ENCERRADA A DISCUSSÃO", "CHAMADA PARA VOTAÇÃO"

Tese apresentada ao Curso de  
Doutorado em Educação da  
Universidade Federal do  
Espírito Santo como requisito  
parcial para obtenção do Grau  
de Doutor em Educação.

Aprovada em 21 de dezembro de 2015.

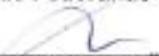
#### COMISSÃO EXAMINADORA

  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Vânia Carvalho de Araújo  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Regina Helena Silva Simões  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professora Doutora Gilda Cardoso de Araújo  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Vitor Amorim de Angelo  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Professor Doutor Eduardo Augusto Moscon Oliveira  
Instituto Federal do Espírito Santo

A meus pais (*in memoriam*), Ari e Nelsina, pelo exemplo de vida e de retidão. Sei que estão sempre olhando por mim.

A meus irmãos, Rosimar e Ary Marcus. O incentivo da família é imensurável.

À minha esposa, Ivanna, e a meus filhos, Paulo Geovani, Bruno e Lívia: meus portos seguros. A cumplicidade, o carinho, a compreensão e a força de vocês possibilitaram o primeiro passo e foram determinantes para eu passar pelos momentos mais difíceis desta caminhada. Sem vocês, nada; com vocês, tudo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela proteção, bênçãos e alertas que me concedeu em toda a minha vida, em especial, nestes últimos anos.

À minha orientadora, Profa. Dra. Vania Carvalho de Araújo. Obrigado por ter confiado e compartilhado seus conhecimentos e experiências. Obrigado pela possibilidade de troca de ideias nos mais diversos e diferentes locais, sempre com generosidade, atenção e preocupação. Obrigado pela formação acadêmica, profissional e pessoal que me proporcionou a cada encontro. Agradeço a leitura atenta e os caminhos que sempre apontou. Obrigado por ter apresentado novas possibilidades de estudo e de pesquisas. Obrigado pela parceria. Obrigado por tudo, minha sempre orientadora.

Agradeço à Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araújo, que me recebeu pela primeira vez na Universidade. Seu acolhimento fez-me querer estar na Ufes. Obrigado pelas aulas, por todos os ensinamentos que me propiciou, pela possibilidade de trocas. Obrigado por sua contribuição com a pesquisa, pelo tempo despendido com as leituras e pelas indicações teóricas e de análise que sugeriu.

Profa. Dra. Regina Helena Silva Simões, seus ensinamentos acadêmicos e profissionais foram muito importantes no processo de minha formação. Agradeço pelas contribuições que realizou e pelo tempo que dispensou desde a primeira banca até o processo de construção deste trabalho.

Obrigado Prof. Dr. Vitor Amorim de Angelo pela leitura sempre cuidadosa do trabalho. Com alertas e indicações pontuais e fundamentadas, tem contribuído sobremaneira com a pesquisa. Agradeço pelas diversas indicações e pela gentileza de compartilhar seus conhecimentos ao longo desta trajetória acadêmica.

Prof. Dr. Eduardo Augusto Moscon Oliveira, suas contribuições propositivas, a partir da leitura atenta, bem como as interlocuções que tem propiciado muito vêm colaborando com o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço aos colegas orientados da Profa. Vania pelas interlocuções e incentivos. Em especial à Luziane pela parceira que construímos desde o primeiro instante. Agradeço também aos colegas do Grupo de Pesquisa Infância, Educação, Sociedade e Cultura, coordenado pela Profa. Vania, pelas trocas, experiências e contribuições à pesquisa.

Agradeço a todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação da Ufes pelos momentos de aprendizagem que me foram possibilitados.

Agradeço aos funcionários da Câmara Municipal de Vitória pela receptividade à pesquisa e pela dedicação e celeridade na autorização para acesso e busca dos documentos que necessitávamos. Da mesma forma, agradeço à Sra. Cláudia Paiva Fernandes de Souza pela entrevista.

Agradeço ao Ifes – *Campus* Cachoeiro de Itapemirim – pela liberação de minhas atividades profissionais para o estudo de mestrado e à Capes pela concessão da bolsa de estudos, possibilitando aquisição de livros, materiais de apoio à pesquisa e viagens para apresentação de trabalhos acadêmicos no Brasil e em Portugal.

## RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a atuação do Legislativo de Vitória/ES no processo de deliberação das políticas para a educação, com a finalidade de compreender os modos de participação que se configuraram nesse processo. Para sua consecução, opta pelo estudo das instituições (normas, regras e procedimentos formais e informais que regulam as competências legislativas), a partir da vertente do neoinstitucionalismo (LIMONGI, 1994; HALL; TAYLOR, 2003, PERES, 2008; MARCH; OLSEN, 2008) e do processo de deliberação parlamentar (FERRAZ, 2007) pelo qual os projetos de lei tramitam. Essas opções foram motivadas pela preocupação com as condições possibilitadas pelas instituições que regulam as competências legislativas e com o *modus operandi* da atuação do Legislativo Municipal no processo de deliberação das políticas municipais de educação. Compreende a participação como complemento à democracia representativa (SANTOS; AVRITZER, 2009), possibilitando a constituição de uma prática de democracia participativa. A partir do estudo de caso, este trabalho foi desenvolvido por meio de um exame da Lei Orgânica, do Regimento Interno do Legislativo e dos 197 projetos de lei transformados em normas jurídicas que tramitaram no período de 1-1-1989 a 31-12-2014. Destaca, para uma análise detalhada, 20 projetos de lei considerados representativos das políticas educacionais com viés estruturante ao Sistema Municipal de Ensino. Ainda que revelados casos de “participação ativa” (LIMA, 2003), evidencia uma prática reduzida de democracia como característica preponderante da atuação do Poder Legislativo no período pesquisado. Prática configurada por: escassas conexões entre representantes e representados; desinteresse dos parlamentares em discutir a maioria das proposições sobre educação; limites e constrangimentos impostos pelas instituições que regulam o processo deliberativo, privilegiando a “não-participação” e a “participação passiva” (LIMA, 2003); intuito de manter a representação como prática hegemônica de tomada de decisão para garantir a estabilidade dos resultados. Evidencia essa prática reduzida de democracia o procedimento que encerra a discussão da maioria das proposições: “Em discussão”. “Encerrada a discussão”. “Chamada para votação”, sem quaisquer intervenções dos vereadores.

Palavras-chave: Legislativo Municipal. Democracia. Políticas públicas e educação.

## ABSTRACT

This study aims at analyzing the operation of the city council of Vitória, ES, Brazil in the process of enacting public education policies, so as to understand how the means of participation are configured in this process. We opt for the study of institutions (formal and informal norms, rules and procedures that regulate legislatures), based on the new institutionalism side (LIMONGI, 1994; HALL; TAYLOR, 2003; PERES, 2008; MARCH; OLSEN, 2008) and of the parliamentary deliberation process (FERRAZ, 2007) through which bills are considered by legislative bodies. These options were motivated by the concern about the conditions provided by the institutions that regulate legislative power and about the modus operandi of the Municipal Legislature in the deliberation process of consideration of municipal education policies. This study sees participation as a complement to representative democracy (SANTOS; AVRITZER, 2009), allowing participatory democracy practices to be built in the process of education policy consideration. Based on a case-study, this investigation was carried out through the exam of the organic law; the inside policy of the legislative power; and the 197 bills that went through legislatures from 1/1/1989 to 12/31/2014 before they were enacted. For an in-depth analysis, this study highlights 20 bills considered to represent education policies and had structuring features to the Municipal Education System. Although cases of “active participation” (LIMA, 2003) have been found, there was little practice of democracy as representative characteristic of the Legislative Power operation in the study period. This practice was characterized by poor connections between representatives and those they represent; disinterest of representatives to discuss most of the propositions about education; limitations and constraints imposed by institutions regulating the decision-making process, which encourages “non-participation” or “passive participation” (LIMA, 2003); willingness to keep legislature as a hegemonic decision-making process that ensures the stability of results. This reduced democratic practice is highlighted by the procedures that end the consideration of most propositions: “Under discussion”. “Discussion ended”. “Call for voting”, without any intervention by councilors.

Keywords: Municipal Legislature. Democracy. Education and public policies.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Média aritmética do quantitativo de servidores do Legislativo de Vitória.....	100
Gráfico 2 – Projetos de lei tramitados na Câmara Municipal de Vitória no período de 1-1-1989 a 31-12-2014. ....	120
Gráfico 3 – Proposições de políticas públicas para a educação municipal de Vitória no período de 1-1-1989 a 31-12-2014. ....	122
Gráfico 4 – <i>Status</i> final dos projetos de lei sobre a temática das políticas para a educação, tramitados no período de 1-1-1989 a 31-12-2014 no Legislativo de Vitória/ES. ....	125
Gráfico 5 – Organização das proposições transformadas em lei por temas.....	126
Gráfico 6 – Proposições transformadas em leis ordinárias, em análise. ....	130

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas .....	59
Figura 2 – Organograma da Câmara Municipal de Vitória .....	102
Figura 3 – Procedimento ordinário comum de elaboração de uma lei ordinária .....	108
Figura 4 – Fluxograma da tramitação de projeto de lei ordinária .....	112

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Elementos constituintes de cada uma das etapas do Ciclo das Políticas Públicas.....	60
Quadro 2 –	Formas de exercício da função legislativa da Câmara Municipal de Vitória: proposições, propositores e aplicações. ....	105
Quadro 3 –	Critérios para atribuição de <i>status</i> final aos projetos de lei .....	120
Quadro 4 –	Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e tema .....	130
Quadro 5 –	Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de acesso e permanência na escola .....	137
Quadro 6 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões .....	142
Quadro 7 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário .....	146
Quadro 8 –	Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais.....	159
Quadro 9 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões .....	161
Quadro 10 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário .....	161
Quadro 11 –	Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de financiamento da educação.....	169
Quadro 12 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões .....	172
Quadro 13 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário .....	175
Quadro 14 –	Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino .....	179
Quadro 15 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões .....	185
Quadro 16 –	Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário .....	190
Quadro 17 –	Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e <i>status</i> final .....	219

## LISTA DE SIGLAS

ADEs – Arranjos de Desenvolvimento Educacionais

AmeF – Avaliação Municipal do Ensino Fundamental

Assopaes – Associação de Pais e Alunos do Espírito Santo

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte

CE-Cefet/MG – Conselho de Ensino do Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica de Minas Gerais

Cefet/MG – Centro Federal de Educação Profissional e Tecnológica de Minas Gerais

Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CEU – Centro de Educação Unificado

CF – Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas

CF/1988 – Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

Cmeis – Centros Municipais de Educação Infantil

CMV – Câmara Municipal de Vitória

Comae/Vitória – Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Vitória

Comev – Conselho Municipal de Educação de Vitória

Comfuefun – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

CS – Comissão de Saúde e Assistência Social

CSS – Comissão de Saúde e Saneamento

CT – Comissão de Transporte

DEM/PE – Partido Democratas/Pernambuco

EC – Emenda Constitucional

Emefs – Escolas Municipais de Ensino Fundamental

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FG – Função Gratificada

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

Fundef – Fundo Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

Inep – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Impostos sobre a Renda e Proventos e Qualquer Natureza

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos

ITR – Imposto Territorial Rural

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OP – Orçamento Participativo

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PL – Projeto de Lei Ordinária

PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

Pnae – Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnate – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PSE – Programa Saúde na Escola

PT/MT – Partido dos Trabalhadores/Mato Grosso

RI – Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória/ES

Seme – Secretaria Municipal de Educação

Sindiupes – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1</b>	<b>O LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO: A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO E DAS INSTITUIÇÕES .....</b>	<b>28</b>
1.1	O (RE)DESENHO FEDERATIVO: MODELO COOPERATIVO E RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS .....	29
1.1.1	<b>A educação municipal no contexto da distribuição de competências: limites e possibilidades de atuação do Legislativo Municipal em matérias educacionais.....</b>	<b>41</b>
1.2	A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO .....	48
1.3	A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA AUTONOMIA NÃO IRRESTRITA DO FEDERALISMO E DAS INSTITUIÇÕES .....	56
<b>2</b>	<b>DEMOCRACIA EM DEBATE: TENSÕES ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DELIBERATIVO PARLAMENTAR .....</b>	<b>65</b>
2.1	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ALTERNATIVA OU COMPLEMENTO À REPRESENTAÇÃO? .....	65
2.2	A DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO PERSPECTIVA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	85
2.3	A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E DA PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS DOS PROCESSOS DELIBERATIVOS.....	93
<b>3</b>	<b>A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VITÓRIA NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>98</b>
3.1	O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VITÓRIA.....	98
3.2	O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	108
3.3	LIMITES E POSSIBILIDADES NO ACIONAMENTO DE PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....	113

3.3.1	<b>Espaços de participação da sociedade no âmbito do Legislativo: o que prevê o Regimento Interno da Câmara Municipal</b> .....	114
3.3.1.1	Modos de participação nas reuniões da Comissão de Educação .....	115
3.3.1.2	Modos de participação da sociedade civil no processo legislativo .....	117
3.4	<b>A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO DE VITÓRIA NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES SOBRE EDUCAÇÃO</b> .....	119
3.4.1	<b>Políticas públicas municipais para a educação: o contexto de Vitória</b> .....	119
3.4.1.1	Acesso e permanência na escola .....	133
3.4.1.2	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais .....	157
3.4.1.3	Financiamento da educação.....	166
3.4.1.4	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino .....	176
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>194</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>205</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>217</b>
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com a proponente do PL nº 201/2008.....	218
	APÊNDICE B – Proposições transformadas em lei para a educação municipal de Vitória (1989 a 2014) .....	219
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>239</b>
	ANEXO A – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 1989 a 2004.....	240
	ANEXO B – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 2005 a 2012.....	241
	ANEXO C – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 2013 .....	242
	ANEXO D – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 2014 .....	243

## INTRODUÇÃO

A atuação do Legislativo Municipal, no processo de deliberação das políticas para a educação, está relacionada com a opção feita pelos constituintes de 1987-1988 em manter o modelo federativo de organização do Estado brasileiro. Redesenhado a partir de um federalismo cooperativo e da inclusão dos municípios entre os entes federados autônomos, o Estado Nacional passou a ser formado mediante a reunião dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Portanto, houve, a partir da constituinte, uma reorganização do Estado brasileiro, tanto no que diz respeito à repartição de recursos fiscais e de competências para os entes federados, quanto na adoção do princípio da autonomia para organizá-los, administrá-los, governá-los e legislar sobre matérias de seus interesses, restritas aos limites constitucionalmente especificados. Em tais contextos, em se tratando do ente federado municipal, incluem-se os mecanismos de financiamento das políticas, de elaboração da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno do Legislativo, bem como a constituição do próprio governo e o exercício das competências administrativas, materiais e legislativas.

Em relação às políticas públicas para a educação, por serem entendidas como um serviço público destinado a todos, os constituintes exerceram um duplo movimento. Por um lado, centralizaram na União a competência tanto para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, quanto para vincular recursos fiscais destinados ao financiamento dos investimentos e gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por outro lado, repartiram, entre a própria União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as competências para a execução dessas políticas (competências materiais) e as competências legislativas para discipliná-las de acordo com o interesse local. Isso em função da condição de autonomia não irrestrita, diante da qual os entes subnacionais exercem suas competências.

O fato é que a escolha de um novo modelo de federalismo implicou, e não poderia ser diferente, consequências para a provisão das políticas públicas, principalmente

as de recorte social que passaram, predominantemente, a constituir atribuições municipais.

Em se tratando das políticas públicas municipais para a educação, a Constituição Federal especifica como competência material a promoção de meios de acesso à educação (BRASIL, 1988, art. 23, V), mediante a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º); e, como competências legislativas exclusivas, a elaboração de leis de interesse local (art. 30, I) de forma a complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). Nesse sentido, a competência legislativa será desenvolvida nos limites do interesse local, em matérias que se relacionam com a promoção de meios de acesso, prioritariamente ao ensino fundamental e à educação infantil, suplementando as diretrizes e bases da educação nos assuntos que aos municípios aprouver.

Sobre esses e outros temas que permeiam as políticas educacionais, nos diversos e diferentes entes federados, estudos podem ser desenvolvidos sob duas óticas, a das políticas sociais e a das políticas públicas. A escolha por uma dessas opções implica a adoção de formas diferenciadas no desenvolvimento da investigação, em função de possuírem objetos, objetivos e focos diferentes.

Esta diferenciação entre os estudos sobre as políticas públicas e sobre as políticas sociais justifica-se em razão do foco em que cada uma se concentra.

[...] estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como 'por quê' e 'como', os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como 'pano de fundo', e se concentram nas consequências da política, ou seja, o que a política faz ou fez (SOUZA, 2014, p. 71).

Nosso foco se volta para o processo legislativo, ou seja, para a tramitação dos projetos de lei na Mesa Diretora, nas Comissões e nas Sessões do Plenário, tendo a perspectiva de compreensão do "como" ocorreu a atuação do Poder Legislativo Municipal no processo de deliberação das políticas públicas para a educação.

A opção por realizar o estudo sobre as políticas públicas, adentrando na interioridade do processo deliberativo parlamentar, foi motivada, por um lado, pelo

pressuposto de que a lei é a imagem final de um determinado processo de construção de políticas públicas, cujos momentos de deliberação são passíveis de debates, uma vez que podem estar em jogo interesses, valores e crenças dos atores públicos e privados, a depender da importância e da expectativa que cada um dos atores tem sobre o tema em questão. Por outro lado, esta pesquisa foi motivada pela preocupação tanto com as condições possibilitadas pelas instituições (normas, regras e procedimentos, formais e informais) que regulam as competências legislativas, quanto pela relevância de compreender a atuação do Legislativo Municipal no processo de deliberação e o *modus operandi* dessa atuação.

Essa atuação pode se realizar pela via da democracia representativa, que limita a participação da sociedade ao processo político de escolha dos seus representantes, ou pela via da democracia participativa, que amplia a participação mediante a criação e a adoção de mecanismos que possibilitem o compartilhamento de experiências de outros atores sociais, conectando-os aos atores políticos. Portanto, nesta pesquisa, entendemos que a democracia participativa não equivale à democracia direta, tampouco é finalizadora da democracia representativa. Compreendemo-la como uma combinação de ambas.

As questões que se colocam em torno do Poder Legislativo também foram abordadas em nossa pesquisa de mestrado, quando procuramos evidenciar a relação entre instâncias colegiadas de representação e práticas de participação no processo de tomada de decisão do Conselho de Ensino do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CE-Cefet/MG), quanto à implementação, ou não, das políticas de educação profissional instituídas pelo Governo Federal (PEIXOTO, 2009).

Assim, nosso interesse pelos estudos em políticas públicas tem sido permanente em nossa trajetória acadêmica e em nossa atuação como docente na educação básica e no ensino superior.

Tais motivações instigaram-nos a analisar os modos de atuação do Poder Legislativo Municipal de Vitória, na etapa do processo deliberativo, tensionando as

práticas de democracia representativa e suas possíveis conexões com os mecanismos de participação da sociedade civil no âmbito do próprio Legislativo.

No Brasil, sobretudo na década final do século XX, algumas iniciativas foram tomadas no sentido de aproximar a população dos processos decisórios, no campo das instituições representativas da administração pública. Servem de exemplos, como formas de participação da sociedade, a elaboração do orçamento participativo, a instalação de Conselhos gestores de políticas sociais e a realização de fóruns, conferências e audiências públicas, com vistas a debater temas de interesse comum, os quais podem subsidiar a apresentação de proposições de políticas públicas. Muitos desses processos participativos são instituídos no âmbito do Poder Executivo, por se tratar de temas voltados para o exercício das competências materiais atribuídas constitucionalmente aos entes federados.

No caso do Poder Legislativo, a Constituição de 1988 prevê algumas práticas de participação que, quando acionadas, possibilitam a combinação da participação popular com representação política, estreitando a relação entre a sociedade e o Poder Legislativo. Entre essas práticas estão o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Os papéis do Poder Legislativo, nesses casos, são: convocar o plebiscito; autorizar o referendo; acolher e submeter ao processo legislativo os projetos de lei de iniciativa popular. O Poder Legislativo exerce sobre essas práticas de cidadania ativa, para utilizar a expressão de Benevides (2003), competências exclusivas para a realização de audiências públicas com a participação de entidades da sociedade civil, possibilitando a conexão entre representantes e representados.

As práticas de participação popular, tanto as relacionadas com o Poder Executivo, quanto com o Poder Legislativo, são, para Santos e Avritzer (2009), ações que combinam a democracia representativa com mecanismos de democracia participativa, complementando-as. Assim, a participação pode substituir, pelo menos em parte, o processo de formulação e deliberação de políticas públicas utilizado pelo modelo hegemônico de democracia representativa, provocando, dessa forma, o que os autores chamam de “[...] reinvenção da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 55).

No caso dos parlamentos municipais, as possibilidades dessa complementaridade foram impulsionadas, principalmente a partir da Carta Constitucional de 1988 e em função de as Constituições Estaduais e das leis orgânicas municipais também preverem a implementação de canais e práticas de participação da sociedade no exercício das funções de legislar e de fiscalizar, típicas do Poder Legislativo. Na Constituição do Estado do Espírito Santo, por exemplo, estão descritos, em seus arts. 4º, 5º, 45 e 69,<sup>1</sup> mecanismos de participação popular no processo legislativo estadual, espelhados na Constituição Federal de 1988, sem nenhum acréscimo. No caso dos municípios, a autonomia para a organização dos Legislativos, por meio da Lei Orgânica e do Regimento Interno, pode refletir na adoção de diferentes práticas e dinâmicas de participação em cada um dos municípios brasileiros, o que resulta na individualização da atuação dos parlamentos.

Tomar essas questões como tema de pesquisa implica trazer à cena tanto as competências legislativas municipais, advindas do modelo de federalismo adotado pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, a qual inclui o município como ente federado e detentor de responsabilidades e competências, quanto a dinâmica dos atos do processo legislativo (iniciativa de lei, deliberação parlamentar, deliberação do Executivo, promulgação e publicação), que ocorrem na formulação das políticas públicas. Esse tema é tensionado pela perspectiva de uma “reforma da democracia” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006), que

---

<sup>1</sup> “Art. 4º Todos têm direito a participar, pelos meios legais, das decisões do Estado e do aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no processo legislativo.

Parágrafo único. O Estado prestigiará e facultará, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e execução das políticas públicas em seu território, como também no permanente controle popular da legalidade e da moralidade dos atos dos Poderes Públicos.

Art. 5º Fica assegurado, na forma da lei, o caráter democrático na formulação e execução das políticas e no controle das ações governamentais através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil.

[...]

Art. 45. O controle dos atos administrativos será exercido pelos Poderes Públicos e pela sociedade civil, na forma que dispuser a lei.

§ 1º O controle popular será exercido, dentre outras formas, por audiência pública e recurso administrativo coletivo, e alcançará, inclusive, a fiscalização da execução orçamentária.

[...]

Art. 69. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco Municípios com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um dos Municípios” (ESPÍRITO SANTO, 1989).

combina práticas de democracia participativa com instituições colegiadas de representação política.

Sobre essa temática, relacionada com a área da educação municipal, poucos foram os trabalhos realizados em nível de pós-graduação *stricto sensu*, no período analisado. Na pesquisa que realizamos no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), detivemo-nos ao período de 2011 e 2012.<sup>2</sup> Utilizamos os descritores “Legislativo Municipal” e “Câmara Municipal”, anexando-os ao termo “participação” e “educação”. Dessa busca, encontramos 30 trabalhos que se aproximaram mais do tema proposto. Dentre eles, privilegamos os três que mais se relacionam com a pesquisa que ora apresentamos, os quais passamos a apresentar, em linhas gerais.

A dissertação de Basílio (2008) buscou analisar o processo legislativo de formulação das políticas públicas sobre drogas no município de Vitória, no período de 1999 a 2005, questionando o papel do Legislativo Municipal na formulação de políticas sobre drogas. Tal pesquisa possibilitou identificar que, no âmbito da Câmara de Vitória, o processo legislativo é longo e enredado por interesses divergentes, confrontos e negociações entre instâncias e atores na elaboração de políticas públicas.

Em relação aos descritores “Câmara Municipal” e “Educação”, identificamos a tese defendida por Barcellos (2012), cujo objetivo foi descrever e analisar a contribuição da Câmara Municipal na construção do ordenamento legal do campo da educação proposto pelo Poder Legislativo de Porto Alegre/RS, no período de 2001 a 2008. Problematicando a contribuição do Legislativo na formulação de políticas públicas de educação, o autor aponta a pouca capacidade legislativa dos vereadores em função das limitações que sofrem em sua relação com o Poder Executivo.

---

<sup>2</sup> A utilização exclusiva dos anos 2011 e 2012 para a pesquisa, na base de dados da Capes, ocorreu em função de uma revisão e atualização das informações no portal daquela Coordenação. Em texto explicativo, informam que “[...] apenas os trabalhos defendidos em 2012 e 2011 estão disponíveis. Os trabalhos defendidos em anos anteriores serão incluídos aos poucos” (CAPES, acesso em 25 fev. 2015).

No que diz respeito às práticas de participação, identificamos a tese de Brelàz (2012), inserida no campo da Administração Pública e Governo, a qual objetivou examinar o processo de institucionalização da participação da sociedade civil na Câmara Municipal de São Paulo, por meio da análise das audiências públicas do orçamento, tomando por referência os debates sobre a democracia representativa e a participação da sociedade civil. Na apreciação dos dados, concluiu a autora que havia uma tutela da sociedade civil pelo Poder Legislativo, fato demonstrado pela baixa divulgação das audiências, bem como pela realização destas em horários de difícil participação popular.

Além do importante arcabouço teórico sobre a participação da sociedade civil que a autora possibilitou conhecer, há, na pesquisa de Brelàz (2012, p. 229), um pressuposto com o qual comungamos em nosso estudo, qual seja, a democracia participativa não substitui a democracia representativa, portanto é positiva “[...] a atuação da sociedade civil que busca integrar e influenciar a definição de políticas públicas, a fim de melhorar as decisões tomadas e como forma de controle social”. Não obstante reconhecermos que a ampliação de oportunidades de participação pode ampliar a própria participação, a institucionalização de práticas participativas não nos parece capaz de garantir um tomar parte efetivo da sociedade nos trabalhos legislativos. A participação implica

[...] um *tomar parte pessoalmente*, e um tomar parte desejado, *auto-ativado*. Ou seja, participação não é um simples ‘fazer parte de’ (um simples envolvimento em alguma ocorrência), e menos ainda um ‘tornado parte de’ involuntário. Participação é *movimento próprio* e, assim, o exato inverso de ser posto em movimento (por outra vontade), isto é, o oposto de mobilização (SARTORI, 1994a, p. 159, grifo do autor).

Assim, a criação de espaços institucionalizados de participação pode servir tanto para aproximar os cidadãos do processo de deliberação parlamentar, quanto para fazer com que permaneçam como letra morta nos dispositivos legais, atendendo a dispositivos constitucionais compulsórios. Mesmo no caso de a instituição desses espaços de participação ocorrer a partir de demanda da sociedade civil, eles serão letra morta, se a mobilização encerrar-se com a aprovação da lei e não permanecer até sua implementação de fato.

Já as instituições (normas, regras e procedimentos formais e informais), ao prescreverem a forma de funcionamento da instituição política, esboçando o desenho sobre o qual a democracia política trilhará, podem: provocar a aproximação ou o distanciamento dos cidadãos dos processos decisórios; facilitar ou dificultar a participação popular nos trabalhos legislativos; ampliar ou restringir as práticas democráticas do parlamento municipal. Nesse sentido, o Legislativo pode ser entendido, por um lado, como arena de deliberação e, por outro, como “[...] uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas [as instituições] são atores políticos em si” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127).

Nesse contexto, o estudo das instituições, ou seja, o institucionalismo, emerge como categoria que procura explicar os resultados políticos a partir das limitações, constrangimentos e permeabilidades presentes nas normas que ordenam o funcionamento legislativo – no caso do município a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal – e influenciam o comportamento dos atores no exercício de suas competências legislativas.

O exercício dessa competência, no âmbito do Poder Legislativo, é afetado, entre outros fatores, pelas instituições “[...] à medida que elas delimitam e tornam possíveis determinados cursos de ação” (PRZEWORSKY, 1995, p. 83-84). Por exemplo, quais competências legislativas o Poder Legislativo local pode exercer em matéria educacional? Quais são os temas que não podem ser legislados localmente? Quem controla a agenda legislativa? A resposta a essas questões independe das preferências dos atores ou dos partidos aos quais estão filiados. As regras e as normas, tanto exógenas quanto endógenas ao Poder Legislativo, possibilitam-nos encontrar respostas a esses e outros questionamentos que organizam o funcionamento do processo legislativo e o comportamento dos atores no âmbito das arenas políticas. As instituições estão previstas nos regimentos, regulamentos, constituições, leis positivadas (formais) e em acordos, convenções, rotinas ou procedimentos (informais). Essas instituições acabam por constranger e limitar a autonomia, o comportamento e a atuação dos atores políticos no processo de formulação e deliberação das políticas públicas.

Esta pesquisa detém o olhar sobre o processo de deliberação parlamentar, compreendendo-o como parte da fase constitutiva das políticas públicas para a educação e que se desenvolve no âmbito do Legislativo Municipal de Vitória/ES. Essa opção decorre do fato de localizar-se, nessa instituição representativa, o espaço em que todos os projetos de lei são tramitados, independentemente de terem sido originados pelo próprio Poder Legislativo, pelo Poder Executivo ou, ainda, por iniciativa popular. Tais projetos são passíveis de discussões e debates no decorrer do processo de deliberação parlamentar, uma vez que podem representar interesses comuns ou conflitantes, culminando na aprovação ou na rejeição da matéria por parte do Poder Legislativo. Essa dinâmica pode configurar diferentes modos de atuação do Legislativo em sua relação com a participação exercida pela sociedade civil.

A combinação entre instituição colegiada representativa e processos de participação da sociedade civil, seja na forma de criação de canais, seja na adoção de ações práticas participativas no processo legislativo, implica a perspectiva de uma democracia participativa que se diferencia da democracia representativa pela ideia da complementaridade entre elas e não pela extinção da representação.

Desse modo, considerando o tensionamento entre democracia representativa e democracia participativa, objetivamos analisar a atuação do Legislativo de Vitória/ES, com a finalidade de compreender os modos de participação que se configuraram no processo de deliberação das políticas para a educação, no período de 1989 a 2014.

Nesse interstício, optamos por investigar as sete legislaturas da Câmara Municipal de Vitória (1989-1992, 1993-1996, 1997-2000, 2001-2004, 2005-2008, 2009-2012 e 2013-2014). A obrigatoriedade da criação da Lei Orgânica Municipal, a elevação do município a ente federado e a repartição de competências – entre elas, aquelas afetas à educação – originaram-se na Constituição Federal promulgada em 15 de outubro de 1988 e se constituíram em algumas das principais motivações para a adoção do marco inicial da pesquisa.

A partir de um estudo de caso, organizamos esta investigação em duas partes. Na primeira, por meio de um estudo exploratório, pesquisamos a Lei Orgânica do município de Vitória/ES, o Regimento Interno da Câmara Municipal, em vigor a partir de janeiro de 2014, bem como o banco de dados “produção legislativa”, disponível no portal da Câmara Municipal de Vitória. A escolha desses documentos ocorreu por considerarmos que, neles, algumas pistas seriam possíveis de serem encontradas, de forma a evidenciar os modos de participação da sociedade civil previstos nos documentos oficiais, bem como a produção legislativa sobre a temática educacional no interstício temporal eleito para a pesquisa.

Constam no banco de dados 517 projetos de lei que tramitaram na Câmara Municipal de Vitória, tendo por temática as políticas educacionais, conforme identificado no *site* da Câmara Municipal de Vitória, na plataforma “produção legislativa”, a partir de três descritores: ensino, educação e escola.

Na segunda parte da investigação, destacamos as proposições que foram transformadas em lei, em função de cumprirem todo o trâmite legislativo e, assim, possibilitar uma análise completa do processo deliberativo. Entre essas, escolhemos, para uma análise detalhada, 20 proposições que julgamos representar políticas educacionais com viés estruturante ao Sistema Municipal de Ensino, cujos pormenores se constituíram como parte principal da pesquisa.

Para tanto, foi necessário acessar os projetos de lei, pareceres, atas, notas taquigráficas, gravações audiovisuais de reuniões da Comissão de Educação, Cultura e Esporte e de Sessões do Plenário. A escolha por esses instrumentos de pesquisa ocorreu por entendermos como necessária a reconstrução do processo deliberativo das proposições, como forma de evidenciar os atores políticos e sociais, bem como os modos de participação que se configuraram no processo de deliberação das políticas para a educação. Assim, lançando mão, principalmente, das notas taquigráficas e das gravações da TV Câmara,<sup>3</sup> foi possível o acesso aos

---

<sup>3</sup> A TVCamaraWeb disponibiliza *on-line* acesso às gravações audiovisuais das reuniões das Comissões, das Sessões do Plenário e de Audiências Públicas desde 2-2-2012. O acesso às gravações anteriores foi requerido ao Departamento de Comunicação da Câmara que nos atendeu, possibilitando uma cópia de DVDs e fitas audiovisuais.

chamados eventos do Legislativo de Vitória (reuniões nas comissões e no plenário), nos quais estavam em pauta os projetos de lei escolhidos para análise.

Em relação à escolha do município de Vitória, justifica-se, entre outros motivos, pelo fato de ele possuir uma imagem de ente federado que busca incorporar em sua gestão princípios de democratização. Silva e outros (2009, p. 20), referindo-se à gestão do Poder Executivo de Vitória, afirmam que a “[...] criação de canais, visando à democratização da gestão, tem se constituído numa prática constante desde 1989, [...] tais como orçamento participativo, Conselhos gestores, fóruns da cidade e comissões populares”.

No que se refere ao âmbito da participação popular, as autoras também explicitam que os canais de participação abertos à população, durante a década de 1990, conferem à Prefeitura de Vitória “[...] ampla visibilidade pública, fazendo com que ela ostente uma imagem positiva no cenário brasileiro, à medida que incorpora formas institucionais garantidoras da participação” (SILVA et al., 2009, p. 31). Outro autor que destaca o município de Vitória, no que se refere à participação popular, é Mendonça (2000), ao pesquisar sobre os sujeitos da participação no âmbito da gestão da escola nas capitais dos Estados brasileiros. Enfatiza o autor a decisão do sistema de ensino de Vitória de ampliar a participação dos segmentos da comunidade nos Conselhos de Escola para além da comunidade escolar, a partir de representantes dos movimentos populares. Assim, reforça a ideia da singularidade dos entes federados e de seus Poderes Públicos constituídos.

Da mesma forma, a opção por constituir um sistema de ensino próprio, nos anos iniciais de vigência da LDB/1996, conferiu ao município de Vitória um pioneirismo no cenário espírito-santense.<sup>4</sup> A opção desafiadora implicou conquista de autonomia para a formulação e deliberação de políticas públicas para a educação, de modo a suplementar somente a legislação federal, uma vez que, constituído como Sistema

---

<sup>4</sup> Trata-se de uma opção, pois, não obstante a LDB/1996, no art. 8º, especificar que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996), o art. 11, § único, admite que “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996). Vitória optou por constituir sistema próprio de ensino em 27 de julho de 1998, por meio da Lei Municipal nº 4.747. No Estado, até o ano de 2014, dos 78 municípios, 26 tinham sistema próprio de ensino (33%).

Municipal de Ensino, “[...] o município pode tornar concreto seu projeto próprio de educação, subordinado somente às normas nacionais” (BORDIGNON, 2009, p. 39).

Assim, para responder às questões da pesquisa, este trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro, desenvolvemos uma reflexão acerca da questão federativa, redesenhada na Constituição Federal de 1988, com ênfase, inicialmente, aos limites e às possibilidades de atuação do Poder Legislativo Municipal no exercício de sua função de legislar em matérias educacionais. Em seguida, procuramos evidenciar o conceito de instituições, compreendendo-as como um dos atores do processo legislativo, destacando sua capacidade de influenciar a atuação dos demais atores e a construção das políticas públicas.

No segundo capítulo, a categoria democracia foi colocada em evidência e sobre ela apusemos algumas adjetivações, com o objetivo de tensionar sua dimensão política. A proposta foi colocar em debate a representação e a participação da sociedade no processo deliberativo das políticas educacionais que ocorrem no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Assim, discutindo alguns canais e práticas que favorecem a participação direta da sociedade, destacamos a ideia de complementaridade da democracia representativa, sustentando essa concepção a partir da arquitetura de participação que conecta representantes e representados, o que constitui a base central da democracia participativa.

A pesquisa de campo foi apresentada no terceiro capítulo, momento que evidenciamos a atuação do Poder Legislativo de Vitória e os modos como se configuraram a participação da sociedade nos processos deliberativos de algumas políticas para a educação que tramitaram no período de 1989 a 2014. Abordando essas evidências, discutimos a respeito da prática democrática cuja dinâmica tomou lugar no âmbito do Poder Legislativo de Vitória.

## **1 O LEGISLATIVO MUNICIPAL E O PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO: A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO E DAS INSTITUIÇÕES**

Este capítulo toma, como pressuposto inicial, a ideia de que diferentes desenhos constitucionais, com seus modelos de organização político-administrativa produzem interações específicas, gerando resultados políticos diversos. Dessa forma, entendemos que o conjunto de instituições (regras e normas formais) que foram criadas – e ainda o são por meio de emendas constitucionais e leis infraconstitucionais – para colocar em funcionamento o modelo federativo de cooperação influencia o processo de formulação das políticas públicas municipais. Isso ocorre à medida que afetam as relações intergovernamentais e a atuação dos tomadores de decisões políticas. Tais decisões são moldadas pelas instituições que regulam a distribuição de competências, a repartição de recursos fiscais e o gerenciamento das relações inter e intragovernamentais.

Diante do exposto, tomamos como ideia central que as instituições, como objeto de investigação política, “[...] são fatores de constrangimento/restrrição às e de moldagem/estruturação das ações, pois limitariam seus cursos de ação possíveis [...]” (PERES, 2008, p. 64) estabelecendo, entre estes, uma escala de racionalidade. As instituições revelam-se como importantes variáveis explicativas da atuação dos tomadores de decisão no processo de formulação de políticas públicas.

Tomando como objeto de pesquisa o ente federado municipal, mais especificamente o Poder Legislativo, interessa-nos investigar, neste capítulo, os limites e as possibilidades de atuação do Poder Legislativo Municipal no que diz respeito à função de legislar em matérias educacionais, bem como demonstrar a capacidade de as instituições, como um dos atores do processo legislativo, influenciarem os demais atores políticos e sociais no que se refere à sua participação no processo de construção das políticas públicas.

## 1.1 O (RE)DESENHO FEDERATIVO: MODELO COOPERATIVO E RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS

Etimologicamente, o vocábulo federação provém do latim *foederātīō –ōnis*, que significa “[...] união política entre estados ou nações, aliança” (CUNHA, 2010, p. 288) e também é relacionado com “[...] se fiar, confiar-se, acreditar” (CURY, 2010, p. 152), derivado do latim *fidēs*.

Nesse contexto, o federalismo, como modelo de organização do Estado, caracteriza-se como “[...] pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas para finalidades comuns” (ARAÚJO, 2013, p. 34), formando “[...] uma só entidade soberana: o Estado Nacional” (CURY, 2010, p. 152).

A federação é a forma de organização política e administrativa adotada pelo Estado brasileiro, desde a sua formação como República. Os debates em torno da organização federativa iniciaram-se, no Brasil, durante o período de permanência da Família Real, mais especificamente em função da chamada “Revolta do Porto”, ocorrida em 1820, na cidade do Porto-Portugal, sob inspiração liberal e com viés colonialista. As discussões sobre centralização e não centralização do poder no Governo Central, distribuição de competências e reponsabilidades, repartição da carga tributária são parte de um histórico do federalismo que acabou por criar um ambiente propício, a partir da Proclamação da República, para a adoção, no Brasil, da forma de organização federativa associado à ideia do rompimento com a excessiva centralização político-administrativo-organizacional característica dos períodos monárquico e imperial (ARAÚJO, 2013; CURY, 2006).

Assim, proclamada a República, em 15 de novembro de 1889,<sup>5</sup> adotou-se, como forma de organização do Estado brasileiro, o federalismo, constituindo-se, inclusive, como cláusula pétrea,<sup>6</sup> exceto na Constituição de 1937, em todas as demais Constituições da República (1891, 1934, 1946, 1967 e 1988).

---

<sup>5</sup> O Decreto nº 01, de 15 de novembro de 1889, dispõe sobre essa condição, no art. 1º: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira – a República Federativa” (BRASIL, 1889).

<sup>6</sup> Cláusula pétrea é um “Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil

No decorrer do período republicano, a organização federativa configurou-se a partir da perspectiva ora da ampliação, ora da redução da autonomia dos entes subnacionais, sendo essa característica traço histórico do federalismo brasileiro.

Perpassando por períodos nos quais os Estados eram mais fortes, política e economicamente do que a União, uma vez que neles se concentrava o poder decisório – características do modelo de federalismo centrífugo –, bem como por outros períodos marcados por uma forte concentração e centralização do poder da União sobre os entes subnacionais, tanto na formulação do desenho quanto na tomada de decisões e execução das políticas – federalismo predominantemente centrípeto –, o Estado brasileiro aporta no período da redemocratização política sob os princípios constitucionalmente proclamados de um federalismo de cooperação. O objetivo desse modelo era promover o equilíbrio de poderes entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de forma a não haver atuação isolada, mas em cooperação entre os entes federados, estabelecendo, assim, “[...] laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2010, p. 153).

O federalismo de cooperação, como desenho da organização do Estado brasileiro, concentra-se no tripé: municípios elevados à categoria de entes federativos autônomos; repartição fiscal e de competências; e relações intergovernamentais de cooperação. Uma das características distintivas desse (re)desenho da organização federativa do Estado brasileiro foi a inclusão dos municípios como entes federativos autônomos, equiparando-os à União, aos Estados e ao Distrito Federal, formando um federalismo de perfil tridimensional. É nesse sentido que, nos termos da Constituição Federal de 1988, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, [...]” (BRASIL, 1988, art. 18). Trata-se, portanto, o município, de um ente federado autônomo e não soberano.

---

de 1988 estão dispostas em seu artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais” (CLÁUSULA PÉTREA, acesso em 10 out. 2014).

A autonomia dos municípios caracteriza-se, por um lado, pelas restrições prescritas nas normas constitucionais, notadamente, “[...] pelo fato de que suas competências, recursos financeiros, áreas de atuação e gastos são determinados pela Constituição federal ou por legislação infraconstitucional federal” (SOUZA, 2013, p. 99); e, por outro lado, pela capacidade de auto-organização, de autolegislação, de autogoverno e de autoadministração. A auto-organização implica uma inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, qual seja: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos [...] e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado [...]” (BRASIL, 1988, art. 29, *caput*).

Votada e aprovada por maioria absoluta (2/3), ou pelo chamado quórum qualificado dos membros da Câmara Municipal, as Leis Orgânicas possuem como função a organização e o funcionamento dos municípios para o exercício das competências privativas, comuns, concorrentes e suplementares, observados os princípios constantes nas Constituições Federal e Estadual, aplicáveis aos municípios.

O autogoverno municipal implica a autonomia para constituir seu próprio governo, sem interferência direta estadual ou federal. A Constituição Federal de 1988 atende a essa condição, ao garantir a “[...] eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País” (BRASIL, 1988, art. 29, I).

No que diz respeito às decisões municipais, estas recaem sobre dois Poderes, teoricamente independentes e harmônicos entre si: Executivo e Legislativo. A separação bipartite ocorre, diferentemente dos demais entes federados, cuja separação é tripartite, em função de a Constituição Federal não prever a possibilidade de criação, no município, do Poder Judiciário próprio. Os municípios e as entidades de direito público e privado, de acordo com o caso em litígio, recorrem ao sistema jurídico estadual ou federal. Sobre os Poderes Executivo e Legislativo, ordenam-se as características de independência e harmonia no exercício de suas funções, o que, em princípio, implicaria a existência de atribuições específicas no

processo político-administrativo, ao mesmo tempo em que as exerceria de forma a convergirem para um propósito comum para o município.

No entanto, essa formatação rígida de divisão dos poderes parece flexibilizar-se à medida em que Executivo e Legislativo se sobressaem em funções que são típicas, mas não exclusivas, do outro Poder. Como no caso da função de legislar que, própria do Poder Legislativo, pode ser dificultada pelo Executivo no caso de encaminhamento de um número grande de proposições com requerimento de urgência que lhe dá prioridade na pauta. Ao contrário, quando o Legislativo se utiliza de sua prerrogativa e derruba um grande quantitativo de vetos apostos pelo Executivo, acaba por reduzir a função deliberativa complementar do Poder Executivo. Assim, na dinâmica do processo legislativo, o que parece de fato ocorrer é que a formatação de atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, prevista constitucionalmente, se ressignifica na prática e repercute na capacidade propositiva de políticas públicas dos Poderes municipais.

Outra característica da autonomia municipal é a autolegislação, isto é, a autonomia dos municípios na formulação de políticas e edição das suas próprias normas legais, “[...] sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988, art. 30, I) e de forma a “[...] suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988, art. 30, II). Ambas as competências não são precisas quanto à sua aplicação, gerando com isso apontamentos jurídicos diversos.

Na esfera jurídica, a ideia do predomínio do “interesse local” sobre o dos demais entes federativos ganhou relevância. Nesses termos, Castro (2001, p. 55, grifos do autor) afirma: “O interesse local traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo que ele não fosse o único interessado, desde que seja o *principal*. É a sua *predominância*; [...]”. Reconhecendo esse caráter de predomínio local, Costódio Filho (2000, p. 84) acrescenta o entendimento de que, “[...] ainda que possam ser considerados de interesse predominantemente local, hão de ser tratados, na via legislativa, [...] sempre respeitada a repartição constitucional de competências”.

Quanto ao caráter suplementar da competência legislativa dos municípios, o termo suplementar também gera diferentes postulados. Gabriel (2010, p. 8) afirma ser um

termo “[...] impreciso, porque pode significar complementar (complementar uma presença) ou suprir (suprir uma ausência)”. Restringindo um pouco a definição, o termo suplementar “[...] pressupõe o principal, o anterior, passando a ser adicional, qualificativo da norma resultante da competência. Pressupõe, pois, a existência da norma federal e/ou estadual” (CASTRO, 2001, p. 228).

Assim, não tendo o município a prerrogativa constitucional de exercer a competência legislativa concorrente com os demais entes federados (União, Estados e o Distrito Federal), conforme prescrito no art. 24 da Constituição Federal, ele exerce, nos aspectos em que forem de sua alçada, competência legislativa suplementar, de modo a complementar normas gerais para o exercício das competências materiais comuns e exclusivas positivadas, respectivamente, nos arts. 23 e 30 da Constituição Federal. Nesses termos, Costódio Filho (2000, p. 86) afirma que “[...] compete aos municípios legislar em complemento à legislação federal e à estadual, vedada a invasão do campo das competências privativas da União, dos Estados-membros ou do Distrito Federal”.

Apesar da autonomia municipal para legislar de acordo com o interesse local e, de forma suplementar, indicar a primazia – não a hierarquia – da legislação federal no contexto de uma coordenação federativa, o exercício da competência legislativa, por parte do município, implica a elaboração de políticas públicas que possibilitarão o desenvolvimento das competências materiais outorgadas a esses entes federados. Sendo assim, o Legislativo Municipal poderá apresentar e apreciar matérias que visem à implementação das políticas deliberadas e decididas no âmbito da União e também complementar políticas existentes, desde que não afronte normas das esferas federal e estadual e que sejam de interesse local.

Por fim, a autoadministração, por parte dos municípios, implica a capacidade de desenvolvimento autônomo das atividades administrativas que operacionalizam as suas competências materiais, legislativas e fiscais.

*Grosso modo*, sobre os municípios, desde o seu reconhecimento como ente federado, diferentes e diversos efeitos vêm sendo produzidos, quais sejam: a ampliação da capacidade financeira e do acesso à matriz tributária; o desafio da

implementação de políticas sociais descentralizadas pela União e pelos Estados; a limitação dos gastos, a partir da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); o controle sobre a utilização dos recursos; e a distribuição de competências.

Competência, etimologicamente, provém do latim *competentia*, que significa “[...] capacidade, habilidade, aptidão, idoneidade” (CUNHA, 2010, p. 166). E, também, do latim *com-petēre*, referindo-se a “[...] disputar, rivalizar, pertencer por direito, ser da competência, caber” (CUNHA, 2010, p. 166). No âmbito do Direito Constitucional, ora é utilizado para designar as atribuições dos entes federados, ora para se referir às responsabilidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entre outros.

No âmbito do direito público, [...] competência é poder jurídico, pertencente à categoria função e atribuído pelo ordenamento jurídico a dada pessoa jurídica ou agente público, para ser exercido não em proveito próprio, senão em prol do interesse público, mediante os procedimentos previstos em lei (COSTÓDIO FILHO, 2000, p. 30).

Assim, quando nos referimos às competências, aludimos ao campo de atuação legislativa e executiva dos Poderes de determinado ente federado. Atuação sobre a qual incidem disputas por mais recursos e menos responsabilidades, mas que deveria levar em consideração a capacidade de cada ente federado em exercê-la, de modo a equacionar as desigualdades que caracterizam municípios e Estados brasileiros.

Sob o aspecto jurídico-político do federalismo cooperativo, as competências repartidas entre os entes federados são classificadas como administrativas ou materiais e legislativas. Constitucionalmente, elas estão descritas como exclusivas, privativas, concorrentes, comuns e suplementares. As competências materiais (exclusivas e comuns) estão previstas nos arts. 21 e 23 da Constituição Federal, enquanto as competências legislativas (exclusivas, privativas, concorrentes e suplementares) constam dos arts. 22, 24 e 25.

A competência legislativa refere-se ao “[...] poder que se confere a um determinado ente federado, para legislar sobre determinados assuntos para os quais ficam traçados os limites em relação às matérias” (ARAÚJO, 2010, p. 234), ou seja, atribui ao ente federativo capacidade legiferante nos limites da autonomia a ele concedida.

A competência material, por sua vez, designa o rol das atividades de natureza político-administrativa sobre as quais o ente federativo poderá atuar.

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades no âmbito da formulação de normas ou da sua realização material,

[...] a competência distingue em: (a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais [...]; (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação [...]; (c) comum, cumulativa ou paralela, [...] que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente [...]; (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: (d1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais [...]; (e) suplementar, [...] significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas [...] (SILVA, 2005, p. 481).

Assim, no exercício das atribuições legislativas e materiais, sobre os Poderes Públicos incidirão os efeitos provocados tanto pela extensão das competências, quanto pelos limites da sua autonomia. Ambas tratadas, no Brasil, como matérias de âmbito constitucional.<sup>7</sup> Por sua vez, a não observância desses aspectos pode implicar normas inconstitucionais, seja em seu aspecto formal subjetivo – vício de competência da iniciativa –, seja em seu aspecto material, em virtude do avanço no limite da autonomia do ente na realização dos atos administrativos.

O atendimento às competências materiais repartidas entre os entes federados resulta em necessidade de aporte de recursos financeiros que se coloquem *vis-à-vis* às suas responsabilidades. Trata-se do que se convencionou denominar de “federalismo fiscal”, ou seja, o modelo sobre o qual “[...] os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades” (REZENDE, 2010, p. 71).

---

<sup>7</sup> Souza (2013, p. 98) argumenta que essa característica de “[...] constitucionalização dos detalhes das políticas não é usual nos demais países, notadamente das que transformam alguns direitos sociais em políticas, opção que guiou a Constituição de 1988, mas que foi ainda mais aprofundada nas emendas”. Entendemos que essa constitucionalização relaciona-se tanto com o controle da constitucionalidade pelo Poder Judiciário, quanto com a coação e abrangência a todos os destinatários das políticas.

No caso dos municípios, a matriz fiscal compõe-se das receitas advindas da arrecadação de impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) e sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Além desses impostos, os municípios contam com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferido pela União, correspondente ao percentual de 24,5% da arrecadação com os impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI). Também compõem a cesta tributária os recursos provenientes de 50% do valor arrecadado pela União sobre o Imposto Territorial Rural (ITR) das propriedades localizadas no respectivo município, e os impostos arrecadados pelos Estados. Estes repassam aos municípios a cota-parte de 50% do valor arrecadado sobre o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), dos veículos licenciados nos respectivos municípios e 25% dos valores arrecadados sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), repartidos entre os municípios a partir do Índice de Participação dos Municípios, apurados e divulgados anualmente pelas Secretarias Estaduais de Fazenda.

Essa cesta – aliás, muito rasa – de recursos fiscais que engloba a totalidade dos recursos públicos à disposição dos municípios não é de livre utilização pelos gestores municipais. As normas constitucionais, suas emendas e leis complementares vincularam percentuais de receitas para determinadas políticas, bem como delimitaram a utilização dos recursos. Nesse aspecto, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sancionada no mês de maio, do ano 2000, essa lei complementar exerce o papel de controle sobre os gastos dos entes federados e sobre os modos de gestão orçamentário-financeira exercida pelos governos. Destaque para: a) a necessária vinculação entre gastos e a indicação de fontes de recursos; b) a limitação de gastos com pessoal dos municípios em 60% da renda líquida (54% para o Executivo e 6% para o Legislativo); c) a restrição de operações no último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, por exemplo: contrair obrigações de despesas nos últimos oito meses de mandato que não puderem ser cumpridas integralmente e realizar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato.

Quanto à vinculação, destacamos as receitas vinculadas constitucionalmente à educação. Assim, nos termos da Constituição Federal de 1988,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, art. 212).

Nota-se que a União interfere, pela via das inúmeras competências legislativas, tanto na dinâmica federativa e na hierarquização das preferências dos entes subnacionais, quanto nas regras do jogo político, sem que os destinatários das políticas tenham poder de veto e/ou descumprimento. A esse respeito, Arretche (2013, p. 68) aponta que a Constituição Federal “[...] conferiu ampla autoridade legislativa à União e limitadas oportunidades de veto às unidades constituintes”. Assim, as políticas deliberadas e decididas no âmbito da União e descentralizadas para a implementação dos entes federativos recaem de forma padronizada e universalizada a todos, mesmo em face das desiguais capacidades fiscais e administrativas das unidades subnacionais (26 Estados, o Distrito Federal e os 5.570 Municípios),<sup>8</sup> colocando em xeque esse modelo federativo redesenhado a partir da Constituição Federal de 1988.

Em estudo referente às mudanças nas políticas públicas, no federalismo e nas relações intergovernamentais, Souza (2013, p. 112) reforça a ideia da influência das instituições no processo legislativo, ao relatar que

[...] os atores políticos nacionais aproveitaram as regras da Constituição de 1988 para emendá-la de forma substantiva, mudando a rota (ou a inércia) de várias políticas públicas, assim como sua implementação, afetando, portanto, o federalismo fiscal e as relações intergovernamentais.

Neste caso, a autora remete, por um lado, à facilidade determinada pela Constituição para que ela seja emendada – é necessário três quintos dos votos, em dois turnos de votações, nas duas casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) – e, por outro lado, às vantagens de que a constitucionalização de

---

<sup>8</sup> Essa composição refere-se aos dados do IBGE acessados em agosto de 2015. Cf. [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

uma matéria implica regras especiais, controle de constitucionalidade e a transformação de alguns direitos sociais em políticas públicas.

A escolha por trazer os direitos sociais como políticas públicas no âmbito do ordenamento constitucional, bem como a opção pelas emendas constitucionais no lugar de leis ordinárias, como instrumentos de regulamentação das políticas, parece ter sido intencionada pelos Poderes Públicos da União, como forma de obrigar a todos os destinatários das políticas o seu cumprimento. As regras de direito positivo previstas constitucionalmente são, conforme afirma Barbosa (2010, p. 174), “[...] normas cogentes, de observação obrigatória por todos os destinatários”.

A esse respeito, Souza (2013, p. 97) observa que

A opção pela constitucionalização de matérias que seriam objeto de legislação ordinária faz diferença porque, uma vez constitucionalizadas, elas passam a ser objeto de regras especiais e também abrem espaço para decisões de conflitos pelo [Supremo Tribunal Federal] STF em países como o Brasil, que adotam o controle de constitucionalidade.

Essas estratégias de utilização de normas constitucionais, como forma de constrangimento à implementação de políticas que modificam as responsabilidades e repartição de recursos fiscais entre os entes federados, foram provocadas pelas desconfianças dos governos subnacionais em assumir novas competências e atribuições, sem o devido aporte financeiro para sua realização. Esse fato decorre da expansão da centralidade dos recursos financeiros no âmbito do Executivo federal. Essa situação, ao lado da inação da União em fixar normas de cooperação entre os entes federados, implica o que Almeida (2000, p. 19) aponta como “[...] obstáculos à transição para o federalismo cooperativo”.

O (re)desenho da organização federativa pela via da cooperação sinalizava uma aparente ideia de que temas como a capacidade de legislar e de arrecadar diretamente os tributos, bem como a repartição de recursos, via adoção de fundos de participação e financiamento para implementação e gestão de políticas públicas, seriam pautados. Dessa forma, o equacionamento entre responsabilidades, origem e destinação de recursos poderia ser atingido, a partir do mesmo eixo da teoria federativa de cooperação, qual seja, o da pactuação entre os entes federativos.

Essa ideia é a última parte do tripé sobre o qual a base da organização federativa brasileira parece ter sido apoiada. Relaciona-se com as relações intergovernamentais e com as dificuldades que concorrem para a sua promoção, diante do quadro de desigualdades socioeconômicas, políticas e administrativas que caracteriza, historicamente, os entes federativos brasileiros.

A forma pensada pelos constituintes para equalizar as desigualdades foi prescrita no § único do art. 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL 1988).<sup>9</sup> Vislumbrava-se, assim, a emergência de instâncias interfederativas que pactuassem as relações verticais e horizontais entre os entes da federação e gerassem efeitos na redução das desiguais condições que se faziam, e ainda se fazem, presentes na diversidade dos entes subnacionais.

No entanto, os constituintes de 1987-1988, bem como os demais legisladores, ao longo desses 28 anos que se passaram desde a promulgação da Constituição, de várias legislaturas e mandatos executivos, importaram-se mais com a distribuição de competências e com uma política de financiamento – primada pela dependência dos entes subnacionais à União – do que se moveram na direção de apresentação de proposições para a regulamentação do regime de colaboração.<sup>10</sup> Tal ausência tem dificultado o estabelecimento de pactuações intergovernamentais, ponto central do modelo de federalismo cooperativo e de equilíbrio.

As normas constitucionais e infraconstitucionais moldaram o federalismo de cooperação a partir da definição das competências e atribuições dos entes federados para o atendimento às demandas de proteção social, mas sem a devida regulamentação das formas de cooperação e colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tanto no aspecto técnico, quanto no financeiro. Esta atitude desequilibra o modelo federativo, uma vez que “[...] as

---

<sup>9</sup> Utilizamos os termos da redação atualizada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

<sup>10</sup> No campo educacional, dentre as poucas proposições de regulamentação do regime de colaboração, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 413/2014 apresentado pelo deputado federal Ságuas Moraes (PT/MT).

relações intergovernamentais são como o ‘sistema circulatório’ do federalismo” (COSTA, 2004, p. 180). Essa analogia com o corpo humano desenha, de uma forma nítida, a importância das relações intergovernamentais para o funcionamento do federalismo, as quais permitem a distribuição equilibrada das competências e dos recursos para a implementação de políticas públicas comuns aos diversos entes subnacionais.

Se, no ideal do federalismo cooperativo, as relações intergovernamentais são anunciadas como descentralizadas e autônomas em busca do equilíbrio federativo, na prática, a forma de organização federativa adotada no Brasil estrutura-se pelo viés da centralização na formulação das políticas privativamente à União e à descentralização na execução das políticas para os entes subnacionais.

A centralização criada pelas instituições materializa-se no rol de competências privativas da União para legislar.

O aumento das competências da União significa que os constituintes delegaram ao Executivo e ao Legislativo federais a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas. Nesse caso, competência privativa significa a capacidade de definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e da sua gestão, as fontes de financiamento, o sequenciamento das políticas e os mecanismos de acompanhamento e controle, assim como as formas de participação societal (SOUZA, 2013, p. 106).

A dinâmica organizacional do Estado brasileiro, que centraliza sobre a União as competências para formulação e decisão da maioria dos desenhos das políticas públicas a serem implementadas pelos entes federados subnacionais, e a estes são descentralizadas as normatizações que formatam a sua implementação, resulta no acirramento da competição por recursos e investimentos. A ausência de regime de colaboração entre os entes federados provoca a prática de um federalismo com características competitivas e predatórias no âmbito das relações intergovernamentais que se estabelecem de forma não cooperativa. Assim, evidencia-se a clivagem entre a União, que detém a autoridade decisória sobre as políticas, e os entes federados para os quais foram descentralizadas as competências da implementação das políticas. Esse quadro leva-nos a um

questionamento: quais competências materiais educacionais são atribuídas aos municípios? Quais suas competências legislativas?

### **1.1.1 A educação municipal no contexto da distribuição de competências: limites e possibilidades de atuação do Legislativo Municipal em matérias educacionais**

A educação brasileira está inscrita, na Constituição de 1988, no capítulo “Dos Direitos Sociais” juntamente com a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Isso significa que a sociedade tem o direito e o Estado tem o dever de garantir formas de acesso aos diferentes níveis e modalidades de educação e ensino, inclusive sua gratuidade nos níveis obrigatórios, caso da educação básica – condição determinada a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Ações assim buscam universalizar o acesso à educação, mas não garantem a efetiva redução das desigualdades educacionais e sociais.

O federalismo, analisado à luz das questões educacionais, apresenta-se como categoria-base de sustentação de qualquer discussão teórica, ou prática sobre políticas educacionais no âmbito dos entes federados. No caso dos municípios, é possível lançar mão de uma autonomia, ainda que sempre restrita, na formulação de políticas sociais, entre as quais, as educacionais.

Ao estabelecer uma organização tripartite, com competências comuns e concorrentes, a União passou a exercer o papel de normatização e de apoio técnico e financeiro aos demais entes federados. Dessa forma, a oferta da educação brasileira passa a ser encargo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, por terem papéis concorrentes e comuns, acabam por não se entenderem quanto à real responsabilidade da oferta dos níveis e modalidades de ensino. Decorre desse fato o cenário de um federalismo cooperativo que não se realizou verdadeiramente na educação brasileira, por pelo menos duas razões: a ausência de uma instância interfederativa que pactue as formas de colaboração técnica e financeira entre os entes federados para a execução das competências

que foram descentralizadas; e a manutenção do histórico de um federalismo predatório, mesmo em outras bases distintas das ocorridas até meados da década de 1990, que não reconhecem a influência das desigualdades fiscais e administrativas sobre a implementação das políticas públicas.

A União, ao repartir competências e recursos fiscais, bem como ao estabelecer limites de gastos e responsabilidades fiscais, a partir das normas constitucionais e infraconstitucionais ou, ainda, ao negligenciar a regulamentação do regime de colaboração, estabeleceu limites ao campo de atuação dos entes subnacionais, ao mesmo tempo em que expôs a fragilidade e a restrição da sua autonomia.

No redesenho do modelo federativo brasileiro, os constituintes reconheceram o município como ente federado autônomo nos campos político, administrativo, financeiro e legislativo, conforme já abordamos. No entanto, essa autonomia – não confundida com soberania – outorgada pela Constituição Federal implica a existência de limites para a realização de suas ações que, no caso brasileiro, estão estabelecidos no próprio instrumento legal que a concedeu: a Constituição Federal.

Não raras vezes essa autonomia relativa “[...] gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 27). Em se tratando da esfera municipal, a Constituição Federal especifica as margens de ação da autonomia a partir da autolegislação (arts. 23 e 30), da auto-organização e do autogoverno (art. 29).

As competências dos municípios em matérias educacionais referem-se, no sentido jurídico de competências, à competência material comum, cumulativa ou paralela, bem como à competência legislativa suplementar. Ambas vinculam a distribuição das competências educacionais do ente central aos entes subnacionais, no caso específico, aos municípios. As competências legislativas municipais, ao serem prescritas como suplementares, serão exercidas complementarmente pelo município em relação à normatização da União e dos Estados, nos casos em que nestas não forem contempladas as finalidades almejadas, ou quando carecerem de detalhamentos de forma a atender aos interesses locais.

A competência legislativa municipal é, pois, a capacidade e a aptidão do município para editar atos normativos, com processo próprio de formulação e deliberação sobre os assuntos outorgados pela Constituição Federal, portanto, decorrentes da autonomia assegurada pela Carta Magna. Implica, assim, a construção de políticas públicas que envolvam atividade política para o cumprimento das competências materiais estabelecidas.

Insta-nos observar que a competência legislativa do município

[...] não é maior nem menor que a do Estado-membro ou da União, à medida que, em nosso sistema federativo, cada pessoa política possui uma esfera de atuação legiferante, inexistindo uma hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais. Assim, as Leis Municipais têm o mesmo caráter normativo das leis federais ou estaduais (SILVA, S. K. G., 2003, p. 85-86).

Compreendemos, então, que a competência legislativa do município, em relação aos demais entes federados, requer que cada qual exerça sua função de legislar no limite ordenado constitucionalmente. Daí inexistir hierarquia e sim distribuição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

As normatizações construídas no âmbito do Poder local vinculam-se às diretrizes e bases das legislações nacional e estadual, podendo regulamentar matérias em nível local, de modo a suplementar a legislação em face do seu interesse. Prerrogativa confirmada por Silva, S. K. G. (2003, p. 89), ao afirmar que, “[...] para que essa competência suplementar possa ser exercitada adequadamente, é necessário conjugá-la com o interesse local”.

Assim, mesmo existindo norma geral de abrangência na esfera da União que versa sobre a educação e o ensino, e norma estadual que dispõe sobre as mesmas temáticas, no que se refere ao interesse estadual, tem o município competência legislativa para dispor sobre educação e ensino no que tange à prestação desses serviços no âmbito local. É claro que a legislação local a ser exarada terá que respeitar as diretrizes e bases das leis nacional e estadual – no caso de o município não optar pela constituição de Sistema de Ensino próprio –, mas é certo que a competência legislativa municipal poderá, todavia, ser formulada detalhando a regra

geral. Atende-se, assim, de forma conjugada, ao interesse local e ao caráter suplementar do processo legiferante.

A Constituição brasileira adota um sistema complexo e confuso de repartição de competências entre os entes federativos. No caso dos municípios, por exemplo, coexistem competências implícitas, mas não discriminadas, à medida que eles podem “[...] legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988, art. 30, I), com competências explicitamente enumeradas, dentro da melhor técnica legislativa, em alguns dos incisos do art. 30.

Entre as competências materiais previstas na Constituição Federal, destaca-se, no campo das políticas para a educação municipal: a) “[...] proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988, art. 23, V); b) “[...] manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e ensino fundamental” (art. 30, VI); c) organizar, em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os seus sistemas de ensino (art. 211 *caput*), de modo a garantir a universalização do atendimento do ensino obrigatório (art. 211, § 4º); d) atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º); e) aplicar, pelo menos, 25% da receita resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 *caput*); f) elaborar ou adequar o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, com vistas à garantia do piso salarial nacional dessa categoria (art. 206, § único); g) participar do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias).

A União, ao estabelecer essas competências aos municípios, pela via constitucional, sem que estes tivessem o poder de veto, responsabilizou (in)justamente o ente federativo mais frágil do ponto de vista da capacidade administrativa e fiscal, pela oferta de matrículas nas etapas que agregam as maiores demandas.<sup>11</sup> A esse

---

<sup>11</sup> Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep) indicam que 43% das matrículas da educação básica do ano de 2014 foram ofertadas pelos municípios nas etapas da educação infantil e no ensino fundamental. Em números absolutos, os municípios atenderam, no ano de 2014, a

respeito, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 172/12, originado na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Mendonça Filho (DEM/PE), que busca impedir a criação de encargos aos Estados e Municípios sem a devida previsão orçamentária e consequente repasse de recursos da União aos respectivos entes federados. Trata-se, portanto, de uma proposta que, se não representa possibilidade de veto dos entes federados, nem mesmo cooperação técnica, ao menos garante suporte financeiro *vis-à-vis* aos encargos criados ou transferidos a determinado ente.

As competências que incidem sobre o município em relação à educação configuram-se, por um lado, como função do governo em: executar políticas que promovam a oferta das etapas de educação infantil e ensino fundamental; organizar o seu sistema de ensino; colaborar para a universalização do atendimento ao ensino obrigatório; executar recursos financeiros vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino; garantir plano de carreira e piso salarial nacional aos profissionais da educação. Por outro lado, implicam a função do governo de legislar mediante a formulação e deliberação de políticas públicas sobre matérias educacionais de interesse local, de forma a suplementar as deliberações exaradas em âmbito nacional e estadual, pormenorizando as estratégias para o atendimento a essas políticas.

Em âmbito estadual, as competências municipais estão previstas nas suas respectivas Constituições Estaduais. Exemplificando: na Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 5 de outubro de 1989,<sup>12</sup> essas competências estão descritas no capítulo das disposições constitucionais gerais e organizadas no Capítulo III – Dos municípios, nos arts. 20 a 29. Em relação à organização do município (art. 29 da Constituição Federal), os legisladores estaduais repetiram os pontos centrais e desdobraram o conteúdo para atendimento às peculiaridades dos municípios do Estado.

---

21.416.597 de matrículas nas duas etapas (5.475.473 na educação infantil e 15.941.124 no ensino fundamental), enquanto o número de matrículas atendidas em toda a educação básica e pela totalidade das dependências administrativas públicas e privadas foi 49.771.371 (INEP, acesso em 10 jun. 2015).

<sup>12</sup> A Constituição do Estado do Espírito Santo compõe-se de 283 artigos. Até o mês de novembro de 2014, já havia sido alterada por 98 emendas.

Quanto às competências referentes à temática educacional de responsabilidade dos municípios que compõem o Estado do Espírito Santo, a Constituição Estadual não se restringiu a repetir aquelas previstas na Constituição Federal. No caso das competências estabelecidas nos incisos I, II, e VI do art. 30 da Constituição Federal, os legisladores estaduais repetiram *ipsis litteris* os incisos I, II e VI do art. 28 da Constituição do Estado.

No entanto, na Seção “Da Educação”, além dos assuntos referentes ao atendimento prioritário que os municípios devem realizar, observamos outros, quais sejam:

[...]

Art. 172 [...]

§ 1º Compete ao Estado e aos Municípios promover o recenseamento escolar e desenvolver, no âmbito da escola, da família e da comunidade, instrumentos para garantir a frequência, a efetiva permanência do educando na escola e o acompanhamento do seu aprendizado.

[...]

§ 3º Além dos conteúdos mínimos fixados a nível nacional para o ensino obrigatório, os sistemas de educação estadual e municipal poderão acrescentar outros compatíveis com suas peculiaridades.

[...]

Art. 174. O Estado e os Municípios garantirão atendimento ao educando no ensino fundamental, inclusive nas creches e pré-escolas, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

[...]

Art. 180 [...]

*Parágrafo único.* Os Municípios instituirão, na forma da lei, órgão colegiado para a formulação e o planejamento da política de educação.

Os legisladores estaduais parecem não ter se atentado para o fato de que a Constituição Federal restringiu a atuação dos Estados na medida em que elevou os municípios à condição de ente federado autônomo, repartiu competências para sua atuação e dotou os Estados de competências residuais negativas, ou seja, “[...] o que não compete à União nem ao Município” (SILVA, S. K. G, 2003, p. 96). Assim, a Constituição do Estado do Espírito Santo viola a autonomia municipal e a repartição de competências estabelecidas na Constituição Federal, na medida em que fere o princípio de supremacia desta, ao incluir competências ao conjunto daquelas especificadas apenas aos municípios.

Assim, as normas, por um lado, centralizaram na União as decisões sobre a adoção de políticas e, por outro, limitaram a atuação dos demais entes federados no

processo de formulação de políticas públicas que visam à implementação ou à condução de suas próprias políticas, desde que não conflitem com as do Governo Central.

Costa (2004), ao atribuir dois significados ao federalismo, ajuda-nos a perceber que mais importante do que a adoção do modelo federativo de cooperação são os arranjos institucionais endógenos que o colocarão em funcionamento. O autor designa federalismo não somente como uma forma de organização do Estado, mas também como “[...] arranjos institucionais, isto é, o conjunto de leis, normas e práticas que definem como um estado federal é concretamente governado” (COSTA, 2004, p. 173).

A configuração do federalismo cooperativo brasileiro, modelado pelas instituições, influencia a definição das políticas públicas, na medida em que, ao repartir as competências e os recursos fiscais entre os entes federados e responsabilizá-los pela oferta de determinados serviços públicos, entre os quais os educacionais, restringe a atuação do Legislativo Municipal. Isso porque as competências legislativas municipais estão limitadas ao campo de atuação do município, definido por normas constitucionais ou infraconstitucionais.

Assim, compreendemos que as instituições são fatores cruciais no processo de tomada de decisões e que o estudo sobre políticas públicas – com seu foco nos processos que envolvem a construção das políticas – requer uma abordagem teórica que tenha como premissa que “as instituições importam” e modelam o comportamento dos atores no processo decisório de políticas públicas. Estamos nos referindo ao campo teórico, hodiernamente predominante no estudo sobre políticas públicas, denominado de neoinstitucionalismo. A proposta é compreender a influência exercida pelo desenho e pelas instituições que regulam o federalismo e as políticas públicas, sobre o processo de deliberação das políticas municipais de educação.

## 1.2 A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO

A importância das instituições como atores dos processos políticos está relacionada com o desenvolvimento de novos paradigmas que ajudam a compreender o funcionamento dos regimes democráticos, cuja premissa básica é que “[...] as ‘instituições importam’ decisivamente na produção dos resultados políticos” (PERES, 2008, p. 54). Importam no sentido de que elas modelam a política e revelam o papel que exercem no processo de formulação e deliberação das políticas públicas.

Essa ênfase dada às instituições, como foco principal de análise, é característica de uma escola de pensamento político contemporâneo denominada de “novo institucionalismo” ou “neoinstitucionalismo”.

Institucionalismo porque [...] o foco da explicação desloca-se das preferências para as instituições. Isto é, para a análise de processos políticos, as variáveis independentes mais relevantes passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos. Novo porque era necessário distingui-lo do institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista (*behavioralism*), o institucionalismo dominante da Ciência Política norte-americana antes da Segunda Guerra Mundial (LIMONGI, 1994, p. 3).

É possível destacar do postulado do autor que a abordagem das instituições como categorias explicativas dos processos políticos já foi praticada de forma hegemônica no período anterior à década de 40 do século XX. Sobre esse aspecto, Peres (2008) afirma que, sob o paradigma do “velho institucionalismo”, as instituições eram tomadas como unidades de análise e instância de observação, nas quais os pesquisadores pretendiam realizar uma análise crítica das constituições de cada nação, objetivando modificá-la, a partir de uma racionalidade do que deveria ser a política e não se concentravam em fatos objetivos, em dados empíricos.

Essa supremacia foi interrompida por meio da chamada “revolução comportamentalista”, ocorrida no pós-2ª Guerra Mundial, tornando-se preponderante até meados da década de 1960. O comportamentalismo caracterizou-se pela substituição das instituições, pelo comportamento dos atores políticos como objetos de investigação. A partir da adoção de uma postura metodologicamente rigorosa, o

comportamentalismo buscou dar maior cientificidade às análises políticas que procuravam explicar o comportamento adotado pelos atores nas decisões políticas.

A esse respeito, Peres (2008) entendeu que a adoção da abordagem comportamentalista, principalmente a partir das preferências individuais tomadas como variáveis explicativas para as decisões coletivas, não se revelou bem-sucedida teórica e empiricamente. Essa característica do comportamentalismo de generalização de resultados individuais, aliada às contestações empíricas da validade do paradigma comportamental aplicado às pesquisas sobre os processos legislativos do Congresso norte-americano, acabou por gerar o enfraquecimento da abordagem comportamentalista, ao mesmo tempo em que revitalizou o institucionalismo, com sua teoria explicativa do comportamento político a partir de variáveis institucionais.

A retomada das instituições, como variáveis independentes para análise dos processos políticos, não se trata de um mero retorno ao institucionalismo presente nos estudos políticos do período anterior à 2ª Guerra Mundial. O “novo institucionalismo” mantém o foco principal sobre as instituições, tomadas como variáveis explicativas do comportamento dos atores no processo de formulação de políticas, mas adota da abordagem comportamentalista a preocupação com o rigor teórico, com a precisão conceitual e com a empiria da pesquisa (MARCH; OLSEN, 2008; PERES, 2008).

No entanto, mesmo com a importância – mas não a exclusividade – dada às instituições como modeladoras do processo decisório, a teoria baseada no “novo institucionalismo” não apresenta uma definição precisa do que se deve entender por instituições, uma vez que se trata de um conceito polissêmico.

No Brasil, o termo instituição é utilizado corriqueiramente para designar fundações ou organizações que desempenham funções de utilidade pública, por exemplo, as instituições políticas, religiosas, educacionais, da área de saúde e de assistência social. Flexionado no plural, o substantivo instituições refere-se ao “[...] conjunto de leis, princípios de governo e formas de organização das atividades de interesse público” (GEIGER, 2012, p. 502). Trazendo para o estudo das políticas públicas, as

instituições compreendem os instrumentos legais (normas constitucionais, regimentos internos), as competências legislativas e as delimitações territoriais do campo de atuação dos atores políticos. É essa acepção de instituições, como variável independente, que busca explicar os resultados políticos obtidos e o comportamento dos atores no processo decisório de políticas públicas, que fundamenta o paradigma do novo institucionalismo.

O núcleo teórico do “novo institucionalismo” parece consolidar-se, na literatura da ciência política, a partir das instituições, como a principal variável explicativa do comportamento dos atores no processo de formulação e deliberação das políticas públicas e do próprio processo em si.

Apesar dessa premissa, a teoria do “novo institucionalismo”

[...] não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de ‘neo-institucionalismo’ apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas do pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico [...]. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193-194).

O núcleo central do novo institucionalismo são as instituições, uma vez que elas são uma das variáveis independentes mais importantes, na atualidade, para a explicação da atuação dos atores no processo político. Reafirma-se, assim, o pressuposto de que as instituições importam e que as análises das políticas públicas que partem das instituições apontam para resultados mais justificados teórica e empiricamente.

No entanto, apesar desse núcleo central, as três escolas do “novo institucionalismo” (histórica, sociológica e da escolha racional) divergem em vários pontos, a começar pela discordância na definição e abrangência da variável instituições. A vertente histórica do “novo institucionalismo” compreende, de uma forma mais abrangente do que as demais, as instituições tanto relacionadas com as organizações, quanto com as regras formais e as normas e procedimentos informais associados a tais organizações. Para Hall e Taylor (2003, p. 196), os teóricos do institucionalismo histórico definem instituições como “[...] os procedimentos, protocolos, normas e

convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política”. Assim, as instituições contemplam, como objeto de pesquisa, as normas constitucionais, os regulamentos dos Legislativos, os procedimentos que regulam o funcionamento das organizações políticas, os acordos e as convenções tácitas. Instrumentos que comandam – constringendo e limitando – a atuação dos atores políticos no processo de formulação e deliberação.

Não obstante a amplitude dos agregados que incidem sobre o significado de instituições na vertente histórica do “novo institucionalismo”, a relação entre as instituições e o comportamento dos atores é abordada de maneira muito geral, destinando pouca atenção à conexão causal dessa relação. O foco principal das pesquisas nesse campo volta-se para as assimetrias de poder e sua inter-relação com o desenvolvimento e o funcionamento das instituições. Os atores que granjeiam mais recursos financeiros e políticos acabam por exercer um poder diferenciado nesse processo de reformulação e criação de novas instituições, uma vez que, para os teóricos desta vertente, elas “[...] são criadas e adotadas num mundo que já as tem em abundância” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217). Portanto, a já existência de uma saturação de regramentos que afetam o comportamento dos atores, e das próprias organizações, implica dificuldades na modificação das instituições, na medida em que obscurece a certeza do processo instituído, gerando conflitos pela disputa de poder e de recursos, ao mesmo tempo em que alimenta a incerteza quanto ao resultado do processo de deliberação política. Daí a importância que os teóricos desta vertente histórica atribuem à relação assimétrica de poder com a influência do percurso das instituições, ou seja, não raro as novas instituições são criadas e modificadas a partir de certos atores que detêm maior poder e recursos, tendo por referência os modelos institucionais já existentes.

Dessa forma, as análises políticas fundadas na perspectiva do novo institucionalismo histórico têm como referência as instituições, tomadas a partir

[...] da estrutura organizacional em uma determinada comunidade política formal, com ênfase nas relações de poder e, conseqüentemente, na distribuição assimétrica de recursos que faz com que certos atores tenham preponderância estratégica e maior influência no processo decisório que outros (PESSINE, 2013, p. 24).

Os pontos assinalados pela autora parecem-nos centrais para compreendermos a influência das instituições sobre a atuação dos atores. As instituições foram, são e serão criadas pelos atores políticos que definem os espaços e os critérios para que eles mesmos, na medida em que permaneçam no âmbito das decisões políticas, ocupem esses lugares. Esse olhar, ao retroagir, dispara na direção de construções institucionais desencadeadas no passado e busca explicações para a atuação dos atores políticos no tempo presente.

Outra vertente do “novo institucionalismo”, segundo diversos autores, é a sociológica. Surgido no fim da década de 1970, no âmbito da teoria das organizações, esse movimento nasce da contestação de alguns teóricos quanto à ideia de que o comportamento dos atores era influenciado pela eficiência das instituições. Pelo contrário, eles defendiam a ideia de que a influência sobre as formas e procedimentos utilizados pelas organizações modernas era exercida por práticas culturais. Assim, “[...] os teóricos dessa corrente sustentam que as práticas adotadas não deveriam ser explicadas pela sua eficácia, mas por sua inserção cultural” (LIMA; MACHADO; GERASSI, 2011, p. 119).

A sociedade é tomada como unidade de análise e estuda os efeitos que a estrutura social produz sobre o comportamento dos atores. As instituições, por meio de suas formas e ações são consideradas práticas culturais criadas ou rotinizadas nas organizações modernas, como as políticas.

O significado do termo instituições, adotado pelos teóricos do novo institucionalismo sociológico, inclui “[...] não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Sob esta vertente, portanto, as instituições são criadas e transformadas a partir da interação dos atores sociais, cujo comportamento é acionado e guiado por princípios, normas, valores e estratégias. Nesse sentido, compreender as relações registradas pela atuação dos atores implica considerar que existem escolhas na adoção das variáveis explicativas do comportamento social e dos processos de socialização no que se refere ao processo de formulação e decisões políticas sob essa vertente sociológica.

A interação social integra-se às normas formais, constituindo elementos materiais e cognitivos internalizados que ditam o comportamento dos atores a partir de *imputs* que combinam ações estratégicas complementadas por ações orientadas para o entendimento mútuo. Este, base da legitimidade demandada pelas instituições formais.

Essa importância da legitimação das decisões políticas no âmbito da vertente sociológica é enfatizada por Hall e Taylor (2003, p. 211). Eles “[...] sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com o reforço que oferece à sua legitimidade social e a de seus adeptos”.

Desse modo, o comportamento dos atores pode ser influenciado tanto pelo caráter utilitário das instituições quanto por movimentos exógenos ao processo de deliberação, tais como representações sociais, ideias, crenças e valores, cuja escolha ratifique o papel social das organizações. Esse comportamento pode gerar práticas que, do ponto de vista do cumprimento dos objetivos organizacionais, sejam disformes, mas plenamente reconhecidas pelo conjunto da sociedade, dado seu caráter de proximidade com a especificidade cultural de um determinado ambiente.

Nesse sentido, as análises das políticas, sob a vertente sociológica do “novo institucionalismo”, incidem sobre as instituições e a cultura – antes pares dicotômicos que sob essa vertente se inter-relacionam – de modo a buscar explicações sobre a atuação dos atores no processo de formulação e deliberação das políticas públicas. Como afirma Pessini (2013, p. 24), as instituições fornecem “[...] matrizes cognitivas a partir das quais os indivíduos aprendem comportamentos adequados, legítimos, aceitos e não simplesmente maximizadores” das preferências.

A afirmação presente na vertente histórica de que há uma gama de instituições já criadas e que possíveis reformas nas instituições remetem os atores ao exame dos modelos existentes, aplica-se também à vertente sociológica. Por um lado, esses modelos restringem a “autonomia” dos legisladores em face do receio da perda da estabilidade que a substituição de instituições já experimentadas por novas pode

gerar. Por outro lado, os conflitos de poder que incidem sobre os atores, em função de interesses que entram em disputa no processo de formulação de novas instituições ou reforma das que vigem, também se aplicam a essa vertente sociológica.

As duas vertentes apresentadas (histórica e sociológica) têm sido aplicadas a estudos sobre políticas públicas, embora o “novo institucionalismo” de escolha racional – vertente que apresentaremos a seguir – seja a linha teórica predominante.

Originada sob o contexto de estudo dos comportamentos dos legisladores da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, a vertente da escolha racional procurou explicações para a estabilidade das decisões do Congresso americano, num cenário cujo procedimento de votação e decisão é a regra da maioria. Esta, em tese, geradora de resultados não estáveis, pois diante de várias alternativas para escolha das preferências, ciclos de votação seriam gerados e, ao serem eliminadas determinadas alternativas, uma nova recomposição de atores instabilizaria os resultados. Da tentativa de explicação dessa “anomalia” – para utilizar a expressão de Hall e Taylor (2003) – pela via das instituições, emergiu o desenvolvimento desse “novo institucionalismo”.

A partir de então, a relação entre o “novo institucionalismo” de escolha racional e o Poder Legislativo americano foram objetos de muitas pesquisas, as quais buscavam explicar como a atuação dos legisladores era afetada pelos regulamentos do Congresso, tendo sido enfatizado o sistema de comissões do Congresso americano.

Alguns autores trouxeram ao debate outros atores, entre os quais os partidos políticos, os tribunais e autoridades administrativas, na tentativa de deslocar a tônica dada às instituições como variáveis explicativas para o comportamento dos atores nas relações de poder que entre eles se estabelecem.

No que se refere ao processo de criação ou revisão das instituições, da perspectiva do “novo institucionalismo” de escolha racional, ele é “[...] geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). No entanto, esse voluntariado não ocorre sem custos, pois implica um

movimento de troca entre os atores. Focando as análises sobre o Poder Legislativo, essa troca caracteriza-se pelo apoio recíproco entre os legisladores no processo de votação das matérias de seus respectivos interesses. Daí resultar em decisões estáveis, uma vez que, para além das instituições formais, os acordos informais também influenciam as decisões políticas.

Do ponto de vista dos teóricos do “novo institucionalismo” da escolha racional, “[...] a origem das instituições é apresentada de modo dedutivo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 219). Buscam-se, na intencionalidade e nas instituições, as razões (causas) pelas quais os atores se comportam de determinado modo (efeitos) no processo político.

As análises engendradas pelos teóricos dessa vertente do “novo institucionalismo” apontam para duas variáveis que tentam explicar o comportamento dos atores políticos: a intencionalidade humana, sob a forma do cálculo estratégico; e as variáveis estruturais, sob a forma das instituições. Nesse sentido, o maior alcance teórico do “novo institucionalismo” de escolha racional situa-se em contextos como o Legislativo, no qual o consenso entre os atores é indispensável para assegurar uma mudança nas instituições (HALL; TAYLOR, 2003), que, por sua vez, têm relevantes implicações na dinâmica dos processos políticos, influenciando a construção de políticas públicas e as deliberações parlamentares e do Executivo.

Diante do exposto, ressaltamos que a adoção de determinado desenho federativo tem a capacidade de agir de forma direta na construção das políticas públicas dos diferentes municípios e das diversas temáticas, em função das competências prescritas, dos recursos possíveis de serem alocados para o atendimento à demanda, da margem de autonomia utilizável e das regras que regem o processo legislativo. Portanto, sobre o processo de construção das políticas públicas deflagrado por quaisquer entes federados incidem as escolhas realizadas pela União, quanto à adoção de determinado modo de funcionamento da estrutura administrativa, organizacional e política do Estado.

Da mesma forma que o modelo federativo, as instituições que o regem influenciam o processo de construção das políticas públicas. No entanto, “[...] o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e

implementação, assim como seus processos, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública” (SOUZA, 2014, p. 66). Nesse sentido, a atuação dos Poderes Públicos Municipais, no atendimento tanto das demandas da população local, quanto das ações induzidas pela União e ou pelo Estado, é influenciada pelo desenho e pelas instituições que regulam o federalismo e as políticas públicas.

Ao trazer à discussão a temática das políticas públicas no próximo tópico, buscamos compreender seu processo de construção e a maneira pela qual o federalismo e as instituições atuam no processo de formulação de políticas públicas.

### 1.3 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA AUTONOMIA NÃO IRRESTRITA DO FEDERALISMO E DAS INSTITUIÇÕES

O estudo acerca das políticas públicas vem se consolidando, no Brasil, como importante campo de debate. Souza (2006, 2014) aponta três fatores para tal ocorrência: a) adoção de políticas restritivas de gasto; b) mudança do papel do Estado de intervencionista para liberalista em sua relação com a economia; e c) incapacidade de construção de políticas públicas que combinem desenvolvimento econômico com inclusão social da massa populacional. Afirma a autora serem esses os fatores que contribuíram “[...] para que a área de políticas públicas passasse a receber grande atenção, tanto em estudos acadêmicos como em trabalhos técnicos” (SOUZA, 2014, p. 66).

Podemos acrescentar a esses um outro fator que, em nossa opinião, muito vem contribuindo com a expansão dos estudos em torno da temática políticas públicas, qual seja, a adoção do modelo federativo de cooperação, com sua característica organizacional construída pela via da distribuição de competências entre os entes federados. O fato de a União se responsabilizar pela elaboração das bases e diretrizes nacionais de políticas sociais, como no caso da educação, e aos entes subnacionais recaírem as atribuições de construção de políticas públicas que coloquem em ação aquelas diretrizes é um bom exemplo. Assim, dadas as diferentes dinâmicas, realidades e capacidade administrativa, financeira e política

dos entes federados de formular, implementar e avaliar as políticas sociais, diversos resultados foram auferidos, gerando interesse de pesquisadores sobre o tema nas diferentes esferas da Federação.

Se, no Brasil, esta é uma área de conhecimento, de pesquisa e estudo acadêmico recente e em expansão, na Europa e nos Estados Unidos – *locus* da gênese da política pública como área do conhecimento e disciplina acadêmica –, ela surge a partir da década de 1930, tendo como pressuposto analítico o fato que, “[...] em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).<sup>13</sup>

As definições de políticas públicas adotadas no Brasil vinculam-se, principalmente, às teorias dos chamados “[...] pais fundadores da área de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 23): Harold Dwight Laswell (sociólogo estadunidense), Herbert Alexander Simon (economista e psicólogo estadunidense, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1978), Charles Edward Lindblom (economista e cientista político estadunidense) e David Easton (cientista político canadense).

No campo conceitual, Rua (2009) faz distinção entre os termos política e políticas públicas. A autora entende que as políticas públicas (*policy*) resultam da atividade política (*politics*). Referem-se “[...] à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (p. 19). Isso significa que o sentido de público se reveste do poder imperativo do Estado, não existindo, portanto, políticas que não sejam públicas, ainda que incidam sobre a esfera privada e que, de sua formulação, implementação e avaliação, entidades privadas participem.

---

<sup>13</sup> No artigo *Políticas públicas: uma revisão de literatura*, a autora apresenta o surgimento da política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica, bem como os “pais fundadores da área” e vários conceitos de políticas públicas encontrados na literatura internacional. Afirma Souza (2006, p. 24): “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja a política pública”. No entanto, completa, em seguida: “[...] definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos” (p. 25).

Secchi (2013, p. 1), por sua vez, afirma que o termo política pública (*public policy*) trata “[...] do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. Esse autor entende que o sentido de público se vincula à dimensão do problema. Se coletivamente relevante – público; se particularmente – privado. Assim, para Secchi (2013), as políticas públicas não são dependentes da personalidade jurídica do tomador de decisão, se estatal, ou não estatal.

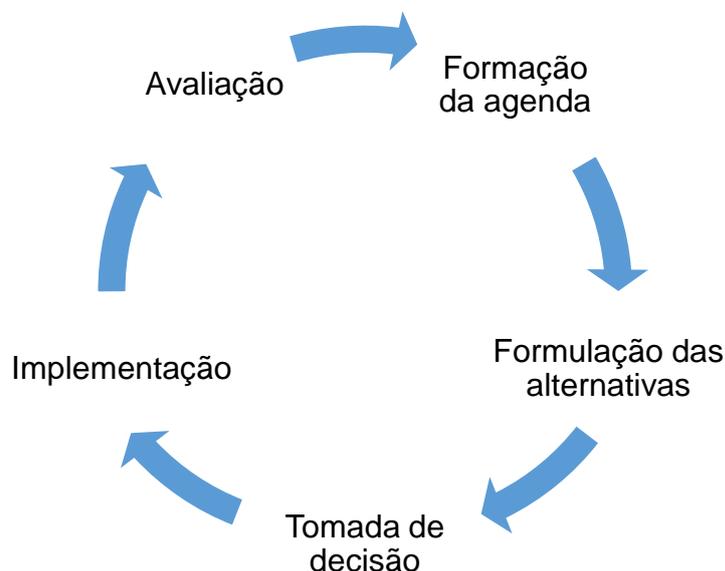
Souza (2006, p. 22) considera que a política pública é o caminho trilhado pela ciência política “[...] para entender como e por que os governos optam por determinadas ações”, tendo por referência o “[...] papel conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos [e as] possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais” (p. 25). Para a autora, o Estado tem um espaço próprio de atuação nessa área de conhecimento, uma vez que possui capacidade para implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que é permeável às interferências de atores internos e externos no processo de formulação, tais como grupos de interesses e movimentos sociais.

Compreendida dessa forma, a política pública combina, pelo menos, três fatores que entendemos como fundamentais na construção da “moldura teórica” (SOUZA, 2006, p. 37) do tema das políticas públicas. Em primeiro lugar, a importância e a centralidade do papel dos governos; em segundo lugar, não obstante a função dos governos, a possibilidade de cooperação de vários atores no processo; em terceiro lugar, o fato de não prescindir da política como espaço de interação, negociação, embates, debates, persuasão, lutas, jogos, consensos e dissensos nas várias etapas da fase constitutiva das políticas públicas.

Esta combinação entre definição e implementação de ações governamentais, com debates, e a possibilidade de envolvimento e cooperação de vários atores nos remetem à ideia de que a conjugação entre atores públicos políticos, democraticamente eleitos como representantes do povo, e atores públicos burocráticos e atores privados, cada qual com seu poder de influência, contribui no processo de construção de políticas públicas para aproximar a demanda dos resultados concretos.

Este processo de produção de políticas públicas pode ser abordado mediante a sua divisão em etapas sequenciais que envolvem o denominado “Ciclo das políticas públicas” (*policy cycle*). Trata-se de “[...] uma abordagem para o estudo das políticas públicas que identifica fases sequenciais e interativas-iterativas no processo de produção de uma política” (RUA, 2009, p. 37), constituída das seguintes fases: formação da agenda,<sup>14</sup> formulação das alternativas,<sup>15</sup> tomada de decisão,<sup>16</sup> implementação<sup>17</sup> e avaliação<sup>18</sup> (Figura 1).

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Elaborada pelo autor a partir das etapas descritas em Rua (2009, p. 36).

A ordem sequencial apresentada na Figura 1 tem um importante viés didático, servindo como instrumento auxiliar na compreensão da existência de diferentes e diversos momentos no processo de construção de políticas públicas. Não compreendemos que esse modelo se caracterize por uma rigidez sequencial, mas a

<sup>14</sup> Entendida como o momento no qual determinada temática “[...] passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo” (RUA, 2009, p. 37).

<sup>15</sup> Fase da apresentação e discussão de propostas pelos diversos atores políticos da esfera estatal e privada, “[...] de tal maneira que se chegue a uma solução aceitável para o maior número de partes envolvidas” (Ibid., p. 37).

<sup>16</sup> Processo de votação das matérias. Significa “[...] que foi possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada” (Ibid., p. 38)

<sup>17</sup> Etapa na qual “[...] as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade” (Ibid., p. 38)

<sup>18</sup> “[...] conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política” (Ibid., p. 38).

partir da flexibilidade, interdependência e repetição, uma vez que as ações que movimentam cada uma das etapas do processo podem ocorrer em momentos simultâneos, antecipados ou postergados, dependendo dos fatores e atores que tomarão parte na construção das políticas. Além de Rua (2009), outros autores, como Frey (2000), Perez (2010), Secchi (2013) e Souza (2006, 2014), também discutem o ciclo de políticas públicas e diferenciam sua abordagem apenas quanto à maior ou à menor subdivisão das etapas de construção das políticas, sem, contudo, fugirem daquela “espinha dorsal” que sustenta a estratégia de apresentação e análise das políticas públicas, qual seja: formulação, implementação e avaliação do resultado das políticas.

No Quadro 1, procuramos descrever os principais elementos constituintes de cada uma das etapas do processo de construção das políticas públicas.

Quadro 1 – Elementos constituintes de cada uma das etapas do Ciclo das Políticas Públicas

(continua)

<b>Etapas</b>	<b>Ação</b>	<b>Questões de análise</b>	<b>Atores influentes</b>
Formação da agenda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento de uma dada situação como problema político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por que esta questão é reconhecida como problema? Quais são os fatores que contribuem para sua inserção na agenda governamental?</li> </ul>	Poderes Públicos, conselhos de gestão de políticas, mídia, organizações transnacionais etc.
Formulação das alternativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresentação das propostas que entraram na agenda do Governo, e escolha da alternativa, ou a combinação de alternativas mais apropriadas, para serem submetidas ao processo legislativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais atores participam? Como as alternativas são propostas? Como se estabelece o jogo político? Que regras regulam o processo e como elas influenciam? Quais os fatores que implicam a escolha de uma determinada alternativa?</li> </ul>	Poderes Públicos, movimentos sociais, conselhos de gestão de políticas, mídia, organizações transnacionais etc.

Quadro 1 – Elementos constituintes de cada uma das etapas do Ciclo das Políticas Públicas

(conclusão)

<b>Etapas</b>	<b>Ação</b>	<b>Questões de análise</b>	<b>Atores influentes</b>
Tomada de decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explicitação da escolha política que os Poderes Constituintes do Estado intencionaram para resolver o problema político</li> <li>• Positiva, em norma legal, a possível solução do problema político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quais atores participam do processo de deliberação parlamentar? Quais regras influenciam os tomadores de decisão?</li> <li>• A alternativa proposta é da competência do proponente? Ocorreram alterações na proposta original? Foram criados espaços apropriados para participação social?</li> </ul>	Poderes Executivo e Legislativo
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transformação de demandas em políticas concretas. É o momento em que ocorre a conversão de intenções em ações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As políticas foram implementadas de acordo com as decisões aprovadas?</li> </ul>	Poder Executivo
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procedimentos adotados para comparação entre o resultado da política implementada e os resultados esperados quanto à solução do problema político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As políticas implementadas resolveram, ou minoraram, o problema político apresentado?</li> <li>• São necessários ajustes?</li> <li>• Outros problemas políticos emergiram a partir do processo de avaliação?</li> </ul>	Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, movimentos sociais, conselhos de gestão de políticas, mídia, organizações transnacionais etc.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

As ações, questões e atores que apresentamos no Quadro 1 não têm qualquer pretensão de esgotar as abordagens do ciclo das políticas públicas. Nosso objetivo consiste tanto em facilitar o entendimento do conjunto das etapas que compõem o processo de construção de uma política pública, quanto em apontar algumas possibilidades de identificação e análise dos fatores que as envolvem.

A divisão do processo político-administrativo, nas várias fases do ciclo das políticas, acabou por se revelar “[...] um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública” (FREY, 2000, p. 226). Focalizar o processo de construção de uma política pública, desde o seu nascimento até sua

implementação e avaliação, possibilita a abertura de várias frentes de investigações que podem se desenvolver tendo por objeto, entre outros, as políticas em si, a atuação dos diversos e diferentes atores públicos e privados e os espaços de participação em cada uma das fases do ciclo.

Sendo assim, as fases do ciclo de políticas que implicam ação do Legislativo, mas não de forma exclusiva, são aquelas interligadas ao processo de formulação de políticas (formação da agenda, formulação de alternativas e tomada de decisões).

Não obstante a especificação dos Poderes Executivo e Legislativo como únicos atores da etapa de tomada de decisão (Quadro 1), ambos detêm, nesta fase do ciclo das políticas públicas, poderes exclusivos de decisão e veto. No entanto, mesmo nos casos em que a alternativa escolhida para resolução de problemas e/ou atendimento a demandas em matérias em que a competência legislativa é privativa de determinado ente federado, a atuação dos atores pode ser influenciada pela participação de outros atores durante a tramitação nas etapas que compõem a fase de deliberação parlamentar no âmbito do Poder Legislativo Municipal. Por outro lado, é certo que cabe à Chefia do Poder Executivo a sanção ou veto – total ou parcial – ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo, o que pode parecer, à primeira vista, soberania daquele Poder nos processos de deliberação. No entanto, as regras desse processo, constitucionalmente prescritas, especificam que cabe ao Poder Legislativo a tomada de decisão final em caso de veto do Executivo. Essa combinação de fatores corroborara nossa intenção de debruçarmos sobre a atuação do Poder Legislativo, tomando-o como ator principal – pelo menos no regramento institucional – da etapa de tomada de decisão do processo de formulação de políticas públicas.

No caso das políticas municipais para a educação, *grosso modo*, elas entram na agenda governamental pela via das demandas da União ou pela transformação de uma situação indesejada, de algo que incomoda, um “estado de coisas” (RUA, 2009, p. 70), em um problema político. Uma vez na agenda, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja da sociedade civil organizada, inicia-se o processo de formulação de alternativas para a resolução de problemas – não raras vezes as alternativas procuram pelos problemas invertendo as etapas do ciclo.

Nessa etapa, em municípios cujos Poderes entendem que a participação da população afetada pelos problemas é importante para a qualificação da alternativa, vários segmentos são inseridos no processo de discussão (Secretaria e Conselho Municipal de Educação, Sindicato dos Profissionais da Educação, representação estudantil e de pais, vereadores etc), na tentativa de consensuar a mais apropriada alternativa.

Também ocorre, não raras vezes, a tentativa do Poder iniciador da discussão cooptar o outro Poder para participar do debate, como forma de constrangê-lo no processo decisório, visando à estabilidade na decisão. Uma vez escolhida a alternativa à resolução do problema, um projeto de lei é redigido e submetido ao processo legislativo (tramitando pela Mesa Diretora, pelas Comissões Permanentes, pelo Plenário e pela Chefia do Poder Executivo), independentemente do seu propositor (Poder Executivo, Legislativo ou iniciativa popular). Outros atores também podem participar, seja na condição de detentores do poder de pressão nas sessões deliberativas, seja convidado para opinar, exercendo a limitada função consultiva, uma vez que as decisões são tomadas diretamente pelos Poderes Executivo e Legislativo. Se transformada em lei, a matéria entra na etapa de implementação, recaindo sobre todo o sistema municipal de ensino, sobre determinada etapa de atendimento, sobre a organização, estrutura e funcionamento das unidades educacionais ou Secretaria Municipal de Educação ou ainda sobre os profissionais da educação, sobre os educandos e sobre os mecanismos de participação.

Nessa tramitação podem ocorrer conflitos entre o Legislativo e o Executivo, entre o Executivo e o público-alvo das medidas, de forma que, no limite, resulte em abandono da implementação, mesmo com a previsão legal. Rua (2009, p. 106) afirma que “[...] uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários”. A etapa de avaliação deveria ser realizada como checagem, tanto se as políticas foram colocadas em ação, quanto se os resultados corresponderam ao que fora intencionado. Dessa forma, seria possível a correção do curso da política para a resolução mais eficaz do problema.

Este capítulo começou apresentando as bases conceituais do federalismo, a partir do redesenho do modelo federativo instituído pela Constituição de 1988, no qual aos municípios foram destinadas competências materiais e legislativas referentes às políticas sociais, entre elas, as educacionais. Assim, para exercer tais competências, ou seja, para solucionar problemas que emergem da responsabilidade dos municípios sobre as matérias educacionais, via de regra, faz-se-á necessário formular alternativas, bem como lançar mão de instrumentos legais – limitados às competências legislativas previstas constitucionalmente – capazes de delinear as ações a serem implementadas com vistas à solução dos problemas. Debruçar-nos-emos, em seguida, sobre a compreensão dos processos deliberativos acerca das políticas públicas.

## 2 DEMOCRACIA EM DEBATE: TENSÕES ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DELIBERATIVO PARLAMENTAR

Este capítulo propõe-se a apresentar, a partir de teorias de democracia, uma possibilidade de ampliação das discussões em torno desse tema, buscando demonstrar a existência de uma complementaridade entre democracia representativa e mecanismos de participação da sociedade, cuja ocorrência se dá enquanto espaço de discussões e debates no interior do Legislativo. É nesse espaço que se legitima a participação dos atores sociais, com suas ideias e sugestões, e dos representantes eleitos na dinâmica dos processos eleitorais. Para esse fim, escolhemos, entre um rol de adjetivações da democracia, os seguintes: democracia direta, representativa, participativa e deliberativa.

### 2.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ALTERNATIVA OU COMPLEMENTO À REPRESENTAÇÃO?

Etimologicamente, o termo democracia deriva do grego “[...] *dēmokratéia* ‘governo do povo’” (CUNHA, 2010, p. 204), distinguindo-se das formas de governo da monarquia e da oligarquia, a partir do número de governantes. A monarquia compreendia o governo de um só, a oligarquia o de poucas pessoas e a democracia o de muitos.

Se essa diferenciação clássica das formas de se governar possibilitou, e ainda hoje possibilita, compreendermos a relação entre os governantes e os governados, quanto à maior, menor ou inexistente participação do *demos* no comando da sociedade política, relevante também são os significados que cada uma das formas de governo foi adquirindo, de acordo com os diversos contextos da sociedade em diferentes momentos históricos.

A adoção do termo democracia para designar a forma de governo na qual o povo estava no comando das decisões remonta aos anos anteriores da Era Cristã. Essa longevidade carrega consigo uma perigosa armadilha quando nos propomos a utilizar o termo democracia, qual seja, pensarmos que se trata da mesma coisa, ou

de algo parecido, em razão do uso da mesma terminologia nos quase dois mil e quinhentos anos desde sua gênese (SARTORI, 1994b).

Por outro lado, a manutenção do termo democracia pode representar uma importante estratégia na defesa de um ideário de soberania das massas. Nesse sentido, Castoriadis (1987, p. 271) indica que essa referência grega não deve servir como um modelo, mas como uma base histórica, em virtude do seu caráter instituinte.

A Grécia é o *locus* social-histórico onde foram criadas a democracia e a filosofia e onde se encontram, por conseguinte, nossas próprias origens. Na medida em que o sentido e as potencialidades dessa criação não estejam esgotados – e estou profundamente convencido de que não o estão – a Grécia é para nós um *gérmen*: nem um ‘modelo’ nem um espécime entre outros, mas um germen (grifos do autor).

Adotar como referência, não como modelo ou exemplo, a origem do termo democracia, a partir da experiência dos atenienses na Grécia clássica, implica reconhecer que a soberania popular não renuncia à participação de todos no debate público e no compartilhamento de experiências, nem à igualdade e à liberdade como fundamentos na construção da vontade geral.

A chamada democracia antiga, da *polis* grega, durou cerca de dois séculos e tinha, na *Ágora*, seu *locus* de interação entre governantes e governados. Essa interação face a face caracterizou a forma de participação política que foi singular no contexto daquela sociedade, na qual era permitida “[...] a participação contínua do povo no *exercício* direto do poder” (SARTORI, 1994b, p. 37 grifo do autor), daí, também, designar-se como democracia direta. Nela se estabeleciam diálogos, discussões e encontros para a tomada de decisões, predominava uma liberdade que possibilitava ao indivíduo o exercício da capacidade humana de ouvir, de falar e de ser visível perante os demais partícipes do espaço público.

Teixeira (2012, p. 41), analisando características do contexto ético de algumas sociedades, afirma que

As instituições políticas gregas assumiram formas que possibilitassem a participação e o engajamento dos cidadãos nas tomadas de decisão, a

partir da discussão pública dos problemas sociais [...]. Embora de modo restrito a determinado estrato social, os cidadãos gregos desfrutavam de igual *status* político, [...] no sentido do dever de tomar parte do processo político. A todos eles se reconhecia a capacidade para julgar racionalmente os problemas, propondo soluções adequadas, e o dever de participar dos processos discursivos de tomada de decisão.

Havia um contexto que restringia a participação a determinados grupos, excluindo “[...] não só os escravos, que excediam em número os homens livres, mas também as mulheres, consideradas inferiores, e os metecos, que eram estrangeiros que residiam em Atenas” (GOYARD-FABRE, 2003, p. 20), conjugado com o fato de ser a Grécia, àquela época, constituída por cidades independentes e geograficamente pouco extensas, caracterizando uma sociedade que não encontra semelhança com as sociedades atuais. Não obstante, reconhecemos, ainda, os diferentes valores e objetivos que constituíram a democracia antiga. Daí não podermos tomar a democracia da *polis* grega como se fosse “[...] um paraíso perdido e de algum modo recuperável” (SARTORI, 1994b, p. 36).

Em Roma, o governo popular foi chamado de República e, “Como em Atenas, o direito de participar restringia-se aos homens, o que também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX” (DAHL, 2001, p. 23). A expansão geográfica da República romana, também criou dificuldades quanto à participação popular no governo, impossibilitando que um número maior de cidadãos fosse partícipe do governo. No entanto, essa redução do número de participantes não foi a causa única da queda da República, mas aliou-se às seguintes situações: militarização, guerra, corrupção e perda de valores cívicos até então predominantes entre os cidadãos romanos.

Com a queda da república, o governo popular desapareceu inteiramente no sul da Europa. Excetuando-se os sistemas políticos de pequenas tribos esparsas, ele desapareceu da face da terra por cerca de mil anos [reaparecendo] por volta do ano 1100 d.C. (DAHL, 2001, p. 25).

O ressurgimento dos governos populares em cidades do norte da Itália, na Baixa Idade Média, aconteceu, por um lado, em função do reduzido tamanho das Cidades-Estado e, por outro, pela restrição de participação nesses governos aos “[...] membros das famílias de classe superior; nobres, grandes proprietários e afins” (DAHL, 2001, p. 25).

O autor relata que esse sistema democrático perdurou por dois séculos e sua nova queda ocorreu em meados do século XIV, pelas mesmas causas de mil anos antes, ou seja, “[...] o declínio econômico, a corrupção, a oligarquia, a guerra, a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários, fossem príncipes, monarcas ou soldados” (DAHL, 2001, p. 26).

Nos anos finais do século XV, a forma republicana de governo, em sua feição democrática – tomando como referência a classificação de Maquiavel para as formas de governo – volta a ser adotada por pequenos Estados italianos. A regra para os grandes Estados era a adoção da forma de governo dos modernos: a monarquia (BOBBIO, 1995). Nos séculos seguintes ainda persistia essa relação entre a monarquia como governo de um só e a democracia como autogoverno da comunidade. A monarquia era constituída como forma de governar os modernos Estados que se expandiram pela via da expansão do comércio, pela busca de outros mercados consumidores e pelo colonialismo. A democracia, por sua vez, representava a soberania das massas e era exclusiva aos Estados demográfica e geograficamente pequenos, fundamentada na ideia da construção da vontade geral.

Diferentemente dessa ideia de democracia como formadora da vontade geral, Rousseau (1948, p. 149) fundou sua concepção de democracia a partir da vontade da maioria, ou seja, a vontade geral do povo seria aquela que a maioria reconhecesse como sua vontade.

Quando uma lei é proposta na assembléia do povo, o que se lhe pergunta não é precisamente se todos aprovam a proposição ou se a rejeitam, mas sim se está ou não conforme à vontade geral, que é a deles. Cada qual, dando o seu voto, profere seu parecer, e do cálculo dos votos extrai-se a declaração da vontade geral. Portanto, quando vence a opinião contrária à minha, tal coisa apenas prova que eu me enganei, e que aquilo que eu imaginava ser a vontade geral não o era.

A vontade geral não podia ser representada, mas podia ser auferida por decisão da maioria com fundamento na ideia de que a soberania popular a legitimava. Em sua concepção, a votação e a aprovação, ou não, de uma lei não implicavam a concordância ou discordância, mas se a matéria estava de acordo, ou não, com a vontade geral.

Ao final da primeira metade do século XX, a teoria democrática encontrava-se vulnerável a diversos ataques em função: a) da atualização do significado e da ampliação que o conceito de soberania das massas foi adquirindo a partir da maior complexidade das administrações dos Estados; b) da entrada de interesses particulares no debate público, deslocando o eixo da livre argumentação e discussão da vontade geral para a racionalidade dos interesses particulares e oportunidades de exercício do poder político; c) da expansão da sociedade e, por conseguinte a possibilidade de as mobilizações das massas não conseguirem influenciar os processos de formação da vontade geral (AVRITZER, 1999).

Esse processo trouxe para o centro dos debates, no século XX, as questões em torno da democracia. Nessa dinâmica, surgiram dois pontos que se revelam importantes: a “desejabilidade da democracia como forma de governo” e as “condições estruturais da democracia”. Saindo vencedora a opção pela democracia como forma de governo na maioria dos Estados, esta constituiu-se como hegemônica, ao final das duas guerras mundiais. No entanto, a adoção do método de escolha dos representantes, pela via eleitoral, para a formação de governos, acabou por restringir as formas de participação e o exercício da soberania do povo (SANTOS; AVRITZER, 2009), ao mesmo tempo em que excluía a argumentação e o debate, à medida que tornava a decisão elemento central do processo deliberativo – “concepção decisionística de deliberação”<sup>19</sup> – e desconsiderava as opiniões contrárias proferidas no momento da tomada de decisão (AVRITZER, 2000). Essa concepção foi a base para a constituição do modelo hegemônico de democracia denominado por Schumpeter (1984) de “elitismo democrático”.

A característica da representação baseada nessa concepção de democracia, em que há prevalência do poder de escolha dos tomadores de decisão em detrimento da opinião dos cidadãos sobre questões que dizem respeito ao interesse comum é, para Schumpeter (1984), fundamental para sua implementação. Isso porque a soberania do povo era um dos principais problemas da teoria clássica da democracia, pelo fato de que estava centrada primordialmente na ideia de que

---

<sup>19</sup> Concepção de democracia na qual a deliberação é “[...] elemento central do processo deliberativo [...] que tem suas origens em Rousseau e que é utilizada por todos os autores que pertencem ao assim chamado elitismo democrático” (AVRITZER, 2000, p. 26-27).

[...] ‘o povo’ tinha uma opinião definida e racional sobre todas as questões individuais e que ele objetivava essa opinião – numa democracia – escolhendo ‘representantes’ que zelariam para que essa opinião fosse seguida. Assim, a seleção de representantes torna-se secundária em relação ao propósito básico do arranjo democrático, que é investir o eleitorado do poder de decidir questões políticas (SCHUMPETER, 1984, p. 336).

O autor fundamenta seu pensamento na concepção de que o cidadão comum só tinha capacidade para escolher os representantes que o iriam substituir na tomada de decisões. Assim é que o autor propõe a ideia de um “método democrático”, apropriando-se da concepção de democracia, mas vinculando a participação ao processo de escolha dos representantes.

O método schumpeteriano de democracia significava conferir prevalência ao processo eleitoral, sob a justificativa de que o papel do povo é a formação do governo, cujo processo se consistiria a partir de uma luta competitiva por votos. Os eleitores, dessa forma, produziriam o governo e este, por intermédio dos agentes públicos, em nome do povo, deliberaria, de acordo com suas ideias, sobre as questões em debate.

Na prática, o que ocorre é o processo de escolha dos representantes, por meio de um processo eleitoral com sufrágio universal que expõe, quase de modo unívoco, em relação direta, o representante e o representado.

Na mesma linha de pensamento, Goyard-Fabre (2003, p. 128), ao trazer à discussão a representação como um dos eixos da democracia, afirma que “[...] a ideia segundo a qual os governantes, que recebem seu mandato dos governados, devem agir em lugar deles é um dos axiomas fundamentais da democracia – a ponto de se falar corretamente de ‘democracia representativa’”.

Essa concepção de representação, na qual o representante possui um alto grau de autonomia, concedida a partir da autorização dos cidadãos por meio do voto, em relação ao representado, é outorgada formalmente, uma vez que são poucos os mecanismos de *accountability* constituídos dos governantes para a sociedade, os quais tornam públicos os trabalhos desenvolvidos e os resultados atingidos.

O vácuo de prestação de contas vem sendo preenchido por alguns movimentos sociais e pelos meios de comunicação, os quais acompanham as atividades dos Poderes Públicos, ou seja, exercem uma espécie de controle social sobre a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, nos vários entes federados. Denominado de “*social accountability*”, esse monitoramento, de caráter não eleitoral, tem por finalidade a exposição à população e, por vezes, denúncia ao Poder Judiciário de possíveis ilegalidades cometidas no âmbito daqueles Poderes (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Essa foi uma forma encontrada por alguns setores organizados da sociedade civil e alguns meios de comunicação de massa para agregarem às normas constitucionais e eleitorais mecanismos de controle das ações dos Poderes Públicos. Se, por um lado, o *social accountability* não gera sanções que relacionam diretamente causa e efeito, como no caso do *accountability* eleitoral, por outro lado, abrange todo o período intereleitoral com o controle sobre as atividades dos agentes públicos.

Retomando a ideia da democracia representativa como relação entre representante e representado, é certo afirmar que ela não foi caracterizada num único sentido na história das ideias políticas e, sim, a partir de duas lógicas: a do mandato imperativo e a do mandato representativo, ambos recebidos de seus eleitores.

A primeira lógica refere-se ao mandato por meio do qual o representante eleito se constituiu de porta-voz das ideias dos representados e não pode desvincular-se desse compromisso, sob pena de perda do mandato.

[...] o ‘mandato imperativo’ impõe ao representante respeitar a promessa feita àquele ou àqueles de que é porta-voz e a quem deve prestar contas. [...]; não possuíam, portanto, nem autoridade política nem iniciativa em matéria de governo; e, é claro, não participavam do poder legislativo (GOYARD-FABRE, 2003, p. 128-129).

O que se coloca em xeque com o mandato imperativo é tanto seu confronto com o interesse de todos – uma vez que se vincula ao representado individual ou coletivamente, mas cujos interesses são, a princípio, privados e não comuns – quanto a difícil combinação entre autonomia do representante e a *accountability* para a sociedade.

A segunda lógica, a do mandato representativo, é apresentada pelo autor como um desenvolvimento da noção de democracia como ideal sociopolítico.

Tratar-se-á de um mandato coletivo outorgado pelo corpo do povo ao conjunto de eleitos que o representarão. Nessas condições, a democracia representativa implicará a subordinação dos representantes-governantes à 'vontade geral' do povo em corpo, como se cada um deles representasse não seus eleitores em particular, mas a 'nação inteira' (GOYARD-FABRE, 2003, p. 129).

Emerge, assim, do pensamento do autor, a ideia de uma democracia representativa que compreende o conjunto não como a soma das partes, mas como ideal de uma unidade. Nesse sentido, o representante não representa apenas os seus eleitores, um determinado segmento ou, ainda, uma localidade, mas o conjunto do agregado social ao qual a instituição política se apresenta.

A convergência entre o sentido de representação exposto tanto por Schumpeter (1984) quanto por Goyard-Fabre (2003) reside na concepção de que a seleção de representantes é a principal tarefa da democracia representativa e, quiçá, a única.

Nesse sentido, a democracia representativa implica a prevalência da escolha dos representantes sobre a forma com que a soberania popular exercerá sua ação no processo de tomada de decisões. Pensada assim, a democracia representativa parece negar o próprio sentido de representação, na medida em que o interesse maior, e quase exclusivo, recai sobre o processo de escolha. Isso pode indicar que os representantes, ao serem eleitos, se preocuparão mais com as próprias vontades e opiniões do que com a dos representados.

Dialoga com essa reflexão Arendt (2011, p. 336), que nos alerta para o fato de que, na democracia representativa,

[...] o máximo que o cidadão pode esperar é ser 'representado', sendo evidente que a única coisa que pode ser representada e delegada é o interesse ou o bem-estar dos constituintes, mas não suas ações nem suas opiniões. Neste sistema é realmente impossível auscultar as opiniões do povo, pela simples razão de não existirem. As opiniões se formam num processo de discussão aberta e debate público, e onde não existe oportunidade de formar opiniões podem existir estado de ânimo – ânimo das massas, ânimo dos indivíduos, este tão volúvel e inconfiável quanto aquele – mas não opinião. Portanto, o máximo que o representante pode

fazer é agir como seus eleitores agiriam se eles mesmos tivessem a oportunidade para tanto.

Essa crítica à democracia representativa vai ao encontro do conjunto de sua obra, a qual remete sempre à potência da democracia direta que ocorria na *Ágora*, onde os homens se reuniam para, publicamente, estabelecer discussões e emitir suas opiniões acerca dos assuntos trazidos àquela comunidade.

O que jaz evidente é que a autora não está criticando a democracia – governo do povo –, mas a forma como ela é implementada e como funciona. O que a democracia representativa tem reforçado é a ideia de um governo *ex parte populi*, nada mais. O povo vem se fazendo representar como parte da municipalidade, mas não a partir de opiniões e ideias, porquanto não se trata de uma democracia que se institui pública, em função dos interesses de todos, mas de uma democracia que representa interesses particulares, portanto privativa a uma minoria.

Este movimento público-privado leva Arendt (2011, p. 337) a considerar que

É fato que o governo representativo se tornou um governo oligárquico, mas não no sentido clássico de um governo de poucos para poucos; o que hoje chamamos de democracia é uma forma de governo em que poucos governam no interesse, pelo menos supostamente, da maioria. Esse governo é democrático no sentido em que o bem-estar popular e a felicidade privada são seus objetivos principais; mas pode ser chamado de oligárquico no sentido em que a felicidade pública e a liberdade pública voltaram a ser privilégios de uma minoria.

Com essa afirmativa, a autora questiona os Estados que se dizem democráticos, mas que, ao adotarem o sistema representativo de governo, restringem aos poucos representantes a participação nas deliberações. Limitam, assim, as trocas de ideias, as sugestões e as possibilidades de agir em favor dos interesses comuns.

É possível resumir as características negativas da democracia representativa expostas pelos diferentes autores em, pelo menos, quatro matizes: a) impossibilidade de assegurar a subordinação dos representantes à vontade geral da população; b) sentimento de não pertencimento dos cidadãos à esfera da política; c) impossibilidade dos cidadãos de apresentar suas ideias acerca dos temas em

debate; d) percepção, por parte dos cidadãos, de que o momento das eleições era o único no qual sua voz seria reconhecida como expressão de um direito.

Além desses, contribuiu para o cenário de arrefecimento da democracia representativa o fato de o modelo econômico-ideológico-hegemônico, implementado na década de 1980, pautar as decisões políticas aos ditames da economia de mercado, ancoradas, entre outros, na negação da presença e da voz popular (FERRAZ, 2009) nos processos decisórios.

O Brasil do final da década de 1980 incorporou um outro fator aos acima descritos: a saída dos 21 anos de ditadura militar. Alimentada pela crise econômica que conjugava inflação e recessão em alta, a redemocratização política ganhava força num clima de reivindicações por participação e por direitos sociais, no âmbito da sociedade civil. Some-se a isso a ausência de credibilidade do Congresso Nacional para a maioria da população, em função da não aprovação, em 1984, da emenda “Diretas Já”, que retomaria a eleição direta para o cargo de Presidente da República, e da organização de movimentos reivindicatórios que influenciariam no processo constituinte que se instalara em 1987.

No campo educacional, por exemplo, esse movimento teve como principal representante o “Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito”. Com o objetivo de influenciar a redação da Constituição, diversos órgãos e entidades, ligados direta ou indiretamente à educação, reuniram-se em torno desse fórum. As suas bases de reivindicações constituíam, entre outros princípios, a

[...] universalização do ensino fundamental e [a] organização de um sistema nacional que, de um lado, assegurasse a articulação orgânica dos diversos níveis e modalidades de ensino na esfera federal, estadual e municipal e, de outro, propiciasse ‘a continuada melhora de sua qualidade e a perene democratização, seja de sua gestão, seja em sua inserção social’ (BRZEZINSKI, 2007, p. 13).

A estratégia forjada representou a forma de, a partir da congregação de várias entidades em torno do fórum, favorecer a organização com um “peso” representativo capaz de articular com os congressistas constituintes. As interlocuções do Fórum

com os congressistas constituintes garantiram, após vários debates e negociações, a inclusão de grande parte dos princípios da “Carta de Goiânia”<sup>20</sup> no Projeto de Constituição encaminhado ao Plenário da Assembleia Constituinte.

O movimento “Fraldas Pintadas”, que ocorreu no ano de 2006, com o objetivo de pressionar o Legislativo Federal para a inclusão das creches no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), foi outro fator que possibilitou, a partir da mobilização da sociedade civil, o atendimento a demandas da área educacional. E, nesse caso, constituiu-se em um movimento que, ao exercer pressão sobre a Câmara Federal, possibilitou aos municípios, em função da sua competência material, a oferta de matrículas nas creches com recursos do Fundeb.

Barreto (2011), apresentando as principais mudanças e iniciativas nas políticas e programas para a educação infantil no período de 2006 a 2008, relata que

A mobilização da sociedade civil resultou em forte pressão sobre a Câmara dos Deputados e na abertura da agenda para a tramitação da PEC. Articulações como o ‘Fraldas Pintadas’ e o ‘FUNDEB pra Valer’ congregaram várias entidades, bem como parlamentares comprometidos com os direitos das crianças, das mulheres e com a participação legislativa. O movimento teve como reivindicação destacada a inclusão das creches no Fundo. No texto finalmente aprovado na Câmara e no Senado, a creche estava incluída (BARRETO, 2011, p. 245).

Sobre o mesmo tema, Nascimento, Campos e Coelho (2011, p. 210) afirmam que “Uma das manifestações mais destacadas nessa ação foi o movimento das ‘fraldas pintadas’, em Brasília, com a adesão de vários municípios, em protesto à exclusão das crianças de zero a três anos do Fundo”.

A necessidade de criar uma estrutura para reivindicar espaço de discussão na esfera da administração pública parece evidenciar o distanciamento que o sistema representativo opera na relação entre representantes e representados. Essa

---

<sup>20</sup> A IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia, em agosto de 1986, apresentava como tema principal “A Educação e a constituinte”. Ao final dos trabalhos, é redigida a “Carta de Goiânia”, que viria a ser o eixo de lutas em torno da educação no processo constituinte e, mais tarde, nas discussões em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

percepção aproxima-se da ideia de Paiva (2000, p. 21-22), para quem a ideologia liberal da democracia representativa

[...] estabelece uma distância muito grande entre ‘mundo cotidiano’ e ‘mundo da política’, provocando, na maioria das pessoas, um sentimento de não-pertença a este último. Ora, se o ‘mundo da política’ fica refém daqueles que compõem o aparelho estatal e de uma minoria de privilegiados, os cidadãos não dispõem de um espaço, constitucionalmente estabelecido, para exercer seus direitos de cidadania.

O conjunto desses fatores indica o esgotamento do modelo hegemônico de democracia representativa, porquanto põe em tensão a *accountability* e a responsabilidade dos governantes com a sociedade. Não obstante a importância do processo eleitoral para a formação do regime de governo democrático representativo, o sufrágio vem se configurando como o único momento do exercício da democracia no âmbito das instituições políticas.

Trata-se, assim, de uma degenerescência da democracia representativa desencadeada, entre outros motivos, pela quase inexistência de mecanismos de *accountability*

[...] que contém distintas etapas: informação correta e transparente aos cidadãos; prestação de contas dos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, isto é, envolvendo a aplicação de recompensas aos governantes (por exemplo, reeleição) ou punições a eles quando seus atos forem desaprovados ou rejeitados (por exemplo, derrotas eleitorais, *impeachment* etc.) (PRADO, 2006, p. 634).

As eleições, tomadas como processo de sufrágio universal secreto e individual, acabam por exercer o duplo papel, quais sejam: a) o exercício da soberania popular mediante a escolha de representantes; e b) a recompensa ou punição dos representantes estimulando “[...] a sensibilidade destes perante as demandas e necessidades dos representados (*responsiveness*)” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 55). A responsividade implica a sensibilidade dos representantes com os desejos dos representados e resulta em componentes que dão forma ao conceito de representação.

São componentes da responsividade, segundo Campilongo (1988): a) “políticas públicas (*policy responsiveness*)”: trata-se do componente no qual a preocupação

está em conectar as preferências dos representados com a atuação dos representantes e concentra-se na construção das políticas públicas; b) “serviços (*service responsiveness*)”: referem-se à prestação de serviços que os representantes fazem aos representados que estão fora do processo legislativo, constituindo-se em favores e benefícios a indivíduos ou grupos particulares. O autor argumenta que muitos representantes entendem que esses serviços são tão importantes quanto a atividade legislativa e muitos representados, também, sentem-se retribuídos com esses benefícios; c) “distribuição de recursos financeiros (*allocation responsiveness*)”: este componente da responsividade refere-se à destinação de verbas para atender aos redutos eleitorais dos representantes; d) “responsividade simbólica (*symbolic responsiveness*)”: diferentemente dos demais componentes, que têm como referência aspectos materiais, a responsividade simbólica implica “[...] relações psicológicas entre o apoio conferido aos representantes e as respostas alegóricas fornecidas aos representados” (CAMPILONGO, 1988, p. 37). A apresentação de proposições legislativas que ferem normas constitucionais responde simbolicamente aos interesses do representado, exercendo o papel manipulador diante do eleitor.

Os representantes encontram-se entrecruzados por esses dois conjuntos de mecanismos que fundamentam a sua relação com os representados, justamente na sua capacidade de representar. Se a prestação de contas de suas ações – *accountability* – se relaciona com a sociedade como um todo, a sensibilidade aos desejos dos representados – responsividade – está ligada mais diretamente aos interesses individuais ou de pequenos grupos de interesses. As críticas que são proferidas pela sociedade, sob o *slogan* “Você não me representa”, parecem estar ligadas diretamente à dificuldade dos detentores de mandato, seja no âmbito do Poder Executivo, seja no do Legislativo, de ativar esses mecanismos de *accountability* e de responsividade.

Diante desse quadro de resignificação da representatividade, práticas de participação foram “chamadas” a fazer parte do movimento que Lavallo, Houtzager e Castello (2006) intitulam “reforma da democracia”. Esse movimento implica a emergência de processos contra-hegemônicos, construídos na contramão do arrefecimento da democracia representativa, apesar de, na prática, alguns desses

processos estarem mais próximos de uma responsividade simbólica. Isso significa que mecanismos de participação são anunciados e criados, mas não são implementados. E, quando o são, arregimentam-se por meio de instituições com limitações técnicas, materiais e de infraestrutura, que restringem e constroem seu funcionamento.

Na contracorrente da passividade de algumas instituições políticas, que insistiam em manter o *status quo* da representação pela via unívoca da autorização dos eleitores no momento do sufrágio, desenvolveram-se movimentos sociais, formas de organização políticas tanto locais, quanto regionais, bem como atividades de luta por direitos que “[...] apontam para horizontes de negação e de superação [...] a alguns dos pressupostos essenciais da democracia liberal” (SADER, 2009, p. 655) aos quais as decisões devem ser tomadas pelo corpo restrito dos representantes eleitos.

No contexto de contraposição a esta ideia de representação pela via exclusiva dos processos eleitorais, Teixeira (2002, p. 26), ao mesmo tempo em que vai ao encontro da constituição de processos participativos, afirma que o processo democrático representativo é de uma

[...] tal complexidade [que] não pode ser reduzida a um mero ato eleitoral, episódico, individual, atomizado, mesmo que possa ter efeito aparentemente decisório. Processo contraditório, envolve uma relação multifacetada de poder entre os atores diferenciados por suas identidades, interesses e valores, os quais se expressam sob várias formas, conforme a capacidade daqueles e as condições objetivas do regime político.

Ao trazer à baila a ideia de que a representação não pode se restringir ao momento das eleições, apesar de seu caráter decisório em relação à escolha dos representantes, essa reflexão instiga-nos a pensar com o autor sobre o seu contraditório, isto é, o papel da democracia representativa, tendo como referência sua conexão com mecanismos de participação, possibilitando o fortalecimento e a ampliação da democracia.

Essa combinação entre democracia representativa e mecanismos de participação que conecta os representados aos representantes em períodos inter e intraeleitorais, portanto, para além dos momentos de autorização da representação e de prestação de contas, entendemo-la como democracia participativa.

Em relação à adjetivação “participativa”, significa que não desarticula a compreensão de democracia, mas, ao contrário, procura enfatizar o sentido que a ela é dado na conjugação com a ideia de participação que está presente no conceito de democracia participativa. Essa ideia “[...] acaba sendo o elemento central que nos permite compreender que tipo de democracia é esta, como ela se desenvolve e porque se diferencia frente a outras experiências semelhantes” (GUGLIANO, 2004, p. 272).

Assim, retomando a noção de participação já exposta na introdução, a democracia participativa constitui-se, a partir desse elemento central, entendido como um “[...] *tomar parte pessoalmente* e um *tomar parte desejado, auto-ativado*. Ou seja, participação não é um simples ‘fazer parte de’ (um simples envolvimento em alguma ocorrência) [...]” (SARTORI, 1994a, p. 159, grifo do autor).

A adoção de práticas participativas síncronas à democracia representativa está longe de ocorrer sem conflitos. A concepção arraigada na cultura política da maioria dos Estados e, em destaque, o brasileiro, de uma democracia indireta, na qual o poder legítimo é do representante, e não do representado, pode implicar um confronto entre democracias representativas e democracias participativas decorrente do fato de aquela rejeitar a legitimidade da democracia participativa (SANTOS, 2009).

Uma das soluções para esse conflito pode estar na instituição de práticas de participação da sociedade civil em espaços institucionalizados de representação, contribuindo para a ampliação das democracias representativa e participativa e não para a substituição ou concorrência entre elas. A combinação entre democracia representativa e democracia participativa pode ocorrer, para Santos e Avritzer (2009), por duas vias: da coexistência e da complementaridade.

A combinação por coexistência, “[...] implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 75-76). Por sua vez, a complementaridade

[...] implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 76).

Os autores defendem não o rompimento com o sistema representativo, mas a articulação deste com práticas de participação, concedidas pelos governantes, como detentores do poder soberano, escolhidos representantes, mediante processo eleitoral. A complementaridade insere-se exatamente entre o rompimento com a ideia do elitismo democrático – no qual a escolha dos representantes implicava a autorização para que eles deliberassem sobre os assuntos que diziam respeito à coletividade – e a exigência da sociedade civil por mais espaços de “[...] participação e presença ativa no próprio teatro em que são tomadas as decisões” (NOGUEIRA, 2012, p. 139).

No caso brasileiro, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, trouxe em seu escopo as dimensões da representação e da participação concedida. Essa combinação, na CF/1988, implica um paradoxo: enquanto, na representação, o povo é o detentor de “todo poder” e escolhe seus representantes para exercê-lo em seu nome; na participação, os representantes escolhem determinados poderes que serão “emprestados” ao povo.

Art. 1º

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular<sup>21</sup> (BRASIL, 1988).

A combinação desses modos de exercício da soberania popular previstos na Constituição Federal consiste “[...] no reconhecimento da necessária

<sup>21</sup> Segundo Benevides (2003, p. 33), os três institutos previstos no art. 14 da CF/1988 aplicam-se “[...] tanto no âmbito nacional, quanto no estadual e no municipal. [...] ao lado de eleições periódicas para o Executivo e o Legislativo, configura um regime que autores europeus – sobretudo suíços e franceses – denominam ‘democracia semidireta’. Nos Estados Unidos, onde é frequente a prática de referendos e iniciativas populares, fala-se em ‘legislação direta’ (*direct legislation*)”.

*complementaridade* entre representação e formas de participação direta” (BENEVIDES, 2003, p. 48, grifo da autora).

Além dessas, outras práticas e canais de participação estão previstos na Constituição Federal e em legislações infraconstitucionais, como as audiências públicas no âmbito das Comissões Permanentes dos Legislativos, os Conselhos de Controle das Políticas Sociais, na área de cada Ministério e/ou Secretaria Especial, bem como Conferências e Fóruns, que são proclamados como meios de interlocução entre aqueles que têm algum interesse na temática e a administração pública. Entre os vinculados ao direito social e à educação, destacamos os: Conselhos, Conferências e Fóruns nacional, estadual, distrital e municipal de Educação, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e os Conselhos de Escola.

Riscal (2010, p. 27), ao trazer para discussão o papel e o processo de constituição dos Conselhos no âmbito da educação brasileira, especifica suas principais atribuições:

A partir da Constituição de 1988, a vida pública brasileira passa a ser habitada por uma série de conselhos ligados às diferentes esferas do poder público, no âmbito federal, estadual e municipal, com a incumbência de formular, supervisionar e avaliar as políticas implementadas pelos diferentes agentes governamentais: conselhos de direitos, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de acompanhamento de políticas públicas.

Diante do exposto, é possível perceber que os constituintes de 1987-1988, ao adotarem o sistema representativo como um dos princípios constitucionais, defenderam, pelo menos na “letra da lei”, a possibilidade da combinação desse sistema com práticas de participação popular no controle social das ações e na aplicação dos recursos destinados ao funcionamento das políticas, programas e projetos sob responsabilidade dos entes federados.

Trata-se, portanto, esta combinação por complementaridade entre as dimensões democráticas da representação e da participação, de um movimento que não prescinde tanto da reorganização dos órgãos de Estado, quanto do reconhecimento, por parte destes, das potencialidades que o compartilhamento de experiências, do debate e da busca pelo consenso pode operar no processo democrático. Do mesmo

modo, é preciso que a sociedade civil se afaste do campo das necessidades individuais, aceite e provoque o acesso aos processos de participação, agindo neles a partir da perspectiva do bem comum e dos interesses coletivos.

Assim, parece evidente a importância de uma participação popular mais efetiva, capaz de desenvolver experiências políticas que complementem a democracia representativa, situando-a “[...] seja na contraposição entre direitos afirmados formalmente, porém costumeiramente negados na realidade, seja no aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político [...]” (SADER, 2009, p. 657).

Esse modelo contra-hegemônico de democracia participativa introduz uma nova dinâmica na política brasileira, quando cria arquiteturas de participação institucionalizadas e inclui a sociedade civil organizada nesses espaços. Vinculadas, em sua maioria, ao Poder Executivo nas diferentes esferas de governo, essas arquiteturas constituem-se em espaços institucionais cujos representantes da sociedade civil (no caso dos Conselhos) ou a população de uma determinada região geográfica municipal (no caso da 1ª fase do Orçamento Participativo - OP) relacionam-se com os representantes políticos, salvo raras exceções, eleitos por sufrágio universal.

Os diferentes formatos de experiências de participação no governo local acabam por produzir formas diversas de participação, que vão desde o procedimento restrito de dar apenas voz aos participantes, até a inclusão de sujeitos então excluídos dos processos decisórios. Esse movimento visa à diminuição das desigualdades sociais, por meio da participação política dos cidadãos.

Esses diferentes formatos geram três tipos de fóruns participativos. O primeiro ocorre nos conselhos municipais setoriais voltados para políticas específicas e onde os representantes dos cidadãos e/ou dos usuários dos serviços têm assento. Nesse formato, os representantes possuem, em princípio, não só a capacidade de expressar suas preferências (voz), mas também poder na gestão direta do programa (empoderamento) e no controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento das decisões (*accountability*). Nesse formato, os programas e projetos são decididos, em geral, em outras instâncias, cabendo aos representantes poder de gestão e fiscalização. O segundo ocorre pela capacidade delegada aos cidadãos de decidir onde e como alocar parcela dos recursos orçamentários municipais, que se materializa nas diversas experiências de OP. O terceiro ocorre nos

chamados programas *demand-driven*, que se realizam em comunidades rurais pobres, em geral financiados por organismos multilaterais ou internacionais, e nos quais os representantes das comunidades decidem sobre a realização de obras comunitárias (SOUZA, 2004, p. 38).

Pensada em relação às políticas educacionais, essa classificação da autora nos remete a fóruns participativos criados, por exemplo, nos poucos sistemas de ensino, bem como nas unidades educacionais públicas municipais existentes no Estado do Espírito Santo. Os Conselhos Municipais de Educação e os Fóruns Municipais de Educação são os principais órgãos colegiados das redes municipais de educação, nos quais há participação da sociedade civil com poder de voz e de voto. Na esfera das unidades educacionais, destacam-se os Conselhos Escolares, cuja implementação e participação da comunidade escolar e local e dos profissionais estão previstas na LDB/1996. Enquanto partícipes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) ou lançando mão de sua autonomia financeira e executora, os representantes tomam parte na elaboração, deliberação e fiscalização do plano de aplicação de recursos destinados à unidade escolar.

A criação dessa arquitetura participativa, bem como a inserção de atores até então excluídos dos processos de participação na deliberação, gestão e fiscalização de políticas públicas configuram-se como espaços de disputa política. E, como tais, são influenciados por diversos recursos de poder, forjados tanto pela representação da administração pública, quanto pela sociedade civil organizada. Esse campo de luta produz dificuldades para o reconhecimento da legitimidade de atores sociais individuais e coletivos e de novos espaços “[...] de expressão da disputa política, mais plural e menos hierárquicos, nos quais representantes políticos legitimados em processos eleitorais convivem com os representantes da sociedade civil em condições mais igualitárias” (FERRAZ, 2009, p. 123).

Na medida em que as práticas de democracia ampliam a arquitetura participativa no interior das instituições democrático-representativas, principalmente do Poder Executivo, recursos de poder começam a ser utilizados por algumas administrações estatais para mitigar e, no limite, subverter a ideia de igualdade e de capacidade decisória. Propostas assim compõem a ideologia de alguns dos defensores da inclusão da sociedade civil nos processos deliberativos nas organizações políticas.

No entanto, esse movimento é realizado a partir da manipulação de atitudes, de modo que os partícipes não compreendam as manobras utilizadas como resposta simbólica à demanda de participação – responsividade simbólica. Algumas dessas atitudes são descritas por Ferraz (2009): a) não destinação de recursos financeiros e materiais para o funcionamento das entidades participativas; b) definição autoritária da pauta de discussões; c) definição prévia, seguida de informativo da possibilidade de investimentos possíveis àquela região geográfica; d) indicação de representantes governamentais com parca autonomia decisória; e) “tecnoburocratização dos temas”; f) não realização da decisão tomada.

Outra questão que atenta contra a democracia participativa é o fato de a criação – e reconhecimento da arquitetura participativa – depender de ato dos respectivos Poderes Públicos. Desse modo, os temas disponíveis à participação constituem-se em mais um campo de disputa política. Por essa razão é que nos referimos à participação como concedida, quando do funcionamento de práticas democráticas que manipulam simbolicamente a população, a partir de mecanismos que sugerem responsividade.

Esse conjunto de questões prejudica a consolidação do modelo contra-hegemônico de democracia participativa e resulta em esgotamento político da arquitetura de participação,

[...] pois decisões relevantes acerca das prioridades de investimento e dos rumos da política dos vários setores se dão em outros espaços (negociações privadas com os seguimentos interessados na questão; decretos negociados com o Legislativo; comissões de intergestores reunindo os gestores do Município, do Estado e do Governo Federal; etc.), anulando a sua existência no círculo decisório (FERRAZ, 2009, p. 123-124).

Os apontamentos da autora parecem evidenciar que estamos diante de um modelo de democracia que vem se configurando no confronto entre os representantes eleitos na dinâmica sufragista da democracia representativa e a sociedade civil, que reivindica a ampliação das práticas de participação no interior das instituições políticas. A derrota desse modelo poderá provocar o retorno ao elitismo democrático schumpeteriano, no qual a participação da sociedade civil se resume ao momento do sufrágio eleitoral.

## 2.2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO PERSPECTIVA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

A perspectiva da comunicação como meio pelo qual os homens, na relação com os outros, expressam suas ideias, discutem e tomam as decisões, está presente nas teorias de Habermas (1997a, 1997b) a partir da ideia de “democracia deliberativa” e de Cohen (2000a, 2000b) por meio do “novo igualitarismo”.

Ambas as teorias vão de encontro à concepção hegemônica da democracia representativa, a partir tanto do deslocamento do voto da maioria para a periferia do processo de tomada de decisões, quanto da aproximação do debate e das discussões para o ponto central das deliberações.

A teoria democrática habermasiana, denominada de deliberativa, consiste na ideia de que os processos de decisão do governo têm de ser sustentados por intermédio da deliberação dos indivíduos em fóruns amplos de debate e negociação. “A chave dessa concepção consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação [...]” (HABERMAS, 1997a, p. 27).

A democracia deliberativa parece assemelhar, em muito, à ideia de democracia participativa trazida, anteriormente, a este estudo a partir do pensamento de Santos (2009). Para o sociólogo português, existe uma combinação, por complementaridade, entre democracia representativa e práticas de participação que, constituídas fisicamente e situadas no âmbito externo à administração pública, promovem a tomada de decisão em Fóruns, Conselhos e Conferências, mas, no âmbito do sistema político, funcionam apenas como influenciadoras das decisões.

Esse limite da participação da sociedade ao campo exógeno ao da tomada de decisões levou Avritzer (1999, p. 39) a considerar a ideia de Habermas “[...] muito mais uma teoria dos modos informais de democratização da democracia do que da possibilidade de institucionalização de formas ampliadas do exercício da democracia”. Mesmo assim, o autor considera a esfera pública como fundamental

para a contemporaneidade, pois vem provocando reflexões acerca da necessidade de reconstrução de uma concepção participativa de democracia.

Esse aparente paradoxo explica-se pelo fato de o autor creditar à esfera pública uma potencialidade participativa que rompe, e substitui, a ideia hegemônica da democracia representativa. No entanto, considera insuficiente a teoria habermasiana para a criação de uma nova gramática da democracia, uma vez que ela se baseia numa relação entre a esfera pública e o sistema político no qual os representados buscam exercer influência sobre o processo deliberativo e não tomar parte no processo.

Avritzer (1999, p. 39) afirma ser clara a ideia de Habermas de que o papel dos movimentos sociais e de quaisquer outros “públicos” – “veículos da opinião pública” – no interior do sistema político é, no limite, o de influenciar as deliberações. Diz ele: “[...] o seu papel não é produzir deliberações, mas apenas, através de uma forma simbólica de comunicação que ele chama de influência, demandar que o consenso formado ao nível público se reflita nas decisões legislativas”.

O que parece estar na base da crítica de Avritzer (1999) à limitação da teoria democrático-deliberativa de Habermas não é a comunicação, muito pelo contrário, esta é a aposta do autor no potencial da esfera pública. A crítica aponta para a questão da representação, ou melhor, para a ideia de Habermas de que, na relação entre o sistema político e os atores sociais da esfera pública, a comunicação seria automática e perfeita e, se não o for, implicaria uma crise de legitimidade. A reflexão de Avritzer (1999) denuncia o cenário da democracia deliberativa que não parece avançar para um processo democrático cujo consenso seja fundado no processo de deliberação parlamentar, no interior do Poder Legislativo com todos, por todos e a partir de todos os interessados no bem comum.

Buscando acenar para soluções a essas questões, Avritzer (1999) reporta-se à teoria democrática proposta por Joshua Cohen, em sua obra *The Public sphere, the media and civil society*, publicada em 1996, na tentativa de uma formulação alternativa à esfera pública habermasiana que seja capaz de preservar a dimensão

comunicativa, mas que produza “um modelo ofensivo de esfera pública”.<sup>22</sup> Esse modelo baseia-se em dois critérios: a existência de instituições organizacionais que conectem, de forma clara, as suas deliberações com os resultados que delas derivam e a ideia de que, precedida por um intenso debate público, com regras e condições claras para a decisão, pode haver uma regra da maioria, desde que o consenso não seja possível, e que o conjunto de pessoas legitimem a decisão.

A partir desses dois elementos, Avritzer (1999, p. 40), indica que

[...] a esfera pública deve tornar-se mais do que um mero local de discussão informal. Ela se torna um local na periferia do sistema político e administrativo, no qual se conectam as redes informais de comunicação constituídas por membros dos movimentos sociais e das associações civis. Esses atores sociais discutem questões, tematizam problemas, discutem os atos da autoridade política e pensam as formas institucionais capazes de dar solução aos problemas culturais específicos com os quais eles lidam.

A ampliação da democracia parece aqui se referir ao fato de que a esfera pública (movimentos sociais, associações) não deveria se limitar à tentativa de influenciar as deliberações dos órgãos do sistema político, mas avançar em direção à efetiva participação nas decisões.

Isso implica, portanto, a presença dos atores sociais no processo deliberativo, colaborando permanentemente com os legisladores. Esses tomariam como base das discussões públicas a deliberação precedente que deveria ocorrer na esfera pública. Desse modo, a decisão dos legisladores limitar-se-ia à tentativa do consenso em torno das propostas apresentadas e já deliberadas na esfera pública. Argumenta Avritzer (1999), ao assegurar esses espaços públicos de discussão e deliberação, a adoção do voto da maioria, como critério deliberativo, não deslegitima a decisão, pois a publicidade a precede e se desenvolve ao longo do processo. Trata-se, portanto, de uma esfera pública que, a despeito de se localizar fora do sistema político, submete-o ao controle e monitoramento público de suas decisões.

---

<sup>22</sup> Designação utilizada por Avritzer (1999, p. 35) para apontar o viés sobre o qual ele entende que a relação entre os movimentos sociais e a deliberação pública deve se enveredar, ultrapassando a mera influência apontada pela teoria da democracia deliberativa habermasiana.

No contexto da democracia deliberativa, essa esfera pública constitui-se a partir da reunião de pessoas que se unem em favor das preocupações concretas e dos interesses comuns sobre determinadas temáticas, servindo, portanto, como elo entre as pessoas na busca pelo bem comum. A essa reunião Cohen (2000b, p. 46 tradução livre) denomina de “esforços associativos”, em que a prática é recomendada na “[...] construção de novos fóruns de deliberação pública, cuja meta seja estabelecer a coordenação desejada”.

Trata o autor de uma dimensão de esfera pública cujos laços se atam, não pela via das necessidades individuais, mas pela conjugação em fóruns deliberativos, de interesses e benefícios comuns com a expansão das formas de participação direta da sociedade civil na tomada de decisões políticas. O que está em discussão é a resolução dos problemas comuns e, para tal, busca-se, nesses espaços da esfera pública, a partir da estratégia associativa, a ampliação dos debates, incorporando-se novos atores ao processo. Esses debates trazem consigo diversas experiências e modos de perceber a sociedade, em função das variadas formas de acesso que cada pessoa tem às produções sócio-histórico-culturais da humanidade.

A esta combinação entre democracia deliberativa e dimensão associativa Cohen denomina de “novo igualitarismo”,<sup>23</sup> compreendido como uma

[...] nova forma de política, que envolve o desenvolvimento e a descentralização de certas responsabilidades consideradas caracteristicamente como atribuições do Estado, principalmente a responsabilidade de resolver problemas coletivos, transferidos, nesta nova articulação, a redes de arenas deliberativas que tornam menos rígidas as fronteiras entre público e privado (COHEN, 2000a, p. 163).

O autor aponta para a necessidade de constituição de novas arenas de tomada de decisão, a partir de um movimento de transferência e de descentralização do papel deliberativo do Estado para esses novos espaços públicos, localizados fora do âmbito da administração pública.

---

<sup>23</sup> A expressão “novo igualitarismo”, trazida por Cohen (2000a), vem substituir uma anterior designação, “democracia associativa”, do próprio autor. A argumentação para alteração não está em mudanças conceituais ou de características, mas em função de que “[...] o termo ‘associativo’ pode levar a engano, por privilegiar, aparentemente, as associações intermediárias — uma categoria específica de organizações — como formas de se solucionar os problemas” (COHEN, 2000a, p. 165).

Esses parecem ser os avanços que Cohen (2000a, 2000b) defende com relação ao conceito habermasiano de democracia deliberativa, a que agrega a ideia de construção de novas relacionalidades, que se desenvolveriam mediante a participação da sociedade civil no interior da esfera pública. No que se refere à transferência de arena e de responsabilidades pelas deliberações, estas se deslocariam do âmbito estatal para as esferas públicas que, autônomas em relação ao Poder Legislativo, localizar-se-iam fora do âmbito da administração pública, mais próximas do local e dos sujeitos demandantes das políticas públicas.

A base de constituição dessa “[...] política igualitária deliberativa direta de solução de problemas”<sup>24</sup> parece situar-se no reconhecimento de que os cidadãos são livres e iguais, possuindo necessárias capacidades para tomar parte na esfera pública deliberativa.

Dizer que os cidadãos são livres é afirmar, entre outras coisas, que nenhuma perspectiva moral ou religiosa compreensiva provém de uma condição definidora de membros de um corpo cidadão ou de autorização para exercer o poder político. Dizer que são iguais é afirmar que a todos são reconhecidas as capacidades necessárias para participar das discussões em torno da autorização do exercício do poder (COHEN, 2000b, p. 26 tradução livre).

A liberdade exposta pelo autor refere-se à inexistência de condicionantes à participação no exercício do poder político, uma vez que vinculações morais ou religiosas impõem limites à atuação dos sujeitos em função de crenças e regras rigidamente estabelecidas que inviabilizam a tomada de decisões exógenas ao poder político. A argumentação, fundamento importante da prática democrática na concepção dessa nova forma de governar, fica prejudicada pela necessidade de obediência àqueles limites. A igualdade, por sua vez, implica o reconhecimento de que todos os partícipes da nova arena pública são igualmente capazes de participar das discussões e exercer o poder político.

A arena pública se constituiria como local de encontro dos cidadãos que, reconhecendo-se mutuamente como livres, e iguais, promoveriam o debate entre si e deliberariam acerca dos problemas comuns. Para tal empreendimento, a

---

<sup>24</sup> Terminologia utilizada por Cohen (2000a, p. 168) para designar essa ideia de uma nova filosofia política.

construção dos argumentos deveria se basear em justificativas aceitáveis pelos outros, pois indicariam que a regulação de determinada atividade afetaria a todos os partícipes. Essa dinâmica de argumentação implicaria um duplo precedente de liberdade e igualdade que, além de não se amarrarem a laços preestabelecidos, reconheceriam a necessidade de analisar previamente a demanda dos outros sob o risco de não aceitação de seus argumentos na tomada de decisões.

A teoria da democracia deliberativa, defendida por Habermas (1997a, 1997b), e a associativa (ou do novo igualitarismo), apresentada por Cohen (2000a, 2000b), estão no centro das discussões de modelos democráticos da atualidade, em função da perspectiva de direcionamento para o alargamento da participação da sociedade civil nos processos deliberativos. Ambas trazem a este cenário novas perspectivas de arenas políticas, a partir da ideia de esferas públicas como local de reunião de pessoas com interesses comuns.

O fato é que a sugestão de Habermas (1997b) de criação de uma esfera pública fundada na tentativa de influenciar a administração pública – Executivo e Legislativo – constitui-se em uma prática de expansão do modelo de governo nos municípios brasileiros, a partir da instalação de Fóruns, Conferências, Conselhos, Comissões e Associações. Esses organismos funcionam como parte da estrutura organizacional local, em que existem debates e deliberações acerca das várias temáticas, mas suas decisões servem, tão somente, como indicações ou tentativas de influenciar o processo de formulação e implementação de políticas públicas. Cohen (2000b), parte da ideia habermasiana, mas busca ampliá-la, transferindo os fóruns deliberativos de interesses comuns da administração pública para as novas esferas públicas deliberativas e igualitárias.

Em face desse contexto, Avritzer (1999, p. 41) afirma que essas teorias democráticas continuam “[...] a meio caminho entre as tradições democrático-elitista e republicana”. A ocupação desse lugar parece ocorrer em função de as deliberações públicas estarem localizadas fora do *locus* no qual o processo deliberativo das políticas se estabelece, ou seja, no âmbito do Legislativo. Dessa forma, as decisões se transformam em propostas, cujos partícipes agem como grupos de pressão e influência sobre o corpo político dos Poderes Executivo e

Legislativo, na tentativa de que as demandas sejam ouvidas e consideradas legítimas para o processo de tomada de decisões.

Essas duas perspectivas de ampliação da prática democrática, além de terem por objetivo a ampliação dos espaços de participação, decorrem de um processo que se desenvolve “de fora para dentro”, a partir da criação de canais e/ou práticas que associam indivíduos a interesses comuns à sociedade, os quais buscam participar, influenciar e deliberar publicamente. Portanto, as decisões seriam tomadas “fora” da administração pública e encaminhadas para “dentro” do Legislativo, por meio de parlamentares ou diretamente à Mesa Diretora da Casa Legislativa, conforme dispuser o seu Regimento. Esse encaminhamento desencadearia uma dinâmica para influenciar os tomadores de decisão para que as deliberações dos “de fora” sejam acatadas “dentro” do parlamento.

Na contramão dessa perspectiva, ou seja, ao invés de os representados buscarem espaços de participação na administração pública, propomos pensar na atuação do Legislativo como facilitador da experiência de participação da sociedade civil, individualmente ou organizada no coletivo, nas decisões políticas, cujo elo seriam os interesses comuns à sociedade. É como se constituísse em um movimento que se construiria, portanto, de forma endógena, ou seja, de “dentro” para “fora”.

Em um espaço formado por articulações públicas, a participação poderia ser exercida na fase constitutiva das políticas públicas, na qual seria possível, nas diversas etapas do processo de deliberação parlamentar, a conexão entre representantes e representados, por meio do debate, da discussão e da argumentação, na busca do consenso. Assim, trazer a dimensão pública inter-relacionada aos processos de formulação de políticas implicaria defender a ideia de uma democracia como algo não fabricado, acabado, pronto, mas em permanente (re)invenção. Uma democracia que

[...] longe de ser a mera conservação de direitos, é a criação ininterrupta de novos direitos, a subversão contínua do estabelecido, a reinstituição permanente do social e do político. Como criação de direitos, como reconhecimento das divisões internas e das diferenças constitutivas do social e do político, a democracia abre para a história no sentido forte da palavra. E desfaz as imagens da boa sociedade e do bom governo, da

‘comunidade ideal’ transparente, virtuosa, sem conflitos, plenamente reconciliada consigo mesma, una e invencível. Imóvel, mais do que corpo, mineral (CHAUÍ, 2011, p. 39).

Nesse sentido, a afirmação da democracia, ou sua negação, parece vincular-se à percepção de que as possibilidades de debater, persuadir, apresentar ideias e sugestões estejam preservadas, garantidas e efetivadas.

Nesse mesmo sentido, Innerarity (2010), ao conceber a democracia como um processo no qual as opiniões são formadas por meio das relações entre os participantes do espaço público, a partir do desenvolvimento de um processo de comunicação argumentativa, aponta que

Os processos democráticos têm a propriedade de conduzir a resultados abertos e incertos [...]. A esfera pública é um espaço onde os cidadãos podem convencer e ser convencidos ou amadurecer em conjunto novas opiniões. Os processos são decisivos, já que os interesses e as preferências dos cidadãos não são predeterminados nem constituem, na sua generalidade, um todo coerente (INNERARITY, 2010, p. 65).

No entanto, a ausência dos espaços e a ausência da possibilidade de participação dificultam o surgimento de novas ideias e sugestões que poderiam ser apresentadas em uma reunião de pessoas reconhecidas em sua singularidade e livres para se comunicarem.

Enquanto a participação da sociedade civil é o caminho da instabilidade, da indeterminação dos processos decisórios, a ausência dos espaços e da possibilidade de participação da sociedade civil é o caminho da estabilidade que garantiria deliberações livres de surpresas.

Importa lançar luz, neste estudo, à dimensão das relações que se estabelecem no processo de deliberação parlamentar das políticas públicas para a educação, ou seja, que se caracteriza pelo que é comum e que pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível; e não pelo que é particular e que fica no

obscurcimento das relações de clientelismo, que ainda faz parte da política local de vários municípios brasileiros.<sup>25</sup>

### 2.3 A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E DA PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS DOS PROCESSOS DELIBERATIVOS

A interlocução entre o Poder Legislativo e a sociedade civil, entendida aqui como geradora de uma matriz participativa no interior do parlamento municipal que aproxima representados e representantes no período intereleitoral, pode provocar instabilidade nos processos decisórios. Se as normas deixam pouca margem de manobra para se alterarem os resultados das decisões, a participação parece ser o ponto fulcral da quebra da estabilidade, por sua essência de debate, de discussão e de tentativa de convencimento.

Partimos, portanto, do pressuposto de que as instituições que regem o processo legislativo não são alteradas para a criação de arranjos participativos na deliberação parlamentar, pelo receio de quebra da estabilidade das decisões. E, quando o são, por imposições constitucionais ou para melhorar a imagem perante os representados, criam limites e constrangimentos para que, de fato, ocorra participação e que ela seja, para utilizar a expressão de Lima (2003, p. 77), uma “participação ativa” da sociedade no Poder Legislativo.

As instituições que regulam o processo legislativo, ou seja, as normas apostas no Regimento Interno, organizam o processo decisório e são responsáveis tanto pela estabilidade, quanto pela previsibilidade das decisões, ao mesmo tempo em que influenciam os resultados da deliberação política. E o fazem pelo “simples” motivo de que as instituições produzem constrangimentos e limites à atuação dos atores e acabam por explicar os próprios resultados do seu comportamento. O papel das instituições seria a preservação da estabilidade do processo decisório, razão pela qual, mesmo sendo elaboradas, votadas, aprovadas e implementadas no âmbito do Poder Legislativo, as regras formais que regem o seu funcionamento não alteram

---

<sup>25</sup> Segundo Paiva (2000, p. 23), as dificuldades para a existência de um espaço público no Brasil ocorrem em função das “[...] relações de tutela e favor que dominam a política brasileira e que exacerbam o velho fenômeno do clientelismo”.

substancialmente o quadro de estabilidade que o caracteriza. Inovações podem até ser aceitas, mas a atuação dos atores é controlada para evitar ou, na pior das hipóteses, minorar surpresas no processo decisório.

Os constrangimentos e os limites da atuação dos atores impostos pelas instituições podem ser compreendidos, pelo menos, por duas perspectivas no âmbito do Poder Legislativo: pela via da limitação da autonomia dos atores políticos, e pela via da supervisão, ou do *accountability* vertical no período intereleitoral, realizada por parte dos representados em relação às ações dos representantes. Os constrangimentos que se originam pela ação dos representados podem gerar instabilidade nas decisões da maioria, uma vez que os tomadores de decisão podem mudar sua intenção de voto – até mesmo votando de forma diferente à escolhida em instâncias precedentes de deliberação política –, em função da pressão exercida pelos representados no momento da votação. Isso ocorre, em tese, porque os representantes políticos, interessados na reeleição, mesmo que tenham combinado cooperar com os pares parlamentares, tendem a optar por uma escolha racional em direção à preferência do eleitorado, caso essa alternativa seja mais benéfica em termos do cálculo eleitoral.

Essa é uma situação que corrobora a perspectiva apresentada por Limongi (1994), para quem tanto o mercado da troca de votos entre os parlamentares, quanto a regra da maioria padecem de instabilidade, uma vez que instituições não formais podem afetar o comportamento dos atores e as decisões políticas, como já o faz o regramento formal que regula o processo legislativo.

Assim, ao mesmo tempo em que a teoria do “novo institucionalismo” contribui para a análise do processo de deliberação das políticas públicas, ela toma as instituições (normas formais e informais) como fonte principal de explicação para a estabilidade das decisões e aponta que os limites e constrangimentos impostos por essas mesmas instituições estabilizam o comportamento dos atores no decorrer do processo de formulação de políticas, no âmbito do Legislativo.

A estabilidade decorre das instituições formais que regulam o processo legislativo, mas também dos acordos e combinações informais realizados previamente pelos

tomadores de decisão. Ambos os fatores delineiam o resultado das deliberações, gerando estabilidade ao processo decisório. Daí serem raras as vezes que um projeto de lei apresentado pelo Legislativo recebe parecer e decisão pela não aprovação. Os casos de arquivamento, como já apontamos, são majoritariamente por decurso de prazo, possivelmente provocado pela dificuldade de estabelecimento prévio de um acordo que viabilizasse a aprovação entre os pares.

A criação de regras formais, inseridas na Lei Orgânica Municipal e ou no Regimento Interno do Legislativo, fortalece a estabilidade endógena do processo legislativo, uma vez que elas não sucumbirão com os rompimentos de acordos, ou com as barganhas políticas que porventura venham a ocorrer.

Assim, compreendendo que os processos decisórios se estabilizam por meio das instituições que moldam o comportamento dos atores, limitando e constringendo suas ações, defendemos a ideia de que a participação popular nas fases do processo legislativo poderá produzir uma instabilidade tal que a fase de deliberação parlamentar das políticas públicas se tornará imprevisível, a partir da adoção de mecanismos que permitam a expressão e a deliberação dos diferentes direitos.

Os principais fatores que podem gerar essa instabilidade e a consequente imprevisibilidade provêm da entrada de “novos” atores no processo legislativo, combinando representação política com participação popular, o que transforma o espaço do Poder Legislativo em um espaço de inter-relações e deliberações entre representantes e representados no período intereleitoral.

No entanto, por mais paradoxo que possa parecer, as próprias normas que possibilitam a participação dos cidadãos no processo legislativo, incluídas nos textos das Leis Orgânicas e dos Regimentos Internos do Poder Legislativo, têm por referência a estabilidade do processo decisório. Elas limitam e constringem a participação popular naquele espaço chamado por muitos de a “Casa do Povo”, mas que se consolida como “Casa dos Representantes”, a qual, não raras vezes, se fecha hermeticamente às possíveis contribuições, opiniões e desejos dos representados.

As regras formais e informais que regem as instituições importam para o estudo sobre as políticas públicas. A criação de uma arquitetura participativa, nos documentos legais, não garante que os munícipes exerçam uma “participação ativa” (LIMA, 2003, p. 77). A “não-participação” (p. 69) e a “participação passiva” (p. 78) também podem se efetivar. A participação popular exercida de maneira ativa não é imanente à criação de uma arquitetura participativa de bases legais no processo de deliberação parlamentar. Após conquistada a previsibilidade legal, o passo seguinte implica a concentração de esforços para que as regras que moldam as possibilidades e modos de participação constriam os tomadores de decisão, e não a sociedade civil, a tornarem efetivas e descomplicadas a “participação ativa”.

A participação ativa refere-se a um tipo de envolvimento em que os atores, individual e/ou coletivamente, participam dos processos de deliberação nas organizações.

Traduz capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes, afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos atores e de sua capacidade de influenciar as decisões (LIMA, 2003, p. 77).

A pura referência às possibilidades de participação popular no processo legislativo, sem questionar os condicionantes para a vocalização das opiniões, bem como as regras e normas que regulam o funcionamento da participação na perspectiva da ampliação ou da limitação do envolvimento da sociedade, pode implicar o risco de que o tom da participação seja ouvido como um falsete, motivo pelo qual insistimos na ideia de que “[...] as instituições importam” (PERES, 2008, p. 54).

Não obstante os matizes que tensionam a democracia representativa e a participativa, cumpre-nos destacar as experiências de participação criadas como práticas de complementaridade no âmbito do Poder Executivo local, como os órgãos colegiados, audiências públicas e orçamento participativo, bem como as arquiteturas participativas institucionalizadas no interior do parlamento local. No entanto, pouco, ou nada, se tem explorado sobre o papel dos representantes locais nessa arquitetura e na relação com a sociedade civil.

A participação no Legislativo Municipal pressupõe a ampliação da democracia à medida que novos instrumentos e práticas participativas são combinados com a democracia representativa, complementando-a, ao mesmo tempo em que provoca a conexão entre representantes eleitos e representados eleitores para além do momento do sufrágio. Daí a importância da prescrição de uma arquitetura participativa, tanto na Lei Orgânica, quanto no Regimento Interno da Câmara, como forma de provocar a adoção de práticas voltadas à participação e manifestação popular.

Efetivar essas práticas implica estabelecer entre o Legislativo Municipal e a sociedade civil uma interlocução capaz de trazer para o interior dessa instituição político-representativa a possibilidade de incorporação dos principais atores do processo eleitoral – os cidadãos – ao processo legislativo de deliberação de políticas. Esse processo, por um lado, provoca a necessidade de os vereadores exercerem uma representação mais responsiva e, por outro, propicia aos novos (velhos) sujeitos a proximidade com a atuação dos seus representantes, favorecendo uma *accountability* contínua que culminará com a premiação ou punição ao vereador, no momento do sufrágio nas eleições seguintes, mas que se estabelece também no período intereleitoral com o controle sobre as atividades dos agentes públicos.

Neste capítulo, discutimos a categoria democracia. Começamos por dar destaque à participação da sociedade no processo deliberativo das políticas públicas para a educação, tensionada entre a representação política e a sua combinação com modos de participação direta. Em seguida, analisamos com Habermas, Joshua Cohen e Avritzer a ideia de democracia deliberativa e do novo igualitarismo como formas de participação da sociedade civil nas quais o processo de tomada de decisão é transferido da esfera política para a esfera da sociedade civil organizada.

### **3 A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VITÓRIA NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO**

Este capítulo procurou, a partir da apresentação e análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, discutir acerca da atuação do Legislativo de Vitória/ES, com a finalidade de compreender os modos de participação que se configuraram no processo de deliberação das políticas para a educação.

Para esse fim, apresentamos a organização, a estrutura e o funcionamento do Poder Legislativo de Vitória, destacando as formas de exercício da sua função legislativa. Assim, evidenciamos a Lei Ordinária como o principal meio de o Poder Legislativo Municipal de Vitória exercer as competências legislativas em matérias educacionais. No segundo momento, procuramos abordar o processo legislativo municipal, dando ênfase à etapa da deliberação parlamentar e destacando os ritos da tramitação do processo legislativo. Em seguida, buscamos a compreensão das formas de participação no processo deliberativo do Legislativo Municipal previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória. Por fim, apresentamos e analisamos a atuação do Poder Legislativo de Vitória no processo de deliberação das políticas para a educação, a partir de algumas proposições que compreendemos possuir um viés estruturante do Sistema Municipal de Ensino. Procuramos evidenciar, na apresentação e análise dos projetos de lei, os mecanismos de participação da sociedade que foram acionados durante a tramitação no processo deliberativo, ao mesmo tempo em que tecemos análise sobre as formas de participação encontradas e tensionamos a atuação do Poder Legislativo, tendo como base as práticas de democracia representativa e de democracia participativa.

#### **3.1 O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE VITÓRIA**

O Legislativo Municipal compõe, em conjunto com o Executivo, a base da estrutura de “poder”<sup>26</sup> dos municípios brasileiros. Apoiado sobre os princípios constitucionais

---

<sup>26</sup> Poder, nesta apresentação do Legislativo Municipal, é entendido como aquele “[...] que concerne ao *poder político* na sua especificidade e articulação interna, e distingue as funções (e/ou órgãos a partir dos quais são exercidas) e que classicamente são considerados os aspectos e as dimensões

de um regime democrático e de um sistema representativo, o Legislativo Municipal detém as seguintes funções:

[...]

I. legislativa, que consiste na elaboração de leis e de outras normas referentes a matérias de competência do Município, respeitadas as reservas constitucionais da União e do Estado;

II. de fiscalização, que será realizada mediante controle sobre atos da Administração Pública Municipal, especialmente quanto à execução orçamentária e ao julgamento das contas apresentadas pelo Prefeito e pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado;

III. de controle externo, que implica na vigilância dos negócios do Poder Executivo em geral, sob os aspectos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e da ética político-administrativa, com a tomada das medidas saneadoras que se fizerem necessárias;

IV. de assessoramento, que consiste em sugerir medidas de interesse público ao Poder Executivo;

V. julgadora, que será exercida na apreciação de infrações político-administrativas ou ético-parlamentares cometidas pelo Prefeito, Vice-Prefeito ou por Vereadores, documentadas em procedimentos ou processos instaurados e elaborados, na forma da Lei.

Parágrafo Único. A gestão dos assuntos relativos à administração interna da Câmara será realizada em observância aos princípios e normas legais e regimentais que disciplinam a estruturação administrativa de suas atividades e serviços auxiliares (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art. 2º).

Essas cinco funções constantes no Regimento Interno, somadas à função administrativa prevista no § único, que definem o campo de atuação do Legislativo Municipal de Vitória, podem ser reunidas em dois grupos, quais sejam: funções típicas, referindo-se às suas atribuições características de legislar e fiscalizar; e funções atípicas de administrar e, excepcionalmente, jurisdicionar. Estas contemplam as atividades de organização e funcionamento da Câmara de Vereadores (administrar) e o exercício monopolístico de julgar determinadas autoridades (secretários, prefeitos, vice-prefeitos e vereadores) por crime de responsabilidade, no exercício de suas funções públicas (jurisdicional). Por sua vez, as funções típicas referem-se à fiscalização e ao controle dos atos da administração pública direta e indireta, incluindo as fundações, se houver (fiscalizar), bem como à formulação de proposições e à deliberação parlamentar das políticas públicas concernentes aos assuntos submetidos ao processo legislativo, independentemente se originário do próprio Legislativo, do Executivo, ou de iniciativa popular (legislar).

---

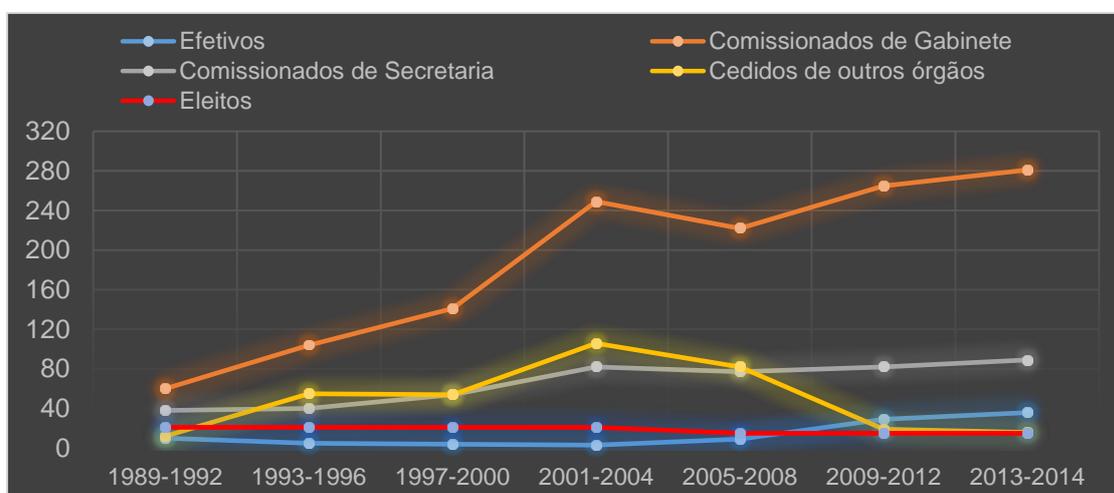
principais do poder político no seu todo: ou seja – na formulação mais tradicional – poder legislativo, o poder executivo [...]” (BOVERO, 2002 p. 151).

O Poder Legislativo Municipal é exercido no âmbito da Câmara Municipal – instituição de representação política e que dá forma à soberania popular local – composta por vereadores – agentes públicos escolhidos no exercício da soberania popular, mediante o sufrágio direto, secreto e universal, para o mandato de quatro anos.

O número de vereadores varia – entre os números ímpares – de 9 a 55, de acordo com o número de habitantes do município. No caso de Vitória/ES, cuja população em 2010 – ano em que se realizou o último censo populacional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), servindo de base para a distribuição de cadeiras legislativas municipais para 2013 – era de 327.801 pessoas, a Câmara poderia ser composta por até 23 vereadores. No entanto, após o resultado de uma pesquisa de opinião pública sobre o tema – realizada em 2011, a pedido dos próprios parlamentares – apontar que 75,5% dos pesquisados não concordavam com o aumento do número de vereadores, eles mantiveram o mesmo contingente de 15 cadeiras que já vinham sendo ocupadas.

Além dos vereadores, a Câmara Municipal de Vitória conta com outros servidores para o desenvolvimento de um conjunto de atividades, tanto de assessoramento aos legisladores municipais, quanto para o funcionamento organizacional da própria instituição política (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Média aritmética do quantitativo de servidores do Legislativo de Vitória



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, a partir dos dados obtidos na CMV (ANEXOS A a D).

Uma das razões que pode justificar o extenso número de servidores comissionados de gabinete são as regras de ocupação desses cargos, que são apresentadas, discutidas e aprovadas pelos próprios vereadores. Desde o ano de 2013, o limite quantitativo é de 20 servidores por gabinete parlamentar, respeitado o limite de gasto de R\$ 31.309,80 para cada gabinete (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2013a). Considerando que são 15 gabinetes, o número de servidores comissionados pode chegar a 300, o que ocorreu no ano de 2014, conforme pode ser constatado no ANEXO D.

Observa-se, pelo Gráfico 1, que, desde a 15ª legislatura (2005-2008), e de forma mais contundente nas duas últimas legislaturas, o número de efetivos aumentou. Esse nos parece ser um importante movimento do Legislativo, na medida em que pode representar certa estabilidade ao processo legislativo nos momentos de transição de mandatos, principalmente se houver uma grande renovação do quadro de parlamentares eleitos.

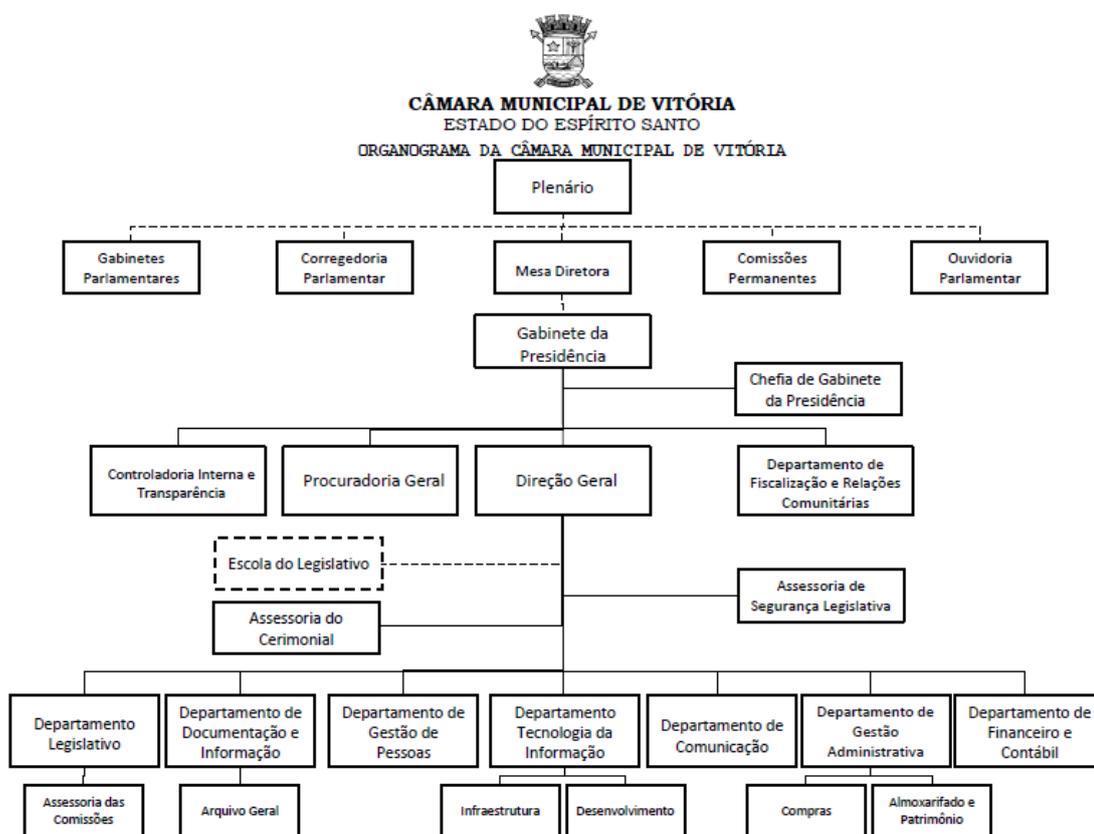
Esse conjunto de servidores pertence à categoria dos atores governamentais, que atuam no processo de construção de políticas públicas, a partir da prestação de serviços nos diferentes espaços organizacionais do Legislativo Municipal de Vitória/ES. Atores governamentais são, relacionando as subcategorias de Secchi (2013) com o Gráfico 1: a) os “burocratas”: servidores efetivos; b) os “designados politicamente”: servidores comissionados de gabinete e de secretaria; c) os “políticos”: servidores eleitos. Cada agregado de atores possui características distintas, mas não rígidas, no processo de formação das políticas públicas.

Esses atores têm, por incumbência, que captar as demandas da sociedade, estudar os temas, elaborar as melhores alternativas, bem como tomar as decisões em todas as fases do processo legislativo, escolhendo os caminhos mais adequados, tanto do ponto de vista da resolução dos problemas, quanto do custo eleitoral da apresentação de uma proposição e da sua deliberação. Também faz parte dos encargos dos atores governamentais, função principal, mas não exclusivamente dos parlamentares, tornar o processo legislativo um espaço permeável à participação da sociedade. Isso permitiria a ampliação do número de atores, o debate e o

reconhecimento da sociedade como importante partícipe no processo político, no período intereleitoral.

O corpo de servidores-atores do Legislativo Municipal faz funcionar a estrutura político-técnico-administrativa e organizacional do processo legislativo, e desenvolve suas atividades, tendo como referência uma estrutura organizacional hierarquicamente construída (Figura 2):

Figura 2 – Organograma da Câmara Municipal de Vitória



Fonte: Câmara Municipal de Vitória (2015, p.3).

A estrutura organizacional é uma ferramenta de gestão que visa a promover o funcionamento das pessoas jurídicas de direito privado ou público. No caso da Câmara Municipal de Vitória/ES, sua implementação tem como propósito o cumprimento das competências legislativas prescritas na Lei Orgânica Municipal.

A competência legislativa fundamental aposta pelos constituintes para os municípios refere-se à sua auto-organização e materializa-se pela elaboração, discussão,

promulgação e publicação da Lei Orgânica Municipal, pelo Poder Legislativo, sem interferência direta e poder de veto do Executivo.

Assim, partindo do pressuposto de que a Lei Orgânica está para o município, assim como a Constituição Federal está para a União, razão pela qual possui superioridade em relação às demais leis municipais, devendo estas serem formuladas de acordo com os princípios e regras dispostos naquela, realizamos uma pesquisa em seus artigos, objetivando identificar as competências que estão previstas em matérias educacionais.

Registramos seis competências legislativas que podem absorver matérias que versam sobre políticas para a educação municipal. Dessa forma, o Legislativo Municipal pode legislar sobre todas as matérias relacionadas com os processos educacionais que tenham por referência:

- a) o “[...] plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública” (VITÓRIA, 1990, art. 64, II).
  - São matérias relacionadas com essa competência, entre outras, as que dispõem sobre o financiamento da educação municipal;
  
- b) a “[...] criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas [...]” (VITÓRIA, 1990, art. 64, VI).
  - A essa competência estão vinculadas as matérias que dizem respeito aos recursos humanos do município, mais especificamente a ampliação ou redução do quadro de servidores municipais do qual fazem parte os profissionais que atuam na educação;
  
- c) a “[...] criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública” (VITÓRIA, 1990, art. 64, VII).
  - A atuação do Legislativo sobre essa matéria refletirá, por exemplo, no acesso das crianças às unidades educacionais, uma vez que poderão ser propostas a criação ou extinção desses espaços;

d) a “[...] denominação de próprios, vias e logradouros públicos” (VITÓRIA, 1990, art. 64, IX).

- As unidades educacionais, bem como todos os demais bens que pertencem ao município são designados de “próprios públicos”. Portanto, são matérias de competência do Poder Legislativo aquelas que se referem à denominação inicial das unidades educacionais ou sua alteração, ato que incide sobre a estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais;

e) a “[...] organização, planejamento, controle e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local” (VITÓRIA, 1990, art. 64, XI).

- As matérias que tratam da gestão e da prestação de serviços públicos – entre eles, o educacional – fazem parte dessa competência, que poderá complementar a legislação da União no que se refere à organização do ensino municipal;

f) a “[...] criação de entidades intermunicipais, pelo consórcio de municípios” (VITÓRIA, 1990, art. 64, XIII).

- Esta temática insere-se nas discussões atuais acerca da colaboração e da cooperação interfederativa em matéria educacional que envolvem modalidades institucionalizadas, ou não. As entidades intermunicipais são criadas a partir de “[...] redes entre os entes federados que garantam formas de colaboração institucionalizadas (consórcios administrativos, consórcios públicos) ou não (Arranjos de Desenvolvimento da Educação, territórios de cooperação educativa)” (ARAÚJO, acesso em 1 ago. 2015). Sobre matérias que envolvam sua implementação, incidirá a atuação do Legislativo Municipal no limite de suas competências constitucionais.

Esses limites e possibilidades de atuação do Legislativo Municipal de Vitória, em matérias educacionais, apontam para a ideia de que o modelo de um federalismo cooperativo, não centralizado no Governo Central, com relações intergovernamentais pactuadas, parece ter submergido em face das normas constitucionais e infraconstitucionais.

As competências legislativas privativas ou compartilhadas com o Poder Executivo são objeto de deliberação pelo Plenário do Legislativo Municipal, que exerce sua função legislativa a partir das seguintes proposições previstas no Regimento Interno (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art.178):

- I. Emenda à Lei Orgânica;
- II. Projetos de Lei Ordinária;
- III. Projetos de Decretos Legislativos;
- IV. Projetos de Resoluções;
- V. Projetos Substitutivos;
- VI. Pareceres;
- VII. Indicações;
- VIII. Requerimentos;
- IX. Emendas e Subemendas;
- X. Moções;
- XI. Voto de Louvor;
- XII. Voto de Pesar;
- XIII. Representações.

O Quadro 2 apresenta as formas de exercício da função legislativa da Câmara Municipal de Vitória, descrevendo, a partir das proposições, os possíveis propositores e as respectivas aplicações que estão previstas no Regimento Interno.

Quadro 2 – Formas de exercício da função legislativa da Câmara Municipal de Vitória: proposições, propositores e aplicações.

(continua)

<b>Proposições</b>	<b>Propositores</b>	<b>Aplicações</b>
I. Emenda à Lei Orgânica	I. No mínimo, um terço dos membros da Câmara II. Prefeito Municipal III. Iniciativa popular, na forma da Lei Orgânica	Propor alteração à Lei Orgânica do município
II. Projetos de Lei Ordinária	I. Vereadores, individual ou coletivamente II. Mesa Diretora III. Comissões IV. Prefeito Municipal V. Cidadãos	Regular as matérias de competência do Poder Legislativo mediante Sanção do prefeito municipal ou promulgação do Presidente da Mesa Diretora do Legislativo.
III. Projetos de Decretos Legislativos	Vereadores Comissões Mesa Diretora ou Colegiado específico.	Regular as matérias de exclusiva competência do Legislativo, sem a Sanção do prefeito e que tenham efeito externo
IV. Projetos de Resoluções	Vereadores Comissões Mesa Diretora ou Colegiado específico.	Regular as matérias de caráter político ou administrativo relativas a assuntos de cargos, funções e atribuições internas da Câmara

Quadro 2 – Formas de exercício da função legislativa da Câmara Municipal de Vitória: proposições, propositores e aplicações.

(conclusão)

<b>Proposições</b>	<b>Propositores</b>	<b>Aplicações</b>
V. Projetos Substitutivos de Projeto de Lei, de Resolução ou de Decreto Legislativo	Vereadores ou Comissões	Substituir outro projeto já apresentado sobre o mesmo assunto
VI. Pareceres	Comissões Permanentes	Pronunciar-se por escrito sobre matéria que lhe haja sido regimentalmente distribuída
VII. Indicações	Vereadores	Propor, por escrito, sugestões de medidas de interesse público aos Poderes competentes
VIII. Requerimentos	Vereadores ou Comissões	Apresentar pedido verbal ou escrito ao Presidente da Câmara, ou por seu intermédio, sobre assunto do Expediente ou da Ordem do Dia, ou de interesse pessoal do vereador
IX. Emendas e Subemendas	Vereadores ou Comissões	Propor alteração em matérias que estejam tramitando na Câmara
X. Moções	Vereadores	Apresentar proposição que sugere manifestação da Câmara sobre assuntos de alta significação, aplaudindo, apelando, desagravando, repudiando ou protestando
XI. Voto de Louvor	Vereadores	Requerer por escrito manifestação sobre acontecimento de ato público ou de alta significação
XII. Voto de Pesar	Vereadores	Requerer por escrito manifestação de consternação por motivo de falecimento
XIII. Representações	Não se refere a proposições originárias na Câmara e sim na Sociedade Civil.	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, a partir dos dados da Câmara Municipal de Vitória (2014b).

As proposições devem ser dirigidas, por escrito, à Presidência da Mesa Diretora da Câmara, que seguirá o prazo máximo de até três dias úteis para determinar a tramitação, salvo casos em que se tratar de requerimento de regime de urgência. Em situações assim, a apreciação do requerimento ocorrerá na mesma Sessão e, se aprovado, seguirá imediatamente para tramitação.

No entanto, Castro e Monteiro (2014, p. 12) alertam para o fato de que

Alguns atos de competência da Câmara Municipal assumem também caráter de propositura, porque estão sujeitos, em regra, à deliberação do Plenário e a procedimento próprio disciplinado pelo RI [Regimento Interno]. Mas não são atos normativos, por isso não se encontram submetidos ao processo legislativo disciplinado pela CF [Constituição Federal], mas somente ao disposto no RI da Câmara.

Assim, confrontando o art. 59 da CF/1988, que trata dos atos do processo legislativo constitucionalmente previstos: “[...] I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII – resoluções” (BRASIL, 1988), com o art. 178 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória, listados anteriormente, identificamos que os atos normativos comuns entre os dois instrumentos legais são: emendas à Constituição/Lei Orgânica; leis ordinárias; decretos legislativos e resoluções.

No caso das leis delegadas e das medidas provisórias, não há nenhuma previsão no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória. A não previsibilidade de o Poder Executivo Municipal lançar mão de medidas provisórias pode ser considerada um fator estrutural que contribui, positivamente, para uma maior centralidade do processo decisório no Legislativo Municipal.

Para o exercício da competência legislativa em matérias educacionais, o Legislativo Municipal possui apenas uma forma de proposição: os Projetos de Lei Ordinária.<sup>27</sup> Sua importância para a análise da atuação do Legislativo na etapa de deliberação parlamentar das políticas públicas para a educação decorre de, pelo menos, quatro fatores: a) pela dimensão normativa do projeto de lei ordinária; b) pelo conjunto de possíveis propositores (vereadores, Mesa Diretora, Comissões, prefeito municipal e cidadãos); c) pela dinâmica do processo legislativo que implica a tramitação nas Comissões temáticas com a possibilidade de acionamento de práticas de participação (solicitação de audiências públicas e ou de colaboração de órgãos ou entidades da administração pública e da sociedade civil para elucidação da matéria

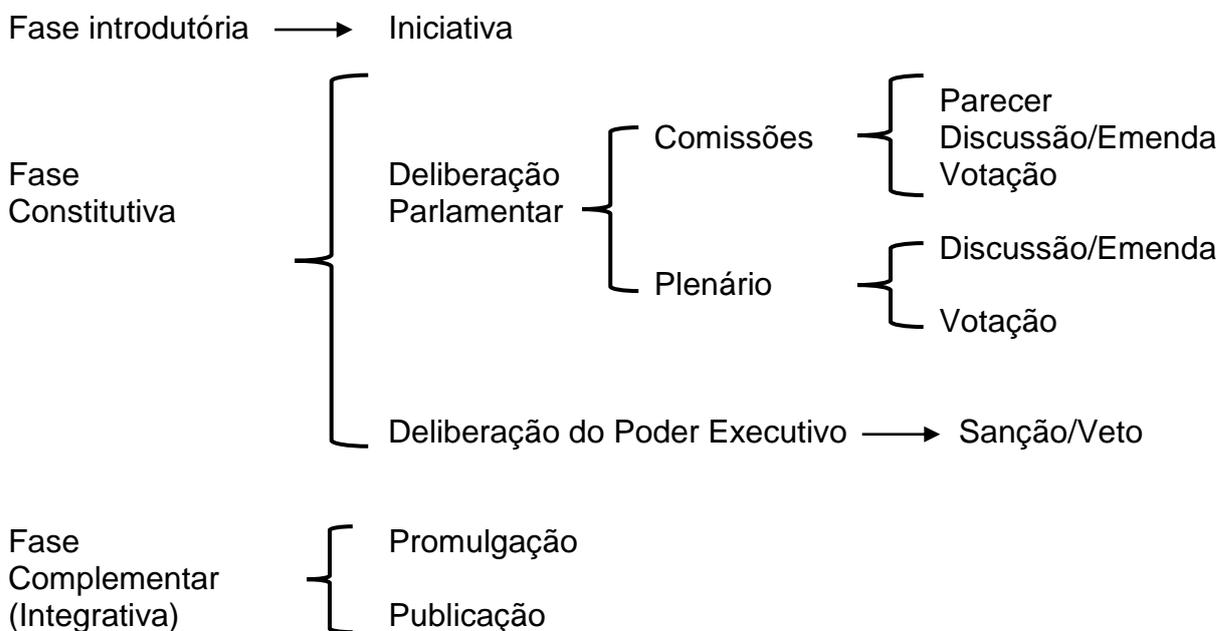
---

<sup>27</sup> “As leis ordinárias são espécies normativas cuja elaboração exige a participação do Poder Legislativo e do Poder Executivo durante o seu procedimento [...] aprovada por maioria simples [...] e sujeita à sanção, veto [e derrubada do veto] [...] é o veículo por excelência para normatizar os assuntos em geral, que não lhes sejam vedados, sendo a espécie mais comum [...]” (FERRAZ, 2007, p. 73; 75).

em análise); e d) pelo controle recíproco entre os poderes Executivo e Legislativo, em função da possibilidade de veto pelo prefeito e derrubada do veto pelos vereadores.

A elaboração de uma lei ordinária requer um “[...] procedimento ordinário comum” (FERRAZ, 2007, p. 76) que envolve, segundo o mesmo autor, três fases: introdutória, constitutiva e complementar ou integrativa. A Figura 3, a seguir, apresenta esquematicamente esse procedimento, o que nos ajuda a compreender, de forma integral, o processo de elaboração de uma lei ordinária.

Figura 3 – Procedimento ordinário comum de elaboração de uma lei ordinária



Fonte: Figura desenhada e modificada pelo autor, a partir de Ferraz (2007, p. 76).

### 3.2 O PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Entendido como um “[...] conjunto de atos preordenados visando à criação de Direito” (SILVA, 2005, p. 524), o processo legislativo compreende os atos de “[...] (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) Sanção e veto; (e) promulgação e publicação” (p. 524-525).

A fase introdutória refere-se à iniciativa legislativa, configurando-se como ato inicial da proposição de um projeto de lei ordinária. Pode, respeitadas as competências privativas dos Poderes, ser realizada pelos vereadores, pelo prefeito ou por iniciativa popular. Neste último caso, com a subscrição de, pelo menos, 5% de eleitores do município. A iniciativa popular exerce um importante papel educativo aos representantes eleitos, na medida em que provoca o Poder Legislativo com matérias que normalmente têm um alto custo político, razão pela qual não foram apresentadas pelos outros atores.

A fase constitutiva engloba a deliberação parlamentar e a deliberação executiva. Nesta, a responsabilidade é privativa do Poder Executivo, mas poderá ser delegada tacitamente ao Poder Legislativo, quando não se pronunciar, dentro do prazo estabelecido na Lei Orgânica Municipal, sobre projetos de lei aprovados na Casa Legislativa, ou nos casos em que os vetos apostos pelo Executivo sejam derrubados pelo Legislativo.

A deliberação parlamentar, por sua vez, engloba todas as atividades sob responsabilidade exclusiva<sup>28</sup> do Poder Legislativo, cujo *start* ocorre mediante a protocolização do projeto de lei no Protocolo Geral da Câmara, que o remete à Mesa Diretora. Recebido pelo Legislativo, é aposto um número que o identifica e o diferencia das demais proposições. No caso dos projetos de lei são referidos como PL n°. Os projetos, então, são lidos na fase do “pequeno expediente”, que dura 30 minutos, quando são apresentados ao plenário, tornando-os públicos em função de suas leituras e publicação em Diário Oficial. Em seguida, são encaminhados às Comissões Permanentes da Câmara.

A Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação (CCJ) é a primeira a estudar o projeto, manifestando-se, por meio de parecer, sobre sua constitucionalidade e legalidade. As outras Comissões Permanentes, designadas como comissões de mérito, como é o caso da Comissão de Educação, Cultura e

---

<sup>28</sup> O caráter exclusivo da responsabilização do Poder Legislativo sobre a fase constitutiva da elaboração de leis ordinárias implica a impossibilidade de delegação dessa responsabilidade a outrem. No entanto, essa exclusividade não deve ser confundida com o caráter monocrático das decisões. A depender das instituições que delineiam a atuação dos legisladores, o processo de deliberação parlamentar poderá ser mais ou menos permeável à participação de outros atores, para além do Poder Legislativo.

Esporte, opinam quanto à matéria sobre a qual versa o projeto, de acordo com a competência legislativa municipal, devendo emitir, por escrito, seus pareceres. Submetido à discussão, o parecer será lido pelo relator e franqueada a palavra aos membros da comissão e/ou a quaisquer vereadores que estiverem presentes à reunião. Nesse momento, as propostas de emendas<sup>29</sup> ainda poderão ser apresentadas. Durante essa tramitação, poderão ser realizadas audiências públicas, tanto a pedido dos vereadores, quanto de entidades e dos cidadãos, com o objetivo de promover a inclusão de novos atores e informações à discussão de determinada temática.

Findadas as discussões, a votação será iniciada pelas emendas não acatadas pelo relator, se houver. Em seguida, o parecer do relator será votado. A votação refere-se ao processo de deliberação coletiva acerca do projeto de lei, sendo realizada preliminarmente nas Comissões Técnico-Jurídicas e Temáticas, que emitem parecer sobre a admissibilidade constitucional da matéria e analisam o seu mérito.

Em Plenário, os projetos de lei, quando incluídos pelo Presidente da Mesa, na Ordem do Dia, são submetidos à nova rodada de discussão entre todos os parlamentares presentes à Sessão, com a possibilidade de apresentação de novas emendas. Uma vez encerrada a discussão, o projeto é colocado em votação, entendido como ato final e complementar da discussão, no qual o Plenário deliberará sobre a sua aprovação ou rejeição. Para aprovação de lei ordinária, é necessária a maioria simples de votos, ou seja, a maioria dos presentes à Sessão de votação, ressalvando-se a necessidade da presença de maioria absoluta, ou seja, a maioria dos membros da Casa, para abertura e manutenção da Sessão Plenária. No caso da Câmara Municipal de Vitória, o quórum para funcionamento das Sessões Plenárias corresponde à presença de oito vereadores.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> As emendas são atos por intermédio dos quais os vereadores podem apresentar proposições de modificação ao texto original do projeto de lei. Elas podem ser de cinco tipos: a) supressiva (que visa a retirar parte da proposição); b) aglutinativa (fusão de duas ou mais emendas por aproximação de proposições); c) substitutiva (quando há alteração substancial da proposição original); d) modificativa (quando as alterações propostas não provocam mudanças na essência do projeto); e) aditiva (sugestão de acréscimos de proposições à original). Quaisquer dessas emendas podem ser apresentadas: a) nas três Sessões do Plenário subsequentes à apresentação inicial da proposição; b) no interstício temporal da entrada do projeto nas comissões até o anúncio pelo Presidente do início da votação; c) durante a discussão em plenário (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014).

<sup>30</sup> “A maioria absoluta é atingida pela maioria dos membros da Casa, ou seja, é o primeiro número inteiro superior à metade dos membros de uma Casa Legislativa (ou de uma comissão)” (FERRAZ,

Terminada a fase constitutiva, com a aprovação do projeto de lei no âmbito do Poder Legislativo, dá-se início à fase complementar, a partir do encaminhamento do autógrafo da lei, juntamente com o projeto de lei aprovado, à Chefia do Poder Executivo para Sanção, promulgação e publicação ou veto. Se o veto for total, o projeto com a justificativa do veto é devolvido à Mesa da Câmara para reinício do processo legislativo de deliberação parlamentar; se for parcial, a parte sancionada é promulgada, publicada e informada essa ação à Mesa da Câmara e a parte vetada segue o mesmo trâmite das matérias com veto total. No caso de Sanção total do projeto de lei, o Executivo providencia a promulgação e publicação da lei para que entre em vigor. Nenhuma lei possui validade sem o ato de publicá-la, o que é uma forma de dar-lhe publicidade e informar aos destinatários daquela política que eles estão submetidos àquelas regras sociais.

Trata-se, a fase complementar, também de fase integrativa, uma vez que o Poder Executivo passa a integrar o processo legislativo. Mas essa integração não está livre de rupturas, mesmo que sejam provisórias. A principal ação exercida pelo Poder Executivo, que promove uma desarmonia entre os poderes, é o veto total ou parcial de projeto de lei. Para agravar a disputa, pode o Poder Legislativo, em Sessão Plenária, no uso de princípio da independência que constitui os poderes de Estado, derrubar o veto apostado pelo Poder Executivo. Nesse caso, o Presidente da Mesa devolve o projeto de lei ao Executivo, para promulgação e publicação, com a informação de derrubada do veto. Por inação deste, no prazo de 48 horas, a contar do recebimento da mensagem, cabe ao Poder Legislativo a promulgação e publicação da lei, que entrará em vigor da mesma forma como se sancionada fosse. Nesta pesquisa, adotamos as expressões: “Transformado em lei com Sanção parcial e veto parcial derrubado” ou “Transformado em lei sem Sanção e veto total derrubado” para referenciar esses casos.

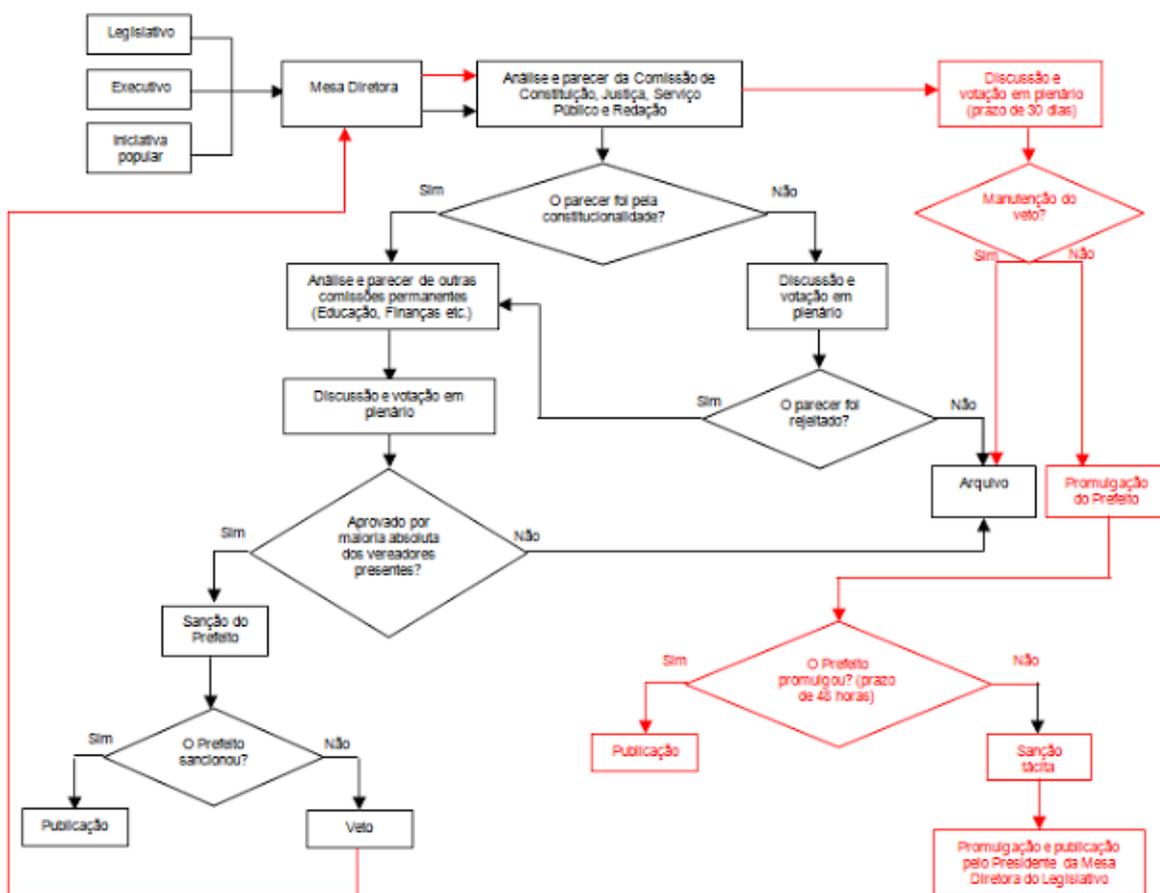
Portanto, como qualquer outra norma jurídica, para que uma proposição sobre temas educacionais seja transformada em lei ordinária e entre em vigor, é preciso

---

2007, p. 92). A Câmara Municipal de Vitória possui 15 vereadores. A maioria absoluta é atingida com oito vereadores, uma vez que, como a metade dos membros é igual a sete e meio, o primeiro número inteiro superior a essa metade é oito.

que ela siga os cânones legislativos, isto é, as regras gerais que disciplinam a tramitação dos projetos de lei e das demais proposições da Câmara Municipal. Esse regramento cria um fluxo de todo processo legislativo sobre o qual as proposições devem percorrer (Figura 4). É um processo burocrático e de difícil acompanhamento, devido à morosidade, invisibilidade e, às vezes, em sentido contrário, à intempestividade das deliberações de alguns procedimentos que tecem o processo legislativo, diferenciando-se de acordo com o proponente, o Poder Legislativo ou o Poder Executivo.

Figura 4 – Fluxograma da tramitação de projeto de lei ordinária



Fonte: Figura elaborada pelo autor, com base no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória.  
 Nota: A linha vermelha indica a nova tramitação a partir da mensagem de veto do prefeito.

A Câmara Municipal de Vitória/ES, como instituição pública representativa, exerce sua função legislativa propondo e/ou deliberando acerca dos projetos relativos ao interesse local, dentro do limite das competências legislativas garantidas constitucionalmente, os quais tramitam por um procedimento específico, qual seja, o

processo legislativo municipal. Processo este que resulta, portanto, de um conjunto de atos previamente ordenados pela Constituição Federal e regulados pela Lei Orgânica municipal<sup>31</sup> e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

No mesmo sentido, esses documentos regulamentadores da Administração Pública Municipal prescrevem, a partir da autonomia prevista constitucionalmente, o campo de atuação, os limites e possibilidades do Legislativo para o exercício de suas competências.

### 3.3 LIMITES E POSSIBILIDADES NO ACIONAMENTO DE PRÁTICAS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

As competências legislativas privativas do Legislativo Municipal referem-se às matérias que viabilizarão o cumprimento de suas funções, tanto legislativas, quanto fiscalizadoras, julgadoras, de controle externo e de assessoramento.

Nesse sentido, buscamos identificar, nessas competências, temáticas que revelam a atuação do Poder Legislativo de Vitória na adoção de práticas de participação da sociedade civil no processo legislativo.

Resultou da pesquisa à Lei Orgânica Municipal a identificação de apenas uma competência legislativa que, diretamente, possibilita o Legislativo Municipal de Vitória atuar em direção à adoção de práticas de participação no processo legislativo:

- a) “[...] autorizar referendo e convocar plebiscito no âmbito Municipal” (VITÓRIA, 1990, art. 65, XIII).

Referendo e plebiscito são, constitucionalmente anunciados como duas das formas de exercício da soberania popular. Portanto, não foram competências de iniciativa dos legisladores municipais. Ambas as ações referem-se ao deslocamento da representação para a participação direta.

---

<sup>31</sup> O processo legislativo do Poder Legislativo Municipal de Vitória está normatizado na seção VI, capítulo I, título IV da Lei Orgânica do município (VITÓRIA, 1990).

No entanto, cumpre-nos ressaltar que, por se tratar de competências legislativas organizativas das funções do Poder Legislativo Municipal de Vitória/ES sobre duas outras competências, podem versar sobre matérias que combinem por complementaridade a democracia representativa e as práticas de participação. São elas:

b) “[...] elaborar seu Regimento Interno” (VITÓRIA, 1990, art. 65, VI).

Sobre essa competência, estão inseridas todas as matérias referentes à organização e funcionamento do Legislativo Municipal. Dessa forma, proposições que envolvam a adoção de práticas de participação da sociedade civil no trâmite do processo legislativo podem ser indicadas como alteração no Regimento Interno.

c) “[...] emendar [a] Lei Orgânica” (VITÓRIA, 1990, art. 65, VII).

Por não interferirem nas competências do Poder Executivo, práticas de participação podem ser matéria de competência privativa do Legislativo Municipal, incluídas, portanto, no art. 65 da Lei Orgânica do município de Vitória/ES.

### **3.3.1 Espaços de participação da sociedade no âmbito do Legislativo: o que prevê o Regimento Interno da Câmara Municipal**

Neste tópico, pesquisamos o Regimento Interno da Câmara Municipal na busca de possíveis pistas, em sua estrutura organizacional e de funcionamento, que indicassem espaços possibilitadores da participação efetiva e da presença de modos de comunicação entre os sujeitos partícipes dos processos de formulação de políticas para a educação municipal de Vitória/ES.

Assim, duas questões conduziram nossa leitura do Regimento Interno: quais os modos de participação popular previstos? Quais os condicionantes, os meios e as formas para a efetivação da participação?

Na primeira incursão sobre o Regimento Interno, direcionamos o foco para a Comissão Permanente de Educação e o que prevê o Título VIII do referido

Regimento, que versa sobre a “Participação da Sociedade Civil no Processo Legislativo”.

### 3.3.1.1 Modos de participação nas reuniões da Comissão de Educação

A Comissão de Educação<sup>32</sup> integra o grupo das chamadas Comissões Permanentes, que são “[...] as de caráter técnico-legislativo, com finalidade de apreciar os assuntos e proposições submetidos ao seu exame e exercer as demais atribuições previstas na Lei Orgânica e neste Regimento” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art. 52).

À Comissão de Educação compete, de acordo com o Regimento Interno, opinar sobre:

- I. Sistema Municipal de Ensino;
- II. serviços, equipamentos e programas educacionais;
- III. programas voltados para educação ambiental;
- IV. programas voltados para educação no trânsito;
- V. assuntos relacionados com a interação de entidades ligadas à Educação;
- VI. todas as proposições relacionadas direta ou indiretamente com educação (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art. 64).

Essas atribuições refletem o sentido técnico-legislativo da Comissão de Educação, cuja prerrogativa de análise do mérito incide sobre as matérias educacionais que não estejam normatizados na esfera da União.

Analisando as normas de funcionamento das Comissões Permanentes, foi possível identificar possibilidades de interlocução entre a sociedade civil e o Legislativo Municipal.<sup>33</sup> Elas estão prescritas, no art. 60 da Resolução nº 1.919, publicada em 23 de janeiro de 2014:

---

<sup>32</sup> O Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória, modificado por meio da Resolução nº 1.619, de 23 de janeiro de 2014, estabelece nova estrutura das Comissões Permanentes. A então Comissão de Educação, Cultura e Esporte passa a denominar-se Comissão de Educação.

<sup>33</sup> Essas possibilidades de participação da sociedade civil nas reuniões das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Vitória estão previstas na Lei Orgânica do Município de Vitória, promulgada em 5 de abril de 1990, bem como nos Regimentos Internos da Câmara Municipal de Vitória instituídos pelas Resoluções nº 1722, de 11 de dezembro de 1998, nº 1722, de 18 de outubro de 2006, e nº 1919, de 23 de janeiro de 2014.

[...]

II. encaminhar, por meio da Presidência, pedidos de informação sobre matéria que lhe for submetida;

III. realizar Audiências Públicas com entidades da sociedade civil;

IV. receber petições, reclamações, representação ou queixa de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade pública, de dirigente de órgão ou de entidade da administração indireta e fundacional e de concessionário ou permissionário de serviço público;

V. solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

[...]

VIII. solicitar a colaboração de órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para elucidação de matéria sujeita ao seu pronunciamento;

XI. convocar qualquer integrante do Poder Público Municipal para prestar informações sobre assuntos inerentes as suas atribuições, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de sua Secretaria ou órgão;

[...] (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art. 60).

Diante da identificação das competências da Comissão de Educação que possibilitam a inter-relação entre a sociedade civil e o Legislativo de Vitória, concordamos com Paiva (2000, p. 110), para quem

[...] as comissões podem desempenhar um papel fundamental: o de abrir canais de comunicação com a comunidade [...]. Essas competências [...] abrigam um potencial que, se acionado, proporcionaria à CM o desenvolvimento de um processo interativo com [...] a comunidade em geral, processo capaz de legitimar suas decisões.

A partir da compreensão inicial dessas prescrições de interação entre o Legislativo Municipal e a sociedade civil, pela via das Comissões Permanentes, podemos indicar que os cidadãos, individualmente ou organizados, podem ser provocados a participar, por iniciativa dos vereadores que compõem essas Comissões, possibilitando-lhes o exercício de experiências de participação política. Nesse sentido, a atuação do Legislativo pode ir ao encontro, pelo menos no que prescreve o Regimento Interno, do reconhecimento do importante papel que a sociedade civil pode exercer no processo legislativo.

No entanto, pelo menos dois alertas carecem de sinalização, quais sejam: em primeiro lugar, por se tratar de competências prescritas, não há garantias de que serão exercidas. A participação pode ser acionada, ou não, pelo Legislativo, o que parece ser uma das possíveis causas do esvaziamento da democracia participativa, como já constava nas discussões iniciais deste capítulo; em segundo lugar, normas fundadas no princípio da oportunidade podem ser efetivadas em determinados

momentos e em outros não, portanto são normas que imputam à dimensão participativa um caráter de volatilidade.

No Regimento, há, ainda, a indicação de que as reuniões das Comissões Permanentes sejam públicas (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art. 77, I). No entanto, não há qualquer previsão na rotina de funcionamento dessas reuniões para que a palavra seja aberta aos partícipes para proposição, esclarecimento ou participação nos debates. Parecem ser os partícipes invisibilizados e despotencializados de fala.

Importa destacar que, neste caso, a previsibilidade de participação apenas forja o sentido de inclusão democrática, mas configura-se como uma “inclusão excludente” da sociedade civil no processo de discussão das políticas municipais, sobretudo as do campo da educação, que se desenrolam no âmbito da Comissão Permanente de Educação.

### 3.3.1.2 Modos de participação da sociedade civil no processo legislativo

No Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória, há um conjunto de seis capítulos e vinte e seis artigos agrupados sob o Título VIII: “Da Participação da Sociedade Civil no Processo Legislativo”.<sup>34</sup>

As formas de participação popular no processo legislativo previstas neste Título resumem-se a: a) iniciativa popular de leis; b) audiências públicas em Comissões Permanentes; c) tribuna livre; d) encaminhamento de petições, representações e outros documentos de origem popular; e) credenciamento de entidades para participação no processo legislativo (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b).

A primeira forma prevista refere-se à “iniciativa popular de leis”. Trata-se de um direito, garantido constitucionalmente, que todo cidadão tem para iniciar um processo legislativo mediante a proposição de um projeto de lei, desde que

---

<sup>34</sup> Os modos de participação da sociedade civil no processo legislativo da Câmara Municipal de Vitória constam dos Regimentos Internos instituídos a partir da Resolução nº 1.722, de 11 de dezembro de 1998. A atualização do Regimento de 2014 incluiu a “tribuna livre” nesses modos de participação.

acompanhado da assinatura de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado do respectivo ente federado. Em Vitória/ES, para apresentação de um projeto de iniciativa popular, devem ser subscritas 13.011 assinaturas,<sup>35</sup> o que corresponde aos cinco por cento do eleitorado do município, conforme estabelece a CF/1988, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

A segunda forma é a realização de “audiências públicas” como meio de possibilitar a manifestação da sociedade civil no processo legislativo. Entre as principais características das audiências públicas, consta a possibilidade da participação, tanto livre, quanto de convidados, para a discussão de temas que podem estar vinculados aos projetos em tramitação ou a outros assuntos que as Comissões Permanentes julguem como relevantes.

A “tribuna livre” consiste na possibilidade de o cidadão, representante de entidade civil organizada, eleitor e residente do município, utilizar-se da tribuna da Câmara, em Sessão Ordinária disponibilizada para esse fim, uma vez por mês, por dez minutos. O Regimento Interno da Câmara prevê a necessidade de inscrição prévia e a indicação de um vereador. Essa inscrição deverá ser feita com, pelo menos, sete dias de antecedência, para avaliação da pertinência do tema pela Presidência da Casa que poderá indeferir de forma “irrecorrível”. Por ocasião da tribuna livre, poderá haver debate entre o expositor e os vereadores. Não há previsão para que outros partícipes da Sessão tomem parte das discussões. Essa iniciativa foi inserida no Regimento Interno da Câmara Municipal de Vitória no ano de 2014.

As “petições, representações e outros documentos de origem popular” são modos de participação por meio dos quais a sociedade civil, individualmente ou de forma organizada, pode encaminhar solicitações ao Poder Legislativo, o qual servirá de articulador entre o requerente e a Comissão ou outro órgão da estrutura organizacional do Legislativo Municipal.

---

<sup>35</sup> Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o município de Vitória/ES contava, em 2014, ano final do recorte temporal da pesquisa, com 260.226 eleitores. Cf. Tribunal Superior Eleitoral (acesso em 30 jun. 2015).

A quinta e última forma de participação da sociedade civil prevista no Regimento Interno, “credenciamento de entidades para participação no processo legislativo”, refere-se à possibilidade de entidades civis se habilitarem para acompanhar os trabalhos legislativos em todas as suas fases, garantindo, inclusive, direito à vocalização do representante, em reuniões da Comissão de Educação, ou Comissão Especial criada para apreciar matérias relativas à educação.

Em face ao exposto, percebemos que a estrutura de funcionamento da Câmara Municipal, em termos de previsão legal, possui espaços de interlocução entre representantes da sociedade civil organizada e o Legislativo. No entanto, esses espaços nem sempre são garantidores de modos de “participação ativa”, pois não é a formalização da lei que garante uma democracia participativa, mas o exercício permanente da participação popular em espaços institucionalizados de representação, como o próprio Legislativo Municipal.

### 3.4 A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO DE VITÓRIA NO PROCESSO DE DELIBERAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES SOBRE EDUCAÇÃO

No âmbito do Legislativo Municipal de Vitória, conforme já foi apresentado, tramitaram, no período de 1-1-1989 a 31-12-2014, 517 proposições que contemplavam matérias sobre políticas municipais para a educação, como veremos a seguir com mais acuidade.

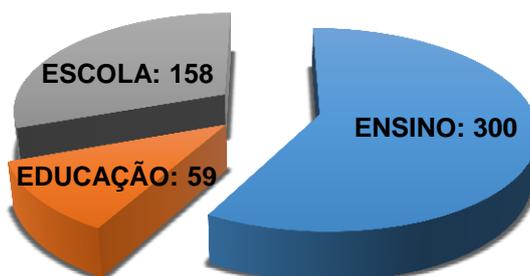
#### **3.4.1 Políticas públicas municipais para a educação: o contexto de Vitória**

As proposições de políticas municipais para a educação originadas por projetos de lei apresentados pelo e ao Legislativo de Vitória/ES, no período compreendido entre 1-1-1989 e 31-12-2014, foram coletadas na Câmara Municipal, em seu *site* eletrônico, no banco de dados “Produção Legislativa”.<sup>36</sup> Três descritores foram escolhidos para a pesquisa: escola, ensino e educação. Resultaram dessa coleta de dados 517 projetos de lei, conforme demonstra o Gráfico 2.

---

<sup>36</sup> Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/producao-legislativa.aspx>>. Acesso em: 23 set. 2014.

Gráfico 2 – Projetos de lei tramitados na Câmara Municipal de Vitória no período de 1-1-1989 a 31-12-2014.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base em dados da Câmara Municipal de Vitória (acesso em 30 set. 2014c).

Considerando que os dados coletados se referem a um transcurso de 26 anos, compreendendo seis legislaturas completas e uma – a atual – com metade do mandato cumprida, temos que, em média, foram apresentados 80 projetos de lei que versavam sobre educação por legislatura e 20 por ano.

Após a identificação das proposições que se referiram a matérias educacionais, separamos os 517 projetos de lei, considerando oito diferentes situações finais ou *status* final de tramitação. As designações, bem como os critérios utilizados para atribuição de um determinado *status* final aos projetos de lei estão descritos no Quadro 3. Em seguida, agrupamos em quatro situações: “sem registro de movimentação”, “arquivados”, “transformados em lei” e “em tramitação”.

Quadro 3 – Critérios para atribuição de *status* final aos projetos de lei

(continua)

<b>Status final</b>	<b>Descrição dos critérios</b>	<b>Agrupamento</b>
Sem registro de movimentação	Projetos de lei que não possuem informação além do número e da ementa	Sem registro de movimentação

Quadro 3 – Critérios para atribuição de *status* final aos projetos de lei

(conclusão)

<b>Status final</b>	<b>Descrição dos critérios</b>	<b>Agrupamento</b>
Arquivados	Projetos de Lei que não chegam à votação no plenário por situações regimentais: a) quando finalizada a sua tramitação; b) por emissão e publicação do parecer da Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação pela inadmissibilidade total da proposição; <sup>37</sup> c) por fim da legislatura sem apreciação votação; d) por perda do mandato do proponente sem votação; ou e) a pedido do proponente, caso em que nova proposição sobre o tema só poderá ser apresentada na próxima legislatura	Arquivados
Vetados totalmente	Projetos de lei aprovados pelo Legislativo, vetados totalmente pela Chefia do Poder Executivo, motivada por razões jurídicas (por considerar a proposição inconstitucional) e/ou políticas “[...] por considerá-lo <i>contrário ao interesse público</i> ” (FERRAZ, 2007, p. 99) e mantido o veto pelo Poder Legislativo	Arquivados
Transformados em lei com Sanção total	Projetos de lei aprovados, sem vetos, tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo Municipal que os transformam em lei	Transformados em lei
Transformados em lei com Sanção parcial e veto parcial mantido	Projetos de lei aprovados pelo Legislativo, mas vetados em algum(s) de seu(s) artigo(s), parágrafo(s), inciso(s) e ou alínea(s) pela Chefia do Poder Executivo, <sup>38</sup> que os sanciona. Nesse caso, os vetos parciais são votados, em separado, pelo Poder Legislativo, que os mantém	Transformados em lei
Transformados em lei com Sanção parcial e veto parcial derrubado	Projetos de lei aprovados pelo Legislativo, mas vetados em algum(s) de seu(s) artigo(s), parágrafo(s), inciso(s) e ou alínea(s) pelo Executivo, que os sanciona. Neste caso, os vetos parciais são votados, em separado, pelo Poder Legislativo, que os derruba integral, ou parcialmente. Duas leis são promulgadas, publicadas e passam a vigor em datas diferentes, obedecendo ao princípio da irretroatividade das leis	Transformados em lei
Transformados em lei sem Sanção e veto total derrubado	Projetos de lei aprovados pelo Legislativo, vetados totalmente pelo Poder Executivo, mas derrubados pelo Legislativo, que os transforma em lei, mesmo com ausência de sanção	Transformados em lei
Em tramitação	Projetos de lei ainda não votados pelo Poder Legislativo até a data final da pesquisa (31-12-2014)	Em tramitação

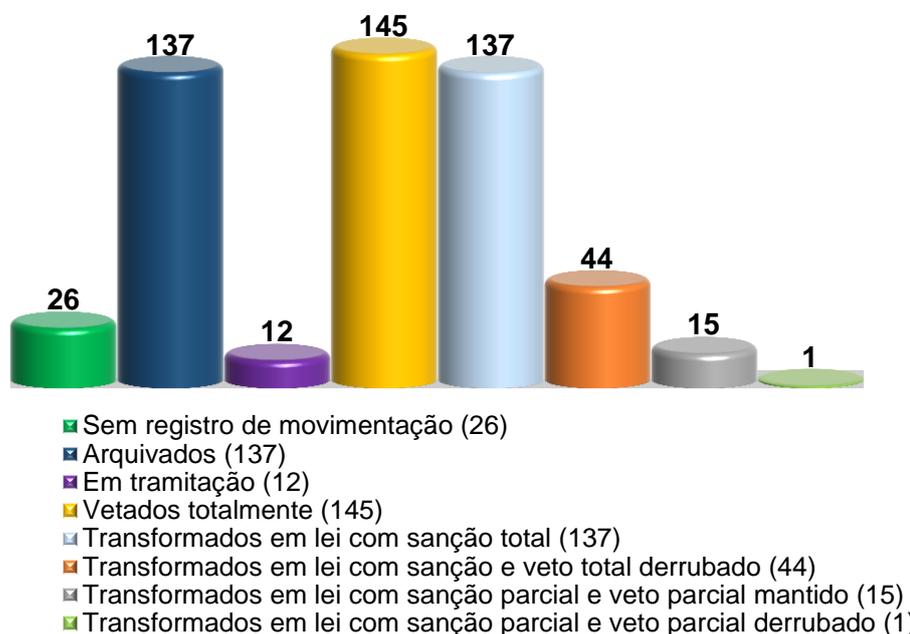
Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

<sup>37</sup> No Regimento da Câmara Municipal de Vitória, consta, na alínea b do inciso V, art. 61, que, nesse caso, a não submissão à votação em Plenário poderá ser revista “[...] no prazo de cinco dias úteis contado da publicação do parecer, poderá o autor da proposição, com o apoio de um terço dos membros da Câmara, ou o Prefeito, em projetos de sua iniciativa, requerer à Mesa que submeta o parecer à deliberação do Plenário” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b).

<sup>38</sup> “[...] não poderá o veto parcial recair sobre palavra isolada ou expressão dentro da frase, nem sobre determinada interpretação extraível do texto” (FERRAZ, 2007, p. 99, grifo do autor). Esse papel cabe, exclusivamente, ao controle de constitucionalidade do Poder Judiciário.

A partir dessa distribuição dos projetos de lei, de acordo com o *status* final de tramitação, foi possível a identificação e a mensuração da produção de proposições de políticas públicas para a educação do município de Vitória, no interstício temporal adotado para esta pesquisa (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Proposições de políticas públicas para a educação municipal de Vitória no período de 1-1-1989 a 31-12-2014.



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados da CMV (Acesso em 30 set. 2014c).

Do total de projetos de lei, em 26 constam número e ementa no sistema de registros de atividade legislativa, mas sem quaisquer movimentações, apenas com a indicação de “Nenhum registro”. Esses também não foram encontrados pelo arquivo da Câmara Municipal de Vitória, portanto estão sem movimentação e não estão arquivados. Constam também do sistema: 137 registros de arquivamento de projetos de lei; 145 proposições vetadas integralmente pelo Chefe do Poder Executivo, cujos vetos foram mantidos pelo plenário do Poder Legislativo, quando da realização da Sessão destinada à análise do veto.

Outros 137 projetos de lei foram sancionados pelo prefeito, sem veto; 44 foram transformados em lei, sem sanção do prefeito, mas com derrubada integralmente do veto pelo plenário do Legislativo; 15 foram sancionados com veto parcial pelo

prefeito e foram mantidos pelo plenário do Legislativo; um foi sancionado pelo prefeito com veto parcial, mas foi derrubado integralmente pelo plenário do Legislativo e, na ausência de pronunciamento do prefeito, foi promulgado e publicado pelo Legislativo; e 12 ainda se encontravam, em 31-12-2014, tramitando no âmbito do Legislativo Municipal.

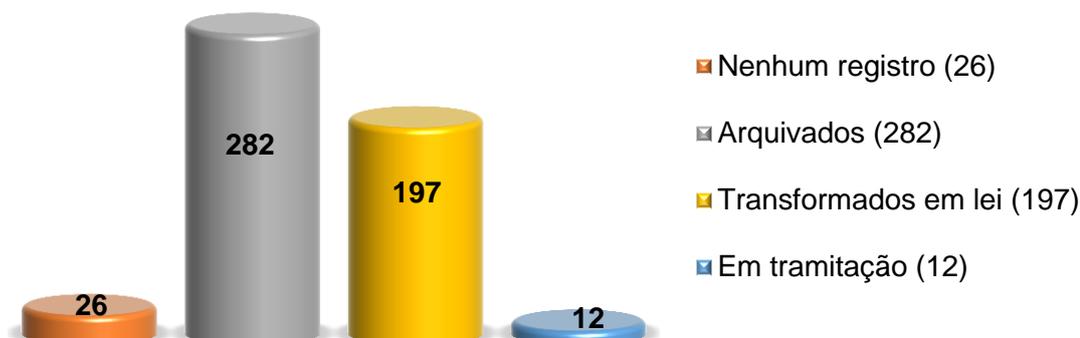
Os dados chamam a atenção em pelo menos três pontos: o primeiro refere-se à produção legislativa que foi arquivada, sem conclusão do processo de deliberação parlamentar, ou seja, não chegaram à votação em plenário. Dos projetos de lei sobre matérias educacionais, 26,5% foram produções que não geraram continuidade nem mesmo dentro do Poder Legislativo. Podemos apontar como razões para arquivamento dos projetos de lei, conforme consta do Quadro 3, o fato, em alguns casos, de os propositores não terem permanecido atentos aos limites de atuação e das competências constitucionalmente previstos, ou agiram de acordo com uma racionalidade de cálculo eleitoral, de modo que a apresentação de proposição, ainda que inconstitucional, atendia a demandas individuais ou coletivas de interessados na resolução de determinado problema. Pode ser, também, que os propositores não possuíssem força política suficiente para que alguns de seus projetos fossem aprovados, fazendo com que solicitassem sua retirada do processo legislativo. Houve casos, ainda, de projetos que não conseguiram tramitar dentro da legislatura.

O segundo ponto de reflexão refere-se aos vetos apostos pelo Poder Executivo às deliberações do Poder Legislativo. Os dados coletados indicam que 39,7% dos projetos de lei de políticas municipais para a educação foram vetados parcial ou totalmente pelos prefeitos que geriram o município entre 1989 e 2014. Do total dos projetos de lei apresentados, nenhum foi vetado pelo Executivo na legislatura de 1989 a 1992; 10% o foram entre 1993 e 1996; 29% entre 1997 e 2000; 47% entre 2001 e 2004; 34% entre 2005 e 2008; 50% entre 2009 e 2012; e 49% entre 2013 e 2014. Alguns dos vetos, entre 1989 e 2014, foram mantidos (70,7%) e outros foram derrubados (29,3%) pelo plenário do Poder Legislativo, o que indica um significativo índice de divergência entre as políticas pensadas pelo Legislativo e as que o Executivo pretendia colocar em ação.

O terceiro ponto que evidenciamos refere-se às proposições que foram transformadas em lei. Do conjunto das proposições sobre matérias educacionais tramitadas no Legislativo, entre 1989 e 2014, constatamos que 38,1% foram transformadas em lei, por meio de Sanção total ou parcial do Executivo, e também sem Sanção, mas com derrubada parcial ou total do veto pelo Legislativo. As legislaturas que mais transformaram projetos de lei em leis ordinárias sobre educação foram as que ocorreram entre os anos de 1993 e 1996 (47%) e de 1997 e 2000 (63%). Esses períodos foram marcados, no campo educacional, pela adoção na Constituição Federal de 1988, do modelo federativo de cooperação entre os entes federados, configurado pela distribuição de competências e repartição de recursos fiscais, bem como pelos (re)desenhos elaborados a partir da publicação da Lei nº 9.394/1996, que dispôs sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996 – e da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e vinculou receita das três esferas ao ensino fundamental. Essas ocorrências em âmbito nacional necessitaram de regulamentações nos demais entes federados, que as realizaram a partir de projetos de lei justificados pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

A partir do agrupamento dos oito tipos de *status* final em quatro tipologias mais abrangentes, procuramos evidenciar o grau de efetividade do Poder Legislativo Municipal no exercício de uma das suas funções consideradas típicas, qual seja, a de legislar.

Gráfico 4 – *Status* final dos projetos de lei sobre a temática das políticas para a educação, tramitados no período de 1-1-1989 a 31-12-2014 no Legislativo de Vitória/ES.



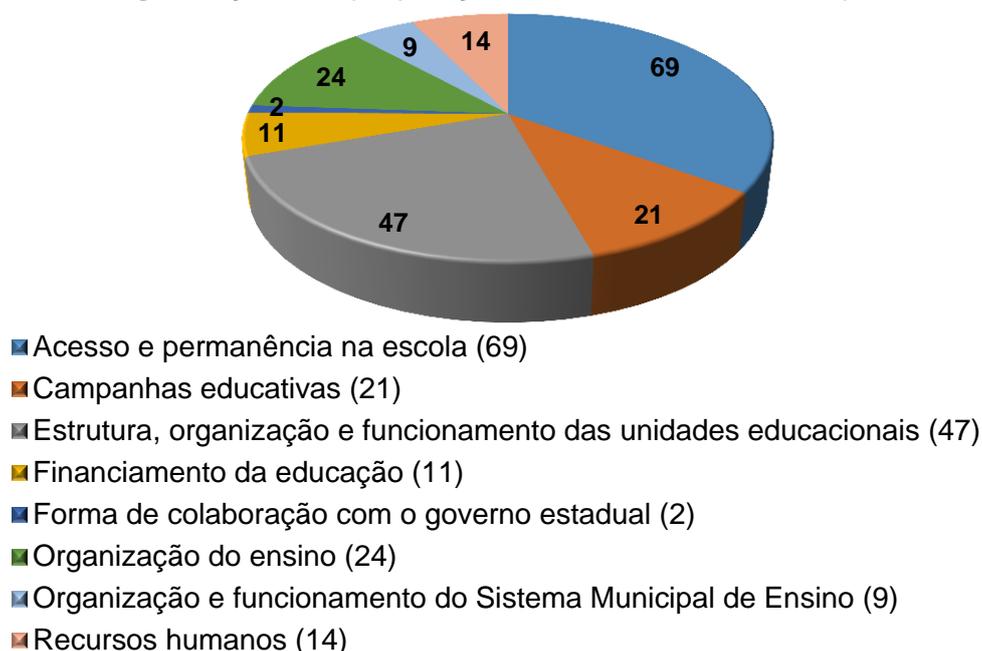
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com base nos dados da Câmara Municipal de Vitória (Acesso em 30 set. 2014c)

A capacidade de veto do Poder Executivo (28%), conjugada com a baixa capacidade dos propositores em agregar apoio dos pares para aprovação dos projetos de lei de sua iniciativa, principal gerador do arquivamento das proposições (26,5%), indica alguns dos complicadores do Legislativo de Vitória em aprovar matérias de proposição da Casa Legislativa sobre a temática educacional.

Em relação às proposições transformadas em lei, do total de 517 sobre educação que tramitaram no Legislativo Municipal, no período de 1989 a 2014, foram transformadas em lei 197 (Gráfico 4), o que corresponde a 38,1%. Portanto, o município de Vitória produziu, a cada ano, em média, oito novas políticas públicas para a educação.

O exercício da função de legislar sobre as matérias educacionais, no âmbito do Legislativo Municipal de Vitória, foi realizado numa extensa diversidade de assuntos. Com o intuito de organizar a apresentação do conjunto das proposições transformadas em lei, distribuimo-las entre oito temas (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Organização das proposições transformadas em lei por temas



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, a partir das ementas dos projetos de lei tramitados na Câmara Municipal de Vitória.

Na classificação das proposições entre esses temas, procuramos nos fidelizar, ao máximo, com as ementas dos projetos de lei elaboradas pelos proponentes e registradas nos arquivos do Legislativo Municipal de Vitória. A adoção da estratégia de classificar e, posteriormente, distribuir as proposições, relacionando a redação dada pelos proponentes com as ementas e as temáticas recorrentes dos estudos em políticas educacionais, implica uma classificação não hermética. Pode ocorrer que um determinado projeto de lei abranja mais de uma temática e ou poderia ser classificado de outra maneira. No entanto, se isso ocorreu, não acreditamos que tenha representado uma desconfiguração dos dados ora apresentados.

Esse mapeamento das proposições transformadas em lei indica a predominância da produção legislativa (59%) sobre matérias que versaram sobre dois temas: “acesso e permanência na escola” e “estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais”. São políticas que envolvem desde a criação de unidades educacionais, até a implementação de programas e projetos que interferem no funcionamento das unidades educacionais, passando pela garantia de vagas, pelo estabelecimento de critérios de matrícula e pela obrigatoriedade de comunicação de suspeita e/ou confirmação de violência contra crianças e adolescentes, por exemplo.

Esses assuntos possuem um grau de complexidade tal que exige dos legisladores estudos e uma visão do impacto do projeto no cotidiano das crianças, das escolas, dos profissionais da educação e do Sistema Municipal de Ensino, mas, também, envolveram outros assuntos que, da mesma forma, geraram incômodo e entraram na agenda política, por exemplo, a proibição das festas de *Halloween* e da eleição do rei e rainha nos festejos juninos e de primavera, bem como as mudanças na denominação das unidades educacionais e a permissão de parada de veículos para embarque e desembarque. Essas são, para utilizar a expressão de Paiva (2000, p. 111), “[...] coisas muito pequenas e triviais”.

As deliberações acerca de projetos que implementam novas rotinas e práticas no processo de ensino-aprendizagem ou que influenciam a permanência das crianças na escola precisam de debate qualificado tanto técnico quanto político para a tomada de decisões.

As proposições que têm como foco a responsabilidade do município e direito das crianças quanto ao acesso e à permanência, bem como a estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais são apresentadas em todas as legislaturas (Tabela 1),<sup>39</sup> ao passo que formas de colaboração federativa e financiamento da educação foram temas que sequer apareceram em algumas legislaturas. Uma hipótese é que, enquanto esses são temas que têm um custo político muito alto na relação com o Poder Executivo,<sup>40</sup> aqueles produzem um

---

<sup>39</sup> O total de projetos de lei registrados no sistema de produção legislativa da Câmara Municipal de Vitória, referente ao período de 1989 a 1992, soma 75. Desses, apenas dois têm como tema a educação. São eles: PL 168, de 2-10-1991, estabelecendo que “Fica instituído a meia entrada para ingresso de estudantes em casas de exibição cinematográficas, de espetáculos teatrais, musicais ou circenses, bem como em praças esportivas e similares na área de esportes, cultura e lazer”; e PL nº 75, de 29-4-1992, “Dando nova redação ao art. 3º da Lei nº 3165/84 (Meias passagens através de passe escolares)”. Ambos sem registro de movimentação.

Entendemos ser necessário relativizar os dados disponíveis referentes à legislatura de 1989 a 1992. É provável que o sistema de produção legislativa não tenha sido devidamente alimentado, ou até mesmo tenha sido dado destino diverso do regimentalmente estabelecido – o arquivo –, como no caso dos PLs nº 119/1993 e nº 89/1994 que, respectivamente, “Dispõe sobre a organização e estrutura do Conselho Municipal de Educação” e “Autoriza o Poder Executivo Municipal a publicar trimestralmente o número de vagas nas escolas municipais”. Os processos referentes a esses PLs não foram encontrados no arquivo.

<sup>40</sup> No período da pesquisa (1989-2014), o Poder Executivo foi exercido pelos prefeitos: Vitor Buaiç – PT (1989-1992); Paulo César Hartung Gomes – PSDB (1993-1996); Luiz Paulo Velozzo Lucas – PSDB (1997-2004); João Carlos Coser – PT (2005-2012); Luciano Rezende – PPS (2013-2014).

impacto positivo na representação responsiva e no *accountability* democrático aos destinatários da política.

Tabela 1 – Distribuição, por legislatura, das temáticas dos projetos transformados em lei ordinária

<b>TEMAS / LEGISLATURAS</b>	<b>1989- 1992</b>	<b>1993- 1996</b>	<b>1997- 2000</b>	<b>2001- 2004</b>	<b>2005- 2008</b>	<b>2009- 2012</b>	<b>2013- 2014</b>
Acesso e permanência na escola	0	4	15	16	19	11	4
Campanhas educativas	0	6	5	3	3	4	0
Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	0	3	5	12	9	17	1
Financiamento da educação	0	1	2	3	4	0	1
Forma de colaboração com o Governo Estadual	0	0	0	2	0	0	0
Organização do ensino	0	3	10	7	3	0	1
Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	0	2	3	0	3	1	0
Recursos humanos	0	0	4	3	2	5	0
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>38</b>	<b>7</b>

Fonte: Câmara Municipal de Vitória (Acesso em 30 set. 2014c).

Tabela elaborada pelo autor.

A atuação do Legislativo na formulação de políticas públicas que promovem a ampliação da rede de escolas públicas municipais, com a criação de novos espaços educativos formais que garantam o direito das crianças de serem educadas e cuidadas e dos pais trabalhadores de obterem assistência gratuita aos filhos menores de cinco anos de idade em creches e pré-escolas (BRASIL, 1988, art. 7º, XXV) implica ganhos políticos na sua relação com os eleitores. Essas políticas possuem um forte apelo popular, pois conectam a atuação dos eleitos aos interesses dos eleitores de forma responsiva, uma vez que são interpretadas como a sensibilidade dos representantes diante das demandas dos representados. Implica, por consequência, uma avaliação positiva politicamente, o que, no processo de *accountability* eleitoral, pode resultar em um novo mandato eletivo.

Partindo desse quadro geral, destacamos 20 projetos de lei que versam sobre políticas para a educação municipal de Vitória, para análise pormenorizada, cujo detalhamento se constituiu como parte principal da pesquisa. A escolha das

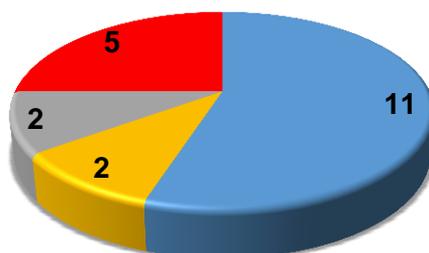
proposições foi realizada a partir da leitura e compreensão do objetivo dos projetos de lei. Assim, por meio da leitura das 197 ementas,<sup>41</sup> escolhemos as proposições transformadas em lei que representaram, em nossa visão, políticas educacionais com viés estruturante ao Sistema Municipal de Ensino. Ou seja, políticas educacionais que articulam os “[...] vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina” (SAVIANI, 1999, p. 120). Optamos, portanto, por uma análise detalhada do processo de deliberação parlamentar de proposições que promoveram mudanças estruturais, provocando uma nova organicidade ao conjunto dos processos educacionais do município de Vitória. Ressaltamos que, desses projetos de lei, excepcionamos, no critério de escolha, um determinado projeto que, apesar de não ser estruturante para o sistema de ensino, foi um importante “achado” para o objetivo da pesquisa, uma vez que o processo legislativo foi iniciado mediante a apresentação de proposição por uma munícipe.

Esses 20 projetos de lei foram classificados, conforme disposto no Gráfico 6, de acordo com as seguintes temáticas: **Acesso e permanência na escola; Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais; Financiamento da educação; e Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino.** Eles foram organizados dessa forma para fins de apresentação, respeitando o título da ementa aposto pelos proponentes dos respectivos projetos de lei. Entretanto, sua distribuição entre os temas não significa classificação hermética, podendo ocorrer que a ementa de uma proposição corresponda a mais de um tema, implicando uma escolha por maior proximidade a partir do enfoque presente na proposição.

---

<sup>41</sup> A ementa é a parte do preâmbulo que sintetiza o conteúdo da lei, a fim de permitir, de modo imediato, o conhecimento da matéria legislada, devendo guardar estreita correlação com a ideia central do texto, bem como com o art. 1º do ato proposto. (EMENTA. In: BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dicas/Ementa.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dicas/Ementa.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2015).

Gráfico 6 – Proposições transformadas em leis ordinárias, em análise.



- Acesso e permanência na escola (11)
- Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais (2)
- Financiamento da educação (2)
- Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino (5)

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, a partir dos dados da CMV (Acesso em 30 set. 2014c).

As proposições de políticas públicas para a educação municipal, transformadas em leis ordinárias, abrangem todas as legislaturas, à exceção da 11ª legislatura, em função de não constarem, nos registros da produção legislativa da Câmara Municipal, proposição sobre educação transformada em lei, no período entre 1989 e 1992.<sup>42</sup> O Quadro 4 foi elaborado com o propósito de apresentar os dados gerais dos 20 projetos de lei que serão analisados nesta pesquisa.

Quadro 4 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e tema

(continua)

PL nº	Legislatura	Ementa	Tema
29/1993	1993-1996	Dispõe sobre a execução do serviço de transporte escolar, no município de Vitória	Acesso e permanência na escola
10/1997	1997-2000	Autoriza as unidades de ensino da Rede Municipal a criarem Caixas Escolares	Financiamento da educação
17/1998	1997-2000	Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino
18/1998	1997-2000	Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino
19/1998	1997-2000	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino

<sup>42</sup> Cf. nota de rodapé nº 38.

Quadro 4 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e tema  
(continuação)

PL nº	Legislatura	Ementa	Tema
77/2000	1997-2000	Autoriza o Poder Executivo Municipal a construir uma unidade de ensino de tempo integral em cada região administrativa de Vitória	Acesso e permanência na escola
233/2000	1997-2000	Autoriza a distribuição de merenda escolar aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino no período de férias	Acesso e permanência na escola
43/2001	2001-2004	Autoriza o Poder Executivo Municipal a locar ou construir imóveis com o objetivo de suprir a falta de vagas na Rede Pública Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola
302/2001	2001-2004	Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-Bolsa Escola associado a ações socioeducativas e dá outras providências	Acesso e permanência na escola
419/2002	2001-2004	Altera o art. 27 da Lei nº 4.747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória <sup>43</sup>	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais
132/2005	2005-2008	Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental (Edef)	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino
514/2005	2005-2008	Dispõe sobre a municipalização de escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil	Acesso e Permanência na escola
335/2006	2005-2008	Dispõe sobre a organização dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino como Unidades Executoras dos recursos financeiros e dá outras providências	Financiamento da educação
201/2008	2005-2008	Dispõe sobre a criação do Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação	Acesso e permanência na escola
147/2010	2009-2012	Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – Saemv e dá outras providências	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino
255/2010	2009-2012	Dispõe sobre a publicação da lista de espera de vagas para os alunos da Rede Municipal de Vitória	Acesso e permanência na escola

<sup>43</sup> Esta proposição alterou o art. 27 da Lei nº 4.747/98, que passou a vigorar com a seguinte redação: “Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos com 15 anos e mais, por meios informais, inclusive no trabalho, serão aferidos e reconhecidos pela escola mediante a oferta de cursos e exames. Parágrafo Único. Os cursos e exames a que se referem este artigo poderá ser ofertado em Centros de Educação de Jovens e Adultos aos educandos maiores de 15 anos, no nível de ensino fundamental, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular” (VITÓRIA, 2002, art. 1º).

Quadro 4 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e tema  
(conclusão)

PL nº	Legislatura	Ementa	Tema
138/2011	2009-2012	Obriga as escolas municipais a fixarem placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em suas entradas	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais
169/2013	2013-2014	Dispõe sobre o dever de assiduidade do aluno da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências	Acesso e permanência na escola
323/2013	2013-2014	Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de ensino público	Acesso e permanência na escola
351/2014	2013-2014	Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória	Acesso e permanência na escola

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Em consulta realizada à documentação que integra a tramitação dos projetos de lei nas dependências da Câmara de Vereadores, uma vez que os documentos só poderiam ser analisados na presença de, pelo menos, um servidor da Casa, acessamos e analisamos justificativas, proposições iniciais, pareceres das comissões, mapas de votação, ofícios e mensagens do Poder Executivo, bem como as Notas Taquigráficas das Sessões Plenárias.

Não satisfeito com o arrolamento dessa documentação, buscamos, via Departamento de Comunicação da Câmara Municipal, acesso às gravações audiovisuais das reuniões e Sessões nas quais os projetos de lei tramitaram. As realizadas nos anos de 2012 a 2014 estavam disponíveis diretamente no *site* da Câmara. Em relação às gravações dos anos anteriores, o acesso foi mais difícil, uma vez que algumas não foram encontradas no arquivo e outras estavam em VHS e não foram disponibilizados aparelhos de TV e vídeo para assistir, nem mesmo local ou a possibilidade de empréstimo das fitas. Para esses casos, foi indicada uma empresa que poderia fazer a cópia de VHS para DVD, mediante o nosso pagamento pelo serviço. Em relação às gravações não encontradas no arquivo, obtivemos acesso às Notas Taquigráficas que estavam sob a guarda do Departamento Legislativo da Câmara Municipal.

Assim, foi possível acessar as Notas Taquigráficas e as gravações audiovisuais e, dessa forma, analisarmos a atuação do Legislativo no exercício de suas atividades na Comissão de Educação, Cultura e Esporte e nas Sessões Plenárias.

#### 3.4.1.1 Acesso e permanência na escola

As políticas públicas municipais para a educação que versam sobre o acesso e permanência na escola têm como propósito garantir o direito das crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos à educação escolar em instituições escolares, inclusive àqueles que não tiveram acesso aos estudos na educação infantil, ou ensino fundamental na idade certa. Essas são etapas da educação básica de atendimento prioritário dos municípios, conforme já apresentamos, as quais estão dispostas nas normas constitucionais e infraconstitucionais do Estado brasileiro.

Em se tratando de acesso e permanência, o ensino fundamental constitui-se como obrigação, tanto da oferta gratuita em estabelecimentos oficiais, mediante atuação prioritária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto da matrícula, uma vez que é dever dos pais ou responsáveis a efetivação da matrícula nessa etapa educacional.

No entanto, apesar da obrigatoriedade da oferta e da matrícula no ensino fundamental remontar à segunda metade do século XIX, quando da edição do Decreto nº 1.331-A, em 17 de fevereiro de 1854, com as diferentes nomenclaturas com as quais foram designadas essa etapa educacional, o Estado brasileiro, no conjunto de seus sistemas de ensino, ainda não logrou sua universalização. Segundo a plataforma *on-line* “Observatório do PNE”, no ano de 2013, o Estado brasileiro atingiu o percentual de 98,3% de matrículas da população de 6 a 14 anos de idade, o que revela que a universalização do atendimento à população nessa faixa etária ainda não auferiu sua totalidade. No caso do Espírito Santo, esse percentual corresponde a 98,0% e, em Vitória, a 97,6%.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Em Vitória, bem como em todos os municípios brasileiros, os dados referem-se ao ano de 2010, em função de a previsão populacional publicada pelo IBGE referir-se tão somente ao Brasil, suas grandes regiões, aos Estados-membros e ao Distrito Federal.

Assim, o processo de universalização do acesso ao ensino fundamental – não trazendo à discussão as questões relacionadas com a qualidade – representa um avanço inegável, em virtude do quantitativo de pessoas (quer na idade própria, quer fora dela) que vêm tendo, ao longo das últimas décadas, acesso aos estabelecimentos de ensino. No entanto, para atender ao percentual da população entre 6 e 14 anos de idade ainda não contemplada pela universalização, serão necessárias políticas educacionais que atendam a públicos que possuem demandas diferenciadas, como as pessoas com deficiências e em situação de pobreza extrema.

No caso da educação infantil, não obstante a inclusão da etapa pré-escolar (4 e 5 anos de idade) como obrigatória, tendo o Estado o dever de ofertá-la de forma gratuita, no prazo-limite do ano de 2016,<sup>45</sup> o atendimento em creches e pré-escolas (0 a 5 anos) foi prescrito, desde a promulgação da Constituição em 1988, como uma das ações a serem implementadas para a garantia de efetivação do dever do Estado brasileiro com a educação.<sup>46</sup>

No entanto, na educação infantil e/ou no ensino fundamental, não basta garantir o acesso, a partir da proclamação do direito e da dupla obrigatoriedade: da oferta pelos municípios e da matrícula por parte das famílias e ou responsáveis. Atreladas à garantia de acesso são necessárias políticas públicas que viabilizem a permanência dos alunos na escola. Nesses termos, a Constituição Federal especificou como princípio, por primeiro, a “[...] igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola” (BRASIL, 1988, art. 206, I), revelando a preocupação do legislador em vincular o acesso à permanência da criança, do adolescente, jovem e do adulto na escola.

Com o intuito de reduzir a diferença entre os percentuais de acesso e de permanência dos alunos na escola, o Ministério da Educação vem criando

---

<sup>45</sup> Cf. Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009).

<sup>46</sup> Ressaltamos que a designação “educação infantil” somente foi utilizada a partir do ano de 1996, quando da sanção da LDB. Da mesma forma, a adoção da idade de cinco anos como limite para a permanência na pré-escola passou a vigor pela EC nº 53/2006. Na época da promulgação da Constituição, a redação do inciso IV, do art. 208 era “[...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

programas que induzem, e não raro seduzem, os entes federados a implementá-los, exercendo o que Araújo (2010, p. 238) denomina de “coordenação federativa” uma vez que “[...] se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados”.

Alguns exemplos dessa forma de colaboração do Governo Central para a melhoria das condições de acesso e permanência são os programas que “[...] têm contribuído para a permanência dos estudantes nas unidades escolares públicas e, desse modo, contribuem indiretamente para a redução do fracasso escolar” (BRASIL, 2005, p. 23). Entre eles, destacamos: a) o Programa de Saúde na Escola (PSE), lançado no ano de 2007, o qual se desenvolve por meio de uma política intersetorial das redes pública de saúde e de educação, atendendo, a partir do ano de 2013, a todos os alunos matriculados na educação básica pública; b) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), criado na década de 1950, que vem expandindo seu atendimento ao longo dos anos. Atualmente, atende a todos os alunos da rede pública de educação básica. Organizado de forma a suplementar os gastos dos entes federados com a oferta de alimentação escolar diária, é efetivado a partir da transferência de recursos financeiros da União para os entes federados. Neste ano de 2015, o valor da suplementação da União está sendo calculado com base em três indicadores: a) número de alunos de cada etapa da educação básica informado no Censo Escolar de 2013; b) número de dias letivos; e c) valores de R\$ 1,00 por aluno da creche; R\$ 0,50 por aluno da pré-escola; e R\$ 0,30 por aluno do ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos.

Outra ação coordenada pelo Governo Federal que visa à garantia de condições de acesso e permanência refere-se aos programas nacionais de transporte escolar. Deles fazem parte o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate). O Programa Caminho da Escola foi criado no ano de 2007 e ampliado no ano de 2009. Trata-se de uma linha de financiamento especial do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a Estados e Municípios para aquisição de ônibus e embarcações novos. Por sua vez, o Pnate, criado em 2004, consiste em assistência financeira suplementar da União para os entes federados, com vistas ao pagamento dos custos de manutenção preventiva e corretiva em veículos e embarcações, bem como da contratação de serviços de

terceiros para serem utilizados no transporte de alunos da educação básica pública, residentes na área rural.

Além dos programas do Governo Central, o Senado Federal apresentou, no ano de 2006, por iniciativa do senador Cristóvam Buarque, um projeto de lei que buscava determinar às instituições de ensino a obrigatoriedade no envio de informações escolares aos pais, conviventes ou não com seus filhos. Sancionado no ano de 2009, por meio da Lei nº 12.013, esse projeto procura fornecer aos pais informações sobre o processo educacional dos alunos, na tentativa de reduzir a repetência e, por conseguinte, a distorção idade-série e a possível evasão escolar, constituindo-se como estratégia para a permanência do aluno na escola. Dois indicadores educacionais calculados pelo Inep revelam que os percentuais de reprovação e abandono dos alunos no ensino fundamental de Vitória, em 2013, foram, respectivamente, 9,3% e 1% dos alunos matriculados. Isso representa algo em torno de 4.261 alunos, para uma etapa na qual o número de matriculados é de 41.369.

Esses programas, quando adotados pelos entes municipais, implicam, não raras vezes, a proposição de leis ordinárias para disciplinar a organização e o funcionamento, de acordo com as especificidades regionais locais. No entanto, as proposições acerca da temática do acesso e permanência na escola não se resumem a esse contexto de aplicação de proposições do Governo Central.

Retomando os princípios que regem a competência legislativa municipal, os municípios, bem como os Poderes Executivo e Legislativo, no limite da autonomia municipal e das condições expressas nas normativas, podem apresentar projetos de lei que também versam sobre o tema. A fase introdutória consiste na iniciação do processo legislativo de toda e qualquer proposição submetida ao Poder Legislativo. A apresentação da proposição, devidamente assinada, ao Protocolo Geral da Câmara, para registro e encaminhamento à Mesa, dá início à sua tramitação que pode culminar com a publicação de uma lei ordinária, por exemplo.

No caso do Poder Legislativo de Vitória, entre as 517 proposições tramitadas, 152, ou seja, 29,4% foram matérias que se referiam ao acesso e permanência na escola. Entraram em vigência 69 novas leis que buscaram a resolução dos problemas

políticos relacionados com esse tema, cujo quantitativo foi o maior entre as demais proposições. Dessas, 61% foram iniciadas majoritariamente pelo Poder Legislativo. As matérias versaram desde a concessão de bolsas e programas de garantia de renda mínima, criação de unidades de ensino municipais e centros de educação infantil mediante construção e ou locação de imóveis, municipalização de escolas estaduais, publicação de lista de espera, distribuição de merenda e uniformes, programas de prevenção a doenças e controle de assiduidade dos alunos, entre outras.

Em relação aos projetos de lei iniciados pelo Poder Executivo, os dados constantes do Quadro 5 apontam a adoção exclusiva do regime de urgência para a tramitação, estratégia que acelera o processo de tramitação. Esses projetos são inseridos, em primeiro lugar, na organização da Ordem do Dia das Sessões Ordinárias e Extraordinárias, priorizando essas matérias em detrimento das outras que já tramitam no parlamento. Os requerimentos para tramitação em regime de urgência dos PLs nº 302/2001, que “Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – Bolsa Escola – associado a ações socioeducativas”; nº 514/2005, que “Dispõe sobre a municipalização das escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil” e nº 351/2014, que “Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória”, foram aprovados por unanimidade, ou seja, o Poder Legislativo não colocou qualquer obstáculo à iniciação dos projetos em regime de urgência.

As instituições que regem o processo legislativo, em particular aquelas constantes do Regimento Interno, influenciam a atuação dos vereadores à medida que preveem a aprovação do regime de urgência mediante concordância da maioria simples dos edis presentes, bem como sobrepõem, na temporalidade, as políticas intencionadas pelo Executivo às formuladas pelo Legislativo e por iniciativa popular, se for o caso.

Quadro 5 – Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de acesso e permanência na escola

(continua)

<b>Projetos de lei</b>	<b>Proponente</b>	<b>Regime de tramitação</b>	<b>Participação popular</b>
29/1993	Poder Legislativo	Ordinário	-
77/2000	Poder Legislativo	Ordinário	-

Quadro 5 – Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de acesso e permanência na escola

(conclusão)

Projetos de lei	Proponente	Regime de tramitação	Participação popular
233/2000	Poder Legislativo	Ordinário	-
43/2001	Poder Legislativo	Ordinário	-
302/2001	Poder Executivo	Urgência	-
514/2005	Poder Executivo	Urgência	-
201/2008	Munícipe e Poder Legislativo	Ordinário	Iniciativa individual
255/2010	Poder Legislativo	Ordinário	-
169/2013	Poder Legislativo	Ordinário	-
323/2013	Poder Legislativo	Ordinário	-
351/2014	Poder Executivo	Urgência	-

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir da análise dos processos dos projetos de lei pesquisados.

A proposição que originou o Projeto de Lei nº 201/2008 objetivou a criação do “Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação”. Caso único entre as 197 proposições sobre matérias relacionadas com temas educacionais, transformadas em lei, no interstício temporal da pesquisa. Trata-se de um projeto de lei iniciado por um munícipe – Sra. Cláudia Paiva Fernandes de Souza – e, não por um dos Poderes municipais, como é corrente.

Não obstante esse caráter positivo de aproximação entre representados e representantes, em período intereleitoral, impende-nos observar que, na qualidade de proponente, a referência à Sra. Cláudia foi negligenciada em todas as fases do processo de deliberação parlamentar. É possível fazer essa afirmação, pois, à exceção dos documentos que foram redigidos pela Sra. Cláudia, os quais compõem o Processo nº 1654/2008, organizador da tramitação do PL 201/2008, em nenhuma das instâncias (Comissão de Educação, Cultura e Esporte e Sessões Plenárias) pelas quais o projeto tramitou foi referenciada a participação da munícipe no tocante à matéria.

Os documentos encontrados no referido processo – cujo exame possibilitou nossa descoberta da iniciativa da Sra. Cláudia – referiam-se a uma solicitação para que se criasse uma lei para detecção e tratamento de dislexia em alunos de escolas públicas do município de Vitória. Para a redação da proposta, a autora baseou-se na Lei nº 12.524/2007 do Governo Estadual de São Paulo, bem como em publicações

técnicas e acadêmicas sobre a temática dislexia na relação com as dificuldades de aprendizagem, conforme consta do processo.

O que haveria motivado a Sra. Cláudia a apresentar uma proposição sobre o tema da dislexia? Uma demanda de algum dos representantes do Poder Legislativo? Uma preocupação pessoal? Ou uma situação que estava incomodando um coletivo por ela representado? Na tentativa de buscar respostas a essas e a outras perguntas que surgissem, estabelecemos contato com a Sra. Cláudia, que é servidora da Divisão de Assistência Básica da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania da Ufes,<sup>47</sup> e marcamos uma entrevista, semiestruturada, para conversarmos sobre o projeto de lei.

Ao ser indagada sobre a motivação para apresentar à Câmara uma proposição de lei, explicou:

Sabe! As escolas não estão preparadas para receberem estudantes disléxicos. Por muitas vezes perguntei na escola o porquê de não ter profissionais na escola com capacitação para detecção do transtorno. Dezessete por cento da população mundial tem dislexia, e o professor não sabe detectar o portador de dislexia. Passei muitos problemas por isso. Meu filho é disléxico, e a dislexia afeta a aprendizagem. Ele estudou nessa escola da 1ª à 4ª série do ensino fundamental. Ele passou para a 2ª série sem saber ler ou interpretar. Hoje ele tem 20 anos e não consegue interpretar de imediato (informação verbal).<sup>48</sup>

Tentamos confirmar a resposta, questionando se ela havia sido provocada a apresentar o projeto em função desse caso familiar.

Não só por causa disso. Não queria que outras famílias passassem pelas mesmas dificuldades que estávamos passando. Meu marido é funcionário da Prefeitura e eu questionava a ele se aparecia algum projeto a esse respeito. Perguntava, também, na escola, se os professores sabiam. E nada, ninguém tinha conhecimento sobre o assunto.

Questionada sobre o contato com Poder Legislativo Municipal, explicou:

Olha, eu estava num momento de muitas dificuldades com o meu filho disléxico na escola. Muito difícil! A comunidade onde eu moro solicitou o calçamento de uma rua e teve um dia que o vereador Ademar Rocha estava

<sup>47</sup> Localizamos a Sra. Cláudia por meio de pesquisa na *internet*.

<sup>48</sup> SOUZA, Cláudia Paiva Fernandes de. Entrevista concedida a Edson Maciel Peixoto, Vitória, 30 jan. 2015.

lá no bairro para acompanhar. Então, falei com ele sobre o problema que meu filho estava passando na escola, que eu não aceitava a condição dele lá, mas que ele tinha direitos. Ele falou que não sabia nada do assunto, e que não podia fazer nada. Aí perguntei pra ele: Posso fazer um projeto? Então faz, foi o que ele me disse. Respondi: Vou fazer. E fui embora pra casa.

O relato da munícipe sobre o encontro com o vereador nos provoca a pensar que, ao dizer a ela para compor um projeto, não nos pareceu ter o sentido literal, mas o de dar uma resposta imediata, em função até mesmo do local (na rua) e da circunstância do encontro (acompanhamento de obra). Uma vez que não houve oferta de assessoria de gabinete para auxiliá-la, o fato sugere uma não sensibilidade do vereador em face da demanda e da necessidade por ela expressa. O vereador não foi capaz de exercer uma “responsividade simbólica” (CAMPILONGO, 1988, p. 37), um artifício simbólico, dando a entender que estava sensível ao problema da munícipe.

No entanto, as diversidades não conseguiram desmotivar a Sra. Cláudia a formular uma alternativa para a solução do problema. Continuando o relato, revelou:

Comecei a pesquisar na *internet*, no *site* da Associação Brasileira de Dislexia. Imprimi vários textos que falam da dislexia. Depois disso, levei meu filho a São Paulo, na sede da Associação. Lá nos tivemos acesso a regulamentações, documentos, estudos e pesquisas sobre o tratamento da dislexia. São Paulo tem uma lei estadual sobre identificação e tratamento da dislexia nas escolas. Então, estudei todo esse material e fui escrevendo a proposta. Quando terminei, procurei o Ademar na Câmara e entreguei para ele tudo isso: o que escrevi, a lei de São Paulo e os materiais que trouxe da Associação.

Em termos institucionais, pode essa proposição receber a designação de “iniciativa popular” e usufruir das benesses que a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais concedem a essa forma de participação popular?

Nosso entendimento é de que, por um lado, não pode ser considerada como de “iniciativa popular” e, por consequência, livrar-se, por exemplo, do arquivamento da proposição ao final da legislatura, em caso de não votação; e da rejeição por vícios de linguagem e imperfeições de técnica legislativa. Por outro lado, implica a capacidade de trazer para dentro do parlamento não uma situação que poderia, ou não, ser reconhecida como um problema político constituindo um item da agenda

governamental, mas uma proposta de alternativa para a resolução da situação que “entra” direto na fase de tomada de decisões do “Ciclo das políticas públicas”.

Impende observar que esse modo de participação não implicou, nem mesmo pretendeu, a substituição da representação política dos vereadores pela participação popular, mas a combinação, por complementaridade, entre uma instituição político-representativa e uma municipal, dotada de direitos e interesses na resolução de um problema.

Retomando a apresentação da tramitação dos projetos de lei, destacamos que, uma vez iniciados e definidos, seus regimes de tramitação, entram na fase de deliberação parlamentar que percorre suas instâncias: as Comissões Permanentes e o Plenário, conforme mostram as Figuras 2 e 3.

As Comissões para as quais os projetos de lei serão encaminhados são definidas pelo Presidente da Mesa, a partir da leitura da ementa aposta às proposições. O resultado das deliberações em cada uma das Comissões está disposto no Quadro 6. Importa observar que tivemos grande dificuldade para analisar o processo de deliberação no interior das Comissões, em função da inexistência, nos arquivos da Câmara Municipal, das atas das reuniões das Comissões. Somente os pareceres e os resultados das votações constam nos arquivos. Assim, as possíveis discussões, debates e informações sobre a participação de outros atores não constam dos registros. Exceção às reuniões da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, que foram realizadas a partir do mês de julho de 2013, quando começaram a ser gravadas pelo Departamento de Comunicação da Câmara Municipal de Vitória.

Sendo assim, apenas tivemos acesso às reuniões da Comissão de Educação, Cultura e Esporte nas quais tramitaram os PLs nº 169/2013, que “Dispõe sobre o dever de assiduidade do aluno da rede municipal de ensino”; e nº 323/2013, que “Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de ensino público”. Ressaltamos que o PL nº 351/2014, que “Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória”, não tramitou pela Comissão de Educação, pois estava sob regime de urgência, implicando parecer oral, em Plenário.

Quadro 6 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões

Projetos de lei	Comissões Permanentes		Participação popular	
	Constitucionalidade (CCJ)	Mérito		
29/1993	Não aprovado, mas com voto em separado, pela aprovação	CE	Aprovado parecer pelo não pronunciamento	-
		CT	Aprovado com emenda modificativa	-
		CF	Aprovado	-
77/2000	Aprovado	CE	Aprovado	-
233/2000	Aprovado	CE	Aprovado	-
43/2001	Aprovado	CE	Aprovado	-
		CF	Aprovado	-
302/2001	Aprovado com emenda aditiva	CE	Aprovado com emenda aditiva	-
		CF	Aprovado com emenda aditiva	-
514/2005	Aprovado	CE	Aprovado	-
		CF	Aprovado	-
201/2008	Aprovado	CE	Aprovado	-
		CS	Aprovado	-
255/2010	Aprovado	CE	Aprovado	-
169/2013	Aprovado	CE	Rejeitado	-
323/2013	Aprovado	CE	Aprovado	-
351/2014	Aprovado	CE	Aprovado	-
		CF	Aprovado	-

Quadro elaborado pelo autor.

Legenda: CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte ou Comissão de Educação

CT – Comissão de Transporte

CF – Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas

CS – Comissão de Saúde e Assistência Social

Três fatores parecem essenciais para a compreensão da atuação do Poder Legislativo municipal de Vitória no processo de deliberação das políticas públicas para a educação: as instituições; a estabilidade que elas provocam; e o seu oposto, a instabilidade que a participação pode provocar. As instituições que regulam a iniciativa popular das leis, a adoção do Regime de Urgência para a tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo e o não acionamento de mecanismos de participação da sociedade na tramitação dos projetos nas Comissões Permanentes parecem-nos exemplares para essa compreensão.

Na iniciativa, a compulsória vinculação a um parlamentar para que o projeto de lei tramite no processo legislativo desnuda, por primeiro, a ideia do Legislativo municipal como a “Casa do Povo”, e do exercício direto do poder, a partir da

iniciativa popular de leis. A criação de instituições que estabelecem esse vínculo obrigatório parece-nos paradoxal às teorias do processo de formulação de políticas públicas, na medida em que essa formulação ocorre a partir do instante em que uma situação incomoda a tal ponto de se transformar em um problema político para os Poderes Públicos. Nesse ponto, alternativas são pensadas e aquela tida como mais adequada, e com custos políticos possíveis de serem absorvidos e transformados em ganhos eleitorais, é submetida ao Poder Legislativo para a tramitação nas etapas deliberativas do processo legislativo.

No caso da iniciativa popular, o processo inicial foi deslocado do âmbito da administração pública para, principalmente, os movimentos sociais, ONGs, enfim, “[...] atores sociais coletivos, com uma configuração bastante diferente da configuração de partidos políticos” (FERRAZ, 2009, p. 137). Este compartilhamento com os Poderes Públicos na formação da agenda das políticas públicas parecia indicar a adoção de uma prática de democracia para além do período eleitoral, cuja participação da sociedade civil se daria por meio de diálogo não hierarquizado com o parlamento, em complementaridade a este. No entanto, as regras de funcionamento do processo legislativo, criadas pelos legisladores, trataram de restabelecer a separação entre representantes e representados, deixando estes com suas opiniões, ideias, proposições e conhecimento acumulado sobre a temática, no “Protocolo Geral da Câmara”. Neste caso, as instituições limitaram a “participação ativa” da sociedade para além da iniciativa popular, ao mesmo tempo em que concederam aos parlamentares a possibilidade de atuação, modificando a realidade de “não-participação” ou da “participação passiva”, para utilizar os termos de Lima (2003, p. 69, 78), por meio da abertura de canais de interlocução com o Poder Legislativo.

A utilização do Regime de Urgência como prática unívoca de tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo implica a ausência de qualquer perspectiva de participação da sociedade no processo deliberativo. Não resta dúvida que se trata de um instrumento legal, mas também é um mecanismo que inviabiliza quaisquer discussões minimamente qualificadas a respeito da temática em votação. Isso decorre, de um lado, pelo prazo exíguo para votação que, por norma informal acordada entre os parlamentares, ocorre na mesma Sessão ou, no máximo, na

Sessão seguinte à aprovação da urgência da votação e, de outro lado, pela não tramitação nas Comissões Permanentes, que emitem parecer verbal em Plenário, como ocorreu nos PLs nº 302/2001, que “Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-Bolsa Escola associado a ações socioeducativas”; nº 514/2005, que “Dispõe sobre a municipalização das escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil”; e nº 351/2014, que “Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória”. Nota-se que as instituições entram em cena.

Quanto às regras criadas pelos parlamentares para a tramitação de proposições em regime de urgência, elas impõem limites à atuação do próprio Poder Legislativo, ao mesmo tempo em que inviabilizam a participação de outros atores no processo. Dessa forma, as discussões das proposições perdem instâncias e momentos próprios de debate, o que nos parece intencionados como forma de, constrangidos por essas instituições, garantirem a estabilidade do processo decisório, sendo todas as proposições originadas no Poder Executivo aprovadas por unanimidade dos presentes às Sessões Plenárias de deliberação.

Na tramitação pelas Comissões Permanentes, em destaque pela CE, nenhum dos projetos de lei que tratavam do tema acesso e permanência na escola, mesmo estando disponíveis mecanismos de uma arquitetura participativa prevista no Regimento Interno, parece ter logrado quaisquer dessas possibilidades. Não encontramos, nos documentos a que tivemos acesso, referentes a esses projetos de lei arquivados na Câmara, nem mesmo nos registros disponíveis na plataforma da TV Câmara, qualquer menção à realização de audiências públicas para discutir as referidas proposições, ou ainda solicitação de colaboração de atores internos ou externos à administração pública municipal para esclarecimentos de matéria em tramitação, entre outras possibilidades regimentais.<sup>49</sup>

A construção de uma arquitetura participativa com previsão legal de acionamento de seus mecanismos torna-se importante para garantir possibilidades de interação política entre representantes e representados, principalmente nos períodos

---

<sup>49</sup> Cf. Subtítulo 3.3.1.1 Modos de participação nas reuniões da Comissão de Educação, nesta tese.

intereleitorais. No entanto, as instituições, por si sós, não são capazes de garantir a adoção sistemática de ações que tornem a participação realizável, a “participação ativa”. Do mesmo modo, a própria definição das “[...] regras de funcionamento desses espaços é também objeto de disputa e pode ser importante para a efetividade ou não do modelo de democracia orientador de seu funcionamento” (FERRAZ, 2009, p. 128). Por isso, a ideia de que as instituições moldam o comportamento dos tomadores de decisão e estabilizam o resultado das deliberações tomadas no interior do parlamento. Os dados do Quadro 6 parecem evidenciar que, na medida em que as regras de funcionamento dos modos de participação popular estiverem condicionadas ao acionamento opcional dos representantes eleitos, a decisão entre acionar ou não mecanismos de participação estará vinculada, invariavelmente ao cálculo eleitoral.

Os dados das Sessões Plenárias referentes às proposições procedentes foram obtidos por meio da consulta aos livros das Notas Taquigráficas<sup>50</sup> das Sessões Plenárias da Câmara Municipal. São elas: PL nº 29/1993, que “Dispõe sobre a execução do serviço de transporte escolar, no município de Vitória”; PL nº 233/2000, que “Autoriza a distribuição de merenda escolar aos alunos da rede pública municipal de ensino, no período de férias”; PL nº 43/2001, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a locar ou construir imóveis com o objetivo de suprir a falta de vagas na rede pública municipal de ensino”.

A atuação do Legislativo no processo de deliberação em Plenário, em relação à disposição para discussão das proposições e acionamento de mecanismos de participação em todos esses quatro projetos de lei, repete a inércia ocorrida no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, a qual se ateve exclusivamente à elaboração, leitura da conclusão do parecer e votação, não raramente acompanhando o relator.

---

<sup>50</sup> As Notas Taquigráficas demonstram os registros das falas dos atores durante as Sessões Plenárias do Poder Legislativo Municipal.

Quadro 7 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário

Projetos de lei	Plenário		Deliberação do Executivo	Plenário (análise de vetos)
	Discussão	Participação		
29/1993	-	-	Sanção	
77/2000	-	-	Veto total	Derrubado
233/2000	-	-	Sanção	
43/2001	-	-	Veto parcial	Mantido
302/2001	-	-	Sanção com a emenda	
514/2005	-	-	Sanção	
201/2008	-	-	Veto total	Derrubado
255/2010	-	Espectadores	Veto total	Derrubado
169/2013	Vereadores <sup>(a)</sup>	Consultas informais	Veto parcial	Mantido
323/2013	Vereadores <sup>(b)</sup>	-	Veto parcial	Derrubado
351/2014	Vereadores <sup>(c)</sup>	Espectadores	Sanção	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

Obs.: (a) Vereadores Davi Esmael, Luiz Emanuel, Vinicius Simões

(b) Vereadores Davi Esmael, Luiz Emanuel

(c) Vereadores Davi Esmael, Marcelo Santos, Neuza de Oliveira, Wanderson Marinho, Fabrício Gandine, Reinaldo Bolão e Zezito Maio.

Para análise da atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação dos projetos de lei: PL nº 77/2000, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a construir uma unidade de ensino de tempo integral em cada região administrativa de Vitória”; PL nº 302/2001, que “Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-Bolsa Escola associado a ações socioeducativas”; PL nº 514/2005, que “Dispõe sobre a municipalização de escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil”; PL nº 201/2008, “Criação do Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação”; PL nº 255/2010, que trata da “Publicação da lista de espera de vagas para os alunos da Rede Municipal de Vitória”; PL nº 169/2013, que “Dispõe sobre o dever de assiduidade do aluno da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências”; do PL nº 323/2013, que “Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de Ensino Público” e PL nº 351/2014, que “Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória”, tivemos acesso às gravações das Sessões Plenárias nas quais esses projetos estavam pautados, tanto para votação da proposição tramitada nas Comissões, quanto nos casos de análise do veto aposto pelo Poder Executivo, exceção nesse último caso, ao PL nº 77/2000.

Os PLs nº 77/2000, nº 201/2008 e nº 255/2010, foram vetados totalmente pelo Poder Executivo, mas, conforme apresentado no Quadro 7, o Poder Legislativo atuou de forma a derrubar o veto.

O PL nº 77/2000, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a construir uma unidade de ensino de tempo integral em cada região administrativa de Vitória”, teve o processo de deliberação em Plenário realizado no dia 28-8-2001. Não havendo qualquer vereador disposto a discutir, a proposição foi colocada em votação, obtendo todos os dezessete votos dos presentes à Sessão. A atuação do Poder Legislativo Municipal, portanto, caracterizou-se pela conjugação entre “não-participação” da sociedade e “não debate” entre os próprios vereadores.

A deliberação parlamentar pela aprovação do PL nº 77/2000 não encerrou esse processo legislativo, uma vez que, em 1-10-2001, o Prefeito Municipal encaminhou ofício a respeito desse projeto de lei, ao Presidente da Câmara Municipal, informando: “[...] veto-o, em sua totalidade, [...] por considera-lo contrário ao interesse público” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2000a). Recebido pelo Poder Legislativo, o veto foi submetido à análise da CCJ. O relator emitiu parecer, no qual foi acompanhado pelos demais membros da Comissão no sentido da manutenção do veto. Assim se pronunciou: “[...] devidamente analisado, opinamos pela MANUTENÇÃO DO VETO” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2000b).

Na Sessão Plenária de 8-11-2001, o parecer da CCJ foi submetido à discussão e votação. Na Nota Taquigráfica que registrou essa Sessão consta a informação de que “[...] discutiu o Sr. Eliézer Tavares e Tarcílio Deorce o veto total apostado pelo Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 77/00” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2001a). O resultado da votação do parecer da CCJ pela manutenção do veto foi rejeitado pelo Plenário por 15 votos a 4. A informação dessa derrubada do veto foi encaminhada ao Poder Executivo. Em função de seu não pronunciamento no prazo regimental, o Presidente da Câmara Municipal promulgou e publicou a Lei nº 5.433/2001 transformando o PL nº 77/2000 em norma jurídica. Ressaltamos que a indisponibilidade da gravação audiovisual dessa Sessão impossibilitou que tivéssemos acesso à discussão, uma vez que a Nota Taquigráfica não a trouxe.

Assim, ficou prejudicada a análise da atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação do veto.

Em relação ao PL nº 302/2001, que “Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-Bolsa Escola associado a ações socioeducativas”, destaca-se a apresentação de emenda aditiva. A proposição inicial foi de iniciativa do Poder Executivo e, tramitada em regime de urgência. A razão para a apresentação da emenda parece ter sido motivada por interesse direto do Poder Legislativo na matéria. A emenda propôs a alteração de um para dois, no quantitativo de representantes da Câmara Municipal, no Conselho do Programa Bolsa Escola. Dessa forma, há um interesse genuíno para atuação do Poder Legislativo: a ocupação de espaços no conjunto da administração municipal. Aliás, a ocupação pelo Poder Legislativo de assentos permanentes em Conselhos vinculados ao Poder Executivo vem sendo criticada por entidades, como o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), corroborada por Silva e outros (2009), que entendem tal ação como irregular, em vista da independência e separação dos Poderes, com base na ideia de que legislar e executar são tarefas que não podem ser realizadas por um mesmo Poder.

Assistir às gravações das Sessões Plenárias de votação do PL nº 201/2008, que tratava da “Criação do Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação”, ocorridas em 1-9-2009 (votação da proposição) e 9-9-2010 (votação do veto), possibilitou-nos verificar a atuação do Poder Legislativo no processo deliberativo dessa proposição. Lidos os pareceres das Comissões Permanentes, o projeto de lei foi colocado em discussão, mas não houve vereador que quisesse ocupar a tribuna. Procedendo à votação aberta, os nove vereadores presentes votaram favoráveis à proposição. Na votação do veto total aposto pelo Poder Executivo, a atuação do vereador proponente do projeto de lei ocorreu no sentido de defender a derrubada do veto. Para tal, dispôs-se e, foi o único, a discutir a matéria antes de ser colocado o veto em votação.

Em seu pronunciamento, para reforçar o pedido para que os pares derrubassem o veto, assim argumentou: “Várias mães de alunos disléxicos me procuram e me disseram da necessidade de apresentar este projeto. Elas estudaram e

apresentaram o projeto. Eu fui só o vetor do projeto”.<sup>51</sup> Após essa fala, o veto foi submetido à votação e foi derrubado com o voto de todos os nove vereadores presentes.

Relembrando, esse projeto de lei tem uma peculiaridade de ter sido iniciado a partir da apresentação de alternativa realizada por uma munícipe, a Sra. Cláudia Paiva Fernandes de Souza, com a qual realizamos uma entrevista semiestruturada.

Com o intuito de compreender a sua participação nas fases posteriores à introdutória, indagamos à Sra. Cláudia se o vereador que iniciou o processo havia estabelecido algum contato durante a tramitação da proposição e se ela havia acompanhado e/ou participado das Sessões de votação da proposição, ao que ela respondeu:

Não. Nunca fez contato comigo. Foi por isso que procurei o outro vereador, o Fábio Lube. Ele mora aqui, na comunidade. Falei com ele que tinha mandado um projeto para o Ademar, na Câmara, sobre o tratamento da dislexia nas escolas. Falei que não tinha nenhuma informação. Que o Ademar não me falou nada do projeto. Mas que era muito importante. Ele disse que ia olhar e acompanhar para mim. Ele assumiu que ia acompanhar o projeto e, toda vez que entrava em pauta para votação, ele cumpria com o combinado e me enviava um torpedo falando que tinha sido aprovado. O Ademar Rocha em nenhum momento fez contato (informação verbal).

Ao ser questionada sobre a participação em alguma reunião da Câmara, na qual o projeto estava sendo discutido, disse não ter participado.

Eu não tinha tempo para participar. Trabalho aqui, na Ufes, em horário integral, mas também nunca fui convidada, apenas informada que o projeto tinha sido aprovado, após a votação. E quando aprovou, o Fábio Lube me passou um torpedo dizendo que a matéria havia sido aprovada com louvor (informação verbal).

Perguntada se sabia que o projeto havia sido vetado pelo prefeito e que a Câmara tinha rejeitado o veto, ela se surpreendeu e quis saber o que tinha acontecido.

---

<sup>51</sup> O pronunciamento do vereador Ademar Rocha, realizado por ocasião da 12ª Sessão Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 9-3-2010, que discutiu e votou o veto apostado pelo Poder Executivo ao PL nº 201/2008, foi extraído de gravação audiovisual, em DVD, da referida Sessão Ordinária. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2010c).

Por fim, perguntada sobre a atuação do Legislativo, se foi ao encontro de suas expectativas, disse:

Sim, foi. O projeto foi transformado em lei. Mas não gostei de saber que poderia ter sido chamada lá para falar sobre o projeto, para dar depoimento sobre dislexia, para falar dos objetivos do projeto. Não gostei também de saber que o Ademar Rocha é que ficou como autor do projeto. Fui eu que fiz tudo. Não voto mais nele. Nunca mais. Para qualquer coisa. Não voto mais (informação verbal).

O relato da Sra. Cláudia aponta as dificuldades que são enfrentadas pela sociedade civil para exercer uma efetiva participação no âmbito de instituições políticas, mesmo compostas por representantes eleitos. No entanto, vê-se a atenção que a entrevistada dispensa com a *accountability* eleitoral dos vereadores, a ponto de registrar a punição que exercerá pela falta de prestação de contas de seus atos, qual seja, o não voto. A entrevistada reafirma que, em nenhum momento, foi convidada para discutir e debater a matéria. Portanto, esse não acionamento de sua participação implicou uma atuação do Legislativo, guiada pela prática restrita de democracia, e evidencia a preponderância da representação em frente à participação da sociedade no processo legislativo de formulação e deliberação das políticas públicas educacionais. Vemos aí, uma representação bem ao estilo schumpeteriano de um elitismo democrático, no qual a inter-relação entre representantes e representados tem data marcada: o dia da eleição, e no interstício temporal intereleitoral ocorre o afastamento, pois acompanha o voto uma delegação para que o representante exerça o poder decisório.

O processo de deliberação em Plenário do PL nº 255/2010, que “Dispõe sobre a publicação da lista de espera de vagas para os alunos da Rede Municipal de Vitória”, por sua vez, ocorreu no dia 3-11-2011. Não havendo qualquer vereador disposto a discutir, a proposição foi colocada em votação, obtendo todos os sete votos dos presentes à Sessão. No processo de deliberação sobre o veto total apostado pelo Poder Executivo, na Sessão de 1-3-2012, dois vereadores se propuseram a discutir a matéria, ambos em defesa da derrubada do veto.<sup>52</sup> Na fala do primeiro

---

<sup>52</sup> O pronunciamento do vereador Namy Chequer foi extraído da gravação audiovisual, em DVD, da 11ª Sessão Ordinária, 4ª Sessão Legislativa, 16ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 1-3-2012, que discutiu e votou o veto apostado pelo Poder Executivo ao PL nº 255/2010. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2012a).

parlamentar, ele cumprimenta os “assistentes da galeria”, em alusão àqueles(as) que participam das Sessões, assistindo da “galeria”. O Regimento Interno utiliza a designação “espectadores” para se referir àqueles(as) que assistem às Sessões Plenárias.

Essa forma de participação pode, por vezes, implicar em “participação reservada”, caracterizada por uma participação “[...] mais expectante ou mesmo calculista, através da qual não empenha definitivamente recursos, aguardando eventualmente para tomar uma posição mais definida” (LIMA, 2003, p. 77), tendendo à passividade, arrastada pelas instituições que limitam e constroem as atitudes e o envolvimento dos atores. No entanto, essa forma de ocupação do Poder Legislativo também é utilizada por “grupos de pressão” com o objetivo de constroer a atuação dos vereadores no processo de tomada de decisões. Discussão que pretendemos aprofundar na análise do PL nº 351/2014.

Retomando a tramitação da votação do veto ao PL nº 255/10, os pronunciamentos dos dois parlamentares não trouxeram informações sobre possíveis opiniões de outros segmentos acerca da matéria. Apenas expressaram a própria opinião de que o veto deveria ser derrubado por se tratar de uma proposição que estava indo ao encontro das ideias atuais de transparência das informações. Submetido, em seguida, à votação, o veto foi derrubado por oito votos a quatro. A não manifestação dos espectadores da galeria reafirmou a tendência à passividade deles sobre a temática, o que pode não ter ocorrido em relação a outros projetos que estavam pautados na Ordem do Dia.

O PL nº 514/2005, que “Dispõe sobre a municipalização de escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil” foi submetido à discussão e deliberação do Legislativo na Sessão Extraordinária de 16-12-2005.<sup>53</sup> Não havendo qualquer vereador disposto a discutir, o Presidente da Mesa Diretora deu por encerrada a discussão e a proposição foi colocada em votação, obtendo todos os treze votos dos presentes à Sessão. A atuação do Poder Legislativo Municipal, portanto,

---

<sup>53</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 5ª Sessão Extraordinária, da 1ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 16-12-2005, que discutiu e votou o Projeto de Lei nº 514/2005. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2005e).

caracterizou-se pela conjugação entre “não-participação” da sociedade e “não debate” entre os próprios vereadores.

Em relação ao PL nº 169/2013, que “Dispõe sobre o dever de assiduidade do aluno da rede municipal de ensino e dá outras providências”, o processo de deliberação em Plenário ocorreu em 11-2-2014, incluído na pauta da Ordem do Dia, o projeto de lei foi submetido pela Presidência da Mesa Diretora à discussão e votação única. O vereador proponente e o relator que emitiu parecer pela rejeição da proposição na referida comissão (Quadro 6) discutiram a matéria em plenário.

Assistindo à gravação audiovisual da Sessão Plenária,<sup>54</sup> foi possível identificar, a partir dos pronunciamentos dos vereadores, um contato com a sociedade em dois atos desse processo: a) na iniciativa: o vereador proponente, fazendo a defesa oral do projeto, argumenta que o percentual de 20% destacado na proposição, como limite de faltas dos estudantes para que os pais, Conselho Tutelar e Ministério Público fossem comunicados, foi obtido “[...] em conversa com alguns professores”; e b) na fase de discussão da matéria para deliberação em Plenário: o vereador relator, por sua vez, defendendo a rejeição do projeto, afirma que estabeleceu contato com o Conselho Municipal de Educação de Vitória e recebeu a orientação para “[...] não concordar com essa propositura, porque o Conselho existe exatamente para gerir este tipo de discussão, senão ele começa a perder função. A nossa ingerência não pode ultrapassar os limites das decisões do Conselho”.

Essa argumentação vai ao encontro do parecer que emitiu na relatoria da CE ao afirmar a existência de normas, inclusive do Conselho Municipal de Educação de Vitória (Comev), a respeito do tema assiduidade do aluno da Rede Municipal de Ensino de Vitória. O pronunciamento de um terceiro vereador não trouxe nova informação sobre a matéria. Encerrada a discussão, deu-se início ao processo de votação do PL nº 169/2013 que, não obstante ter sido rejeitado pela CE, foi aprovado com oito votos favoráveis, um contrário.

---

<sup>54</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 4ª Sessão Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 11-2-2014, que discutiu e votou o Projeto de Lei nº 169/2013. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2014a).

Compreendemos que a atuação do Legislativo, no processo de deliberação em Plenário, em relação à disposição para discussão das proposições e acionamento de mecanismos de participação nesses projetos de lei, provocou uma aproximação entre representantes e representados, mesmo que de maneira pontual e assistemática. Mas essa aproximação não deve ser confundida com a ideia de participação que vimos apresentando ao longo desta pesquisa, afinal o debate e a troca de ideias ficaram prejudicados. Por outro lado, a atuação dos vereadores suscita um dos elementos da responsividade, denominado por Campilongo (1988) de *policy responsiveness*, à medida que os vereadores buscam conexões entre as preferências dos representados e suas atuações como representantes.

O processo de deliberação parlamentar não foi finalizado em função de vetos ao Projeto de Lei nº 169/2013, aposto pelo Poder Executivo. Em análise na Mesa Diretora, o veto foi incluído na pauta da Sessão Plenária de 16-6-2014. Com dez votos favoráveis, quatro contrários e uma ausência, o veto do Executivo foi mantido. Assistindo à gravação audiovisual dessa Sessão Extraordinária do Plenário, não identificamos, nos pronunciamentos dos vereadores que encaminharam a votação, seja pela manutenção do veto, seja pela derrubada do veto, nenhuma informação que remetesse ao contato com atores diretamente afetados pela matéria.

Passando para a análise da atuação do Legislativo no processo de deliberação em Plenário do PL nº 323/2013, que “Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de Ensino Público”, constatamos que esse Projeto de Lei foi incluído na Ordem do Dia para discussão e votação em 14-11-2013. Assistindo à gravação audiovisual da referida Sessão,<sup>55</sup> verificamos que, na leitura do projeto de lei, constava ainda como proponente o mesmo vereador que iniciou formalmente o processo de tramitação da matéria. Essa situação deslocou a discussão do mérito para a titularidade da proposição. Assim, utilizando a tribuna para encaminhamentos contrários e a favor, dois vereadores integrantes da CE discutiram entre si, observados pelos demais vereadores, sobre o acordo que haveria para a apresentação da proposta pela CE e não por um vereador isoladamente.

---

<sup>55</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 90ª Sessão Ordinária, da 1ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 14-11-2013, que discutiu e votou o Projeto de Lei nº 323/2013. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2013b).

O Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, referindo-se ao vereador proponente, afirmou que ele se “[...] antecipou em matéria que não era da posse dele e sim da Comissão [...]. Ele incorreu no equívoco do ponto de vista da relação entre nós, porque nós tínhamos feito um combinado e aqui tem que valer o combinado. Antecipo meu voto pela rejeição. Voto de protesto”. Em sua defesa, o vereador propositor diz tratar-se de uma matéria cuja “[...] ampliação foi fruto de um debate interno com minha equipe. A discussão era só em relação a múltiplos e ampliamos”. Admitiu o vereador incluir mais quatro proponentes, todos titulares da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, desde que o nome dele também pudesse entrar na autoria. Nesse momento, outros vereadores já haviam se pronunciado no sentido de apoio aos que pediam a mudança de titularidade, com a inclusão não só dos integrantes da CE, mas de todo o Plenário. Findado o tempo regimental de debate, o Presidente da Mesa submeteu o projeto à votação. O PL nº 323/2013 foi aprovado com nove votos favoráveis e dois contrários. Considerando que recebeu veto total do Poder Executivo, esse Projeto de Lei não teve encerrada sua tramitação no Legislativo. Em 19-12-2013, submetido o veto total à apreciação do Plenário, e sem nenhum vereador disposto a discutir, foi colocado em votação e derrubado por oito votos a três.

Destaca-se que os votos contrários na votação da matéria, em Plenário, não foram pelo mérito e sim pela titularidade da proposição. Apesar de não ter implicado a rejeição de matéria aprovada na análise do mérito, quando discutida na CE, essa situação coloca em xeque a atuação do Legislativo Municipal, uma vez que deslocou a análise da temática para a do propositor, numa indicação, neste caso, de que um projeto pode ser analisado, também, sob o critério do proponente e não apenas do mérito ou da constitucionalidade e admissibilidade. Desconsidera-se, assim, a representatividade política dos interesses públicos e, em seu lugar, privatizam-se as relações com os interesses particulares de apresentação ao eleitorado como propositores da matéria, numa tentativa de melhoria de sua responsividade perante os cidadãos.

Para análise da atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação parlamentar, em Plenário, do PL nº 351/2014, que “Institui Escolas de Ensino

Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória”, tivemos acesso às gravações das Sessões Ordinárias ocorridas em 19-11-2014<sup>56</sup> e 20-11-2014<sup>57</sup>, respectivamente, nas quais essa proposição estava pautada para votação, na primeira data, do requerimento de tramitação em Regime de Urgência e, na segunda data, para votação do projeto de lei.

O Requerimento de Regime de Urgência foi submetido à apreciação do Plenário. Para encaminhamento da votação, o líder do Governo na Câmara justificou a necessidade da urgência por se tratar de uma proposição em “[...] que o Prefeito precisa organizar o sistema, e isso implica em alterar a carga horária de professores, e vários procedimentos para serem adotados. Não é uma coisa simples, daí por que estamos solicitando que esse regime de urgência seja aprovado” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014d). Não havendo mais interessados em encaminhar votação, a Mesa submeteu o Requerimento de Urgência ao PL nº 351/2014, de iniciativa do Poder Executivo, o qual recebeu todos os dez votos favoráveis.

Ao acessar a gravação da Sessão Ordinária de deliberação da proposição, ocorrida no dia 20-11-2014, verificamos que vários vereadores (Quadro 7) se dispuseram a discutir a matéria – fato atípico nas demais Sessões que analisamos. Tal disposição parece ter um caráter de racionalidade, em função da participação da secretária municipal de Educação de Vitória e de outros servidores da Secretaria, de pais e alunos, na galeria da Câmara, como espectadores da Sessão. Essas presenças foram anunciadas pelo vereador que iniciou a discussão da matéria. Aliás, apesar de terem se pronunciado outros seis vereadores, foram as falas e os questionamentos desse vereador à secretária municipal de Educação e aos próprios parlamentares que entendemos serem importantes para destaque. Em especial por se correlacionarem com nosso propósito de compreender a atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação parlamentar e, neste caso, uma possível influência à atuação.

---

<sup>56</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 117ª Sessão Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 19-11-2014, que discutiu e votou o requerimento de Pedido de Urgência ao Projeto de Lei nº 351/2014. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2014d).

<sup>57</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 118ª Sessão Ordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 20-11-2014, que discutiu e votou o Projeto de Lei nº 351/2014. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2014e).

Em um dos momentos da Sessão, o vereador se pronuncia olhando em direção à galeria e dirigindo a fala diretamente à secretária municipal de Educação: “Não será um diálogo porque V.Sa. não tem a oportunidade de me responder, mas virá a ter em outro momento” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014e). Essa fala do vereador materializa uma discussão que já apresentamos, neste trabalho, quando da análise do PL nº 255/2010, reportando-nos à designação de espectadores – presente no Regimento Interno – e ao conceito de participação reservada e passiva (LIMA, 2003), em referência àqueles(as) que assistem às Sessões na galeria da Câmara Municipal. No entanto, diferentemente da outra Sessão, a participação nas galerias implicou a “participação reservada”, mas tendendo a uma “participação ativa”, uma vez que o objetivo daqueles espectadores foi de agir como “grupo de pressão”, com o intuito de constranger a atuação dos vereadores na deliberação do PL nº 351/2014 de iniciativa do Poder Executivo.

Entendemos que a ação orquestrada pelo Poder Executivo teve o viés da formação de Grupo de Pressão, em função de compreendê-lo como “[...] a atividade de um conjunto de indivíduos que, unidos por motivações comuns, busca, através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político” (PASQUINO, 1998, p. 564). A ocupação da galeria por atores impactados pela matéria em discussão pode gerar pressão por uma participação que se orienta pela convergência ou divergência do proponente.

Nesse caso, a participação foi orientada para a convergência, dado o vínculo entre os espectadores e o Poder Executivo, proponente da matéria em votação. Essa convergência foi materializada com os aplausos e apupos ouvidos quando o painel de votação apresentou a aprovação unânime dos 11 vereadores presentes à Sessão.

Diante do exposto, ou seja, do conjunto de dados e análises que realizamos, concluímos que, nesses casos, a atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação parlamentar das políticas públicas para a educação desenvolveu-se, predominantemente, por meio de uma prática reduzida de democracia. Tal ocorrência pode ser explicada por, pelo menos, dois fatores: a) pelas instituições que permeiam todo o processo legislativo, criando limites e constrangimentos à

atuação parlamentar; e b) pela preocupação com a estabilidade dos resultados do processo deliberativo parlamentar, o que dificulta a implementação de reformas no Regimento Interno e ou na Lei Orgânica do município – retrato fiel da autonomia do município – que sejam capazes de garantir mecanismos de conexão entre representantes e representados no processo deliberativo das políticas públicas.

#### 3.4.1.2 Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais

Algumas proposições de políticas para a educação que tramitaram pelo Poder Legislativo de Vitória, sendo implementadas, implicariam mudanças na estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais integrantes do sistema municipal de educação. “A estrutura organizacional e o cumprimento das atribuições de cada membro da equipe constituem elementos indispensáveis para o funcionamento da escola” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 473), ao mesmo tempo em que são impactados por políticas públicas que incidem sobre as condições físicas do espaço escolar, a organização jurídica e as normas que regulam o funcionamento das unidades educacionais, bem como a organização das atividades educativas, por meio de programas e projetos de natureza extracurriculares.

A atuação do Legislativo de Vitória, no interstício temporal da pesquisa, dadas as suas restrições constitucionais, tanto do exercício das competências legislativas apenas de forma a suplementar à federal, quanto da necessária observância dos limites do campo de atuação, de forma a não incorrer em vício de iniciativa por sobreposição à competência do Poder Executivo, traduziu-se num alto quantitativo de proposições sobre o tema estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais. Essas proposições tratavam, predominantemente, de matérias administrativas e de atividades extracurriculares. Eram raras as proposições relacionadas com esse tema que implicavam consequências efetivas para o processo educacional das unidades de ensino.

Do total das 517 proposições, 138, ou seja, 26,7% dos projetos tramitados pelo Legislativo Municipal de Vitória, configuraram-se como matérias que se referiam à estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais. Dessas

proposições, 47 foram transformadas em lei, o que representa uma relação de, aproximadamente, três novas leis para cada dez projetos de lei que tramitaram no Poder Legislativo sobre o tema em destaque.

Quanto à iniciativa desses 48 projetos, 89,4% foram apresentados pelo Poder Legislativo, versando sobre matérias relacionadas com a denominação e organização do espaço físico das unidades educacionais, bem como com a criação de programas e projetos extracurriculares e alterações nas normas que regulam o registro dos documentos escolares e de identificação dos alunos, entre outras.

Tomando a compreensão de Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 436), de que “As instituições educativas operam por meio de estruturas e de processos organizativos próprios, a fim de alcançar objetivos educacionais”, escolhemos, para estudo mais pormenorizado, duas proposições que foram transformadas em lei, que possuíam determinados fins voltados ao processo educacional. Um dos projetos de lei, o PL nº 419/2002, de autoria do Poder Executivo Municipal (Quadro 8), objetivava alteração do art. 27 da Lei, de criação do Sistema Municipal de Vitória, mediante a implantação e oferta do ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), aproveitando a rede física já existente das unidades educacionais.

O outro projeto, registrado como PL nº 138/2011, foi proposto pelo Poder Legislativo Municipal (Quadro 8). O foco da matéria, exposto por seu proponente na justificativa que acompanhou o projeto, centrava-se na apresentação e divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em placas a serem fixadas na entrada das unidades educacionais como “[...] mecanismo para incentivar os pais e interessados a procurar a escola e seus diretores a fim de exigir uma escola de qualidade, em níveis adequados aos anseios do cidadão capixaba [...]” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2011a, p. 2).

O PL nº 419/2002 visava a modificar o art. 47 da lei de criação do Sistema Municipal de Educação de Vitória, que dispunha sobre a adoção do exame supletivo como a única forma de verificação dos conhecimentos e habilidades adquiridos, a partir de meios informais, pelos estudantes com mais de 15 anos de idade. A alteração proposta versava sobre a inclusão da oferta de cursos para, juntamente com os

exames, constituírem as formas de aferição dos citados conhecimentos e habilidades. Cursos estes que poderiam ser ofertados em “[...] Centros de Educação de Jovens e Adultos aos educandos maiores de 15 anos, no nível de ensino fundamental, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2002a, s/p). Esse projeto, introduzido em regime de tramitação ordinário, não recebeu emendas, nem há registros de que houve participação da sociedade na sua formulação (Quadro 8).

No caso do PL nº 138/2011, que “Obriga as escolas municipais a fixarem placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em suas entradas”, a iniciativa da apresentação foi do Poder Legislativo. Tendo sido submetido ao regime de tramitação ordinário, não foi objeto de nenhuma emenda e não constam, nos documentos referentes ao projeto, informações a respeito da participação da sociedade no processo de formulação da proposição (Quadro 8). Destaca-se, no entanto, que a justificativa do proponente foi redigida evocando um especialista (ator não governamental) na tentativa de influenciar os demais vereadores acerca da importância da aprovação do projeto de lei. O citado ator foi o economista Gustavo loschpe, referenciado pelo vereador como idealizador da fixação da placa do Ideb nas escolas.

Quadro 8 – Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais

<b>Projetos de lei</b>	<b>Proponente</b>	<b>Regime de tramitação</b>	<b>Participação popular</b>
419/2002	Poder Executivo	Urgência	-
138/2011	Poder Legislativo	Ordinário	-

Fonte: Quadro elaborado pelo autor a partir dos processos dos projetos de lei pesquisados.

O projeto nº 419/2002, que “Altera o artigo 27 da Lei 4747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória”, incluindo a oferta de cursos como forma de aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos por educandos com 15 anos ou mais, por meios informais, recebeu parecer do relator pela aprovação. Na apresentação de seu voto pela legalidade e constitucionalidade, justificou tratar-se de um projeto que “[...] possibilitará um atendimento mais flexível, através dos Centros de Educação de Jovens e Adultos, utilizando o espaço físico já existente nas unidades escolares do

Sistema Municipal de Ensino” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2002b, p. 9). O voto do relator foi acompanhado pelos demais membros da Comissão (Quadro 9).

Antes de ser submetido à análise do mérito, na CE, o PL nº 419/2002 foi objeto de requerimento do líder do Poder Executivo na Câmara para que sua tramitação mudasse do regime ordinário para o de urgência. Submetido à votação em Plenário, quanto a esse pedido, foi aprovado por unanimidade dos presentes. Garantida a urgência, cuja consequência foi a não tramitação ordinária pela CE, o projeto foi apreciado, em Plenário, por essa Comissão, que emitiu parecer verbal favorável à aprovação da matéria (Quadro 9). Retomamos, aqui, a ideia de que esta repetição da estratégia do Poder Executivo em encaminhar, via liderança do Governo no Legislativo, impossibilita a participação da sociedade no processo de deliberação, uma vez que, iniciada a discussão e deliberação do projeto em Sessão Plenária, somente aos vereadores é franqueada a oportunidade de exposição de argumentos, ideias e opiniões acerca do tema em questão.

Em relação ao PL nº 138/2011, que “Obriga as escolas municipais a fixarem placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e suas entradas”, foi encaminhado à CCJ. O relator emitiu parecer pela constitucionalidade e legalidade, justificando que compete ao município baixar normas complementares para as escolas de ensino fundamental municipal. “Podendo obrigar as mesmas a exibir o índice de Desenvolvimento da Educação Básica em suas entradas, com o objetivo de informar aos pais e alunos sobre a qualidade do ensino ministrado” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2011b, p. 9). Colocado em votação na reunião da Comissão, o projeto foi aprovado quanto à constitucionalidade e legalidade (Quadro 9).

Encaminhado à CE, a relatora do PL nº 138/2011 emitiu parecer quanto ao mérito da proposição, pela aprovação, sob o argumento de que “[...] atende ao princípio da publicidade, possibilitando à comunidade escolar a ciência do nível de qualidade alcançado pela Escola em que seus filhos estudam” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2011c, p. 11). Acompanhado pelos demais membros da Comissão, o parecer da relatora foi aprovado. Não constam nos documentos referentes a esse

projeto informações que façam menção à participação da sociedade durante o processo de tramitação nas Comissões (Quadro 9).

Quadro 9 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões

Projetos de lei	Comissões Permanentes		Participação popular
	Constitucionalidade (CCJ)	Mérito (CE)	
419/2002	Aprovado	Aprovado	-
138/2011	Aprovado	Aprovado	-

Quadro elaborado pelo autor.

Legenda: CCJ – Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte

Após o parecer verbal emitido pela CE aprovando o mérito do PL nº 419/2002, que “Altera o artigo 27 da Lei 4747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória”, incluindo a oferta de cursos como forma de aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos por educandos com 15 anos ou mais, por meios informais, o Presidente da Mesa Diretora submete a proposição à discussão. O acesso às Notas Taquigráficas da Sessão Plenária de deliberação desse projeto, permitiu-nos destacar a seguinte anotação: “Não havendo quem queira debater a matéria, encerro a discussão e coloco em votação o PL nº 419/2002” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2002c, s/p). Assim, submetido ao processo de deliberação, o projeto foi aprovado por unanimidade. Encaminhado à Sanção, o PL nº 419/2002, de autoria do Poder Executivo, foi transformado na Lei nº 5.821/2002 (Quadro 10).

Quadro 10 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário

Projetos de lei	Plenário		Deliberação do Executivo	Plenário (análise de vetos)
	Discussão	Participação		
419/2002	-	-	Sanção	
138/2011	-	Audiência pública	Veto total	Derrubado

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Em relação ao PL nº 138/2011, que “Obriga as escolas municipais a fixarem placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em suas entradas”, após aprovação na CCJ e CE, foi submetido à deliberação do Plenário, sendo aprovado com apenas dois votos em contrário. Encaminhado para Sanção, o projeto foi vetado em sua totalidade pelo Poder Executivo. Na justificativa aposta ao veto, constante do processo do PL nº 138/2011, o prefeito afirma que a decisão foi

tomada “Em conformidade com o Ofício nº 249/2012, da Secretaria de Educação” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2012b, p, 19). Vetado, o projeto retornou ao Poder Legislativo.

Com o veto na Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação para análise, parecer e votação, foi realizada audiência pública sobre o tema, promovida pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Municipal de Vitória, em conjunto com a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados.

Sobre essa audiência pública, em notícia publicada pela Assembleia Legislativa,<sup>58</sup> há o registro de quatro intervenções: a) Profa. Cláudia Costin, secretária de Educação do município do Rio de Janeiro, que defendeu a ideia da fixação das placas com o Ideb das escolas, em função de ser uma medida que “[...] alcançou resultados positivos no Rio” (WEB ALES, acesso em 20 nov. 2014); b) Profa. Vania Carvalho de Araújo, secretária de Educação do município de Vitória, que se posicionou contra a ideia, afirmando que “Não temos nada a esconder, mas as escolas não devem ser usadas para marketing ou publicidade. Não é dessa forma que devemos trabalhar” (WEB ALES, acesso em 20 nov. 2014); c) Dra. Claudia Torres Sasso, promotora de Justiça, que se pronunciou no sentido de que “[...] a discussão deve passar também pelo crivo dos Conselhos Municipais de Educação” (WEB ALES, acesso em 20 nov. 2014); d) presidente do Conselho Estadual de Educação, Prof. Artelírio Bolsanello, dizendo que o Conselho “[...] é contra a afixação de placas nas escolas” (WEB ALES, acesso em 20 nov. 2014).

Assistindo à gravação do Jornal Panorama ALES, de 17-4-2012, que noticiou a realização da audiência pública, identificamos a presença de um quantitativo muito representativo de pessoas à reunião, bem como o apoio da maioria dos presentes ao pronunciamento de uma professora que, utilizando a tribuna da Assembleia, se posicionou contrariamente à adoção da medida de fixação de placas com o Ideb nas unidades educacionais.

---

<sup>58</sup> Cf. WEB ALES, acesso em 20 nov. 2014.

Talvez refletindo sobre os embates ocorridos na audiência pública e a rejeição da matéria pela maioria dos participantes na CCJ, o relator muda o seu parecer, emitido na fase inicial da proposição, e expressa um novo parecer pela “**MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** do projeto de Lei nº 138/2011, em face da ausência de interesse público” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2012c, p. 25 grifos do autor), tendo sido seguido pelos demais membros da Comissão.

Nota-se que o vereador que relatou o processo na CCJ utilizou-se, de forma fragmentada, das duas competências constitucionais atribuídas ao Legislativo Municipal, quais sejam: legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal no que couber. Esta foi utilizada na justificativa do parecer pela constitucionalidade e legalidade, e a outra no parecer pela manutenção do veto total. No entanto, como afirma Silva, S. K. G (2003, p. 89), “[...] para que essa competência suplementar possa ser exercitada adequadamente, é necessário conjugá-la com o interesse local”. Ao que parece ser reflexo da audiência pública, o não interesse local pela aprovação da matéria serviu de justificativa legal para o parecer de manutenção do veto.

Destaca-se, portanto, a audiência pública como um dos mecanismos de participação da sociedade que podem ser acionados durante o processo de formulação de políticas públicas. Quando realizada durante a tramitação na CE, a audiência pública tem por objetivo principal instruir a matéria em tramitação, sendo capaz de exercer influência sobre a atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação.

Encaminhado à Mesa Diretora para análise do veto do Poder Executivo, este permaneceu sem entrar na pauta da Ordem do Dia durante quase seis meses, quando, em 9-10-2012, o veto foi submetido à apreciação e deliberação do Plenário. Acessando a gravação da Sessão Plenária, a partir do repositório de vídeos TVCamaraWeb,<sup>59</sup> foi possível identificar que o proponente do projeto de lei utilizou de seu tempo de líder do partido na Câmara para solicitar apoio aos demais vereadores, no sentido de rejeitarem o veto do prefeito à matéria. Em seu

---

<sup>59</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 68ª Sessão Ordinária, da 4ª Sessão Legislativa, da 16ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 9-10-2012, que discutiu e votou o veto total apostado ao Projeto de Lei nº 138/2011. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2012d).

pronunciamento, tentou influenciar os demais vereadores a partir de informações vinculadas a três diferentes categorias de atores,<sup>60</sup> a saber: meios de comunicação,<sup>61</sup> políticos<sup>62</sup> e organizações de pesquisa.<sup>63</sup>

A apresentação de outros atores no processo de formação de políticas justifica-se a partir da tentativa de serem formadores de opinião e, assim, exercerem influência sobre os tomadores de decisão. A esse respeito, Secchi (2013, p. 99) afirma que “[...] mesmo sendo estabelecida ou liderada por algum ator específico, uma política pública recebe influências de diversos atores”, que tentam influenciar tanto para a aprovação, quanto para a não aprovação das matérias em disputa.

Em sentido contrário, outro vereador tentou exercer influência para a não aprovação do projeto. Na condição de orador inscrito, ele se posicionou contrariamente à proposição, questionando a sua eficácia como política pública e a ausência de interlocução com os Conselhos Municipal e de Escola, com os professores e com os destinatários da política, principalmente os pais. E pergunta: “[...] será que eles concordam?”.

O silêncio do vereador proponente, abdicando do direito de se pronunciar para encaminhar a matéria à votação, momento no qual poderia responder aos questionamentos do outro vereador, indica que as consultas realmente não foram realizadas.

Encerrado o período destinado à defesa pela manutenção ou derrubada do veto ao PL nº 138/2011, que “Obriga as escolas municipais a fixarem placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em suas entradas”, a Presidência da Mesa Diretora submeteu o veto à votação, sendo derrubado por nove votos a cinco. Encaminhado ao chefe do Poder Executivo, a comunicação da decisão do Legislativo de rejeição do veto não culminou com a publicação da lei. Na ausência

---

<sup>60</sup> Essas são algumas categorias de atores apresentadas por Secchi (2013).

<sup>61</sup> Trouxe o proponente informação da mídia de que o município do Rio de Janeiro, a partir da adoção de mesma medida, conseguiu saltar sete posições no *ranking* nacional do Ideb.

<sup>62</sup> Citou a participação do deputado federal Lelo Coimbra, da bancada do Estado do Espírito Santo, na condição de relator e defensor da medida que se pretendia ter abrangência nacional.

<sup>63</sup> Apresentou dados do Inep para justificar o projeto, uma vez que o resultado do Ideb do Estado se encontrava abaixo da meta estabelecida pelo Ministério da Educação, argumentando, ainda, que Vitória, como capital, deveria ser o exemplo.

desta, e findo o prazo regimental de 48 horas, o Presidente da Mesa Diretora promulgou a Lei nº 8.372/2012.

Assim, diante do contexto de uma maioria de pronunciamentos contrários à adoção dessa medida, proferidos por representantes de órgãos e profissionais ligados à educação estadual espírito-santense e municipal de Vitória, poder-se-ia esperar do Legislativo Municipal a manutenção do veto total à proposição, acompanhando o parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, como já apresentado acima, não foi o que ocorreu. O pleno da Câmara rejeitou o veto do Executivo e o proponente do projeto, que também foi um dos propositores da audiência pública, em nenhum momento da Sessão expôs sobre os debates que aconteceram e a negativa da maioria dos presentes à ideia da afixação das placas com o Ideb. Dessa forma, não houve congruência entre representados e representantes, mesmo com a realização de audiência pública.

A análise da documentação referente ao Projeto de Lei nº 138/2011 indicou a existência, por um lado, de atores governamentais e não governamentais, com o objetivo de influenciar a tomada de decisões, o que não se confunde com participação; e, por outro, a participação da sociedade civil, discutindo e opinando sobre o tema do projeto, mas não sobre o projeto em si. Ou seja, essa audiência pública não teve como objetivo – ou em função do resultado negativo não foi utilizada como – instrução de matéria legislativa em tramitação, conforme prevê o Regimento Interno da Câmara Municipal.

Dessa forma, é possível concluir que a atuação do Legislativo Municipal ocorreu no sentido do acionamento de um mecanismo de participação da sociedade civil no processo de formulação da política, objeto do Projeto de Lei nº 138/2011, qual seja, a audiência pública. Mas, como seu resultado não foi ao encontro dos interesses do proponente de obter apoio ao projeto, a audiência pública, como espaço de debate de ideias e sugestões e de formulação de alternativas que aproximem os interesses dos representados com a atuação dos representantes, não se realizou.

### 3.4.1.3 Financiamento da educação

O tema financiamento ocupa um importante espaço nas discussões acerca das políticas públicas para a educação dos entes federados, o que era de se esperar, uma vez que a prestação de serviços públicos, entre os quais os educacionais, necessita da alocação de recursos financeiros para fazer frente aos investimentos e ao custeio das unidades educacionais, de seus profissionais e da manutenção e desenvolvimento dos processos educativos.

Em relação ao financiamento da educação, uma das características do modelo federativo que vem sendo adotado no Brasil implica a concentração, no âmbito do Governo Federal, do recolhimento da maior fatia do “bolo” tributário, exercendo, em seguida, a função redistributiva desses recursos. Para tal, realiza uma política fiscal baseada, principalmente, em Fundos e em transferências voluntárias aos entes federados que, não raras vezes, são utilizadas como indutoras da adesão de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a programas e projetos arquitetados e decididos sem a participação desses destinatários das políticas.

No que se refere à relação entre origem e aplicação de recursos, as políticas educacionais são caracterizadas pela existência de vinculação e subvinculação das receitas de impostos aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse caso, os Poderes Públicos da União vincularam determinados percentuais de impostos para que os entes federados financiassem a educação. Assim, do total arrecadado de impostos pela União, pelo menos 18% estão vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participam com pelo menos 25%.

Em relação à subvinculação, ela se realiza em função de o cálculo da matriz fiscal do Fundeb prever a utilização de parte dos recursos arrecadados com os impostos que já estão vinculados aos gastos mínimos com educação nos percentuais descritos. Os recursos do Fundeb são aplicados no custeio dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento das crianças, jovens e adultos matriculados na educação infantil (creche e pré-escola), no ensino fundamental e no ensino médio.

Portanto, uma parcela da arrecadação dos impostos e das transferências destinada aos municípios deve ser aplicada na educação, levando em consideração dois fundos: um vinculado a todos os impostos (25% sobre eles), e outro formado por parcelas dos mesmos impostos e arrecadações de transferências da União e dos Estados. Nesse sentido, cumpre ressaltar que o Fundeb não desobriga os municípios da aplicação do percentual, constitucionalmente definido de, no mínimo, 25% da receita de impostos e dos fundos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

As imposições dos vínculos de receitas geradas no âmbito dos entes subnacionais retratam o caráter de autonomia não irrestrita que os caracteriza em frente à União, uma vez que, mesmo refletindo no planejamento orçamentário e financeiro dos municípios, eles não têm a prerrogativa do não aceite dessas vinculações e subvinculações. Isso ocorre em função de se tratar de normatizações constitucionais e, portanto, iniciam-se e terminam no âmbito do Congresso Nacional, distante da ideia do interesse local, a qual se baseia a competência legislativa do município.

Constitui-se, também, como fonte de financiamento da educação, a contribuição social denominada salário educação. Os recursos dessa contribuição são originados das empresas privadas que recolhem à Previdência Social o percentual de 2,5% sobre a folha de pagamento dos funcionários. Uma vez arrecadados, esses valores são repassados ao Ministério da Educação para fins de complementar a “cesta” de financiamento da educação básica (EC nº 53/2006). Do montante arrecadado, o FNDE retém 40% para seus projetos e repassa 60% em cotas mensais destinadas aos Estados e Municípios, distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados. Ações do FNDE, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que visa a destinar recursos financeiros às escolas com vistas à melhoria do Ideb são custeadas com partes do recurso do salário educação.

Observa-se, portanto, que, se, por um lado, a atuação do Legislativo Municipal não pode eliminar, ou reduzir os percentuais da “cesta” de impostos que estão vinculados aos gastos com educação, por outro lado, pode ser propositiva no sentido de: ampliar percentuais; criar mecanismos de participação e controle da sociedade sobre a aplicação dos recursos; conceder renúncias fiscais a empresas; e

reconhecer entidades educacionais como de utilidade pública. Nessas duas últimas proposições, a atuação do Poder Legislativo pode ser no sentido tanto da redução das receitas, quanto da ampliação do atendimento a entidades não estatais com recursos públicos. Ambas as ações podem provocar a redução da capacidade de investimento do município na manutenção e desenvolvimento do ensino, uma vez que a relação entre recursos a aplicar e alunos a atender sofreria uma redução.

No caso do município de Vitória, a restrita possibilidade de atuação do Legislativo em proposições de caráter estruturante se traduziu no baixo quantitativo de proposições sobre o tema financiamento da educação, no interstício temporal da pesquisa. No total das 517 proposições, apenas 16, ou seja, 3,1% dos projetos tramitados pelo Legislativo Municipal de Vitória versavam sobre o tema financiamento da educação. Destas 16 proposições, quase a totalidade (11) foi transformada em lei.

Quanto à iniciativa desses projetos transformados em lei, 63,6% foram apresentados pelo Poder Legislativo e versavam majoritariamente sobre a concessão de declaração de utilidade pública a entidades educacionais. Essas declarações, apesar de não implicarem, no município de Vitória, a concessão de isenção fiscal a seus detentores (VITÓRIA, 1995, art. 3º), possibilitam-lhes, dada a comprovação da natureza filantrópica na prestação de serviços educacionais, pleitear recursos públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 77 da LDB/1996.

No entanto, o maior quantitativo de proposições transformadas em lei, originado no Poder Legislativo, não foi resultante de projetos com caráter estruturante. Essa característica esteve presente em duas proposições de iniciativa do Poder Executivo, as quais versavam sobre a criação e/ou a organização de unidades executoras. A implementação dessas unidades, no âmbito das instituições públicas de ensino, representavam, por um lado, a possibilidade de descentralização de recursos às unidades educacionais e a flexibilização da gestão desses recursos; e, por outro lado, a constituição de uma entidade pública não estatal, uma vez que, juridicamente, as unidades executoras são entidades de direito privado e,

operacionalmente, gerenciam e tomam decisões sobre a utilização de recursos públicos, na oferta de serviços de responsabilidade do Estado.

Mantendo a prática, o líder do Poder Executivo na Câmara requereu e teve aprovada a tramitação das duas proposições em regime de urgência. Destacamos, porém, que, no caso do Projeto de Lei nº 10/1997, que “Autoriza as unidades de ensino da rede municipal a criarem caixas escolares”, o pedido de urgência ocorreu após dois meses de sua apresentação à Mesa Diretora, tendo já tramitado de forma ordinária na CCJ e na CE. O Projeto de Lei nº 335/2006, que “Dispõe sobre a organização dos conselhos de escola das unidades de ensino como unidades executoras dos recursos financeiros”, por sua vez, teve o pedido de tramitação em regime de urgência requerido na mesma Sessão em que foi apresentado à Mesa Diretora (Quadro 11).

Quadro 11 – Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de financiamento da educação.

Projetos de lei	Proponente	Regime de tramitação	Participação popular
10/1997	Poder Executivo	Urgência	-
335/2006	Poder Executivo	Urgência	- Reuniões com Presidentes das Caixas Escolares e Conselhos de Escola - Assembleias com a participação de representantes de diversas entidades (Comev, Sindiupes, Assopaes, Comae e Comfuefun), bem como da comunidade escolar; da Procuradoria-Geral do município, dos Conselhos de Escola e das direções das unidades de ensino - Três assembleias deliberativas com a participação da comunidade escolar local

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, a partir dos processos dos projetos de lei pesquisados.

O Projeto de Lei nº 10/1997, que “Autoriza as unidades de ensino da rede municipal a criarem Caixas Escolares”, foi apresentado pelo Poder Executivo com o intuito de criar, nas unidades de ensino fundamental, unidades executoras sob a designação de Caixa Escolar. Estas seriam criadas

[...] sob a forma de sociedades civis, dotadas de personalidade jurídica de direito privado e geridas por integrantes da comunidade escolar, com poderes de captar e aplicar recursos financeiros, de maneira ágil,

desburocratizada, em atendimento às necessidades das escolas, porém com observância às normas legais vigentes (VITÓRIA, 1997, p. 1).

Esse trecho da mensagem redigida e encaminhada pelo Poder Executivo de Vitória, acompanhada do PL nº 10/1997, indica que se tratava de uma proposição que dialogava com uma política recém-criada pelo Ministério da Educação, no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, de transferência direta às unidades educacionais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de recursos do FNDE, para a manutenção e conservação das unidades de ensino fundamental. Esse programa, nomeado atualmente de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foi criado no ano de 1995 e, até 1998, denominava-se Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). A partir da Resolução do FNDE nº 3, de 4 de março de 1997, as escolas de ensino fundamental localizadas na Região Sudeste, com mais de 150 alunos, somente seriam beneficiadas pelo Programa, se dispusessem de Unidade Executora, entendida como

[...] entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (Caixa Escolar, Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres - APM, etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE (FNDE, 1997, art. 4º, IV).

Assim, induzido pelo Ministério da Educação, o Poder Executivo de Vitória buscou, mediante o Projeto de Lei nº 10/1997, a criação de Unidades Executoras (UEX), com as características condicionadas pelo FNDE, para que as unidades educacionais de ensino fundamental pudessem receber recursos financeiros diretamente da União, para complementar o custeio de suas despesas com o desenvolvimento e manutenção do ensino.

Em relação ao processo de formulação deste Projeto de Lei nº 10/1997, não consta, em nenhum de seus documentos, nem mesmo na mensagem do chefe do Poder Executivo que encaminhou a matéria ao Poder Legislativo, informações a respeito da participação da sociedade, individual ou coletivamente, em sua elaboração.

No caso do Projeto de Lei nº 335/2006, que “Dispõe sobre a organização dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino como Unidades Executoras dos

recursos financeiros e dá outras providências”, também iniciado pelo Poder Executivo, o objetivo foi substituir as Caixas Escolares pelos Conselhos de Escola, como UEx. Nesse sentido, a proposição do Poder Executivo consistia na transformação dos Conselhos de Escola existentes e na criação de novos Conselhos, com funções de natureza consultiva, deliberativa e fiscalizadora, cujas atribuições compreenderiam as questões político-pedagógicas e financeiras. Organizados sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, esses novos Conselhos de Escola, assumindo o formato de UEx, estariam adequados à arrecadação e à gestão dos recursos públicos e privados que a eles fossem transferidos ou doados, inclusive do FNDE, via Programa Dinheiro Direto na Escola.

Essa nova feição dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino, como UEx, objeto do PL nº 335/2006, foi construída, conforme descrito na Mensagem do Executivo nº 75, a partir da participação dos representantes de diversas entidades e segmentos ligados à educação municipal, em diferentes atividades realizadas no decorrer do processo de formulação do projeto de lei.

Cabe aqui registrar que o presente documento originou da reunião realizada em 31/08/05, quando diretores de Unidades de Ensino, eleitos para a gestão de 2005/2008, propuseram a unificação dos órgãos gestores – Conselho de Escola e Caixa Escolar –, sob a alegação de que tal sistemática já vinha sendo adotada, informalmente, em algumas Unidades de Ensino.

Desde então, diversas reuniões foram promovidas, inicialmente com os Presidentes das Caixas Escolares e um representante do Conselho Escolar de cada Unidade, com o objetivo de discutirem uma proposta de reformulação de toda a legislação que versa sobre a organização e funcionamento dos Conselhos de Escola/Caixa Escolar.

Dada a abrangência e a relevância da matéria, ficou deliberado o envolvimento de diversos outros organismos sociais, quais sejam: Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV); Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES); Associação de Pais e Alunos do Espírito Santo (ASSOPAES); Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Vitória – COMAE/Vitória; e Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (COMFUEFUN), além da participação ativa das Comunidades Escolares locais e da representatividade da Procuradoria-Geral do Município.

As sugestões e alterações propostas pelas Unidades de Ensino foram sistematizadas pelo órgão próprio de gestão escolar desta Secretaria, para realização de assembleias que contaram com a representatividade dos órgãos acima citados, bem como com representantes dos diferentes segmentos que compõem o Conselho de Escola e das comunidades onde se situam as diversas Unidades de Ensino – [Escolas Municipais de Ensino Fundamental] EMEFs e [Centros Municipais de Educação Infantil] CMEIs,

além da representatividade das Direções das Unidades de Ensino, com o objetivo de discussão, análise e votação em várias reuniões.

É pertinente, ainda, destacar que não se considerando tais ações suficientes para a perspectiva democrática, que após a discussão, análise e elaboração formal pela comissão, deste documento ora apresentado à apreciação dessa Magna Casa, realizaram-se plenárias com toda a comunidade escolar local, num total de três assembleias deliberativas, visando à análise/votação e aprovação do documento pelos conselheiros das Unidades de Ensino. As Assembleias em destaque foram realizadas em 10/08/06, 22/08/06 e 13/09/06, quando da elaboração do presente Projeto de Lei, foi rediscutida com os destaques aos capítulos e artigos que compõem o documento (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2006a, p. 2-3).

É certo que o foco de nossa pesquisa é o processo de deliberação parlamentar, e não a fase introdutória da proposição. No entanto, chamou-nos a atenção o processo de construção da alternativa que fora descrito na Mensagem do Executivo, e que culminou com a proposta no PL nº 335/2006. A apresentação da demanda, as reuniões, a incorporação de novos atores sociais ao debate e às discussões e as assembleias com caráter deliberativo foram alguns dos fatos que pudemos evidenciar, a partir da leitura da referida Mensagem.

No entanto, inserir o processo de formulação da proposição no corpo da Mensagem que o Executivo encaminhou ao Legislativo, referenciando os espaços e os atores que participaram das discussões, poderia indicar uma estratégia para evitar questionamentos do Poder Legislativo acerca da matéria. A informação de que o projeto fora construído a partir de uma “participação ativa” – para utilizar o conceito de Lima (2003, p. 77) – de diversos e diferentes entidades e segmentos representativos da educação pública municipal, pode criar constrangimentos aos parlamentares e, dessa maneira, garantir que o resultado do processo de tomada de decisão seja estável.

Quadro 12 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões

Projetos de lei	Comissões Permanentes		Participação popular
	Constitucionalidade (CCJ)	Mérito (CE)	
10/1997	Aprovado o projeto e as emendas aditivas e substitutivas	Aprovado com emendas aditivas e substitutivas	Audiência pública
335/2006	Aprovado	Aprovado	-

Quadro elaborado pelo autor.

Legenda: CCJ – Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação  
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte

O Projeto de Lei nº 10/1997, que “Autoriza as unidades de ensino da rede municipal a criarem Caixas Escolares”, iniciou sua tramitação sob o regime ordinário de tramitação, sendo remetido para análise das Comissões Permanentes (CCJ e CE). O relator na CCJ apresentou seu parecer pela constitucionalidade e legalidade, tendo sido o projeto aprovado. Encaminhado à CE, o projeto de lei foi entregue ao relator com o qual permaneceu no decorrer do período de 19-3-1997 a 29-4-1997, ou seja, por 40 dias.

Analisando a Nota Taquigráfica da Sessão Plenária de 29-7-1997, encontramos, na justificativa do pedido de tramitação em regime de urgência, apresentada pelo líder do Executivo na Câmara e relator desse Projeto de Lei na CE, a informação de que a CE havia apresentado emendas aditivas e modificativas ao texto inicial do Executivo. Tais emendas foram construídas a partir de reuniões “[...] primeiramente com os segmentos representativos da educação, e num segundo momento [...] numa Audiência Pública, no qual esteve presente a Comissão de Educação, a Secretária [...] e o Subsecretário de Educação” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1997, s/p).

Lançar mão da realização de reuniões e de audiência pública sobre matérias que estão em tramitação pode indicar uma percepção, por parte do próprio parlamentar, da necessidade de ampliar o debate para além dos representantes eleitos, acionando mecanismos que os conectem aos segmentos da sociedade que são representativos da política em debate. Ou, ainda, pode significar que houve uma demanda de participação, por parte desses segmentos, implicando o acionamento de espaços que viabilizem, e visibilizem, os debates, as discussões na busca da melhor alternativa para o problema que o projeto de lei procurava solucionar.

As informações constantes nos documentos que compõem o processo legislativo do Projeto de Lei nº 10/1997, que trata da criação de Caixas Escolares, como UEx das Unidades de Ensino da Rede Municipal, não nos possibilitam afirmar qual das duas alternativas acima se aproxima do que, de fato, ocorreu. No entanto, a ocupação, naquele momento, das funções de líder do Governo e, ao mesmo tempo, de relator do Projeto de Lei, leva-nos a creditar maiores possibilidades à hipótese de que as

reuniões e a audiência pública foram proposições demandadas ao legislador, por segmentos da sociedade vinculados à educação. Isso por entendermos que a função de líder do Governo na Câmara é garantir resultados estáveis ao processo deliberativo, e não provocar novas discussões sobre matérias apresentadas pelo Poder Executivo.

De uma, ou outra forma, o que nos interessou evidenciar foi a atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação do Projeto de Lei nº 10/1997. O que de fato ocorreu foi a criação de uma conexão entre representados e representantes, para discussão de uma proposição em tramitação no âmbito da CE do Poder Legislativo local. Resultado das reuniões e da audiência pública, o Projeto foi objeto de cinco emendas, todas assinadas pela CE, sendo duas aditivas, duas modificativas e uma supressiva.

Sobre essas emendas, o líder do Governo na Câmara e relator do Projeto na CE, justificando o pedido de urgência, agradeceu o apoio recebido na audiência pública pela Secretária de Educação, que teria dito que as “[...] emendas só vieram melhorar o Projeto, só vieram a enriquecer o Projeto” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1997, s/p). Assim, recebendo manifestação favorável do relator na CCJ, durante o encaminhamento no Plenário, as emendas ao Projeto de Lei nº 10/1997 foram aprovadas.

O Projeto de Lei nº 335/2006, que “Dispõe sobre a organização dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino como Unidades Executoras dos recursos financeiros e dá outras providências”, foi apresentado, em 21-11-2006, à Mesa Diretora para início da fase de deliberação parlamentar. Na Sessão de Plenário realizada no dia seguinte, já estava sendo requerida a sua tramitação em regime de urgência, com a justificativa de se tratar de um projeto de: “Construção de Conselhos que visam a dar autonomia às escolas de ensino fundamental e às creches do município de Vitória” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2006b). A falta de clareza nesse encaminhamento implicou a solicitação, por parte de um dos parlamentares, para que a Mesa procedesse à leitura do projeto, na íntegra, o que foi atendido.

Terminada a leitura, o pedido de urgência foi colocado em votação, tendo sido aprovado pelos nove vereadores presentes à Sessão. Em seguida, foram apresentados os pareceres verbais das Comissões: da CCJ, pela constitucionalidade e legalidade; da Comissão de Finanças e da de Educação, pela legalidade. Submetidos os pareceres verbais à votação dos membros das referidas Comissões, todos foram aprovados (Quadro 12).

Como já mencionado, o regime de urgência impossibilita a participação na fase das Comissões, uma vez que os pareceres são anunciados verbalmente, em Plenário.

Quadro 13 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário

Projetos de lei	Plenário		Deliberação do Executivo	Plenário (análise de vetos)
	Discussão	Participação		
10/1997	-	-	Sanção	-
335/2006	-	-	Sanção	-

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Na fase das deliberações em Plenário, o Projeto de Lei nº 10/1997, que “Autoriza as unidades de ensino da rede municipal a criarem Caixas Escolares”, foi encaminhado à Mesa Diretora, tendo sido aprovado sem que houvesse parlamentar inscrito para discussão da matéria. Em ato contínuo, foi encaminhado à Comissão de Redação e, em seguida, ao Executivo para Sanção, tendo sido transformado na Lei nº 4.435/97, sem vetos. Trata-se de uma proposição que criou uma UEx com personalidade jurídica de direito privado, no âmbito das unidades educacionais públicas, com o propósito de elas receberem diretamente recursos financeiros do Governo Federal, oriundos do programa do PDDE (Quadro 13).

Em relação a Projeto de Lei nº 335/2006, que “Dispõe sobre a organização dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino como Unidades Executoras dos recursos financeiros e dá outras providências”, dada a aprovação do regime de urgência, foi submetido à discussão em Plenário. Sem que houvesse parlamentar disposto a discutir a matéria, o Presidente da Mesa Diretora encaminhou a votação do Projeto, que foi aprovado com os votos dos nove parlamentares presentes à Sessão. Encaminhado ao Executivo para Sanção, o Projeto foi transformado na Lei nº 6.794/2006, sem que houvesse registro, nos documentos arquivados no âmbito

do Poder Legislativo, de participação da sociedade em quaisquer das etapas de tramitação do projeto de lei no processo de deliberação.

O processo deliberativo desses projetos aponta tanto para a possibilidade de o Poder Legislativo atuar como ratificador, e célere, na tramitação das proposições originadas no Poder Executivo, quanto para as possibilidades de o Poder Legislativo atuar de maneira mais responsiva com os representados, sensibilizando-se com suas demandas de participação e com o necessário acionamento de mecanismos da arquitetura participativa para que espaços de interlocução, discussão e debate sejam criados e visibilizados.

O Poder Legislativo, que, não raras vezes, ocupa o papel de ratificador das proposições iniciadas pelo Poder Executivo e funciona como garantidor da estabilidade dos resultados dos processos deliberativos, mediante a apresentação de requerimento de tramitação em regime de urgência. tão logo foi apresentado à Mesa Diretora, exerceu, no caso do Projeto de Lei nº 10/1997, efetiva prática de democracia participativa. A sensibilidade para compreender a importância de se criarem naquele momento espaços de discussão não restritos aos representantes, mas que os conectassem aos representados, acabou por negligenciar a corrente celeridade que se dá às proposições originadas no Executivo, ao mesmo tempo em que possibilitou o aprimoramento da proposição inicial e trouxe ao campo de atuação da democracia representativa a “participação ativa” da sociedade.

#### 3.4.1.4 Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino

Constituir-se como sistema envolve desde a capacidade de auto-organização das instituições e órgãos municipais de educação até a gestão e execução de programas e ações que são descentralizados para o Governo local, considerando-se que um sistema implica a

[...] ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina; [e] organização sob normas próprias (o que lhe confere um elevado grau de autonomia) e comuns (isto é, que obrigam a todos os seus integrantes) (SAVIANI, 1999, p. 120-121).

Dessa perspectiva sócio-histórica, o sistema pode ser compreendido como um único corpo coordenativo, cuja estrutura possibilita a articulação e operação dos diversos e diferentes elementos que o constituem para a consecução dos fins a que se propõe. A partir desses fins, delinea-se a explicitação da concepção, dos valores e da abrangência do sistema próprio, limitado pelas normas comuns, mas dotado de autonomia para a organização da educação municipal.

É nesse sentido que Bordignon (2009, p. 37) conceitua o Sistema Municipal de Ensino como aquele que “[...] formaliza, organiza e dá coerência às especificidades do projeto de educação do município, articula suas partes num todo orgânico e contextualiza o local no nacional”.

No caso do município de Vitória, como já demonstramos, a opção escolhida foi a organização da educação por meio da constituição de sistema próprio. O Sistema Municipal de Ensino de Vitória é constituído pelo conjunto de instituições (normas, regras e procedimentos, formais e informais) que regem a educação, pelos órgãos municipais de educação (Secretaria Municipal de Educação, como órgão executivo, e Conselho Municipal de Educação, como órgão colegiado do Sistema para o exercício de funções normativas, consultivas e deliberativas sobre a formulação e o planejamento das políticas municipais de educação), pelas instituições de ensino de educação básica mantidas pelo Poder Público Municipal e pelas instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Para a organização e funcionamento da educação municipal de Vitória, foram formuladas proposições, no interstício temporal da pesquisa, que implicaram, principalmente: a criação do próprio Sistema Municipal de Ensino; a reformulação do Conselho Municipal de Educação; e o estabelecimento de princípios e diretrizes quanto à avaliação da educação municipal. Das 517 proposições, apenas 14, ou seja, 2,7% dos projetos tramitados no Legislativo Municipal de Vitória compunham-se de matérias que se referiam ao tema Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino. Dessas proposições, nove foram transformadas em lei. A iniciativa de 66,7% delas foi desencadeada pelo Poder Executivo.

Para um estudo mais detalhado do processo deliberativo parlamentar, destacamos cinco proposições transformadas em lei, por entendermos que possuem caráter estruturante ao Sistema de Ensino. São elas: Projeto de Lei nº 17/1998, que “Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória”; Projeto de Lei nº 18/1998, que “Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências”; Projeto de Lei nº 19/1998, que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”; Projeto de Lei nº 132/2005, que “Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental – EDEF”; e Projeto de Lei nº 147/2010, que “Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – SAEMV, e dá outras providências”.

Contrariamente à prática evidenciada nas matérias de iniciativa do Poder Executivo nos temas anteriormente tratados, pudemos observar que a tramitação em regime de urgência ocorreu apenas em uma das proposições (Quadro 14). Mesmo neste caso, PL nº 18/1998, o requerimento de mudança do regime de tramitação foi realizado após a emissão dos pareceres das Comissões, portanto o rito processual se completou, sendo garantidas as possibilidades de debates e discussões previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Quanto à participação da sociedade no processo de formulação das proposições escolhidos para análise (Quadro 14), as informações constantes nos documentos que compõem os projetos de lei não indicam a participação de atores diferentes dos proponentes no processo de formulação das proposições. No entanto, assistindo à gravação audiovisual da audiência pública realizada durante a tramitação do PL nº 147/2010, que “Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – SAEMV”, verificamos, a partir da fala da representante da Seme, que a proposição foi debatida com o Comev, com os diretores das unidades de ensino fundamental, com pedagogos e professores do município. Destaca-se, portanto, que o Poder Executivo procurou debater, com alguns segmentos da comunidade escolar e com o Comev, como órgão colegiado do Sistema Municipal de Educação, o modelo do sistema de avaliação elaborado.

Quadro 14 – Fase introdutória da tramitação dos projetos de lei das políticas educacionais de organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino

<b>Projetos de lei</b>	<b>Proponente</b>	<b>Regime de tramitação</b>	<b>Participação popular</b>
17/1998	Poder Executivo	Ordinário	-
18/1998	Poder Executivo	Urgência	-
19/1998	Poder Executivo	Ordinário	-
132/2005	Poder Legislativo	Ordinário	-
147/2010	Poder Executivo	Ordinário	Reuniões com a comunidade escolar e com o Comev

Fonte: Quadro elaborado pelo autor, a partir dos processos dos projetos de lei pesquisados.

Seguindo o processo legislativo, os projetos de lei foram encaminhados às Comissões Permanentes para análise tanto do aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental (CCJ), quanto do mérito das proposições (CE e CF). Nota-se, no Quadro 15, que, à exceção do PL nº 132/2005, que “Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental – EDEF”, de iniciativa do Poder Legislativo, todos os demais projetos de lei tiveram participação de alguns segmentos representativos da educação municipal. Participação que ocorreu durante a tramitação dos projetos de lei na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

Na CCJ, todas as proposições iniciais e emendas foram aprovadas, acompanhando o parecer dos relatores da constitucionalidade e legalidade das matérias.

Na CE, os três projetos de lei: PL nº 17/1998, que “Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória”; PL nº 18/1998, que “Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências”; PL nº 19/1998, que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, tramitaram paralelamente, por 55 dias, período durante o qual eles foram objeto de análise e discussão por um grupo coordenado pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte no Legislativo Municipal. Compunham esse grupo, além do vereador e de sua assessora, representantes da Secretaria Municipal de Educação, da Assopaes e do Sindiupes.

Em relação às reuniões realizadas por esse grupo, apesar do registro feito pelo Presidente da Comissão, quando da Sessão Plenária de deliberação do PL nº 18/1998, de que foram 12, estava anexado aos processos apenas o registro de três reuniões que teriam acontecido na Câmara Municipal, nos dias 7, 12 e 19 de maio de 1998. Da leitura dos registros, encontramos algumas indicações como: “[...] foram consensuadas as seguintes mudanças no projeto original” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998, p. 25). “[...] foi iniciada a discussão da proposta apresentada pelo SINDIUPES e ASSOPAES” (p. 31). “[...] outro ponto polêmico [...]” (p. 32). “[...] na fala da SEME ficou consenso na redação” (p. 32). Esses registros sugerem reuniões marcadas por debates, discussões, apresentação de proposições e consensos acerca de várias questões. Entre elas, as associadas à competência e à composição do Conselho Municipal de Educação (PL nº 17/1998); à idade mínima de acesso e à oferta de programas suplementares de material didático-escolar, alimentação e assistência à saúde; aos preceitos de gestão democrática (PL nº 18/1998) e à composição do Conselho do Fundef (PL nº 19/1998).

Os consensos resultaram em emendas, tanto aditivas, quanto modificativas e supressivas, aos três projetos, sendo apresentadas como de iniciativa da Comissão de Educação, Cultura e Esporte – e não individualizadas pelo vereador que coordenou as reuniões – que, reunida, votou e aprovou as emendas (Quadro 15).

Portanto, a atuação do Poder Legislativo em relação aos três projetos de lei caracterizou-se pela adoção de mecanismos de participação que possibilitaram, no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte a conexão entre atores políticos (Legislativo e Executivo) e outros atores sociais (Sindiupes, Assopaes), compartilhando experiências e configurando a representação do Poder Legislativo como *policy responsiveness*. Ou seja, o Poder Legislativo atuou de maneira responsiva no processo de deliberação na CE, preocupado com a conexão entre as demandas de alguns segmentos da educação municipal e a atuação do Poder Legislativo no processo, configurando-se, assim, um modo de representação política que, ao construir canais de conexão, possibilitou uma “participação ativa” dos segmentos da sociedade no processo de deliberação das políticas públicas na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

No caso do PL nº 132/2005, que “Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental – EDEF”, no âmbito das Comissões – CCJ e CE – os pareceres dos relatores foram pela constitucionalidade e aprovação, respectivamente. Submetidos à votação, os pareceres foram aprovados pelos demais membros das Comissões (Quadro 15). Em relação a esse projeto de lei, nenhuma informação nos documentos que o compõem indica a participação de outros atores durante os 60 dias em que tramitou na Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

O PL nº 147/2010, que “Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – SAEMV”, recebeu, na CCJ, parecer pela sua constitucionalidade e legalidade. Colocado em votação nessa Comissão, o parecer foi aprovado.

Recebido na CE para análise do mérito, o relator apresentou, em nome da Comissão, emenda modificativa ao projeto de lei. Concluiu o parecer pela aprovação, afirmando que “Todas alterações sugeridas foram apresentadas em audiência pública realizadas nesta Casa de Leis e, posteriormente, discutidas em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação, Comev e Sindiupes” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2010a). Colocado em votação na Comissão, o parecer do relator e a matéria foram aprovados.

A indicação, no parecer do relator, da realização da audiência pública provocou-nos a buscar informações a esse respeito, uma vez que pode evidenciar um certo modo de atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação do PL nº 147/2010. Assistindo à gravação audiovisual da audiência pública<sup>64</sup> identificamos que a demanda da reunião foi apresentada ao Presidente da CE pelo Comev,<sup>65</sup> conforme anunciou o relator do projeto de lei, quando da abertura da reunião. Na base de dados “produção legislativa” do *site* da Câmara Municipal de Vitória, encontramos o requerimento nº 337, de 21 de julho de 2010, no qual o Presidente da CE solicitou à

---

<sup>64</sup> Os pronunciamentos dos participantes foram extraídos de gravação audiovisual, em DVD, da Audiência Pública realizada no dia 3-8-2010, na Câmara Municipal de Vitória, que discutiu o Projeto de Lei nº 147/2010. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2010b).

<sup>65</sup> As Comissões Permanentes poderão realizar audiência pública para tratar de matéria de sua competência. Estas “[...] serão realizadas mediante deliberação da própria Comissão ou do Plenário, por meio de requerimento de vereador, a pedido de entidade legalmente constituída” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2014b, art. 60, § 1º).

Presidência da Mesa Diretora da Câmara autorização para realização da audiência pública sobre o Saemv, no dia 3-8-2010.

A combinação desses dados nos informa que a audiência foi requerida anteriormente à tramitação do projeto pela CE, e antes mesmo da emissão do parecer do relator na CCJ. Esse fato coloca em dúvida a atuação do Poder Legislativo neste processo inicial da audiência pública. Quando da análise do mérito na CE, seria requerida audiência pública por iniciativa da Comissão? Ou o Poder Legislativo foi constrangido pelo pedido do Comev, o qual estava amparado pelas instituições que regem o processo legislativo, para realizar a audiência pública?

Não obstante essa questão, o fato é que o Comev, ao tomar conhecimento de que o projeto de criação do Saemv já havia sido apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo, demandou deste último a ampliação das discussões e debates acerca da proposição, incluindo outros atores para além dos representantes políticos. O Poder Legislativo, ao atender à solicitação do Comev, mesmo que constrangido a fazê-lo pelas instituições que regulam o processo legislativo, procurou conectar a sua atuação política às demandas dos eleitores – neste caso o Comev entendido como um conjunto de eleitores representantes do segmento da educação municipal.

Quanto à participação da sociedade, foram registradas, na abertura na reunião, as presenças de representantes da Seme, do Comev, do Sindiupes, do Conselho Popular de Vitória, do Conselho de Alimentação Escolar de Vitória, do Sindicato das Escolas Particulares do Espírito Santo, bem como de professores e diretores de Centros Municipais de Educação Infantil. Em relação aos vereadores, apenas o relator do projeto de lei compareceu à audiência pública.

Quanto à organização da audiência pública, esta contou com seis etapas: a) apresentação do objetivo e da motivação da audiência, realizada pelo vereador relator do projeto e coordenador da reunião; b) exposição do Saemv, objeto do projeto de lei, pela representante da Seme, Sra. Nubia Faria Spinasse, e interlocução dos representantes do Comev, Sr. Daniel Barbosa Nascimento, e do Sindiupes, Sra. Rosalba Lima Coutinho; d) participação de outros quatro membros

da sociedade civil que se manifestaram oralmente; e) debate entre os partícipes da audiência; f) encaminhamentos.

Coordenando a audiência pública, o vereador apresentou, como objetivos da reunião, “[...] que os vereadores possam votar com tranquilidade o projeto e que haja uma contribuição também das entidades de interesse nesse projeto” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2010b).

Essa primeira parte da fala, que teve como um dos objetivos dessa audiência pública dar tranquilidade aos vereadores para a votação do projeto, parece-nos paradoxal em face à presença de apenas um vereador à reunião, e a iniciativa do requerimento ter como origem o Comev, e não o parlamentar.

Quanto à participação no processo de construção da proposta do Saemv, a representante da Seme procurou, no início da sua apresentação, demonstrar que a redação final do projeto de lei foi precedida de amplo debate com os diversos segmentos educacionais do município. Afirmou, em sua fala, que o

[...] modelo do Saemv foi apresentado ao Comev, em novembro. Apresentamos também aos diretores de nossas unidades de ensino fundamental, também no mês de novembro. Fizemos uma discussão no mês de fevereiro com os pedagogos, com os professores do laboratório de informática, devido a uma atividade específica que realizamos naquela data e, em março, fizemos essa discussão com professores das diferentes áreas que trabalham no município de Vitória, no seu processo de formação continuada (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2010b).

No entanto, a fala seguinte, do representante do Comev, trouxe uma informação adicional, que objetivava esclarecer o pedido de audiência pública, segundo o qual

[...] houve apresentação e discussão do projeto do Saemv entre o Conselho e a Seme, mas não houve retorno pós-discussão e redação final do Projeto de Lei [...]. Agora nós gostaríamos de dialogar um pouco com o projeto de lei que nós não conhecíamos. Nós conhecíamos a proposta do ano passado. O projeto de lei nós fomos conhecer agora também, em meados do mês passado, quando encaminhado ao Conselho Municipal de Educação, pela Comissão de Educação desta Casa de Leis (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2010b).

Não obstante o fato de não haver recebido o retorno, o Comev debruçou-se sobre o Projeto de Lei nº 147/2010 e a mensagem do prefeito que o acompanhava – ambos

encaminhados pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte. As discussões no âmbito do Conselho ensejaram modificações que foram apresentadas, por seu representante, na audiência.

A representante do Sindiupes, por sua vez, revelou estar tendo contato com a discussão do Saemv por meio da CE da Câmara. “Em momento algum a entidade foi chamada a fazer esse debate. E, entendo que o debate com o magistério precederia a aprovação do Saemv [...]. A preocupação passa pela ausência desse debate inicial com o próprio magistério” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2010b). Em relação à proposta, a representante do Sindiupes apontou questionamentos e sugestões sobre alguns pontos do projeto.

Ao final da fala dos três interlocutores, o coordenador da audiência abriu a palavra para que os demais partícipes da reunião pudessem se expressar, por um tempo máximo de três minutos, como forma de favorecer a participação de mais cidadãos e possibilitar-lhes o debate. Antes de franquear a palavra, solicitou que as pessoas fizessem uma fala rápida e com “[...] o encaminhamento de propostas para que a gente possa ser bem objetivo”. Justificou a fala referenciando-se a outro evento que aconteceria, em seguida, na mesma sala. Nessa fase, manifestaram-se mais quatro pessoas, entre professores da rede e representantes de Conselhos que também apresentaram questionamentos sobre a não participação do magistério nas discussões do sistema de avaliação, bem como sobre pontos do projeto.

Encerradas as inscrições e os pronunciamentos, cinco pontos foram detalhados como encaminhamentos para discussão, para a qual se prontificaram os representantes da CE, da Seme, do Comev e do Sindiupes. O resultado da audiência e das discussões culminou com a apresentação de uma emenda ao Projeto de Lei nº 147/2010, tendo como proponente a CE, conforme determina o Regimento, no caso de emenda originada de audiência pública convocada por comissão permanente.

A realização de audiências públicas no âmbito do processo de formulação de políticas do Legislativo Municipal revelou-se, assim, como um importante mecanismo de participação da sociedade civil. Não obstante algumas restrições impostas, tanto

pelo tempo de duração da reunião, quanto pelo reduzido número de participantes da sociedade e do parlamento, a possibilidade de manifestação de opiniões, críticas e demandas pode gerar proposições que não só qualificam melhor as políticas, mas também aproximam as demandas dos representados à atuação dos representantes.

Quadro 15 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei nas Comissões

Projetos de lei	Comissões Permanentes		Participação popular	
	Constitucionalidade (CCJ)	Mérito		
17/1998	Aprovado o projeto e as emendas substitutivas	CE	Aprovado com as emendas substitutivas	Reuniões entre Legislativo, Seme, Assopaes, Sindiupes
18/1998	Aprovado o projeto e as emendas substitutivas	CE	Aprovado com as emendas substitutivas	Reuniões entre Legislativo, Seme, Assopaes, Sindiupes
		CF	Aprovado com as emendas substitutivas	-
19/1998	Aprovado o projeto e as emendas substitutivas	CE	Aprovado o projeto e as emendas substitutivas	Reuniões entre Legislativo, Seme, Assopaes, Sindiupes
132/2005	Aprovado	CE	Aprovado	-
147/2010	Aprovado com emenda substitutiva	CE	Aprovado com emenda substitutiva	Audiência pública

Quadro elaborado pelo autor.

Legenda: CCJ – Comissão de Constituição, Justiça, Serviço Público e Redação

CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte

CF – Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas

Para análise da atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação do PL nº 17/1998, que “Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória”; e PL nº 19/1998, que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”, tivemos acesso às gravações das Sessões Plenárias Extraordinárias nas quais esses projetos estavam pautados para votação. Após lidos em Plenário, os projetos, as emendas substitutivas e os pareceres aprovados na CCJ foram submetidos à votação quanto à constitucionalidade e foram aprovados por todos os presentes.

Na Sessão Extraordinária seguinte, esses projetos foram submetidos à discussão e à votação quanto ao mérito. Três vereadores se inscreveram para a discussão da

matéria (Quadro 16). Ambos discutiram os projetos mais pela via da tramitação que as proposições tiveram na CE do que pelo mérito da matéria. Destacamos da fala do primeiro vereador a se pronunciar a seguinte passagem:

O que acontece a respeito dos dois projetos que estão na pauta hoje é que, quando foram protocolados na Câmara, os servidores da área da educação, o Sindiupes, queixou-se de que não tinha podido participar da elaboração do projeto, na fase administrativa. De forma que, em razão desta colocação, o vereador Hermes Leonel Laranja Gonçalves, a Comissão de Educação, e sobretudo o Presidente da Comissão, Hermes Laranja, realizou um trabalho que eu acho que absolutamente louvável. A Comissão de Educação reuniu o Sindiupes, reuniu os representantes do sindicato, e fizeram um acordo. Discutiram estes projetos e, como resultado dessa discussão entre Secretaria de Educação e Sindiupes resultou o substitutivo, elaborado pela Comissão de Educação, e que representa, portanto, um acordo do Sindiupes e a Secretaria, de forma que nós podemos votar estes projetos com a absoluta tranquilidade, porque não se está atropelando ninguém, não se está tratorando ninguém, muito pelo contrário [...]. Quero louvar a Comissão de Educação pelo excelente trabalho que foi realizado. No mais a gente fica tranquilo para aprovar os projetos. Há um acordo. Podemos votar com tranquilidade (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998b).

Outro vereador se pronunciou em seguida dizendo

Eu estava preocupado. Quando vi essa convocação com essa pauta deste tamanho, com assuntos polêmicos, votando um projeto em plena época que os professores não estão mobilizados. Inexplicavelmente não estou vendo aqui ninguém que apresenta a categoria. Eu vim hoje para esta Sessão, muito preocupado e, ainda estou. Não mais agora por esses projetos, porque pelo que acaba de pronunciar o líder do Governo nesta Casa, o vereador Hélio Gualberto, isso me tranquiliza. [...] isso retira as preocupações que eu estava com estes projetos relacionados à educação (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998b).

O terceiro e último a discutir os projetos reafirmou a realização, no âmbito do Legislativo, de reuniões para debate das matérias. Disse ele:

Teve aqui, nesta Casa, uma discussão ampla dessa matéria, e o sindicato dos professores, mais os pais, estiveram reunidos com a Comissão de Educação onde discutiu a matéria. Portanto, eu creio que, dessas discussões, foram amarrados e foram acertados os pontos divergentes que estavam sendo trazidos nesta primeira discussão do projeto *in natura*, e eu creio que, agora, os projetos chegam à Câmara com as devidas emendas, com as devidas modificações, contemplando o que o ensino municipal realmente necessita, e também contemplando as reivindicações de professores, diretores, de pais, e de alunos (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998b).

Esses pronunciamentos confirmam que a atuação do Poder Legislativo, em relação aos PLs nº 17/1998 e nº 19/1998, foi no sentido de conectar Legislativo, Executivo e

representantes de alguns segmentos da área de educação municipal, na busca por consenso entre as preferências dos atores.

Assim, se o relatório das reuniões indicou uma “participação ativa” dos diferentes atores, por meio da realização de debates, discussões e tentativas de reformulação das proposições a partir de consensos, o pronunciamento do segundo vereador, afirmando a ausência dos representantes dos segmentos da educação municipal à Sessão, parece confirmar que as reuniões geraram acordo quanto às proposições. Reforça, dessa forma, a ideia de que, em relação aos PLs nº 17/1998 e nº 19/1998, a atuação do Poder Legislativo, como representante, configurou-se como representação responsiva, na medida em que a atuação política do Legislativo se conectou com as preferências dos demais atores interessados na matéria. Resultou, assim, para utilizar da classificação de Campilongo (1988, p. 36), numa “*policy responsiveness*”.

Retornando à Sessão Plenária, não havendo mais quem quisesse discutir as proposições, o PL nº 17/1998, que “Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória”, e o PL nº 19/1998, que “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério” foram submetidos ao processo de deliberação em Plenário, quanto ao mérito, com os seus respectivos substitutivos. Os dois projetos de lei foram aprovados por todos os vereadores presentes à Sessão. Encaminhados à Sanção, os PLs nº 17/1998 e nº 19/1998, ambos de autoria do Poder Executivo, foram transformados, respectivamente, na Lei nº 4.746/1998 e nº 4.745/1998 (Quadro 16).

Se os relatos constantes dos documentos e dos pronunciamentos realizados no processo de deliberação parlamentar dos PLs nº 17/1998 e nº 19/1998 foram marcados pelas informações de que as reuniões da CE, Seme, Sindiupes e Assopaes se caracterizaram pela via do consenso, a gravação da Sessão Extraordinária que deliberou sobre o PL nº 18/98, que “Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo”, apresentou a outra face da reunião: os dissensos não resolvidos.

Na CE, os três projetos de lei (PL nº 17/1998, nº 18/1998 e nº 19/1998) tramitaram em conjunto. No entanto, em Plenário, o PL nº 18/1998 foi retirado da tramitação em conjunto, segundo fala do Presidente da Mesa Diretora, motivado pelo pedido do Sindiupes, em função da discordância, em alguns pontos do projeto. Conforme relato do Presidente da Mesa Diretora:

Eu fui lá fora conversar com o Sr. Alexandre [representante do Sindiupes] porque tem três pontos que não houve consenso. O Sindiupes pediu para eu não colocar em pauta, e não coloquei para que qualquer vereador pudesse apresentar emenda, e discutir o mérito da discordância entre o Sindiupes e o substitutivo [...]. Eu falei: Alexandre apresenta as três emendas discordantes para que o mérito seja aqui discutido (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998c).

No entanto, para cumprir a pauta de convocação que foi apresentada pelo Poder Executivo para votação de matérias no período de recesso do Poder Legislativo, o líder do Governo apresentou requerimento de urgência para tramitação do PL nº 18/1998, argumentando que, “[...] sendo matéria de educação, ela já induz, naturalmente, urgência na sua tramitação” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998c). O líder do Governo no Poder Legislativo, cumpre o rito processual que precede à votação da mudança do regime de tramitação. Aprovado por 16 votos a 2, o regime passou de ordinário para urgente. Isso implica apreciação imediata e, nos casos de não haver recebido parecer nas comissões, deveria receber, em Plenário, nos termos do Regimento Interno. Foi o caso da Comissão de Finanças que, mesmo havendo parecer do relator, não havia sido votado na Comissão, razão pela qual deveria ser realizado em Plenário.

Aproveitando-se desse expediente e atendendo às reivindicações dos representantes do Sindiupes e da Assopaes, que estavam na galeria da Câmara, o Presidente da Comissão de Finanças apresentou quatro emendas ao substitutivo da CE, sendo duas modificativas e duas supressivas, objetivando uma revisão do texto do referido substitutivo e, assim, atender às demandas das duas entidades que não obtiveram consenso com a Seme.

Essa manobra regimental da Presidência da Comissão de Finanças tensionou a Sessão, dividindo o Poder Legislativo em dois grupos: dos apoiadores do Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte e o dos que apoiaram o Presidente da

Comissão de Finanças. O Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, não obstante o reconhecimento de que, “[...] nas reuniões com a Secretaria de Educação, Assessoria da Secretaria de Educação, Assopaes e Sindiupes, que foram mais de 12, tivemos alguns poucos pontos divergentes que não chegamos a um consenso” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998c), reivindicou a rejeição das emendas apresentadas pela Comissão de Finanças e, por consequência, a aprovação do substitutivo em função de que “[...] resultou de ampla discussão das entidades” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998c).

Já os poucos vereadores que apoiavam o Presidente da Comissão de Finanças baseavam seu apoio no argumento do Presidente de cerceamento do tempo da Comissão de Finanças para discussão, uma vez que “[...] foi retirado para poder haver as discussões. E as discussões, enquanto tinha consenso, constaram da emenda substitutiva, mas os pontos que não foram consenso, não estamos sabendo quais são, e quais foram as razões” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998c).

Esse embate prolongou-se por todo o processo de encaminhamento da votação, pelos líderes partidários. Destacamos, das falas de três, dos quatro líderes, a vinculação entre a posição adotada pelo Presidente da Comissão de Finanças e a sua candidatura ao cargo de deputado estadual nas eleições que ocorreriam no final daquele ano. A esse respeito, um dos vereadores assim se referenciou: “[...] está ali o rapaz [apontando para o fundo do Plenário] que é do Sindicato. Então ele [o Presidente da Comissão de Finanças] quer que o rapaz do Sindicato seja o porta voz dele com os professores, porque tem eleição para deputado” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 1998c).

Esta relação estabelecida pelos vereadores entre a atuação do Presidente da Comissão de Finanças e a sua candidatura a deputado estadual, independentemente de sua veracidade no caso em tela, refere-se à intencionalidade humana exercida a partir do cálculo eleitoral, entendida como uma das variáveis explicativas do comportamento dos atores políticos que a teoria do “novo institucionalismo” de escolha racional utiliza.

Tecendo uma análise, a partir dessa mesma premissa, avaliamos que a atuação do Presidente da Comissão de Finanças se configurou como uma representação responsiva, tendo como sua dimensão a “*symbolic responsiveness*” (CAMPILONGO, 1988, p. 37), uma vez que a representação política se constituiu como uma resposta simbólica ao Sindiupes e à Assopaes, pois as emendas eram impossíveis de serem aprovadas sem consenso com a Seme e com a CE. Assim, a atuação do Presidente da Comissão de Finanças forjou uma demonstração de sensibilidade às demandas das entidades, mas tinha como propósito principal a obtenção de apoio político e votos nas eleições seguintes.

Terminada a fase dos encaminhamentos, as emendas foram colocadas em votação, sendo reprovadas por 14 votos a 3, corroborando a ideia de que era impossível a aprovação, ao mesmo tempo em que se demonstrou que a disputa entre os grupos dos apoiadores da Comissão de Educação, Cultura e Esporte e os que apoiavam a Comissão de Finanças não se relevou acirrada. Esse resultado manteve o substitutivo na íntegra. Submetido à votação, pelo Presidente da Mesa Diretora, o PL nº 18/1998, que “Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências” foi aprovado por todos os vereadores presentes naquele momento da Sessão. Enviado ao Poder Executivo para Sanção, o projeto foi transformado na Lei nº 4.747/1998 (Quadro 16).

Quadro 16 – Deliberação parlamentar dos projetos de lei no Plenário

Projetos de lei	Plenário		Deliberação do Executivo	Plenário (análise de vetos)
	Discussão	Participação		
17/1998	Vereadores <sup>(a)</sup>	-	Sanção	
18/1998	Vereadores <sup>(b)</sup>	-	Sanção	
19/1998	Vereadores <sup>(a)</sup>	-	Sanção	
132/2005	-	-	Veto total	Derrubado
147/2010	-	-	Sanção	

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Obs: (a) Vereadores Hélio Gualberto, José Carlos Lyrio Rocha, Hugo Borges Junior, Cornélio Alvarino

(b) Vereadores Hermes Laranja, Hélio Gualberto, José Carlos Lyrio Rocha, José Coimbra, Hugo Borges Junior e Zezito Maio.

No caso do PL nº 132/2005, que “Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental – EDEF”, de iniciativa do Poder Legislativo, após aprovado na CCJ e CE, foi submetido à votação em Plenário. Não consta da Nota Taquigráfica e não foi

possível identificar na gravação audiovisual da 68ª Sessão Ordinária, na qual o projeto foi pautado para deliberação, nenhuma evidência de que a matéria contemplou discussão. A única informação que constava da Nota Taquigráfica referia-se ao resultado da votação: “Estando presentes dez vereadores, obtendo nove votos sim, e nenhum voto não, o PL nº 132/2005 foi aprovado” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2005a, s/p). Na gravação audiovisual,<sup>66</sup> a não disposição dos vereadores em discutir a matéria ficou evidenciada pelo ato do Presidente da Mesa Diretora encerrando a discussão e chamando para a votação, sem quaisquer pronunciamentos dos parlamentares.

Encaminhado ao Poder Executivo para Sanção, o PL nº 132/2005 foi vetado, em sua totalidade, pelo prefeito municipal, que informa o ato ao Presidente da Câmara Municipal, em ofício constante do Processo nº 2.276/2005. Neste, o Prefeito assim se expressou: "Veto a matéria em sua totalidade [...] com base no Opínamento nº 795/05, emitido pela Procuradoria Jurídica" (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2005b, p. 16), que justifica seu posicionamento por entender que se tratava de matéria que “[...] não pode ser originada no Poder Legislativo, por constituir atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Com a invasão de competência, o ato normativo apresenta vício de inconstitucionalidade formal" (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2005c, p. 17).

Passados 482 dias da oposição de veto ao PL nº 132/2005, pelo Poder Executivo, o relator da CCJ analisou e emitiu parecer pela manutenção do veto total, o qual é seguido pelos demais membros da Comissão.

Conforme preceitua o artigo 80, parágrafo único, inciso IV da Lei Orgânica Municipal é de competência privativa do poder executivo tratar de criação, estruturação, atribuições e regulamento executivo, portanto mesmo sendo o projeto de relevância, não podemos admiti-lo dentro do âmbito desta casa de leis [...]. Desta forma, existindo impedimentos legais para sua aprovação, nosso parecer é pela MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL aposto ao Projeto de Lei nº 132, de 2005 (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007a, p. 22 grifo do autor).

---

<sup>66</sup> Os pronunciamentos dos vereadores foram extraídos da gravação audiovisual da 68ª Sessão Ordinária, da 1ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 22-11-2005, que discutiu e votou o Projeto de Lei nº 132/2005. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2005d).

Esse parecer da CCJ foi submetido à votação em Plenário. Foi possível identificar da gravação audiovisual da 52ª Sessão Ordinária, realizada em 16-8-2007,<sup>67</sup> que o vereador proponente se dispôs a discutir o veto, sendo acompanhado por mais dois vereadores que pediram “aparte” durante o pronunciamento do proponente para reforçar o pedido de derrubada do veto. No que se refere ao processo de deliberação, o resultado da votação foi pela rejeição do parecer da CCJ e consequente derrubada do veto aposto pelo Poder Executivo (Quadro 16), conforme descrito na Nota Taquigráfica: “Rejeitado por 2 votos Sim e 7 votos Não, o veto total aposto pelo Sr. Prefeito Municipal ao Projeto de Lei nº 132/2005, contido no Processo nº 2276/2005, [...], que institui o Exame de Desempenho do Ensino Fundamental – EDEF” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2007b, s/p).

Encaminhado ao chefe do Poder Executivo, a comunicação da decisão do Legislativo de rejeição do veto não culminou com a publicação da lei. Apesar de o prazo regimental ser de 48 horas para que a não publicação da lei pelo Poder Executivo implique a promulgação, pelo Poder Legislativo, o Presidente da Mesa Diretora demorou 90 dias para promulgar a Lei nº 7.112/2007.

A atuação do Poder Legislativo em relação ao PL nº 132/2005 pode ser analisada sob duas vertentes: a da relação com o Poder Executivo; e da ausência de responsabilidade dos representantes com os representados que provoca a “não-participação” ou a “participação passiva”, para utilizar os termos de Lima (2003, p. 69; 78). Na relação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que se configurou foi um tensionamento provocado pela invasão das competências de iniciativa de proposição, o que revela uma desarmonia entre os poderes, incapazes de resolver a bom termo a situação. Faltou diálogo, discussão, faltou política. No que se refere à ideia da ausência de responsabilidade dos representantes com os representados, a não identificação de participação da sociedade, nem mesmo de representantes da comunidade acadêmica e das entidades representativas dos segmentos educacionais do município de Vitória, indica-nos que não houve criação de canais e ou acionamento de mecanismos de participação que pudessem

---

<sup>67</sup> Os pronunciamentos dos vereadores constam da gravação audiovisual da 52ª Sessão Ordinária, da 3ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura da Câmara Municipal de Vitória, ocorrida em 16-8-2007, que discutiu e derrubou veto do Executivo ao Projeto de Lei nº 132/2005. Cf. Câmara Municipal de Vitória (2007c).

colaborar para a construção, no caso, de uma política pública de avaliação do ensino fundamental debatida por diferentes segmentos da educação municipal.

Em relação ao processo deliberativo em Plenário, do PL nº 147/2010, que “Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – SAEMV, e dá outras providências”, com as emendas aprovadas pela CCJ e CE, o projeto foi novamente incluído na Pauta da Ordem do Dia, em 1-12-2010, sendo submetido pela Presidência da Mesa Diretora da Câmara à discussão e votação única. Não havendo quem se inscrevesse para discussão, o Presidente deu esta por encerrada, fazendo chamada para votação da emenda e, posteriormente, dos demais artigos do projeto. Com aprovação dos sete vereadores presentes à Sessão, o projeto de lei e a emenda foram aprovados. Aprovado em Plenário, o projeto de lei com redação modificada pelas emendas foi encaminhado à Chefia do Poder Executivo para Sanção, sendo transformado na Lei nº 8.051/2010.

Assim, a atuação do Poder Legislativo, na fase de deliberação em Plenário do PL nº 147/2010, foi referendar os pareceres das Comissões que analisaram a constitucionalidade e legalidade da proposição (CCJ) e o mérito da matéria (CE).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A organização do Estado brasileiro, vigente a partir da Constituição Federal de 1988, incluiu os municípios como entes federados, formando, em conjunto com a União, os Estados e o Distrito Federal, um federalismo de perfil tridimensional, (re)desenhado por meio de uma matriz de cooperação entre os entes federados. Desenho ainda incompleto, uma vez que, passado mais de um quarto de século de seu início, a regulamentação de um dos princípios basilares da cooperação, o regime de colaboração, permanece ausente da agenda propositiva do Poder Executivo Federal.

Nesse cenário, os municípios, alçados à condição de entes federados, passaram a ser detentores de autonomia para organizar o seu funcionamento, constituir seu Governo sem interferência direta dos demais entes federados, desenvolver as atividades administrativas e legislar sobre assuntos de interesse local, de forma a complementar a legislação federal ou estadual, com vistas ao exercício das competências materiais distribuídas no âmbito da Constituição Federal.

A autonomia para legislar será exercida nos limites das competências legislativas constitucionalmente atribuídas aos municípios. O exercício da competência legislativa nos municípios implica o desenvolvimento da função típica de legislar a cargo do Poder Legislativo, que também possui a função de fiscalizar os atos da Administração Pública Direta e Indireta. Para atuação nessas funções, o Poder Legislativo Municipal conta com os seguintes órgãos: Mesa Diretora, Plenário e Comissões.

Os municípios, fontes criadoras de políticas públicas, podem iniciá-las a partir de projetos de lei apresentados pelo Poder Legislativo, pelo Prefeito Municipal e pelos cidadãos. Quando relacionadas com a educação, as políticas públicas municipais podem incidir sobre diferentes temas que envolvem, entre outros: a organização e funcionamento das unidades educacionais e do sistema municipal de ensino; o acesso e a permanência na escola; o financiamento da educação; a colaboração interfederativa; a organização do ensino; os recursos humanos e as campanhas educativas.

Independentemente do iniciador, todos os projetos de lei tramitam pelo Poder Legislativo e o fazem invariavelmente na fase de tomada de decisões do ciclo de formulação de políticas públicas. Nesse sentido, no exercício da função típica de legislar, o Legislativo Municipal submete os projetos de lei ao processo legislativo, compreendido como “[...] uma sucessão de ‘atos’ e ‘fases’ realizados pelos órgãos com funções legislativas, imprescindíveis à criação das [...] espécies normativas” (FERRAZ, 2007, p. 69).

Portanto, o processo legislativo dos projetos de lei que envolve políticas para a educação poderá refletir a atuação do Poder Legislativo no exercício de sua função típica de legislar, bem como indicar possíveis modos de participação da sociedade na tomada de decisões desses projetos.

Sendo assim, tomamos o processo legislativo como objeto desta pesquisa na qual objetivamos analisar a atuação do Legislativo de Vitória/ES, com a finalidade de compreender os modos de participação que se configuraram no processo de deliberação das políticas para a educação, no período de 1989 a 2014.

A análise dos processos de deliberação considerou o entrecruzamento entre as categorias representação, participação e instituições como explicativas da atuação dos Poder Legislativo e da sociedade civil, bem como a relação dessas categorias com a estabilidade e instabilidade dos resultados do processo deliberativo.

A premissa sobre a qual construímos esta pesquisa se funda na ideia de que, não obstante a emergência de uma administração pública mais democrática e ativadora da participação de novos atores sociais no processo de tomada de decisão, a atuação do Poder Legislativo de Vitória, no processo de deliberação das políticas para a educação, no período de 1989 a 2014, configurou-se majoritariamente por meio de uma prática restrita de democracia. Prática essa que privilegiava a passividade dos cidadãos e dos parlamentares com a finalidade de manutenção da estabilidade dos resultados do processo de deliberação, em detrimento de uma participação ativa que conectaria representantes e representados nos períodos intereleitorais.

Essa prática restrita de democracia configurou-se em virtude de, pelo menos, quatro indicativos:

1. a democracia participativa não se realizou, salvo raras exceções, uma vez que foram poucas as ações do Poder Legislativo no sentido de conjugar a representação política com a participação direta da sociedade no processo deliberativo, tanto no âmbito da Comissão de Educação, quanto no Plenário. Isso, mesmo com a previsão legal de acionamento de mecanismos de participação que contemplam possibilidades de realização de audiências públicas para instruir matérias em tramitação e participação de órgãos e entidades da administração pública e da sociedade civil para elucidação de temas em discussão;
2. os debates sobre as matérias em pauta foram raros. A maioria das proposições de iniciativa do Legislativo foi votada tanto nas Comissões Permanentes, quanto no Plenário, sem debate do mérito. Em relação às proposições iniciadas pelo Poder Executivo, há algum debate entre a base aliada e a oposição, mas esses debates não desestabilizam o processo, e os projetos são aprovados, corriqueiramente, por unanimidade. Portanto, no âmbito do “elitismo democrático” schumpeteriano, a prática democrática não se realizou por meio de debates e opiniões na busca de consensos. Esses consensos foram, em sua maioria, resultados de uma atuação passiva e silenciosa do Legislativo Municipal;
3. a não participação da sociedade no processo de deliberação parlamentar foi provocada pelos próprios parlamentares, de um lado, pelos limites e constrangimentos que eles mesmos impuseram à participação a partir das instituições oficiais constantes do Regimento Interno. Por outro lado, pela não intenção em promover mudanças nessas instituições;
4. os constrangimentos e limites à participação da sociedade no processo de deliberação parlamentar são forjados para a manutenção da estabilidade dos resultados das decisões, uma vez que a participação, em virtude de seu caráter de imprevisibilidade, sua característica de promotora do debate com vistas ao consenso, gera desconhecimento prévio do resultado do processo de decisão e, portanto, instabilidade.

No processo de construção da pesquisa, investigamos inicialmente a tramitação de 517 proposições apresentadas ao Legislativo Municipal. Em seguida, destacamos 197 que representavam o conjunto dos projetos de lei aprovados e transformados em norma jurídica. Desses, selecionamos os 20 projetos de lei que, a nosso ver, indicavam políticas com viés estruturante ao Sistema Municipal de Ensino.

Tal estudo nos permitiu compreender o funcionamento das etapas do processo de deliberação que foram realizadas no interior do Poder Legislativo Municipal. Nessas etapas, ficou evidenciada a influência exercida pelas instituições na organização do processo legislativo e no comportamento dos atores governamentais e não governamentais envolvidos com as políticas em processo de formulação. As instituições que regulam o funcionamento do Poder Legislativo de Vitória, não obstante preverem possibilidades de participação da sociedade no processo deliberativo, impuseram limites e constrangimentos à prática dessa participação, na tentativa de estabelecer controle sobre esse instrumento de realização da democracia.

Em exame das instituições presentes no Regimento Interno do Legislativo Municipal, identificamos modos de participação da sociedade nos processos de deliberação que são configurados, em sua maioria, pela unívoca possibilidade de acesso às reuniões. Acesso garantido por serem reuniões “públicas”, no sentido de que são abertas aos que desejarem assistir, e não no sentido de que são abertas à expressão de ideias e opiniões. Exceção às audiências públicas que objetivam instruir matéria legislativa em tramitação e à possibilidade de participação de entidades civis, credenciadas, no processo legislativo. Em relação a esses canais de participação, há previsão no Regimento de intervenção dos atores participantes.

Assim, as instituições, por um lado, limitam, de maneira formal, a participação ativa da sociedade na maioria dos processos deliberativos, configurando-a como uma espécie de “não-participação” (LIMA, 2003, p. 69), mesmo que a participação formal esteja consagrada nas instituições que regulam os processos deliberativos. Ou, na melhor das hipóteses, esse participar pode se configurar como uma “participação reservada” (LIMA, 2003, p. 77), que pode quedar-se para grupos de pressão. Por outro lado, as instituições também prescrevem modos de “participação ativa” (LIMA,

2003, p. 77) para os casos esporádicos e controlados pelos órgãos do Poder Legislativo, mediante as decisões quanto às convocações das audiências públicas e às concessões de credenciamento às entidades civis.

A “não-participação” foi o resultado do processo de análise de 12 (PLs nº 29/1993, nº 77/2000, nº 233/2000, nº 43/2001, nº 302/2001, nº 419/2002, nº 132/2005, nº 514/2005, nº 335/2006, nº 201/2008, nº 169/2013 e nº 323/2013) dos 20 projetos de lei investigados, evidenciando um conjunto de processos deliberativos, relacionados com as políticas para a educação, ausentes de participação ativa da sociedade civil. Prevalece a ideia de uma democracia representativa liberal, na qual a conexão entre representantes e representados se limita ao processo eleitoral.

A “não-participação” da sociedade no processo de deliberação ocorreu até mesmo em uma proposição iniciada por uma moradora de Vitória. Essa munícipe argumentou que nunca fora convidada e não acompanhara pessoalmente devido ao seu turno integral de trabalho. O fato é que os representantes deliberaram acerca do projeto de lei que versava sobre a criação do Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação (PL nº



O regime de urgência, aliás, implica prejudicialidade aos trabalhos das Comissões, uma vez que os pareceres devem ser dados em Plenário, sem a oportunidade de debates e de acionamento de mecanismos de participação. Consiste em uma estratégia não somente para reduzir o tempo de tramitação, mas também para evitar possíveis mobilizações de grupos de interesse, em defesa da ampliação dos debates e da inclusão de outros atores no processo. A utilização da tática do regime de urgência, possibilitada pelas instituições que regem o processo legislativo, garante a estabilidade do processo decisório na medida em que os espaços de discussão ficam reduzidos à Sessão Plenária e aos parlamentares. Ressaltamos que todos os requerimentos de urgência foram aprovados e se referiam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo.

No entanto, não foram somente casos de “não-participação” que sobressaíram nos dados da pesquisa. Modos de “participação ativa” da sociedade também foram evidenciados no processo de deliberação de seis proposições de políticas para a educação no âmbito do Poder Legislativo. Podemos agrupá-los em dois tipos: grupo de trabalho (3) e audiências públicas (3). A constituição do grupo de trabalho foi demandada por entidades representativas dos segmentos de professores e pais de alunos à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Poder Legislativo, para que se pudesse debater, juntamente com o Poder Executivo, as proposições que estavam em tramitação na CE referentes à organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (PL nº 17/1998), à criação do Sistema Municipal de Ensino (PL nº 18/1998) e à criação do Conselho do Fundef (PL nº 19/1998).

Assim, as entidades lançaram mão de suas capacidades de vigilância e de mobilização para reivindicar espaços e oportunidades de participação, na perspectiva de poderem influenciar o processo de construção dessas políticas públicas e participar ativamente do processo de deliberação. O Poder Legislativo, por sua vez, atuou de maneira responsiva, ou seja, foi sensível às demandas dos representados por participação, conectando-os aos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo. Dessa forma, foram possibilitados o debate e as discussões na busca por consensos. A prática da “participação ativa” resultou em algumas

concordâncias – e algumas discordâncias – que ensejaram emendas ao projeto inicial apresentado pelo Poder Executivo.

A pesquisa também evidenciou outro canal de “participação ativa”, qual seja, as audiências públicas. Essas, quando convocadas pela Comissão de Educação para instruir matéria legislativa em tramitação, constituíram-se nos principais canais de conexão entre representantes e representados no âmbito do Poder Legislativo. Isso em função de que, diferentemente do prescrito para as Reuniões Ordinárias das Comissões e do Plenário, as instituições formais e informais que regem as audiências públicas garantem a possibilidade de intervenção dos atores participantes.

Identificamos, nesta pesquisa, a realização de audiências públicas que versavam sobre temas de três das seis proposições que tiveram “participação ativa” da sociedade civil no processo de deliberação parlamentar. Uma das audiências foi requerida pelo Conselho Municipal de Educação de Vitória, outra diretamente pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte e uma outra não conseguimos identificar o proponente. As audiências públicas realizadas com o intuito de debater, analisar e instruir os projetos de lei que criavam as Caixas Escolares nas unidades de ensino (PL nº 10/1997) e instituíam o Saemv (PL nº 147/2010) protagonizaram debates, discussões, dissensos e consensos. Desses, resultaram emendas aditivas, substitutivas e supressivas aos projetos iniciais propostos pelo Poder Executivo. A atuação do Poder Legislativo, ainda que constrangido pelas instituições que regem o processo legislativo a atender à demanda pela ampliação dos espaços de participação, revelou-se importante na medida em que acionou canais de participação hábeis para conectar as demandas dos representados às ações dos representantes.

No entanto, audiências públicas também podem ser realizadas para, ao apresentar o tema, e experiências exitosas, buscar apoio dos participantes ao projeto de lei em tramitação. Essa parece ter sido a intenção que permeou a coparticipação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte da Câmara Municipal de Vitória, na organização da audiência pública intitulada Índice de Desenvolvimento da Educação Básica realizada no Plenário da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

O foco principal da discussão incidiu sobre a fixação da placa do Ideb na entrada das escolas. Essa matéria foi apresentada como projeto de lei originado no Poder Legislativo de Vitória (PL nº 138/2011) a qual havia sido vetada pelo Poder Executivo, antes da audiência pública.

Para os fins de nossa pesquisa, destacamos que essa audiência pública revelou uma dupla atuação do Poder Legislativo Municipal. Por um lado, agiu no sentido de acionar a conexão entre representantes e representados, assegurando o direito à vocalização das preferências de ambos. Por outro lado, orientou suas ações com base em interesses totalmente alheios aos expressos majoritariamente na audiência pública, uma vez que, mesmo diante da resistência à proposição aposta pela maioria dos participantes, o vereador proponente sequer fez referência à audiência, quando encaminhou a votação vitoriosa pela derrubada do veto ao projeto de lei.

Por fim, os modos de participação que foram evidenciados em dois projetos de lei que tramitaram pelo Poder Legislativo configuraram-se como “participação reservada”. Essa, caracterizada no Legislativo de Vitória pela presença dos “espectadores” – para utilizar a expressão constante do Regimento Interno – que assistiam, da galeria, às Sessões Plenárias. Uma participação reservada pode evoluir para uma participação passiva, como ocorreu no processo de deliberação do projeto que versava sobre a publicação da lista de espera de vagas para os alunos da Rede Municipal de Vitória (PL 255/2010). Destacamos que, na Sessão que deliberava sobre essa matéria, apesar da presença dos espectadores na galeria, eles se comportaram passivamente, sem demonstrações de aprovação ou reprovação pela ação dos parlamentares, talvez constrangidos pelas instituições que regem o processo legislativo.

Esse tipo de participante reservado também pode evoluir para uma participação ativa, como ocorreu no processo de deliberação do projeto de lei que criava escolas de ensino fundamental em tempo integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória (PL nº 351/2014). Em uma ação orquestrada pelo Poder Executivo, os espectadores procuraram formar um “grupo de pressão” e ocupar a galeria, na perspectiva de influenciar, e constranger, os parlamentares a aprovar o projeto. A atuação do Poder Legislativo revelou que a estratégia do “grupo de pressão” foi exitosa, pois, mesmo

após discursos carregados de fortes indagações sobre a formulação da proposição, o projeto de lei foi aprovado por unanimidade.

Esta pesquisa, por meio dos documentos oficiais examinados e analisados expôs, a partir da investigação do processo legislativo das políticas para a educação do município de Vitória, um quadro revelador dos modos de participação da sociedade civil e de atuação do Poder Legislativo no processo de deliberação dessas políticas públicas. Esse quadro refletiu um alto grau de desinteresse que se abateu no Legislativo Municipal de Vitória no período pesquisado, em discutir a maioria das proposições sobre educação. A sequência de anúncios mais pronunciada pelos Presidentes da Mesa Diretora nas Sessões Plenárias foi “Em discussão”. “Encerrada a discussão”. “Chamada para votação”,<sup>68</sup> sem quaisquer intervenções dos parlamentares.

Tal desinteresse provoca um desinteresse de igual efeito nos cidadãos que se afastam do centro das decisões políticas. Esse círculo vicioso é típico da democracia representativa, uma vez que “[...] não é a passividade política que preocupa [...], mas a maior participação, que pode colocar em risco a estabilidade do sistema” (SILVA, I. G., 2003, p. 16).

Argumentamos, nesta pesquisa, que o modelo de democracia representativa em que o cidadão é chamado apenas para escolher os representantes, e não para participar ativamente do processo de deliberação, vem se constituindo como uma representação não responsiva, em face ao afastamento cada vez maior dos

---

<sup>68</sup> Pronunciadas na sequência, essas expressões indicam que nenhum dos vereadores discutiu a matéria na Sessão Plenária. Fato que identificamos por meio das gravações das Sessões Plenárias que deliberaram sobre o Projeto de lei nº 77/2000, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a construir uma unidade de ensino de tempo integral em cada região administrativa de Vitória” (CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA, 2001b); Projeto de lei nº 302/2001, que “Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima – Bolsa Escola associado a ações socioeducativas e dá outras providências” (Id., 2001c); PL nº 132/2005, que “Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental – EDEF” (Id., 2005d); PL nº 514/2005, que “Dispõe sobre a municipalização de escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil” (Id., 2005e); Projeto de lei nº 335/2006, que “Dispõe sobre a organização dos conselhos de escola das unidades de ensino como unidades executoras dos recursos financeiros” (Id. 2006b); Projeto de lei nº 201/2008, que “Dispõe sobre a criação do Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação” (Id, 2009). Houve uma variação nos termos quando da deliberação, em Sessão Plenária, do PL nº 419/2002, que “Altera o art. 27 da Lei nº 4.747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória”. Identificamos na Nota Taquigráfica que o Presidente da Mesa Diretora chamou os vereadores para votação dizendo: “Não havendo quem queira debater a matéria, encerro a discussão e coloco em votação o Projeto de Lei nº 419/2002” (Id., 2002c).

representantes em relação aos representados e ao conseqüente desprezo pelos interesses e demandas destes. Isso ocorre da mesma forma em que o privilégio do modelo de tomada de decisão, por intermédio de representantes legitimados pelos resultados eleitorais, mantém-se em detrimento ao diálogo e à visibilidade pública, constituindo, assim, uma prática restrita de democracia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. Trabalho apresentado no Seminário “Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil”, São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/MariaHerminia/federalismodef.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da Escola**, Brasília: v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas educacionais e Estado federativo: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba: Appris, 2013.

\_\_\_\_\_. **Federalismo brasileiro e a cooperação interfederativa em educação**. Disponível em: <<http://cedes.preface.com.br/seb/165/programa#s1>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a revolução**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 65-90.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n. 2, p. 18-43, jul./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010.

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)**. 2012, 540 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BARRETO, Angela Rabelo. Atualizando o quadro da educação infantil brasileira. In: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil: relatório de avaliação**. Brasília: MEC/SEB, 2011. 245 p.

BASÍLIO, Miriam Cátia Vieira. **O Legislativo Municipal de Vitória e a política de enfrentamento às drogas: atos, debates, formulações e não decisões**. 2008, 211 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, Conselho e plano. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**: uma gramática da democracia. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2002.

BRELÀZ, Gabriela de. **O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo**: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). 2012, 310 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BRZEZINSKI, Iria. Apresentação: diversos olhares se entrecruzam interpretando a LDB. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 13-17.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.

CASTORIADIS, Cornelius. A polis grega e a criação da democracia. In: \_\_\_\_\_. **As encruzilhadas do labirinto 2**: os domínios do homem. Tradução de José Oscar de Almeida Marques. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 268-313.

CASTRO, Arabela Maria Sampaio de; MONTEIRO, Yara Darcy Police. **O processo e a técnica legislativa municipal**. 3. ed. São Paulo: Cepam, 2014.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey 2001.

CHAUÍ, Marilena. Apresentação. In: LEFORT, Claude. **A invenção democrática**: os limites da dominação totalitária. Tradução de Isabel Loureiro e Maria Leonor F R. Loureiro. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 37-41.

CLÁUSULA PÉTREA. In: SENADO. **Glossário legislativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo#C>>. Acesso em: 10 out. 2014.

COHEN, Joshua. Igualitarismo, internacionalização e cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 44, n. 15, p. 161-170, 2000a.

COHEN, Joshua. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. **Revista metapolítica**, México, v. 4, n. 14, p. 24-47, abr./jun. 2000b.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). Banco de Teses. **Retorno do Banco de Teses já inclui os dados de 2011**. Disponível em: <<http://bancodeteses.capes.gov.br/noticia/view/id/1>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR; Lúcia; CINTRA; Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004, p. 173-184.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As competências do município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

CUNHA, Antônio Geraldo da. Competência. In: DICIONÁRIO etimológico da língua portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Lexikon Editorial, 2010. p. 166.

\_\_\_\_\_, Democracia. In: DICIONÁRIO etimológico da língua portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Lexikon Editorial, 2010. p. 204.

\_\_\_\_\_, Federação. In: DICIONÁRIO etimológico da língua portuguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Lexikon Editorial, 2010. p. 288.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

FERRAZ, Sergio Valladão. **Curso de direito legislativo: direito parlamentar e processo legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. O processo de adjetivação da democracia: a disputa por sentidos. In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação social na gestão pública: olhares sobre as experiências de Vitória/ES**. São Paulo: Annabume, 2009. p. 119-144.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000.

GABRIEL, Ivana Mussi. O município na Constituição brasileira: competência legislativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2397, jan. 2010.

GEIGER, Paulo. Instituições. In: DICIONÁRIO contemporâneo da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Lexikon Editorial, 2012. p. 502.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, jul./dez. 2004.

HABERMAS, Jürgen. O processo democrático e o problema de sua neutralidade. In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. 2. p. 25-41.

\_\_\_\_\_. Atores da sociedade civil, opinião e poder comunicativo. In: \_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. 2. p. 91-122.

HALL, Petter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. A três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Sinopse Estatística da Educação Básica – 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

INNERARITY, Daniel. **O novo espaço público**. Tradução de Manuel Ruas. Lisboa-Pt: Editora Teorema S.A., 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 49-104, 2006.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de.; TOSCHI, Mirza Seabra. 10. ed. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização e participação na organização escolar**: uma abordagem sociológica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira; GERASSI, Camila Duarte. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. In: MATTOS, Ruben Araújo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Faperj, 2011. p.111-137.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, jan./jun./1994.

MARCH; James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas/SP: FE/Unicamp, 2000.

NASCIMENTO, Maria Letícia; CAMPOS, Maria Malta; COELHO, Rita de Cássia de Freitas. As políticas e a gestão da educação infantil. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 201-214, jul./dez. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PAIVA, Maria Arair Pinto. **Espaço público e representação política**. Niterói: Editora da UFF, 2000.

PASQUINO, Gianfranco. Grupos de pressão. In: DICIONÁRIO de Política. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998, p. 562-571.

PEIXOTO, Edson Maciel. **Políticas de educação profissional e tecnológica**: a influência dos princípios de gestão democrática nas deliberações do CEFET-MG. 2009, 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, out. 2008.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: La otra cara del control. In: \_\_\_\_\_. **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, 2002. p. 2-52.

PESSINE, Karina Melo. **Organização parlamentar, processo decisório e produção legislativa no cenário político capixaba**: uma análise da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo na 16ª legislatura (2007-2010). 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

PRADO, Otávio. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 631-646, jul./ago. 2006.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Tradução de Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Barros. Rio de Janeiro: Relme-Dumará, 1995.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA,

Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o Conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Conselho escolar**: algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. p. 23-46.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social e outros escritos**. Tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Editora Cultrix, 1948.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 649-679.

SANTOS, Boaventura de Souza. Prefácio do Volume 1. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 29-38.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

SARTÓRI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994a. v.1.

\_\_\_\_\_. **A teoria da democracia revisitada**: as questões clássicas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994b. v.2.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69, p. 119-135, dez. 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. A doutrina clássica da democracia. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 313-335.

\_\_\_\_\_. Outra teoria da democracia. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984. p. 336-353.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 471-648.

SILVA, Marta Zorzal e. et al. Perfil dos conselhos gestores da Prefeitura Municipal de Vitória (1984-2003). In: SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JÚNIOR, Bajonas Teixeira de (Org.). **Participação social na gestão pública**: olhares sobre as experiências de Vitória/ES. São Paulo: Annablume, 2009. p. 17-117.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição de 1988**: autonomia, competência legislativa e interesse local. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 2, n. 18, p. 27-41, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-118.

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. 4. reimp. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014. p. 65-86.

TEIXEIRA, Daniel Viana. **Democracia, liberdade e igualdade**: desconstrução e abertura de sentido. São Leopoldo: Unisinos, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Participação política e sociedade civil. In: \_\_\_\_\_. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002. p. 23-32.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatística de eleitorado**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-por-municipio-zona>>. Acesso em> 30 jun. 2015.

WEB ALES. Ideb nas escolas é tema de audiência pública na Assembleia. Vitória, 13 abr. 2012. Disponível em: <[http://www.al.es.gov.br/novo\\_portal/frmShowContent.aspx?i=21810](http://www.al.es.gov.br/novo_portal/frmShowContent.aspx?i=21810)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

## DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. **Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889**. “Declara que se consideram eleitores para as camaras geraes, provinciaes e municipaes todos os cidadãos brasileiros, no gozo dos seus direitos civis e politicos, que souberam ler e escrever”.

Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-6-19-novembro-1889-508671-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição 1988**: Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 23/99 e Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Ed. atual. em 1999. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Fracasso escolar no Brasil**: Políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.oei.es/quipu/brasil/sistema\\_nacional\\_formacion\\_profesores.pdf](http://www.oei.es/quipu/brasil/sistema_nacional_formacion_profesores.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Nota taquigráfica da 29ª Sessão Ordinária, da 13ª Legislatura, em 29 abr. 1997. Encaminhamento do requerimento de regime de urgência ao Projeto de Lei nº 10, de 1997. In: \_\_\_\_\_. **Atas taquigráficas de Sessões Ordinárias de 1997**. Vitória: Departamento Legislativo da Câmara Municipal, 1997.

\_\_\_\_\_. Resumo das Reuniões do Grupo de Trabalho para discussão do Projeto de Lei nº18, de 1998, que institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória e dá outras providências. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 332/1998**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 1998a.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 3ª Sessão Extraordinária, 2ª Sessão Legislativa, 13ª Legislatura. Discussão dos Projetos de Lei nº 17 e nº 19, de 1998. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 3 jul. 1998b. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 5ª Sessão Extraordinária, 2ª Sessão Legislativa, 13ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 18, de 1998. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 7 jul. 1998c. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº GAB/699, de 1 de outubro de 2001. Veto total aposto ao Projeto de Lei nº 77, de 2000. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 1.181/2000**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal de Vitória, 2000a.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação ao Projeto de Lei nº 77/2000. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 1.181/2000**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2000b.

\_\_\_\_\_. Nota taquigráfica da 40ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, 14ª Legislatura, em 8 nov. 2001. Discussão e votação do veto ao Projeto de Lei nº 77, de 2000. In: \_\_\_\_\_. **Atas de Sessões Ordinárias de 2001**. Vitória: Departamento Legislativo da Câmara Municipal, 2001a. v. 2.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 63ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, 14ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 77, de 2000. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 28 ago. 2001b. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 67ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, 14ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 302, de 2001. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 11 set. 2001c. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 419/2002, de 2002 (da Prefeitura Municipal). Altera o art. 27 da Lei nº 4.747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 4.568/2002**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2002a.

\_\_\_\_\_. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação ao Projeto de Lei nº 419, de 2002. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 4.568/2002**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2002b.

\_\_\_\_\_. Nota taquigráfica da 16ª Sessão Extraordinária, da 2ª Sessão Legislativa, da 14ª Legislatura, em 26 dez. 2002. Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte ao Projeto de Lei nº 419, de 2002. In: \_\_\_\_\_. **Atas Plenárias de Sessões Extraordinárias 1999/2002/2003**. Vitória: Departamento Legislativo da Câmara Municipal, 2002c.

\_\_\_\_\_. Nota taquigráfica da 68ª Sessão Ordinária, da 1ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura, em 22 nov. 2005. Votação em Plenário do Projeto de Lei nº 132, de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Apanhamento taquigráfico da 68ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura**. Vitória: Departamento Legislativo da Câmara Municipal, 2005a.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº GAB/1281, de 20 de dezembro de 2005. Veto total apostado ao Projeto de Lei nº 132, de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 2.276/2005**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal de Vitória, 2005b.

\_\_\_\_\_. Opiniamento da Procuradoria Jurídica nº 795/05, sobre o Projeto de Lei nº 132, de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 2.276/2005**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal de Vitória, 2005c.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 68ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, 15ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 132 de 2005.

In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual.** Vitória: Departamento de Comunicação, 22 nov. 2005d. 1 DVD.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Sessão Plenária. Mesa diretora. 5ª Sessão Extraordinária, 1ª Sessão Legislativa, 15ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 514/ de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual.** Vitória: Departamento de Comunicação, 16 dez. 2005e. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº 75/2006. Justificativa ao Projeto de Lei nº 335, de 2006 (da Prefeitura Municipal). Dispõe sobre a organização dos Conselhos de Escola das Unidades de Ensino como Unidades Executoras dos recursos financeiros e dá outras providências. **Processo nº 4.310/2006.** Vitória: Arquivo da Câmara Municipal de Vitória, 2006a.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 67ª Sessão Ordinária, 2ª Sessão Legislativa, 15ª Legislatura. Encaminhamento do requerimento de regime de urgência e votação do Projeto de Lei nº 335, de 2006. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual.** Vitória: Departamento de Comunicação, 22 nov. 2006b. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Parecer da Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação ao veto total aposto ao Projeto de Lei nº 132, de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 2.276/2005.** Vitória: Arquivo da Câmara Municipal de Vitória, 2007a.

\_\_\_\_\_. Nota taquigráfica da 52ª Sessão Ordinária, da 3ª Sessão Legislativa, da 15ª Legislatura, em 16 ago. 2007. Votação do Projeto de Lei nº 132, de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Atas Ordinárias de 2007 da 15ª Legislatura, 3ª Sessão Legislativa.** Vitória: Departamento Legislativo da Câmara Municipal, 2007b.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 52ª Sessão Ordinária, 3ª Sessão Legislativa, 15ª Legislatura. Discussão e votação do veto total aposto ao Projeto de Lei nº 132, de 2005. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual.** Vitória: Departamento de Comunicação, 16 ago. 2007c. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 59ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, 16ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 201, de 2008. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual.** Vitória: Departamento de Comunicação, 1 set. 2009. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte ao Projeto de Lei nº 147, de 2010, que institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória (Saemv) e dá outras providências. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 3.167/2010.** Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2010a.

\_\_\_\_\_. Audiência pública para discussão do Projeto de Lei nº 147, de 2010, que institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória (Saemv) e dá outras providências. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual.** Vitória: Departamento de Comunicação, 3 ago. 2010b. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 12ª Sessão Ordinária, 2ª Sessão Legislativa, 15ª Legislatura. Discussão e votação do veto total aposto ao Projeto de

Lei nº 201, de 2008. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 9 mar. 2010c. 1 DVD.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. Justificativa ao Projeto de Lei nº 138, de 2011 (do vereador Sérgio Magalhães). Obriga as escolas municipais a fixar placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em suas entradas. **Processo nº 3.994/2011**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal de Vitória, 2011a.

\_\_\_\_\_. Parecer da Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação ao Projeto de Lei nº 138, de 2011. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 3.994/2011**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2011b.

\_\_\_\_\_. Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte ao Projeto de Lei nº 138, de 2011. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 3.994/2011**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2011c.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 11ª Sessão Ordinária, 4ª Sessão Legislativa, 16ª Legislatura. Discussão e votação do veto total apostado ao Projeto de Lei nº 255, de 2010. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 1 mar. 2012a. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº GAB/311, de 16 de março de 2012. Veto total apostado ao Projeto de Lei nº 138, de 2011. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 3.994/2011**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2012b.

\_\_\_\_\_. Parecer da Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação ao veto total apostado ao Projeto de Lei nº 138, de 2011. In: \_\_\_\_\_. **Processo nº 3.994/2011**. Vitória: Arquivo da Câmara Municipal, 2012c.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 68ª Sessão Ordinária, 4ª Sessão Legislativa, 16ª Legislatura. Discussão e votação do veto total apostado ao Projeto de Lei nº 138, de 2011. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 9 dez. 2012d. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1.908, de 2 de abril de 2013. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 17 maio 2013a.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 90ª Sessão Ordinária, 1ª Sessão Legislativa, 17ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 323, de 2013. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 14 nov. 2013b. Disponível em: <<http://cmv.vitoria.es.leg.br/TVCamaraWeb/>>. Acesso em: 17 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 4ª Sessão Ordinária, 2ª Sessão Legislativa, 17ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 169, de 2013. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 11 fev. 2014a. Disponível em: <<http://cmv.vitoria.es.leg.br/TVCamaraWeb/>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. (Município). **Regimento interno - 2014**. Vitória: Câmara Municipal de Vitória, 2014b. Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/exibir.aspx?pag=regimento-interno>>. Acesso em: 4 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Produção legislativa**. Disponível em: <<http://www.cmv.es.gov.br/spl/consulta.aspx>>. Acesso em: 30 set. 2014c.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 117ª Sessão Ordinária, 2ª Sessão Legislativa, 17ª Legislatura. Discussão e votação do Requerimento de Urgência ao Projeto de Lei nº 351, de 2014. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 20 nov. 2014d. Disponível em: <<http://cmv.vitoria.es.leg.br/TVCamaraWeb/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Sessão Plenária. Mesa diretora. 118ª Sessão Ordinária, 2ª Sessão Legislativa, 17ª Legislatura. Discussão e votação do Projeto de Lei nº 351, de 2014. In: \_\_\_\_\_. **Gravação audiovisual**. Vitória: Departamento de Comunicação, 20 nov. 2014e. Disponível em: <<http://cmv.vitoria.es.leg.br/TVCamaraWeb/>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1936, de 22 de dezembro de 2014. **Diário Oficial [do] Legislativo Municipal**, Vitória, 14 jan. 2015. Edição 143. Disponível em: <[http://www.fiscalizavitoria.com.br/cmvet/arquivos/diario\\_legislativo/114503140115\\_14.01.2015.pdf](http://www.fiscalizavitoria.com.br/cmvet/arquivos/diario_legislativo/114503140115_14.01.2015.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Constituição (1989). **Constituição [do] Estado do Espírito Santo 1989**. Vitória: Assembleia Legislativa, 1989.

VITÓRIA. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica [do] Município de Vitória 1990**. Vitória: Câmara de Vereadores, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.230, de 7 de agosto de 1995**. Dispõe sobre as condições para as sociedades serem declaradas de utilidade pública. Vitória, 1995. Disponível em: <<http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1995/L4230.PDF>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.821, de 30 de dezembro de 2002. Altera o artigo 27 da Lei 4.747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória. **Jornal A Tribuna**. Vitória, 31 dez. 2002.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com a proponente do PL nº 201/2008

1 – O que a motivou apresentar uma proposição sobre detecção e tratamento de dislexia?

2 – Em que a senhora se baseou para formular a proposição?

3 – A senhora entregou a proposição no protocolo da Câmara Municipal ou a algum vereador?

4 – A senhora acompanhou a tramitação do projeto de lei?

5 – Durante o processo de tramitação houve contato do Legislativo com a senhora?

6 – A senhora chegou a participar por iniciativa própria ou na condição de convidada para alguma reunião ou Sessão da Câmara?

7 – A senhora soube que o projeto foi aprovado?

8 – A senhora sabe se o projeto foi implementado?

9 – O Legislativo foi ao encontro dos seus interesses?

APÊNDICE B – Proposições transformadas em lei para a educação municipal de Vitória (1989 a 2014)<sup>69</sup>

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continua)

Legislatura	PL Nº	Ementa	Temas	Status Final
1993-1996	29/93	Dispõe sobre a execução do serviço de transporte escolar	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	82/93	Estabelece a obrigatoriedade de programas de prevenção a Aids nas escolas públicas municipais	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	85/93	Introduz no <i>currículum</i> das escolas municipais orientação sobre o uso de entorpecentes e drogas	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	87/93	Obriga as escolas públicas do município a exporem em lugar de fácil visão, os malefícios causados pelas drogas	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	134/93	Obriga o poder público municipal a reservar sala para consultório dentário em escolas e creches	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	151/93	Autoriza a inserir no <i>currículum</i> das escolas de primeiro grau do município de Vitória o ensino e a execução dos Hinos Nacional e do Estado	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	16/94	Estabelece o ensino de capoeira como atividade extracurricular nas escolas públicas municipais	Organização do ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1993-1996	89/94	Autoriza o Poder Executivo municipal a publicar trimestralmente o número de vagas nas escolas municipais	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1993-1996	93/94	Dispõe sobre a realização de programas de ações preventivas em saúde bucal a serem desenvolvidos preferencialmente nas escolas municipais e conveniadas, nas unidades sanitárias, espaços comunitários e eclesiais	Campanhas educativas	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

<sup>69</sup> Retomo a informação da inexistência, na plataforma “Atividade Legislativa”, do sitio da Câmara Municipal de Vitória, de projetos de lei para a educação, que foram submetidos ao Poder Legislativo entre 1-1-1989 e 31-12-1992 e transformados em lei.

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
1993-1996	138/94	Cria a Campanha de Educação Ambiental.	Campanhas educativas	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1993-1996	92/95	Obriga os estabelecimentos de ensino localizados no município de Vitória a fixação de limites para a carga de material escolar transportada pelo aluno	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	97/95	Altera o estabelecido pela Lei nº 4.167/94 (PDU) para as atividades "estabelecimentos de ensino maternal, jardim de infância e creche"	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	203/95	Altera nomes de unidades de ensino da Rede Municipal de Educação, para correção de erros de grafia de nomes dos homenageados	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	235/95	Estabelece dias para a realização de concursos públicos e processos seletivos no sistema municipal de ensino	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	8/96	Cria a Escola de Primeiro Grau Maria José Costa Moraes, no bairro São Pedro III, nesta capital. Cria cargo de diretor de escola CC-3.	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	11/96	Cria e denomina de Georgina da Trindade Faria o Centro de Educação Infantil no bairro São Pedro III. Cria cargo de diretor CC-4	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	16/96	Declara de utilidade pública a Associação Brasileira de Educação Familiar e Social	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	100/96	Inclui dispositivos e altera numeração dos artigos da lei municipal nº 4.340/96, que trata da fixação de limites para a carga de material escolar transportada pelos alunos	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1993-1996	148/96	Cria e denomina Escola de 1º grau "Tancredo de Almeida Neves" a Unidade de ensino integrante da Rede Municipal, na Rua Central, s/nº, no bairro São Pedro III	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
1997-2000	10/97	Autoriza as unidades de ensino da Rede Municipal a criar caixas escolares	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	27/97	Obriga as escolas a expor, em locais de fácil visibilidade, cartazes ou painéis demonstrando os malefícios causados pelas drogas, fumo, bebidas e doenças infecciosas sexualmente transmissíveis	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	39/97	Fica denominada Orlandina d'Almeida Lucas a Escola de 1º Grau, no Bairro São Cristóvão	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	55	Extingue o Centro de Educação Infantil Rosaria Lyrio Espírito Santo	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	57	Extingue o Centro de Educação Infantil Pedra Sant'Ana Rodrigues, localizado na rua Laury Tavares, 267, Santa Martha, criado através da Lei nº 3.905, de 1º de fevereiro de 1993	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	73	Institui concurso literário de conhecimentos na Rede Municipal de Ensino para a 5ª e 6ª series, separadamente	Organização do ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	74	Cria o vestibular simulado para alunos da 7ª e 8ª series da Rede Municipal de Ensino	Organização do ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	84	Dispõe sobre a criação de uma escola de 1º grau no bairro São Cristóvão, bem como a criação de um cargo de diretor de Escola, Padrão CC-3 de provimento em comissão, para atender ao referido estabelecimento.	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	244	Cria a Campanha Estudantil "Prefeito por um dia", a ser promovida pela secretaria municipal de educação e dá outras providências	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	254	Declara de utilidade pública municipal a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar - OMEP-BR-ES	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
1997-2000	259	Dispõe sobre a aplicação de testes de acuidade visual e auditiva nos estudantes matriculados nas escolas da Rede Pública Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	271	Institui o ensino de informática, nas escolas da Rede Pública Municipal	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	275	Dispõe a obrigatoriedade de ser inserido no <i>currículum</i> escolar o Desfile Cívico da Rede Municipal	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	276	Autoriza o Poder Executivo a instituir o ensino da língua espanhola, nas escolas da Rede Pública Municipal a ser ministrado da 5ª a 8ª series do primeiro grau	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	349	Torna obrigatória a veiculação de mensagem de cunho educativo nas capas e contracapas de cadernos escolares adquiridos pela Rede de Ensino Público Municipal	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	421	Autoriza o Poder Executivo a instituir o vale transporte escolar para alunos da Rede Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	438	Autoriza o Poder Executivo a conceder o uniforme escolar para alunos da Rede Municipal de Ensino cujos pais tenham comprovadamente renda inferior a três salários mínimos	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	17	Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	18	Institui o sistema municipal de ensino do município de Vitória e dá outras providencias	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	19	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
1997-2000	23	Autoriza o Poder Executivo municipal a criar atividades extracurriculares pertinentes ao novo Código Nacional de Trânsito	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	49	Determina ao Poder Executivo a obrigatoriedade de atendimento médico às crianças matriculadas na Rede Municipal de Ensino, quando o encaminhamento for realizado pelo CEI ou EPG	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	55	Dispõe sobre a adoção de material escolar e livros didáticos pelos estabelecimentos de ensino	Organização do ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	59	Autoriza o Poder Executivo municipal a criar atividades extracurriculares pertinentes à educação sexual, ao combate às drogas, alcoolismo e outras matérias necessárias	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
1997-2000	98	Dispõe sobre a presença de médico oftalmologista nas escolas da Rede Pública Municipal	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	107	Dispõe sobre a introdução da leitura de jornais e revistas como atividade curricular do ensino fundamental nas escolas da Rede Municipal	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	114	Considera válida para efeito de ingresso em estabelecimentos destinados a divertimentos públicos, com pagamento de meia entrada, as carteiras de estudante fornecidas pelo estabelecimento de ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	121	Estabelece normas de proibição de uso de derivados do fumo em estabelecimentos de ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	139	Cria cargos de provimento em comissão na Secretaria Municipal de Educação	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	189	Cria Escolas de 1º grau e Centros de Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Vitória e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
1997-2000	242	Institui a inclusão da história afro-brasileira no conteúdo curricular das escolas da Rede Municipal de Ensino	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	36	Assegura matrícula para portadores de deficiência locomotora na escola pública municipal mais próxima de sua residência	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	40	Cria Unidade de Educação Infantil na Rede Municipal de Ensino de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	144	Cria o programa de prevenção e uso correto da voz para os profissionais da área de educação	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	152	Autoriza ao Poder Executivo a formação de Guias de Turismo Mirins pela Rede Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	333	Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o Programa de Prevenção da Violência nas Escolas da Rede Pública de Ensino Municipal	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	399	Cria Escola de 1º Grau na Rede Municipal de Ensino de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	475	Dispõe sobre a obrigatoriedade de se realizar a coleta seletiva de lixo nas Escolas e Centros de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	498	Autoriza a Secretaria Municipal de Educação a destinar 5% das vagas para deficientes nas escolas da Rede Municipal	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	568	Autoriza o Executivo Municipal a instituir a política municipal de educação ambiental e dispõe sobre a educação ambiental	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	9	Estabelece o ensino do jiu-jitsu como atividade extracurricular nas escolas públicas municipais	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
1997-2000	59	Autoriza a Prefeitura do Município de Vitória a conceder bolsa de estudos aos professores da Rede Municipal de Ensino	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
1997-2000	77	Autoriza o Poder Executivo Municipal a construir uma unidade de ensino de tempo integral em cada região administrativa de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
1997-2000	233	Autoriza a distribuição de merenda escolar aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, no período de férias	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	37	Converte em Bolsas de Estudo com os valores oriundos da arrecadação mensal do I.S.S.Q.N., gerado por creches, pré-escolas, escolas de 1º e 2º graus e entidades de ensino superior particulares	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	43	Autoriza o Poder Executivo Municipal a locar ou construir imóveis, com o objetivo de suprir a falta de vagas na Rede Pública Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	50	Extingue o Centro de Educação Infantil	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	52	Autoriza o Poder Executivo Municipal a transferir para o Governo do Estado do Espírito Santo uma área existente no bairro de Jardim Camburi para a construção de Escola de Segundo Grau	Forma de colaboração com o Governo estadual	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	84	Autoriza o Poder Executivo, através da Secretaria Municipal de Educação (Seme), a incluir nas atividades extracurriculares os jogos escolares na Rede Municipal de Ensino	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	87	Autoriza a Prefeitura Municipal de Vitória a fornecer KIT ESCOLAR aos alunos do ensino fundamental da Rede Municipal da cidade de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	102	Autoriza a abertura das escolas da Rede Pública Municipal nos fins de semana	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2001-2004	133	Estabelece o ensino de xadrez como atividade extracurricular nas escolas públicas municipais	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	141	Estabelece o Programa de Prevenção de Saúde Bucal na Rede Pública Municipal de Ensino e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	194	Dispõe sobre psicólogos(as) para prestarem serviços nas Escolas de 1º Grau da Rede Pública Municipal de Vitória	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	249	Cria a Escola da Ciência - Física e a Escola da Ciência - Biologia História	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	299	Permite a distribuição gratuita de uniforme das Escolas Municipais, mediante patrocínio de Empresas Privadas	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	302	Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-Bolsa Escola associado a ações socioeducativas e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	310	Autoriza o Poder Executivo a instituir o ensino dos Direitos Humanos no currículo escolar do ensino fundamental das escolas da Rede Municipal de Vitória	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	344	Autoriza o Poder Executivo a desafetar área de domínio público localizada no loteamento Santa Terezinha, Bairro Jardim Camburi, para construção de Escola de Segundo Grau	Forma de colaboração com o Governo estadual	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	362	Autoriza o Poder Executivo a criar a Escola de Música de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	391	Institui o "Projeto Férias" nas escolas da Rede Municipal de Ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2001-2004	398	Autoriza a leitura diária de trechos bíblicos em todas as escolas da Rede Municipal de Ensino	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	411	Obriga a instalação de bicicletários nas escolas públicas municipais de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	414	Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Saúde Vocal do Professor da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	9	Cria Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros Municipais de Educação Infantil e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	52	Altera a nomenclatura das Unidades de Ensino do Município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	110	Proíbe a exigência de fiador para realização de matrícula em estabelecimento de ensino no município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	144	Obriga o Poder Executivo a colocar circuito interno de TV nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	161	Determina a devolução da taxa de matrícula motivada pela desistência do aluno ou seu representante em escolas de ensino fundamental, médio e nível superior no município de Vitória	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	235	Dispõe sobre celebração de convênio com as Escolas da área de Saúde para realizações de estágios	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	319	Dispõe sobre o fornecimento de alimentos orgânicos na merenda escolar em todas as unidades educacionais do Município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2001-2004	374	Autoriza o Poder Executivo a criar o Projeto de Conservação das Escolas na Rede Municipal	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	419	Altera o art. 27 da Lei nº 4.747/98, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	427	Dispõe sobre a proibição da realização de festas <i>Halloween</i> (dia das bruxas), nas dependências das escolas da Rede Pública Municipal	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	35	Autoriza o Poder Executivo a implantar o Projeto "Escola da Paz"	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	94	Proíbe a publicidade em uniformes estudantis da Rede Pública Municipal de Ensino	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	157	Obriga o Poder Executivo Municipal a conceder 50% dos estágios aos estudantes de Rede Pública Municipal e Estadual de ensino, que residam nos morros e bairros carentes de Vitória	Organização do ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	110	Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa Saúde na Escola	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	215	Autoriza o Poder Executivo a ceder espaços nas quadras esportivas das escolas da Rede Municipal de Ensino para atividades diversas, inclusive as de cunho religioso	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	239	Institui o programa de alfabetização dos pais de alunos da Rede Pública Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	249	Autoriza a distribuição de preservativos nas escolas públicas municipais	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	250	Autoriza o Poder Executivo a implantar o Projeto "Criança no Cinema" na Rede Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	298	Institui o Programa de Prevenção de Ruídos nos equipamentos Públicos de Educação e Assistência Social e dá outras providências	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2001-2004	302	Fica autorizado o Poder Executivo a construir rampas nas escolas municipais, visando a facilitar o atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	331	Declara de Utilidade Pública o Instituto de Educação Social Joana d'Arc	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	343	Dispõe sobre a comercialização de Vale Transporte e Passe Escolar, e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2001-2004	7	Autoriza o Poder Executivo a incluir atividade curricular de natação na Disciplina de Educação Física da Rede Pública Municipal de Ensino	Organização do ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2001-2004	170	Concede abono aos servidores da carreira do magistério e que estejam em exercício no âmbito Secretaria Municipal de Educação	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	187	Permite a parada de veículos nas escolas para embarque e desembarque de alunos	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2001-2004	270	Cria e denomina o Centro Municipal de Educação Infantil, localizado em Jardim da Penha, e eleva o quantitativo do cargo MAPB, do quadro Permanente do Magistério	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	38	Autoriza a criação da Papelaria do Povo, para fornecer material escolar, livros didáticos e jogos educativos, a preço de custo, à população de baixa renda	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	57	Autoriza o Poder Executivo a desapropriar imóveis localizados no Bairro Santos Dumont, para construção de colégio de Ensino Fundamental	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	64	Autoriza o Poder Executivo a designar professores de Educação Física para atender a grupos de 3ª idade	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2005-2008	70	Fica o Poder Executivo autorizado a instituir a Escola de Química de Vitória Erico Oliveira Neves e dá outras providências, como específica	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2005-2008	82	Fica o Poder Executivo autorizado a instituir a Escola de Matemática de Vitória e dá outras providências, como específica	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2005-2008	97	Dispõe sobre a realização de exame médico periódico em alunos da Rede Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	99	Fica o Poder Executivo autorizado a instituir a Escola de Literatura de Vitória e dá outras providências, como específica	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	113	Autoriza o executivo a instituir o concurso Carta da Paz, para as crianças de 11 a 13 anos, da Rede de Ensino do município	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	122	Institui a semana de prevenção às drogas, ao álcool e ao fumo, na Rede Municipal de Ensino	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	132	Institui Exame de Desempenho do Ensino Fundamental (EDEF)	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2005-2008	133	Dispõe sobre autorização ao Poder Executivo Municipal para a criação da Escola de Artes da 3ª Idade e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	176	Autoriza o Poder Executivo Municipal abrir as escolas de ensino fundamental para o oferecimento de curso de informática à comunidade	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	180	Autoriza o Poder Executivo a criar e instituir Oficinas Abertas de Trabalho para ensino e profissionalização de deficientes físicos	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	220	Denomina Dona Custódia a Escola Municipal de Ensino Fundamental, no Bairro de Lourdes	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2005-2008	261	Proíbe a realização de concursos de rei e rainha por ocasião de festejos juninos e primavera no interior das unidades de ensino do município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	319	Dispõe sobre o fornecimento de alimentação adaptada para crianças portadoras de diabetes <i>melitus</i> nas escolas da Rede Municipal e da outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	350	Institui palestras de conscientização da importância da doação de sangue nas escolas da Rede Municipal de Ensino	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	391	Institui o Programa Paz na Escola, de ação interdisciplinar e de participação comunitária para prevenção e controle da violência nas escolas do município de Vitória	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	397	Institui a avaliação municipal do ensino fundamental (Amef) no município de Vitória e dá outras providências	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2005-2008	514	Dispõe sobre a municipalização de escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	123	Autoriza o Poder Executivo Municipal a adquirir microfones amplificadores de voz portáteis para utilização dos professores da Rede Pública de Ensino	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	147	Denomina Professor Adilson da Silva Castro a Escola Municipal de Ensino Fundamental de 1ª a 8ª série, localizada na Rua João Vieira, no bairro Ilha de Monte Belo, nesta Capital	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	181	Dispõe sobre a obrigatoriedade de a Secretaria Municipal de Educação incluir noções de geriatria e gerontologia nas escolas municipais de ensino fundamental e dá outras providências	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2005-2008	183	Criação de três Escolas Municipais de Ensino Fundamental e quatro funções gratificadas táticas (FG-T)	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	242	Autoriza o Poder Executivo a criar o Centro de Educação Unificado (CEU) nas Comunidades de Ilha de Santa Maria e Ilha de Monte Belo	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	335	Dispõe sobre a organização dos Conselhos de Escola das unidades de ensino como unidades executoras dos recursos financeiros	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	441	Denomina Missionário Loren Reno a unidade escolar municipal que será instalada no prédio Americano Batista no Parque Moscoso-Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	105	Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito adicional especial até o montante de R\$ 160.000,00 no orçamento vigente da Secretaria de Educação	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	109	Cria unidades escolares na Rede Municipal de Ensino e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	208	Propõe a redução na alíquota do imposto sobre serviços de qualquer natureza, para as atividades relacionadas com o ensino e educação	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	282	Autoriza o Poder Executivo criar o coral em todas as escolas da Rede Municipal de Ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2005-2008	396	Declara de utilidade pública a Instituição Adventista de Educação e Assistência Social Este Brasileira (Adra)	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	432	Autoriza a instituir no município, aulas de Cidadania nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2005-2008	610	Autoriza o Poder Executivo a instituir a avaliação anual auditiva aos alunos da Rede Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2005-2008	639	Inclui o Programa Escola Sem Violência, de ação interdisciplinar e de participação comunitária para prevenção e controle da violência nas escolas do município de Vitória e dá outras providências	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	641	Autoriza a criação de uma Escola de Circo no município de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	678	Altera as Leis nºs 4.746 e 4.747, de 27 de julho de 1998, que dispõem, respectivamente, sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória e institui o Sistema Municipal de Ensino do município de Vitória	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	770	Cria Centro Municipal de Educação Infantil e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	6	Denomina Professora Eunice Pereira Silveira a Escola situada no Bairro Tabuazeiro, antiga Faculdade CESV	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	101	Autoriza o Poder Executivo a criar a Escola Municipal da Pesca e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2005-2008	127	Cria e denomina Unidades Escolares na Rede Municipal de Ensino de Vitória e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	198	Dispõe sobre a Biografia da Personalidade da qual leva o nome cada unidade da Rede Municipal de Ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2005-2008	201	Dispõe sobre a criação do Programa Municipal para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Municipal de Educação	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

Legislatura	PL Nº	Ementa	Temas	Status Final
2009-2012	127	Autoriza o poder Executivo a destacar um contingente da Guarda Civil Municipal para atuar como Guarda Municipal Escolar	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	139	Fica o Executivo autorizado a instituir o Programa de Combate ao <i>Bullyng</i> , de ação interdisciplinar e de participação comunitária, nas escolas de ensino fundamental do município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2009-2012	149	Projeto de Lei que estabelece a área escolar de segurança como espaço de prioridade especial do Poder Público Municipal	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	218	Determina o Poder Executivo Municipal dentro do <i>site</i> Vitória <i>Online</i> no <i>link</i> da Seme a elaboração de um <i>sub-link</i> , de Acesso para os Pais de alunos da Rede Municipal de Ensino	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	338	Obriga escolas públicas e privadas a oferecer 90 por cento, no mínimo de merenda saudável	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	345	Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de detector de metais em locais fechados destinados à diversão e a espetáculos públicos, bem como <i>shopping centers</i> , casa de <i>shows</i> , teatros, estádios e ginásios, cinemas e escolas públicas e particulares	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	360	Cria o décimo- quarto salário dos professores da Rede Pública de Ensino do Município de Vitória	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	388	Obriga escolas públicas a oferecer 90 por cento, no mínimo de merenda saudável	Campanhas educativas	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	403	Cria Centro Municipal de Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Vitória e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	473	Cria Centro Municipal de Educação e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2009-2012	474	Cria Escola Municipal de Ensino Fundamental, na Rede Municipal de Ensino de Vitória, e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	17	Cria a premiação "Escola Nota Dez", na Rede de Ensino do município de Vitória e dá outras providências	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	40	Altera a Lei Municipal nº 6.147/04, que dispõe sobre a comercialização de passe escolar no município de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	57	Dispõe sobre temperatura adequada nas salas de aula nas Unidades de Ensino do Município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	73	Dispõe sobre a concessão de meia-entrada na aquisição de ingressos para eventos artísticos, culturais e desportivos aos professores do Sistema de Ensino Público ou Particular do Município de Vitória e dá outras providências	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	77	Torna obrigatória a inscrição do grupo sanguíneo e de fator RH nas fichas escolares dos alunos da Rede Pública e Particular de Ensino e dá outras providências	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	135	Institui gratificação de complementação de vencimento aos servidores municipalizados, no âmbito da Secretaria de Educação	Recursos Humanos	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	147	Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória (Saemv), e dá outras providências	Organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	159	Estabelece a obrigatoriedade do cartão de identificação do estudante padronizado, para alunos da Rede Municipal do Ensino de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2009-2012	220	Determina que a Secretaria Municipal de educação afixe nas salas de aula panfletos com telefone do disque-denúncia contra qualquer tipo de violência ou abuso cometido contra menores, adolescentes e idosos	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	255	Dispõe sobre a publicação da lista de espera de vagas para os alunos da Rede Municipal de Ensino de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	260	Denomina Professora Ângela Maria Campos da Silva a Escola Técnica e Formação Profissional de Saúde de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	261	Denomina Enfermeira Lourdes Maria Thomazelli Públio a Biblioteca da Escola Técnica e Formação Profissional de Saúde de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	264	Cria Escola Municipal de Ensino Fundamental e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	32	Denomina Escola Municipal de Ensino Fundamental da Educação de Jovens e Adultos, situada no bairro Mata da Praia	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	45	Autoriza o Poder Executivo a implantar o Programa Escola Sustentável nas Escolas de Ensino Fundamental (Emef) do Município de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	73	Denomina Professor Carlos Alberto Martinelli de Souza o Centro Municipal de Educação Infantil (Cmei) no CEU em Consolação	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	103	Institui Programa de Conscientização na Rede Municipal de Ensino de Vitória	Campanhas educativas	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	111	Dispõe sobre Programa de Prevenção e Controle do Diabetes nas crianças e adolescentes matriculados nas creches e demais estabelecimentos de ensino da Rede Pública Municipal	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(continuação)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2009-2012	120	Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos de ensino, públicos e privados, de usar o nome civil no registro dos documentos escolares	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	138	Obriga as escolas municipais a fixar placas com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em suas entradas	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	30	Dispõe sobre a obrigatoriedade dos Estabelecimentos Públicos de Ensino do Município de Vitória de comunicar suspeita e/ou confirmação de violência contra crianças e adolescentes	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial derrubado
2009-2012	113	Cria o Programa de Teste Vocacional para os alunos da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	150	Denomina Centro de Formação de Profissionais da Educação, situado no bairro Consolação	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	180	Cria Centro Municipal de Educação Infantil e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2009-2012	205	Dispõe sobre a criação do Programa Comunitário de Educação e fixa outras providências	Recursos Humanos	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	243	Dispõe sobre a Lista de Espera de vagas e Transferência na Rede Municipal de Ensino	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado
2009-2012	252	Cria Centro Municipal de Educação Infantil (Cmei), no bairro Jardim Camburi	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2013-2014	169	Dispõe sobre o dever de assiduidade do aluno da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2013-2014	323	Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de ensino público	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei sem sanção e veto total derrubado

Quadro 17 – Projetos de lei transformados em lei por legislatura, ementa e *status* final

(conclusão)

<b>Legislatura</b>	<b>PL Nº</b>	<b>Ementa</b>	<b>Temas</b>	<b>Status Final</b>
2013-2014	405	Dispõe sobre os parâmetros para a inclusão de nome social de travestis e transexuais nos Registros Escolares do Sistema Municipal de Ensino de Vitória	Estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais	Transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido
2013-2014	201	Institui a Política Municipal de Educação Ambiental e o Sistema Municipal de Educação Ambiental e dá outras providências.	Organização do ensino	Transformado em lei com sanção total
2013-2014	210	Cria o Centro Municipal de Educação Infantil (Cmei), no bairro Pontal de Camburi	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total
2013-2014	245	Declara de utilidade Pública a Associação Batista de Educação e Ação Social (Abeas)	Financiamento da educação	Transformado em lei com sanção total
2013-2014	351	Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória	Acesso e permanência na escola	Transformado em lei com sanção total

Quadro elaborado pelo autor.

**ANEXOS**

## ANEXO A – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 1989 a 2004

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA		
PROCESSO	FOLHA	RUBRICA
4360	08	

### Servidores da Câmara Municipal de Vitória (CMV) entre 1989 e 2012\*

#### 11ª Legislatura (1989-1992)

Servidores	Quantidade 1989	Quantidade 1990	Quantidade 1991	Quantidade 1992
Efetivos	18	13	0	9
Comissionados de Gabinete	56	55	97	32
Comissionados de Secretaria	25	31	2	95
Cedidos de outros órgãos	1	8	0	40
Eleitos	21	21	21	21
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>128</b>	<b>120</b>	<b>197</b>

#### 12ª Legislatura (1993-1996)

Servidores	Quantidade 1993	Quantidade 1994	Quantidade 1995	Quantidade 1996
Efetivos	5	5	5	5
Comissionados de Gabinete	102	95	110	108
Comissionados de Secretaria	31	29	52	48
Cedidos de outros órgãos	54	53	58	54
Eleitos	21	21	21	21
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>203</b>	<b>246</b>	<b>236</b>

#### 13ª Legislatura (1997-2000)

Servidores	Quantidade 1997	Quantidade 1998	Quantidade 1999	Quantidade 2000
Efetivos	5	5	4	3
Comissionados de Gabinete	103	121	171	170
Comissionados de Secretaria	47	49	60	60
Cedidos de outros órgãos	25	24	86	80
Eleitos	21	21	21	21
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>220</b>	<b>342</b>	<b>334</b>

#### 14ª Legislatura (2001-2004)

Servidores	Quantidade 2001	Quantidade 2002	Quantidade 2003	Quantidade 2004
Efetivos	3	3	3	3
Comissionados de Gabinete	207	234	277	277
Comissionados de Secretaria	85	64	93	86
Cedidos de outros órgãos	92	108	121	104
Eleitos	21	21	21	21
<b>Total</b>	<b>408</b>	<b>430</b>	<b>515</b>	<b>491</b>

ANEXO B – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 2005 a 2012

15ª Legislatura (2005-2008)

Servidores	Quantidade 2005	Quantidade 2006	Quantidade 2007	Quantidade 2008
Efetivos	2	2	1	30
Comissionados de Gabinete	213	260	171	245
Comissionados de Secretaria	83	84	62	79
Cedidos de outros órgãos	81	89	82	76
Eleitos	15	15	15	15
<b>Total</b>	<b>394</b>	<b>450</b>	<b>331</b>	<b>445</b>

16ª Legislatura (2009-2012)

Servidores	Quantidade 2009	Quantidade 2010	Quantidade 2011	Quantidade 2012
Efetivos	28	27	30	29
Comissionados de Gabinete	260	275	251	273
Comissionados de Secretaria	82	80	82	85
Cedidos de outros órgãos	21	20	18	17
Eleitos	15	15	15	15
<b>Total</b>	<b>406</b>	<b>417</b>	<b>396</b>	<b>419</b>

\* Os números aferidos referem-se ao mês de dezembro de cada ano.

## ANEXO C – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 2013

14

### 4.4 – QUADRO DE PESSOAL

A CMV contou em dezembro de 2013 com o seguinte quadro de pessoal:

Servidores	Quantidade
Efetivos	28
Comissionados de Gabinete	262
Comissionados de Secretaria	89
Cedidos de outros órgãos	16
Eleitos	15
<b>Total</b>	<b>410</b>

#### Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal, segundo dados da Prestação de Contas Anual, considerando os gastos com obrigações previdenciárias, totalizou R\$ 15.778.156,16 (quinze milhões, setecentos e setenta e oito mil, cento e cinquenta e seis reais e dezesseis centavos).

O limite de 70% do orçamento para despesas com pessoal em 2013, considerando o orçamento de R\$ 25.363.000,00, foi de R\$ 17.754.100,00.

#### CONCURSO PÚBLICO

Foi criada uma comissão para estudar e elaborar a proposta de realização de concurso público na CMV – Portaria Interna 012/2013. Os cargos a serem providos são os criados pela Lei nº 8.512/2013 e para as vagas remanescentes.

O edital de concurso público foi publicado em 19/03/2014.

#### Etapas do concurso a serem cumpridas em 2014:

- Inscrições;
- Prova Objetiva;
- Prova de Títulos;
- Prova Prática para Taquígrafo;
- Teste Físico para Agente de Segurança Legislativo

A expectativa é homologar o concurso dentro do ano de 2014 e que os servidores aprovados entrem em exercício ainda no mesmo ano.

## ANEXO D – Quantitativo de servidores da Câmara Municipal de Vitória – 2014



**CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA**  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

## QUADRO DE PESSOAL DA CMV - TOTAL

VÍNCULO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Comissionados Gabinete*	300	64,9%
Comissionados Secretaria**	88	19,0%
Efetivos	44	9,5%
Eleitos	15	3,2%
Cedidos de outros órgãos	15	3,2%
Total	462	-

\*Os gabinetes dos Vereadores podem ter até 20 servidores, de acordo com a Resolução 1.908/2013.

\*\*03 cargos de secretaria são ocupados por efetivos ou servidores cedidos de outros órgãos

Atualizado em: 21/10/2014, de acordo com a Resolução n° 1.922/2014

Em caso de dúvidas ou sugestões, entrar em contato com a [Controladoria Interna e Transparência 3334-4609](#)

