7

O processo legislativo e as políticas públicas educacionais: uma análise a partir do Legislativo Municipal de Vitória (ES)[1].

Edson Maciel Peixoto[2]

Vania Carvalho de Araújo[3]

Resumo: Este artigo discute a maneira pela qual o processo legislativo municipal incide sobre o processo de deliberação das políticas educacionais. Busca apresentar as fases do processo legislativo e discutir a influência que o arranjo federativo brasileiro, bem como as instituições (normas, regras e procedimentos formais e informais que regulam as competências legislativas) exercem sobre as deliberações que ocorrem no âmbito do Poder Legislativo municipal. A partir do estudo de caso do Legislativo de Vitória-ES, este artigo traz em exame a Lei Orgânica, o Regimento Interno e os 197 projetos de lei transformados em normas jurídicas que tramitaram no período de 1-1-1989 a 31-12-2014. As análises das proposições sobre a temática educação, apresentadas ao e pelo Legislativo, indicam que a atuação dos poderes públicos municipais, no atendimento tanto às demandas da população local, quanto das ações induzidas pela União e ou pelo estado, é influenciada pelo desenho

1 Este artigo tem por referência parte da tese de doutorado, intitulada "A atuação do Legislativo Municipal no processo de deliberação das políticas públicas para a educação: 'Em discussão'. 'Encerrada a discussão'. 'Chamada para votação'", financiada pela Capes e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

2 Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professor do Instituto Federal do Espírito Santo – Campus Cachoeiro de Itapemirim. *E-mail*: edsonpeixoto@ifes.edu.br

3 Pós-Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. Professora do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. *E-mail:* vcaraujoufes@gmail.com

federativo, pelas instituições que regulam o processo de deliberação parlamentar das políticas públicas e pela racionalidade eleitoral.

Palavras-chaves: Processo legislativo. Políticas públicas educacionais. Federalismo e Neoinstitucionalismo.

***Abstract**: This article discusses the way in which the municipal legislative process focuses on the deliberation of educational policies. This paper aims at presenting stages of the legislative processes and discussing the influence the Brazilian federative arrangement, as well as institutions (such as norms, rules, and formal and informal proceedings that regulate legislative competencies), has on deliberations that take place in the sphere of the Municipal Legislative Power. Based on the case-study of the Vitoria Legislative Power (ES, Brazil), this article examines the Organic law, By-laws and the 197 law bills made into legal norms that moved through from 1-1-1989 to 12-31-2014. The analyses of the propositions on the theme education, which were presented by the Legislative authorities, show that actions by Municipal Public Authorities to meet demands of the local population concerning actions induced by the Union or the state are influenced by the federative design, by the institutions regulating the parliamentary deliberation process of public policies and by the election reasoning.*

***Keywords:** Legislative Process. Educational public policies. Federalism and New Institutionalism.*

1 – Introdução

O modelo organizacional adotado pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 destacou-se tanto pela inscrição dos municípios como entes federados autônomos, formando uma federação tridimensional, quanto pela adoção do federalismo cooperativo, baseado na repartição de competências e nas relações intergovernamentais de cooperação.

Ao estabelecer uma organização tripartite, com competências comuns e concorrentes, a União passou a exercer o papel de normatizador e de apoiador 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 efetivamente 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 federalismo predatório – mesmo que em bases distintas das ocorridas até meados da década de 1990 – que não reconhece a influência das desigualdades fiscais e administrativas sobre a implementação das políticas públicas.

A configuração do federalismo cooperativo brasileiro, modelado pelas instituições (normas, regras e procedimentos formais e informais), influencia a definição das políticas públicas, na medida em que, 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 que expôs a fragilidade e a restrição da sua autonomia.

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, entre outros, da autolegislação (BRASIL, 1988, arts. 23 e 30), que implica 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 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".

A competência legislativa do Poder Legislativo municipal em matérias educacionais, objeto de análise deste artigo, deverá ser exercida nos limites do interesse local, sobre temas 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. Essa situação ocorre em razão de os constituintes de 1987/1988 atuarem, por um lado, no sentido de centralizar 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 (MDE), e, por outro lado, tendo em vista repartir, entre a 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.

Nesse sentido, poderá o Legislativo municipal 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 afrontem normas das esferas federal e estadual e que sejam de 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 ser exercida detalhando a regra geral. Atende-se, assim, de forma conjugada, ao interesse local e ao caráter suplementar do processo legiferante.

Diante desse contexto, optamos por realizar um estudo do processo legislativo municipal, que implica a compreensão das instituições que regulam os procedimentos de criação das políticas públicas. A escolha por esse caminho apontou na direção de buscarmos mapear as inovações da ordem jurídica municipal em matérias educacionais propostas pelos diversos atores constitucionalmente previstos (Poder Executivo, Poder Legislativo, iniciativa popular). Para tal empreitada, pesquisamos o

processo legislativo do Município de Vitória (ES), no interstício de 1º-1-1989 a 31-12-2014, motivados, por um lado, pelo pressuposto de que a lei é a imagem final de um determinado processo de construção de políticas públicas realizado no âmbito do Poder Legislativo e de que o processo legislativo é revelador das intencionalidades do Poder Legislativo municipal quanto às possibilidades de inovações da ordem jurídica educacional, mediante a criação de direitos e obrigações. E, por outro lado, 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.

Tomamos, para fins deste artigo, a Câmara Municipal de Vitória (ES) como campo de pesquisa, entendendo-a como órgão legislativo do município, que exerce sua função típica de legislar a partir da proposição e/ou deliberação dos projetos relativos ao interesse local, função que deve ser exercida dentro do limite das competências legislativas garantidas constitucionalmente, as quais tramitam por um procedimento específico, qual seja, o processo legislativo municipal. Tal processo resulta de um conjunto de atos previamente ordenados pela Constituição Federal e regulados pela Lei Orgânica municipal[4] e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

Nesse sentido, o artigo foi organizado em três partes. Na primeira, discute a influência das instituições no processo de deliberação das políticas públicas para a educação, tendo por premissa básica a importância das instituições como atores dos processos políticos, na perspectiva do "novo institucionalismo" trazido, entre outros, por Limongi (1994), Hall e Taylor (2003), March e Olsen (2008) e Peres (2008). Em seguida, debate acerca do processo legislativo municipal, a partir dos estudos de Silva (2005) e de Ferraz (2007), relacionando-os

4 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).

com as instituições prescritas na Lei Orgânica do Município de Vitória-ES e no Regimento Interno da Câmara Municipal. Na terceira parte, apresenta, a partir de pesquisa das fontes documentais, a produção legislativa de matérias educacionais do Legislativo Municipal no interstício temporal de 1989 a 2014, bem como analisa a atuação do Legislativo na formulação de políticas públicas para a educação municipal.

2 – As instituições e o processo de deliberação das políticas públicas para a educação

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, também, 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" 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 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).

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. Afirma-se, assim, o pressuposto de que as análises das políticas públicas que partem das instituições apontam para resultados mais justificados teórica e empiricamente.

Nos estudos sobre políticas públicas, o novo institucionalismo tem sido aplicado sob as vertentes histórica, sociológica e de escolha racional. Para fins deste artigo, optamos pela vertente do novo institucionalismo de escolha racional – linha teórica predominante nesses estudos.

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.

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 citadinos 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 le-

gislativa? A resposta a essas questões independe das preferências dos atores ou dos partidos aos quais eles 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.

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 regulam 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).

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 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 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 da 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 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 em 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 viabilize 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.

A importância das instituições como atores dos processos de deliberação das políticas públicas para a educação ocorridos no âmbito do Legislativo municipal de Vitória no período pesquisado revelou-se a partir da adoção do regime de urgência para a tramitação da maioria[5] dos projetos de lei sobre a temática da educação iniciados pelo Executivo municipal. Esse foi o caso dos PLs nº 10/1997, que "Autoriza as unidades de ensino da rede municipal a criarem caixas escolares"; nº 18/1998 – que "Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências"; nº 302/2001, que "Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima-Bolsa Escola associado a ações socioeducativas e dá outras providências"; 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; nº 514/2005, que "Dispõe sobre

5 A maioria tem como parâmetro os 20 projetos de lei analisados, sendo dez iniciados pelo Executivo municipal e, destes, sete tramitaram sob o regime de urgência.

a municipalização de escolas estaduais e a criação de centro de educação infantil"; nº 335/2006, que "Dispõe sobre a organização dos conselhos de escola das unidades de ensino como unidades executoras dos recursos financeiros"; e nº 351/2014, que "Institui Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral na Rede Municipal de Ensino de Vitória".

A utilização do Regime de Urgência como prática principal de tramitação dos projetos de lei de inciativa do Poder Executivo implica a ausência de qualquer perspectiva de participação da sociedade no processo deliberativo. Não resta dúvida de 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; nº 514/2005 e nº 351/2014. Nota-se que as instituições entram em cena.

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.

Assim, 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 dese-

nho e pelas instituições que regulam o federalismo e o processo legislativo das políticas públicas.

3 – O processo legislativo municipal

O campo de atuação do Legislativo municipal pode ser reunido em dois grupos, quais sejam: o das funções típicas, referindo-se às suas atribuições características de legislar e fiscalizar; e o das funções atípicas de administrar e, excepcionalmente, jurisdicionar. Estas contemplam as atividades de organização e funcionamento das câmaras 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 de se originário do próprio Legislativo, do Executivo ou de iniciativa popular (legislar).

A função típica de legislar do Poder Legislativo municipal é exercida por meio do processo legislativo que "[...] compreende uma sucessão de 'atos' ou 'fases' realizados pelos órgãos com funções legislativas, imprescindíveis à criação das respectivas espécies normativas" (FERRAZ, 2007, p. 69), quais sejam: "[...] (a) iniciativa legislativa; (b) emendas; (c) votação; (d) sanção e veto; (e) promulgação e publicação" (SILVA, 2005, p. 524-525).

Assim, trazer à baila o processo legislativo como objeto de estudo implica o necessário entendimento das instituições que regem a elaboração das espécies normativas previstas nas respectivas Leis Orgânicas Municipais (LOM), entre as quais as leis ordinárias. Estas são espécies que não prescindem da atuação do Poder Legislativo e do Poder Executivo durante o processo legislativo. As leis ordinárias ocupam-se dos assuntos em geral, como as políticas municipais para a educação. Devem ser apro-

vadas por maioria simples dos vereadores presentes à sessão deliberativa e estão sujeitas à sanção, veto parcial ou veto total do Poder Executivo, bem como à derrubada ou manutenção do veto pelo Poder Legislativo.

As leis ordinárias originam-se de projetos de lei cuja 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) a dimensão normativa do projeto de lei ordinária; b) o conjunto de possíveis proponentes (vereadores, Mesa Diretora, comissões, prefeito municipal e cidadãos); c) a 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 em análise); e d) o controle recíproco dos Poderes Executivo e Legislativo, em função da possibilidade de veto pelo prefeito e derrubada do veto pelos vereadores.

Quanto à tramitação, os projetos de leis ordinárias implicam a passagem pelo processo legislativo comum, ou seja, "[...] é o que apresenta o procedimento legislativo básico, possibilitando um ótimo exame da matéria sob apreciação. É o procedimento legislativo ordinário, [...] em que não há prazo para deliberação na Casa Legislativa" (FERRAZ, 2007, p. 75).

Segundo o mesmo autor, o processo legislativo comum compreende as fases introdutória, constitutiva e complementar (FERRAZ, 2007). A fase introdutória refere-se à iniciativa legislativa, configurando-se como ato inicial da proposição de um projeto de lei ordinária. Pode, no caso dos municípios, 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% dos eleitores do município.

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[6] 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 nº". 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 sua leitura 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 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[7] ainda po-

6 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.

7 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 aproxima-

derão 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 (ES), o quórum necessário para funcionamento das sessões plenárias é de oito vereadores.[8]

ção 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, 2014a).

8 "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, 2007, p. 92). A Câmara Muni-

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.

A fase complementar trata-se 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 aposto 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 tivesse sido.

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

cipal 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.

legislativos, isto é, as regras que disciplinam a tramitação dos projetos de lei e das demais proposições da Câmara Municipal. Esse regramento estabele o fluxo pelo qual as proposições devem tramitar. Trata-se de um processo burocrático e de difícil acompanhamento, devido à morosidade, invisibilidade e, às vezes, 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.

4 – A atuação do Legislativo de Vitória no processo de deliberação: uma análise das proposições sobre educação

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 na Lei Orgânica. Partindo desse pressuposto e tomando a Câmara Municipal de Vitória (ES) como objeto de pesquisa, realizamos análise da Lei Orgânica do município, objetivando identificar as competências legislativas sobre matérias educacionais que estão previstas naquele conjunto normativo.

Nesse sentido, 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 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 à sua alteração, ato que incide sobre a estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais;

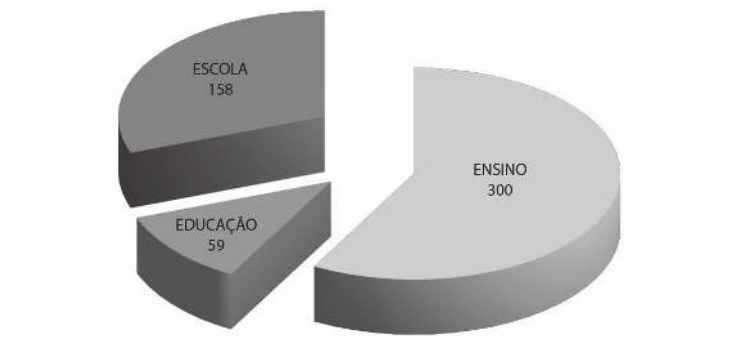
e) a "[...] organização, planejamento, controle e prestação, direta ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local" (VITÓRIA, 1990, art. 64, XI): as matérias que tratam da gestão e da prestação de serviços públicos – entre os quais, o educacional – fazem parte dessa competência, que poderá suplementar 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): essa temática insere-se nas discussões atuais acerca da colaboração e da cooperação interfederativa em matéria educacional que envolve(?) 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 1º 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 do federalismo, anunciado como cooperativo, não centralizado no governo central, com relações intergovernamentais pactuadas, foi submergido em face das ações e omissões do estado na repartição de competências, recursos e na pactuação de colaboração técnica e financeira entre os entes federados.

No momento seguinte da pesquisa, coletamos no *site* eletrônico da Câmara Municipal e no banco de dados "Produção Legislativa" (CMV, 2014b), as proposições de políticas municipais para a educação originadas de projetos de lei apresentados pelo e ao Legislativo de Vitória/ES, no período de 1º-1-1989 a 31-12-2014. A partir de três descritores escolhidos para a pesquisa – escola, ensino e educação –, identificamos 517 projetos de lei que contemplavam matérias sobre políticas municipais para a educação, conforme demonstra o gráfico 1.

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



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

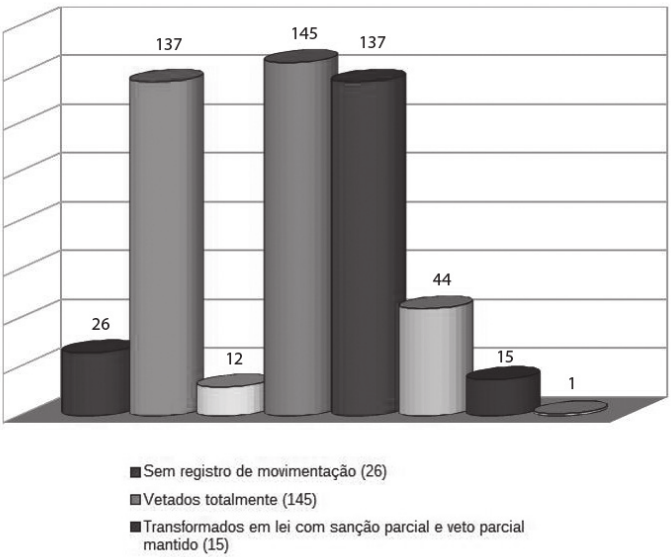
Considerando que os dados coletados se referem a um transcurso de 26 anos, compreendendo seis legislaturas completas e

uma – 2012-2016 – com metade do mandato cumprida, temos que, em média, foram apresentados 80 projetos de lei por legislatura e 20 por ano, cujo tema era educação.

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.

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 essa pesquisa (gráfico 2).

Gráfico 2 – Proposições de políticas públicas para a educação municipal de Vitória no período de 1º-1-1989 a 31-12-2014



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

Em 26 do total de projetos de lei constam número e ementa, mas sem quaisquer movimentações, apenas com a indicação de "nenhum registro". Eles também não foram encontrados no 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 e 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 integral 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, que 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 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 desses projetos de lei o fato, em alguns casos, de os propositores não terem permanecido atentos aos limites de atuação e das competências constitucionalmente previstos, ou terem agido 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 foram arquivos no final 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 os anos de 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.

Em relação a esses projetos de lei aprovados pelo Legislativo e vetados na sua totalidade pelo Executivo, destacamos que mais da metade dos vetos (58,6%) concentraram-se nas proposições que tiveram como temática o "acesso e permanência na escola" e a "estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais". Por exemplo, na legislatura 1997-2000, o PL nº 492/1999 "Obriga a instalação e funcionamento de ambulatório médico nos estabelecimentos de ensino do município de Vitória" foi aprovado em todas as comissões do Legislativo, mas foi vetado pelo Executivo e o veto foi ratificado pelo Plenário da Câmara. O mesmo ocorreu nas legislaturas seguintes com os PLs nº 60/2001 "Obriga a Prefeitura Municipal de Vitória a tornar público semanalmente a disponibilidade de vagas na rede Municipal de Educação de Vitória"; PL nº 392/2005 "Dispõe sobre acomodação de vagas e transporte gratuito por parte do município a todas as crianças usuárias de creches e pré-escolas municipais que foram remanejadas por falta de vagas cuja família apresente renda inferior à dois salários mínimos"; PL nº 423/2009 "Dispõe sobre a obrigatoriedade de o Executivo municipal proporcionar aos alunos da Rede Municipal de Ensino visitas a eventos culturais que estejam ocorrendo no município de Vitória"; PL nº 131/2013 "Dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de aparelhos de ar condicionado nas salas de aula das Escolas Municipais de Vitória e dá outras providências".

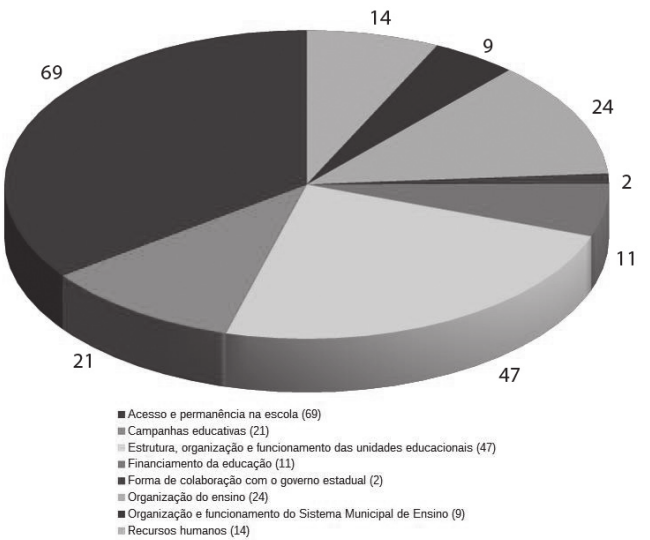
Nota-se que a capacidade de veto do Poder Executivo – 28% das proposições do Legislativo municipal foram totalmente vetadas pelo Executivo –, e a baixa capacidade dos propositores em agregar apoio dos pares para aprovação dos projetos de lei de sua iniciativa – principal gerador do arquivamento das proposições (26,5%) –, são alguns dos complicadores do Legislativo de Vitória em aprovar matérias de proposição da Casa Legislativa sobre a temática educacional.

O terceiro ponto que evidenciamos refere-se às proposições que foram transformadas em lei. Do conjunto dos projetos de lei sobre matérias educacionais tramitadas no Legislativo, entre os anos de 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.

Do total de 517 proposições sobre educação que tramitaram no Legislativo municipal, no período de 1989 a 2014, 197 foram transformadas em lei, 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, distribuímo-las entre oito temas (gráfico 3).

Gráfico 3 – 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, da mesma forma que os vetos, que a produção legislativa versa predominantemente sobre dois temas(58,9%): "acesso e permanência na escola" e "estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais". Por exemplo[9], na legislatura de 1993-1996, o PL nº 29/1993, que "Dispõe sobre a execução do serviço de transporte escolar", originado no Legislativo, foi aprovado com emenda modificativa pelo Legislativo e sancionado pelo Executivo Municipal. Na legislatura seguinte, 1997-2000, o Legislativo propôs 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". Esse projeto foi aprovado nas comissões e no Plenário, mas vetado pelo Executivo. Na Comissão de Justiça, Serviço Público e Redação o veto foi mantido. No entanto, em Plenário, o veto foi rejeitado, sendo transformado em lei por ato do Poder Legislativo. Na legislatura seguinte (2001-2004), o Legislativo apresentou o 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". Esse projeto foi aprovado pelas Comissões e pelo Plenário da Câmara e sancionado com vetos parciais pelo Executivo, vetos esses que, analisados pelo Plenário da Câmara, foram mantidos. Na legislatura de 2005 a 2008, novamente o Legislativo derrubou o veto total do Executivo. Este ato ocorreu quando da tramitação do PL nº 201/2008, que 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, esse projeto de lei foi iniciado por uma munícipe – Sra. Cláudia Paiva Fernandes de Souza – e, não

9 O espaço deste artigo não comporta a descrição das ementas dos 517 projetos de lei sobre a temática da educação, tramitados no âmbito do Poder Legislativo do Município de Vitória, no período de 1-1-1989 a 31-12-2014. Cf. (PEIXOTO, 2015).

por um dos Poderes municipais, como é corrente. Protocolado no Legislativo municipal por um vereador, como determina o Regimento Interno, essa proposição foi aprovada pelas comissões e pelo Plenário, mas vetada em sua totalidade pelo Executivo. No entanto, esse veto foi derrubado pelo Plenário do Legislativo que a transformou em lei. Por sua vez, na legislatura de 2009 a 2012, o Executivo apresentou o PL nº 147/2010, que "Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória (SAEMV), e dá outras providências". Submetido ao trâmite do Legislativo, as discussões foram ampliadas a partir da realização de uma audiência pública, com a participação de representantes da Comissão de Educação da Câmara Municipal, da Secretaria Municipal de Educação, do Conselho Municipal de Educação e do Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Espírito Santo. O resultado da audiência e das discussões culminou com a apresentação de uma emenda ao Projeto de Lei nº 147/2010, tendo como propositora a Comissão de Educação, conforme determina o Regimento, no caso de emenda originada de audiência pública convocada por comissão permanente. O projeto e a emenda modificativa foram aprovados nas comissões e no Plenário da Câmara, sendo sancionados pelo Executivo Municipal. Na legislatura seguinte (2013-2014), destacamos o PL nº 169/2013, que "Dispõe sobre a garantia de vagas para irmãos no mesmo estabelecimento de ensino público". Projeto apresentado pelo Legislativo e aprovado nas comissões e no Plenário, foi vetado parcialmente pelo Executivo. Sendo submetido ao Legislativo para análise do veto, este foi mantido, sendo o projeto transformado em lei com sanção parcial e veto parcial mantido.

Essas são proposições 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 exigiram dos legisladores estudos que abordaram, entre outros aspectos, os impactos dos projetos no

cotidiano das crianças, das escolas, dos profissionais da educação e do Sistema Municipal de Ensino.

Houve também outros assuntos de baixa complexidade que, da mesma forma, entraram na agenda política, como, 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 implementavam novas rotinas e práticas no processo de ensino-aprendizagem ou que influenciavam a permanência das crianças na escola precisaram de debate qualificado tanto técnico quanto político para a tomada de decisões.

As proposições que tiveram como foco a responsabilidade do município e o direito das crianças quanto ao acesso e à permanência, bem como a estrutura, organização e funcionamento das unidades educacionais foram apresentadas em todas as legislaturas, ao passo que formas de colaboração federativa e financiamento da educação foram temas que sequer apareceram em algumas legislaturas. Uma possível explicação para isso é que, enquanto estes são temas que têm um custo político muito alto na relação com o Poder Executivo, aqueles produzem um impacto positivo na representação responsiva e no *accountability* democrático para os eleitores e para os beneficiários da política pública.

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 para os 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.

5 – Considerações finais

Como se pôde observar, o processo legislativo (iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção, veto, promulgação e publicação) e as instituições que o regulam (normas, regras e procedimentos formais e informais) exercem importante papel na atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, no que tange à elaboração das espécies normativas que positivam as políticas públicas, entre outras, as leis ordinárias no campo educacional. Ressalte-se que as instituições que regulam o processo legislativo são criadas pelo próprio Poder Legislativo, que as influencia e é influenciado por elas nas diversas fases pelas quais uma proposição tramita, até sua transformação em norma jurídica.

Nesse sentido, o processo de deliberação dos projetos de lei sobre matérias educacionais do município de Vitória é condicionado pelas instituições que regem a tramitação legislativa, pelas competências municipais, pelo grau de complexidade do assunto e pela a relação custo-benefício que determinados temas têm em relação ao Poder Executivo e aos destinatários da política pública.

Assim, o resultado das deliberações quanto à aprovação ou não dos projetos de lei sobre matérias educacionais reforça a percepção de que é necessário levar em consideração tanto as instituições que regem o processo legislativo como a temática específica de cada proposição legislativa.

As proposições transformadas em lei evidenciam as opções dos legisladores, que, não raras vezes, levaram em consideração o grau de complexidade dos projetos e o cálculo eleitoral, compreendido como processo de *accountability* eleitoral e de responsividade perante os demandantes da política pública.

6 – Referências

ARAÚJO, Gilda Cardo de. Federalismo brasileiro e a cooperação interfederativa em educação. Disponível em: <http://cedes.preface.com.br/seb/165/programa#s1>. Acesso em: 1 ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 1 mar. 2016.

CÂMARA MUNICIPAL DE VITÓRIA. (Município). Regimento interno - 2014. Vitória: Câmara Municipal de Vitória. 2014a. Disponível em: <http://www.cmv.es.gov.br/exibir.aspx?pag=regimento-interno>. Acesso em: 4 maio 2014a.

_____. Produção legislativa. Disponível em: <http://www.cmv.es.gov.br/spl/consulta.aspx>. Acesso em: 30 set. 2014b.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo.** 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey 2001.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **As competências do município na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000.

FERRAZ, Sergio Valladão. **Curso de direito legislativo**: direito parlamentar e processo legislativo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

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.

HALL, Petter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. A três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

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.

PAIVA, Maria Arair Pinto. **Espaço público e representação política.** Niterói: Editora da UFF, 2000.

PEIXOTO, Edson Maciel. A Atuação do Legislativo Municipal no Processo de Deliberação das Políticas Públicas para a Educação: "em discussão". "encerrada a discussão". "chamada para votação". 2015, 243 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2015.

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.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo.** Tradução de Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Barros. Rio de Janeiro: Relme-Dumará, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2005. p. 471-648.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____. 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.

VITÓRIA. Lei Orgânica (1990). **Lei Orgânica [do] Município de Vitória** 1990. Vitória: Câmara de Vereadores, 1990.