



CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO

# revista do Parlamento PAULISTANO

v. 2 n. 3 julho/dezembro 2012

## O PREÇO DE IR E VIR

**Pedágio urbano  
e outras alternativas para  
não deixar São Paulo parar**

### **perfil**

Eder Jofre, o campeão de boxe que virou vereador

### **habitação**

O grito dos mais pobres para conquistar sua moradia

### **artigos**

O processo legislativo e as práticas que lhe dão suporte



## CÂMARA MUNICIPAL DE **SÃO PAULO**

### Mesa Diretora

- Presidente: José Police Neto - PSD  
1º Vice-Presidente: Claudinho de Souza - PSDB  
2º Vice-Presidente: Dalton Silvano - PV  
1º Secretário: Ítalo Cardoso - PT  
2º Secretário: Toninho Paiva - PR  
1º Suplente: Claudio Prado - PDT  
2º Suplente: Noemi Nonato - PSB



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

revista do  
**Parlamento**  
PAULISTANO

v. 2 n. 3 julho/dezembro 2012

São Paulo

ISSN 2238 - 2844

RPP São Paulo v. 2 n. 3 p.1-182 jul./dez. 2012



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

### **Expediente**

<b>Conselho Editorial</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Caio Marcelo de Carvalho Giannini, Fausto Salvadori Filho, Leonardo Barbagallo, Maria Isabel Lopes Corrêa, Maria Nazaré Lins Barbosa, Teresa Cristina Brandão César
<b>Editor Executivo</b>	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca
<b>Editor de Reportagens</b>	Fausto Salvadori Filho
<b>Editor Assistente</b>	Rodrigo Garcia
<b>Editor de Debates</b>	Leonardo Barbagallo
<b>Supervisora de Comunicação</b>	Maria Isabel Lopes Corrêa
<b>Repórteres</b>	Gisele Machado, Sândor Vasconcelos
<b>Fotografia</b>	Fábio Jr. Lazzari, Gute Garbelotto, Mozart Gomes, Reinaldo Stávale, Ricardo Moreno
<b>Equipe de Apoio</b>	Leandro Uliam, Livia Tamashiro, Luciano Freitas
<b>Diagramação</b>	Equipe de Comunicação da CMSP
<b>Ilustrações</b>	Rogério Alves
<b>Impressão</b>	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
<b>Capa</b>	Montagem sobre foto de Gute Garbelotto
<b>Tiragem</b>	6.500 exemplares
<b>Comitê de Pareceristas</b>	Carla Reis Longhi, Edmar Tetsuo Yuta, Enio Passiani, Fernando de Souza Coelho, Marcel Mendes, Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins

#### **Revista do Parlamento Paulistano – Palácio Anchieta**

Viaduto Jacaréí, 100, 1º andar, sala 141 – Bela Vista, São Paulo – SP

CEP 01319-900 – E-mail: revista@camara.sp.gov.br

www.camara.sp.gov.br

Disponível também em: <[http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11032&Itemid=240](http://www.camara.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=11032&Itemid=240)>

Revista do Parlamento Paulistano/Câmara Municipal de São Paulo – vol.1, n.1 (2011)-  
São Paulo: CMSP, 2011-

Semestral

Número 1 publicado como Ano 1, n. 1.

ISSN 2238 – 2844

1. Administração pública – Periódicos 2. Poder legislativo – Periódicos 3. Políticas  
públicas – Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35 (05)

# Palavra do Presidente

Buscando imaginar como seria uma educação capaz de formar bons cidadãos, o pensador britânico do século passado Bertrand Russel destacou duas necessidades básicas, sem as quais nenhuma sociedade conseguiria equilíbrio e progresso simultaneamente: “Uma certa medida de bem-estar que libere a todos das condições de vida sórdidas e uma parcela suficiente de poder que o habilite a exercer a iniciativa”.

“Mas”, continua ele, “segurança e liberdade são apenas as condições negativas para boas instituições políticas. Para alcançá-las nós precisamos também da condição positiva: encorajamento da energia criativa”.

Na avaliação dele, “as instituições sociais e políticas devem ser julgadas pelo bem ou ameaça que fazem aos indivíduos. Elas encorajam a criatividade mais do que a posse? Elas promovem o espírito de respeito mútuo entre os seres humanos? Elas preservam a autoestima dos cidadãos?”.

De acordo com Russel, há um conflito essencial em toda sociedade: por um lado ela “necessita da lei e da ordem, ao mesmo tempo não pode avançar sem a iniciativa de inovadores vigorosos”. Alcançar o ponto de equilíbrio que dê a necessária estabilidade sem engessar o desenvolvimento seria algo que só pode ser feito quando se dissemina o conhecimento e se eleva a condição média da sociedade de forma a afastar as condições de penúria extrema que estimulam tanto um descontentamento que solapa a legitimidade até da autoridade justa quanto impede a liberação das energias criadoras porque as pessoas estão mais preocupadas com a sobrevivência.

A esperança está no desenvolvimento de uma consciência crítica no cidadão; na medida em que ela existe e o Estado não a repele, mas sim a incentiva, as decisões podem ser tomadas com base em argumentos e refutações racionais que aprimoram a decisão e em torno das quais pode haver a construção de um consenso.

Se não há discussão qualificada, mas apenas decisões autoritárias ou baseadas na falácia da autoridade para esquivar-se de justificação, então acabam por prevalecer apenas as paixões de facção, as impressões emocionais e não raro as lutas ideológicas. Quando isto acontece se perdem os dois elementos de equilíbrio ao mesmo tempo, não só um lado fica obrigado a impor os limites da ordem para além do que devia quanto o outro deixa de contribuir com a energia criativa.

Em nenhum outro poder do Estado este conflito é tão premente quanto no Legislativo, onde reside a diversidade de visões e ângulos. Ao mesmo tempo, é o Parlamento que tem as melhores condições de fazer avançar e trazer um paradigma mais atual aos processos de decisão do Estado, capaz de incorporar as massas em uma condição de cidadania efetiva e concreta e ao mesmo tempo dar estabilidade a um novo modelo de governança na qual cada um tem uma parcela suficiente do poder de decisão.

Os gregos do período clássico acreditavam em uma verdade e um bem absolutos e com isto viam a Política como um debate para se alcançar estes objetivos e para o qual bastava a persuasão para distinguir o que era mera opinião daquilo que era conhecimento. Nas sociedades modernas, marcadas por divisões e heterogeneidades que eles não tinham, é praticamente impossível pensar a Política numa sociedade democrática como uma investigação para se descobrir o caminho até aquele objetivo único.

Isto não significa, porém, que através do diálogo e da persuasão não se possa ainda encontrar um consenso. Este consenso talvez não possa ser hoje fruto de se descobrir a solução ideal, pois ela depende de muitas variáveis e segmentos, mas um ponto de equilíbrio que dê estabilidade à decisão atendendo às necessidades do conjunto da sociedade em sua diversidade e totalidade.

Esta “Política Sustentável” só é possível na medida em que se discutem ideias. De duas ou mais ideias se pode produzir uma

síntese que represente o consenso. O mesmo não pode acontecer quando o que se tem em jogo são paixões. Para usar um exemplo básico é possível para duas forças políticas muito distintas chegar a um programa de ação comum – por exemplo, a ampla frente formada pelas eleições diretas na década de 1980 – mas jamais vai se fazer a Gaviões da Fiel e a Mancha Verde chegarem a um consenso sobre qual é o melhor time.

A meta da **Revista do Parlamento** tem sido a de estimular a boa discussão, fundada em análises, dados, ideias divergentes, enfim, liberando a energia criativa, porque o primeiro passo da construção deste novo paradigma que se busca na Câmara Municipal de São Paulo é um melhor conhecimento da realidade paulista. Só com este diagnóstico diverso e embasado se conseguirá formar uma sociedade de cidadãos de fato, que julgam segundo argumentos e não por preconceitos.

JOSÉ POLICE NETO

*Presidente da Câmara Municipal de São Paulo*



# A Revista do Parlamento vai ficar melhor

Contribua com suas críticas e sugestões.

Entre no endereço

**[tinyurl.com/rev-parlamento](http://tinyurl.com/rev-parlamento)**

e responda a uma rápida pesquisa.

Vai levar menos de 5 minutos.

revista do  
**Parlamento**  
PAULISTANO



**CÂMARA MUNICIPAL DE  
SÃO PAULO**

# Apresentação

Caro leitor, com satisfação apresentamos a terceira edição da **Revista do Parlamento Paulistano**.

Cada número tem personalidade própria, ainda mais num projeto em pleno desenvolvimento. A superação de muitos dos desafios que nos foram colocados permitiu a concretização deste resultado. No caminho de nosso pleno amadurecimento, ainda há outros a enfrentar, o que faremos com entusiasmo nas próximas edições.

A vida de Eder Jofre e o bom combate que o lutador travou entre as cordas dos ringues e as galerias do Plenário abrem a seção jornalística da revista. Em entrevista, o jornalista Jorge Caldeira apresenta uma visão bastante original sobre a história de São Paulo e o papel dos vereadores no Período Colonial, revelando que o Brasil daqueles tempos era mais democrático que a Europa. Uma tradição que a Casa continua a seguir nos dias de hoje, como um ringue para o debate a respeito das questões essenciais sobre a vida na cidade. Difícil imaginar algo mais essencial do que o direito a uma vida decente embaixo de um teto, o direito de ir e vir pelas ruas da cidade e o direito a criar arte e beleza – os temas das outras três reportagens da revista.

Na seção de artigos, optamos por uma inovação. Todos foram elaborados por servidores da Câmara Municipal, a partir do curso sobre Processo Legislativo, realizado pela Escola do Parlamento neste semestre. Trazem informações importantes para pesquisadores, profissionais ou cidadãos que desejam ou precisam aprofundar seu conhecimento e apreensão sobre este Parlamento e, com algumas variações, sobre o Poder Legislativo *lato sensu*.

Esperamos que a leitura desta edição proporcione ao leitor o mesmo entusiasmo que tivemos em prepará-la.

Buscamos falar do que importa. Buscamos criar páginas boas de ler, úteis para pensar e bonitas de se ver. Essa busca é o nosso trabalho.

# REPORTAGENS

	PERFIL	10
<b>Um bicampeão mundial no Parlamento</b>		
<i>Sândor Vasconcelos</i>		
	HABITAÇÃO	24
<b>A luta pela cidade</b>		
<i>Fausto Salvadori Filho</i>		
	ENTREVISTA	42
<b>Uma vila democrática</b>		
<i>Rodrigo Garcia</i>		
	MOBILIDADE	52
<b>Um projeto para o trânsito paulistano</b>		
<i>Sândor Vasconcelos</i>		
	CULTURA	64
<b>Quilombos de palavras</b>		
<i>Fausto Salvadori Filho</i>		
	DESTAQUES	
<b>Um palácio com muitas artes</b>		78
<b>Visitação de escolas ensina cidadania</b>		86
<b>Consultores explicam conjuntura econômica em boletins</b>		89
<b>Prêmio Paulo Freire incentiva qualidade do ensino</b>		92

# DEBATES

- Aspectos teóricos sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de São Paulo** 98  
*Edinei Arakaki Guskuma*
- Elaboração Legislativa: Aspectos gerais** 112  
*Adela Duarte Alvarez*
- A Capacidade técnica do Poder Legislativo: O papel das consultorias institucionais legislativas** 124  
*José Guimar Cocco Junior*  
*Simone Fantucci*
- A Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo: trajetória e identidade** 158  
*Fátima Elisabete Pereira Thimoteo*  
*Fernanda Graziella Cardoso*  
*Leonardo Barbagallo*  
*Roberto Eduardo Lamari*  
*Roberto Tadeu Noritomi*



# Reportagens



**Casa Sem-Teto, criação da  
cenógrafa Nazaré Brasil**

### **Perfil**

**Um bicampeão mundial  
no Parlamento**

*Sândor Vasconcelos*

### **Habitação**

**A luta pela cidade**

*Fausto Salvadori Filho*

### **Entrevista**

**Uma vila democrática**

*Rodrigo Garcia*

### **Mobilidade**

**Um projeto para  
o trânsito paulistano**

*Sândor Vasconcelos*

### **Cultura**

**Quilombos de palavras**

*Fausto Salvadori Filho*

### **DESTAQUES**

Um palácio com muitas artes

Visitação de escolas ensina  
cidadania

Consultores explicam conjuntura  
econômica em boletins

Prêmio Paulo Freire incentiva  
qualidade do ensino

# Um bicampeão mundial no Parlamento

**Das lutas de boxe às urnas paulistanas, Eder Jofre poucas vezes saiu derrotado**

SÂNDOR VASCONCELOS  
sandor@camara.sp.gov.br

Quando os preparativos para a entrevista com o ex-vereador paulistano e boxeador duas vezes campeão do mundo Eder Jofre começaram, ficou evidente o quanto o *Galinho de Ouro* deixou ótimas lembranças nos funcionários da Câmara Municipal. Assim que souberam que Eder seria o personagem deste perfil, servidores que conviveram com ele fizeram questão de enviar um abraço ou mandar os cumprimentos.

É praticamente impossível falar seriamente com o Galinho. Quando liguei para marcar a entrevista, ele fez piada com o meu nome, com o dia da semana, com o horário do encontro... Eder conversou com a *Revista do Parlamento Paulistano* no prédio onde vive, no bairro dos Jardins, e na academia em que treina três vezes por semana, durante uma hora. Na chegada ao treino, é recepcionado pelos manobristas e porteiros como um velho amigo e distribui sorrisos e brincadeiras.

Aos 76 anos e ótima forma, com 60 quilos, o ex-campeão pega pesado nas pancadas distribuídas no saco de areia. Faz exercícios aeróbicos e pula corda como um garoto, instruído pelo seu treinador pessoal, Harry Rosemberg. Em meio aos aparelhos, Rosemberg pergunta a um aluno: “Sabe quem é?”. O rapaz, com os olhos arregalados e sem acreditar, arrisca: “Eder Jofre?”. Na despedida, passa pelo boxeador e agradece “por tudo o que fez pelo Brasil”.

---

**“O maior trunfo era o nome do Eder”**

---

Admiração e gratidão são sentimentos comuns dos brasileiros para com o ídolo, cuja trajetória começou na Rua do Seminário, no bairro da República, região central de São Paulo, passou pelos ringues do mundo

**Jofre foi vereador em São Paulo durante quatro mandatos**



CAMPAÑA  
MGM



encontrar amigos  
e conhecer a uma  
cidade para esquiar  
em New York City.



todo, nos quais Eder conquistou os títulos de campeão das categorias galo e pena, e teve capítulo escrito no Palácio Anchieta, onde Eder foi vereador durante quatro mandatos.

## Desafio na CMSP

A carreira política de Eder Jofre começou em 1982, quando se elegeu vereador suplente pelo extinto Partido Democrático Social (PDS). “Eu já era bem conhecido, por ser campeão mundial”, explica. “Resolvi aproveitar essa fama para me candidatar e poder ajudar o povo.” Segundo Eder, mesmo sem o cargo, já atuava como político: “Arrumava emprego, remédio”, conta. “Ficava com dó, então dava dinheiro”, lembra.

A base eleitoral era os bairros Jardins, Saúde e Vila Mariana. Tinha força, também, no Parque Peruche, distrito da Casa Verde, onde Eder viveu a infância “nadando na biquinha d’água, onde lavavam roupa, jogando futebol no campo de terra, empinando barrilete (ou pipa, papagaio) e correndo atrás de balão”, sem a violência atual. “Ladrão era o que roubava fruta”, recorda-se, às gargalhadas.

Segundo Eder, as campanhas eram feitas no corpo a corpo. “Quando ia o candidato a prefeito, eu ia junto”, lembra. A presença nos compromissos sociais também era obrigatória:

**Aos 76 anos, o ex-pugilista treina três vezes por semana**

“O político tem que aparecer, então ia a aniversário, casamento”. Para Eder, o político precisa ser uma espécie de ídolo. E ele era, graças ao esporte. “Devo muito ao boxe pela votação que tive”, reconhece.

“As campanhas eram baratas”, conta Osmar de Oliveira, assessor parlamentar durante a trajetória de Eder na Câmara. “Ele não gostava de aceitar dinheiro de fora e uma vez teve até que dar explicação ao TRE (Tribunal Regional Eleitoral) por conta dos baixos valores”, lembra. “O maior trunfo era o nome do Eder e uma equipe que trabalhava muito, havia dedicação total”, orgulha-se.

Quando estava para assumir o cargo de vereador pela primeira vez, em 11 de outubro de 1983, no lugar do titular Nelson Guerra Júnior, circulou o boato de que não poderia ser empossado porque teria assinado uma ficha de filiação ao PMDB. Osmar lembra a his-



Fotos: Gute Garbelotto/CMSP





Eder foi convidado a seguir carreira artística, mas optou pelo boxe; na foto, algumas de suas obras

tória: “Houve essa conversa de que o Eder havia assinado outra ficha de filiação, o que nunca existiu”, conta. “Aí ameaçaram não dar posse, alegando que havia trocado de partido após ser eleito suplente pelo PDS”. Para se defender, Eder recorreu ao locutor Sílvio Luiz, que tinha um programa na TV Record. “O Sílvio mandou um câmara e nós fingimos fazer uma denúncia”, lembra Osmar, aos risos. “Arromamos a situação e, no fim, o Eder foi empossado.” Há quem diga, entretanto, que a tal ficha existiu, mas foi rasgada por um assessor de Eder.

A trajetória parlamentar durou até o ano 2000, pois Jofre não conseguiu a reeleição. Osmar aponta as causas do insucesso nas urnas: “Ele já não que-

ria mais, estava cansado”, conta Oliveira, e complementa: “Aí a revista *Veja* publicou uma matéria em que aparecia uma foto do Eder, dizendo quais vereadores não fariam falta, que ele não tinha projeto apresentado”, lembra. “A edição saiu um pouco antes das eleições e não tivemos tempo para responder.” Segundo Osmar, a maior preocupação de Jofre foi com sua equipe, que ficaria desempregada.

## Boas ideias

A respeito da experiência de 18 anos como vereador paulistano, Eder Jofre classifica como “muito boa”. Não tem muitas lembranças sobre a época, mas reconhece que as maiores dificuldades eram “os colegas



**Eder criou sua própria logomarca em 1959**

**Eder Jofre na pista do Clube Espéria, em São Paulo, como peso-pena**

que não apoiavam alguns projetos porque eram muito bons". Era bastante querido; o ex-vereador Brasil Vitta chamava-o de "meu menino".

Na política, o campeão afirma que seu maior ídolo é o líder comunista Luís Carlos Prestes (1898-1990), "pela sua história de vida, pelas coisas que fez e pela coragem como defendia a sua luta". Os contatos mais próximos eram com os ex-vereadores Arnaldo Madeira, Paulo Kobayashi e Ana Maria Quadros. Adorava o governador Mário Covas (1930-2001) e admira o senador Eduardo Suplicy, que também era boxeador. Com o vereador Goulart (PSD), brincava bastante em relação aos times. Eder é são-paulino e Goulart torce pelo Corinthians.

Houve, porém, algumas más recordações. "Também tinha inveja, a disputa de quem iria fazer o melhor projeto", lamenta. Entretanto a convivência com os colegas parlamentares, no geral, foi positiva. "Somente

com um ou dois eu não conversava direito, porque eram metidos, só eles eram os bons, mas de resto com todos me dei bem", conta. De acordo com o ex-vereador, sua maior decepção na política é ver o membro de um partido fazendo tudo para prejudicar colegas adversários.

---

## **"Diziam que era louco, de tanta pancada na cabeça"**

---

Sobre o período parlamentar, Eder destaca, também, a cobrança do povo. "Eu havia sido campeão mundial, era conhecido em quase todo o mundo e o pessoal pensava que eu podia tudo, que era o dono da Câmara", explica. "Paravam na rua, cumprimentavam e faziam os pedidos." Por isso, o campeão do esporte chamado de "a nobre arte" precisou também ser um artista para "atender aos pedidos e às reivindicações".

Osmar de Oliveira aponta que as principais virtudes de Eder foram a fidelidade e o respeito aos colegas e às determinações do partido. "E ele teve muito prejuízo por isso, fazia o que o partido determinava, nunca quis levar vantagem do cargo", revela. "A assessoria ficava pê da vida, mas ele seguia suas convicções", enaltece Osmar. O ex-assessor conta, também, que havia muito preconceito porque



Zaca Feitosa/Jornal do Brasil

Eder não tinha formação acadêmica, sendo perseguido, inclusive, pela imprensa.

“O Eder defendia o monotrilha, aí vinha a imprensa e publicava que ele queria os bondes de volta”, relembra Osmar. “Aí hoje o monotrilha vai ser construído.”

O ex-assessor lembra outros projetos de Jofre. “Ele sugeria a pintura de cor diferente dos ônibus de acordo com cada região, tiravam sarro e hoje isso foi colocado em prática”, aponta. “Tinha um projeto muito parecido com o que são os CEUs de hoje, defendia que fosse proibido fumar em locais públicos”, recorda. “Quando íamos a um local fechado e alguém estava fumando, ele solicitava que fossem falar com a pessoa para apagar o cigarro.”

Outra bandeira levantada por Eder era a da fila preferencial para idosos em bancos, hoje uma realidade. “Não digo que ele era um visionário, mas um cara simples que conheceu o mundo todo e armazenava as informações para tentar aplicar aqui no Brasil”, analisa Osmar. “Mas diziam que ele era louco, de tanto tomar pancada na cabeça”, lamenta.

Perguntado sobre qual projeto gostaria de ver aprovado se fosse vereador hoje, Jofre revela que teria como principal meta fazer com que em cada bairro de São Paulo houvesse um centro esportivo para que a juventude pudesse treinar e, segundo ele, “deixar a agressividade apenas no ringue”.



Arquivo pessoal

## Nascido no ringue

As raízes de Eder Jofre misturam o sangue argentino do pai, José Aristides Jofre, e a origem brasileira da mãe, Angelina Zumbano, cuja família era de Mococa, interior de São Paulo, mas estabeleceu-se em São Paulo. Aristides *Kid* Jofre chegou ao Brasil em 1928 para lutar boxe e juntar-se ao irmão Armando, o *Kid Pratt*, para tocar uma academia montada no Palacete Santa Helena, na Praça da Sé. Angelina pertencia a uma família de boxeadores. Em 7 de novembro de 1933, as duas dinastias se juntaram, gerando os filhos Lucrécia, Eder, Dogalberto e Mauro.

Após as lutas, o pai, *Kid* Jofre, preparava os curativos; ao fundo, a esposa, Cidinha

Eder Jofre nasceu em 26 de março de 1936, trazido ao mundo pela parteira dona Rosa, em procedimento realizado no quarto dos pais, exatamente ao lado da academia de boxe em que Kid Jofre era treinador, na República. O nome é uma homenagem a Frank Eder, pseudônimo utilizado pelo tio Waldemar Zumbano nas lutas. Já nos primeiros anos, o pai o incentivava a assistir aos treinos e até mesmo a bater no saco de areia.

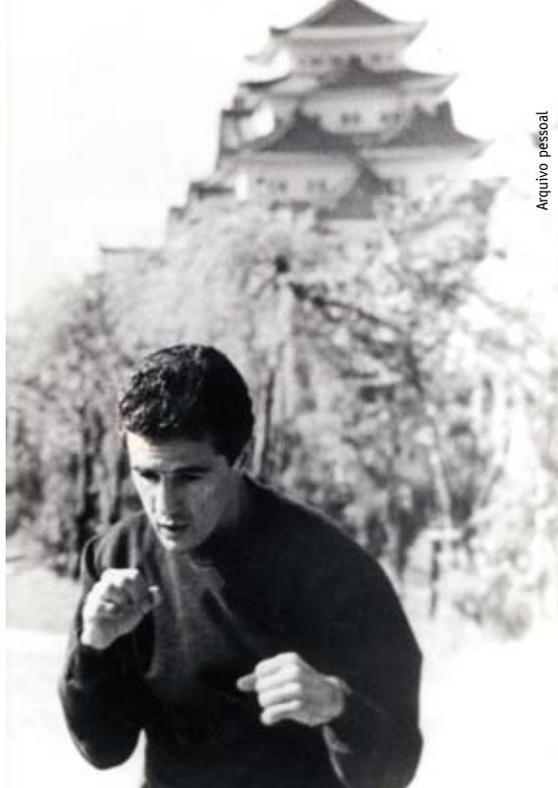
---

## Quase escapou do boxe para virar pintor

---

A primeira luta de Eder para o público aconteceu quando tinha três anos, contra sua irmã Lucrecia Maria Jofre, dois anos mais velha, numa exibição idealizada por empresários de Santos, antes dos combates principais da noite. Mesmo com tudo indicando que seguiria no boxe, chegou a pensar em fazer carreira em outro esporte. “Quería jogar futebol, de ponta-esquerda”, revela. “Cheguei a ser artilheiro do time do Parque Peruche muitas vezes, por esse motivo eu falava que precisava jogar futebol, mas ninguém apoiava.”

Além disso, havia a pressão da família, que sonhava ter um membro campeão do mundo. “Meu pai queria que



Arquivo pessoal

eu lutasse boxe”, conta. “Fui escolhido pela família, pelos meus tios, nasci em uma academia, pegavam-me no colo pra eu bater no saco de areia e no *pushing ball* e eu fui pegando gosto”, justifica Jofre.

Além do futebol, Eder quase escapou do boxe para seguir em outro tipo de arte, pintura e desenho. Segundo sua biografia *O Galo de Ouro*, escrita por Henrique Mateucci, aos onze anos Jofre estudou no Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo. Pouco antes de se tornar pugilista, chegou a ser observado pelo pintor Clóvis Graciano (1907-1988), que se surpreendeu com seus trabalhos e propôs ajudar-lhe a aprimorar a técnica, o que acabou não ocorrendo.

**Eder treina em Tóquio, em 1963, para enfrentar Katsutoshi Aoki**

Eder também frequentou o estúdio do professor Walter Branco, mas desistiu. Depois, já como campeão de boxe, mais uma vez recebeu proposta para virar artista, feita pelo amigo e artista plástico Aldemir Martins (1922-2006). Novamente, optou pela nobre arte.

## O maior do mundo

Na noite de 15 de março de 1953, o Galinho estreou no circuito amador de pugilismo. “Com 16 anos, disputei o primeiro campeonato do Sesi e fui campeão. Aí, ganhei torneios da Gazeta, Novíssimos, Novos, Paulista e Brasileiro.” No total, foram sete títulos nos nove primeiros meses.

Em 1956, disputou os Jogos Olímpicos de Melbourne, na Austrália, perdendo nas quartas-de-final para o chileno Cláudio Barrientos, que levou o bronze. “No Brasil, ganhei de todo mundo para ser escolhido para disputar a Olimpíada. Cansei horrores de viajar para a Austrália, passei mal. Não consegui me adaptar e perdi por pontos”, lamenta. Dois anos depois, o chileno enfrentou Eder em São Paulo e perdeu por nocaute. Por esse motivo, Jofre crê que poderia ter subido ao pódio olímpico: “Se eu estivesse em condições físicas boas, teria ganhado.”

A primeira conquista mundial veio em 1960, contra o mexicano Eloy Sanchez, pela categoria galo. No sexto assalto do combate realizado em Los

Angeles, em 18 de novembro, mandou o adversário à lona. Segundo o Galinho, sua maior alegria no esporte ocorreu naquele dia: “Meu irmão Dogalberto, que já faleceu, subiu no ringue e falou ‘eu sou irmão do campeão do mundo’, vibrando”, recorda Eder, emocionado. “Aí eu pensei: p..., sou eu!”

Após ser o primeiro brasileiro campeão mundial de boxe, Eder Jofre casou-se no civil, em 21 de abril de 1961, com Maria Aparecida Jofre, a Cidinha, sua companheira até hoje. Em 18 de janeiro de 1962, unificou os títulos dos galos, vencendo o irlandês Johnny Caldwell, reconhecido pela União Europeia como o legítimo campeão mundial. Ganhou por nocaute no décimo assalto, em São Paulo. Eder tornou-se, então, o maior peso-galo do planeta.

A primeira derrota como profissional foi perante o japonês Masahiko *Fighting* Harada, em maio de 1965, no Japão, acarretando a perda do título mundial. Na revanche, em junho de 1966, novamente o brasileiro foi superado. O segundo revés é



**Ilustração feita por Eder para sua biografia *O Galo de Ouro***

**Jofre unificou os títulos dos galos contra o irlandês Johnny Caldwell**



Arquivo pessoal



## As lutas de Eder, o vereador

Eder Jofre foi eleito vereador de São Paulo pela primeira vez em 1982, como suplente, pelo Partido Democrático Social (PDS), com 20.542 votos. Ocupou as cadeiras dos titulares Nelson Guerra Junior, João Aparecido de Paula, Celso Matsuda, Osvaldo Giannotti e Alfredo Martins de 1983 a 1988, quando foi eleito, novamente pelo PDS, com 9.541 votos, assumindo uma cadeira de titular em 1989.

Naquele mesmo ano, filiou-se ao recém-criado Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No pleito seguinte, em 1992, também pelo PSDB, elegeu-se com 14.565 votos e ocupou o cargo de titular até 1996, quando foi eleito suplente mais uma vez pelo PSDB, com 11.105 votos, e substituiu os titulares Roberto Tripoli e Alberto Hiar (Turco Loco) até o ano 2000. Na eleição daquele ano, conheceu uma de suas poucas derrotas na vida.

Durante o trabalho como parlamentar, foi membro da Comissão de Educação, Cultura e Esportes e da Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica. Também foi presidente da Comissão de Atividade Econômica.

Entre os principais projetos que Eder conseguiu aprovar no parlamento paulistano, estão os relativos à educação e ao esporte. A Lei 11.118/91

criou o Conselho Municipal de Esportes (Comesp). A 11.383/93 determinou que as atividades desenvolvidas nas academias paulistanas fossem supervisionadas por um profissional de educação física e que os praticantes apresentassem exame médico prévio.

Outra lei de grande importância foi a 12.093/96, que tornou obrigatória a manutenção de Unidades de Atendimento Médico Móveis com equipamentos de primeiros-socorros, equipe multiprofissional de saúde e dispositivos adequados para remoção nos estádios de futebol, ginásios esportivos e locais de grande concentração de pessoas.

Eder é autor, também, do projeto de lei que instituiu o Troféu São Silvestre, concedido aos vencedores da Corrida Internacional que é realizada no último dia do ano nas ruas de São Paulo.

No campo da administração pública, é de autoria de Eder o projeto que culminou com a Lei 11.351/93, que obriga o Executivo Municipal a honrar os contratos firmados em administrações anteriores, estabelecendo critérios. Eder também é autor do projeto que criou a Lei 11.603/94, autorizando a utilização de gás natural como combustível na frota de veículos oficiais, no transporte público e coletivo de passageiros.



considerado pelo brasileiro como a maior decepção na carreira: “Eu bati mais, me posicionei melhor”, lembra. “Foi a segunda luta, já sabia mais sobre ele e, para mim, eu tinha ganhado a luta”, avalia.

A rotina e o treinamento rígidos para se manter abaixo dos 53,5 quilos (limite máximo para um peso-galo) tornavam quase insuportável a vida de Eder, que passava fome e sede dias antes das lutas. “O peso era meu maior adversário”, declara. “Era vegetariano, comia muita macarronada, arroz e feijão, além dos doces, meu ponto fraco”, admite. Além disso, os inúmeros compromissos e as duas derrotas fizeram com que Jofre decidisse

parar de lutar, aos 30 anos, para curtir a aposentadoria.

## O empresário perito em Bach

O descanso de Eder Jofre durou três anos. Com as finanças comprometidas e o público pedindo seu retorno, a ideia de voltar aos ringues amadurecia. O empurrão decisivo veio em uma tarde em que Eder cochilava após o almoço e foi acordado pelo filho Marcel com uma pergunta direta, sem chance de defesa: “Pai, você não trabalha?”.

A volta aos ringues aconteceu na categoria peso-pena, cujo limite é de 57,2 quilos. “Quando foi para outra catego-

**Fernando Henrique recebe do vereador Eder o Diploma de Gratidão da Cidade de São Paulo, em 1985**

# TRAJETÓRIA VENCEDORA



**1936**

Estreia no circuito amador, no torneio do Sesi

**1956**

Primeira luta profissional contra o argentino Raul López, em 26 de março

**1960**

Casa-se em 21 de abril com Maria Aparecida Jofre

Nasce em São Paulo no dia 26 de março, na República

**1953**

Disputa a Olimpíada de Melbourne, na Austrália

**1957**

Conquista o título mundial dos galos contra Eloy Sanchez

**1961**

ria, meu pai sentia-se mais forte, dizia que estava em sua plenitude”, revela Marcel. O retorno contou com a participação de um grande amigo, o também ídolo nacional maestro João Carlos Martins, que se tornou um dos empresários de Eder. “Quando moravam na Alameda Casa Branca, meus avós eram vizinhos dos pais do maestro”, conta Marcel, explicando a origem da amizade.

O então pianista Martins era um dos maiores intérpretes de Johann Sebastian Bach.

Num jogo de futebol realizado no Central Park, em Nova York, teve uma queda e seu braço foi atingido por uma pedra. A lesão comprometeu os nervos e a cirurgia pela qual passou não foi bem-sucedida. Impedido de tocar, resolveu afastar-se completamente da música e escolheu o mundo do boxe como refúgio.

---

**Nunca sofreu um nocaute**

---



Unifica os títulos dos galos, contra Johnny Caldwell

**1969**

Vence José Legrá, em Brasília, e torna-se campeão mundial dos penas

**1976**

Anuncia a despedida dos ringues no dia 16 de fevereiro, aos 40 anos

**1983**

**1962**

Primeira luta na categoria peso-pena, contra Rudy Corona

**1973**

Última luta como profissional, contra o mexicano Octavio Famoso Gómez

**1977**

Assume pela primeira vez como vereador, em 11 de outubro

Na nova categoria, Eder Jofre realizou 14 lutas, vencendo todas, até enfrentar o cubano campeão mundial José Legrá, em Brasília, em 5 de maio de 1973. Ganhou por pontos, após 15 assaltos, conquistando o mundo pela segunda vez. Marcel Jofre descreve como foi ver o pai bicampeão: “Antes do anúncio do resultado, fui para o vestiário, para ser poupado em caso de derrota. A TV Tupi, que estava cobrindo o evento, veio até mim e pediu para falar alguma coisa e eu fiquei completamente tra-

vado, só chorava, e o microfone na minha frente”, revela Marcel. “Meu pai entra no vestiário e fala: ‘Isso é para você.’”

A emoção daquela noite ajudou a mudar os rumos profissionais de João Carlos Martins. Em depoimento ao programa *SportV Repórter*, ele afirmou: “Quando vejo o juiz levantar a mão do Eder, eu falo ‘Esse homem voltou e eu não tentei o piano de novo, sou um covarde’”. Segundo o maestro, no dia seguinte comprou um piano, reformulou o modo de dedilhar

e um ano e meio depois se apresentava novamente no Carnegie Hall, em Nova York.

Após o título, Eder fez mais 10 lutas, vencendo todas. Perdeu o pai, Aristides, em 24 de março de 1974, dois dias antes de o Galinho completar 38 anos. “Quando meu avô morreu, meu pai desanimou de continuar no boxe, porque havia perdido o pai, amigo e treinador de toda a vida”, revela Marcel.

Dois anos depois, faleceu o irmão Dogalberto, que Eder pretendia convidar para ser seu novo treinador. O golpe acabou de vez com o ânimo de Jofre, que entregou à imprensa sua “carta de despedida ao povo brasileiro” no dia 16 de fevereiro de 1977, aos 40 anos, após construir um cartel oficial de 78 lutas, 72 vitórias (sendo 50 por nocaute), quatro empates e duas derrotas, sem nunca ter sofrido um nocaute.

Algumas fontes dizem que Eder teve, na verdade, 81 lutas e 75 vitórias. Independen-

temente dos números, o Galinho de Ouro registrou seu nome na história. Está no *hall* da fama ([www.ibhof.com](http://www.ibhof.com)) ao lado dos ídolos Joe Louis e Muhammad Ali e de lendas como George Foreman, Joe Frazier, Sugar Ray Leonard, Rocky Marciano e Mike Tyson. Especialistas e ex-lutadores apontam-no como o melhor pugilista nascido no Hemisfério Sul. Ex-adversários o reverenciam. Harada, único a ganhar de Eder, disse que o brasileiro foi o maior contra quem já lutou e que entrou em pânico quando soube que o enfrentaria.

Hoje, o ex-campeão vive sua rotina nos Jardins, ao lado da esposa. O casamento deu-lhes os filhos Marcel e Andréa e os netos Eder Jofre Neto, Axel Damiã Martinez e Lanika Jofre. Sai pouco e costuma ver TV. Não acompanha o boxe e acredita que querem acabar com o esporte que, segundo ele, é uma forma justa de extravasar e contribui para diminuir a violência. “São dois

**Eder recebe o título de Cidadão Emérito do vereador Brasil Vita, em 1979**



Arquivo CMSP



pesos e categoria iguais, tem um juiz e os jurados”, explica. “Você sai do ringue tranquilo, não quer saber de confusão”. E lança a pergunta: “Qual lutador de boxe profissional sai por aí brigando?”.

Há quatro anos, foi criado o Instituto Eder Jofre, atualmente gerenciado pelo filho Marcel e voltado à prática esportiva, com aulas de ginástica, vôlei adaptado, surfe, entre outros. As atividades são possíveis graças a convênios com o Estado e leis de incentivo.

Para os brasileiros, mais que um esportista vitorioso, Eder é um exemplo de compaixão (chegava a ir ao vestiário dos adversários para saber se estavam bem), de um político simples, mas com boas ideias, e de uma generosidade fora do comum. Um trecho de sua carta de despedida o resume bem: “Se eu pudesse, partiria meu cinturão de ouro em cento e vinte milhões de pedaços”. Segundo o Galinho, para distribuir uma pequena parte a cada brasileiro que esteve com ele em seu *corner*. ■

**O ex-pugilista é homenageado pela Rosas de Ouro em 2000**

## SAIBA MAIS

### Livro

O Galo de Ouro: A História de Eder Jofre. Henrique Matteucci. Editora Soma, 1979.

### Filme

Quebrando a Cara. Ugo Giorgetti, 1986.

# A luta pela cidade

**Mesmo ganhando mais, população de baixa renda ainda batalha pelo direito à moradia**

FAUSTO SALVADORI FILHO  
fausto@camara.sp.gov.br

“É a coisa mais triste do mundo você não ter um teto para pôr os seus filhos embaixo”, afirma Cristina de Almeida Coutinho, 55 anos e diarista desde os 8. Na manhã de 6 agosto, ela permanece de pé na calçada da Avenida Ipiranga, a uma quadra da São João, observando a desocupação do prédio onde há poucas horas ainda morava com o marido e os três filhos. Fazia dez meses que ela e outras 130 famílias ligadas à Frente de Luta por Moradia (FLM) haviam ocupado o edifício, um dos 290 mil imóveis desabitados na capital paulista. “Até uns anos atrás, eu pagava aluguel lá em São Mateus. Aí não tive mais condições de pagar, fui despejada e minha vida virou essa: despeja aqui, despeja acolá e nunca consigo um lugar”, continua Cristina. Todos os moradores estão agora na calçada, amontoados em meio a estrados de camas, máquinas de lavar, fogões e os policiais militares que coordenam a reinte-

gração de posse solicitada pelo proprietário do imóvel abandonado. Cristina olha para a filha de 27 anos – portadora de deficiência mental, caminhando de um lado para outro em meio aos destroços do quinto despejo enfrentado pela família – e chora.

---

## Casa é mais que um teto e quatro paredes

---

Ao lado dela, a cozinheira Ana Cláudia Gabriel dos Santos, 47 anos, outra veterana de despejos, conta que deixou os filhos na casa de uma amiga. “Eles têm medo só de ouvir falar em reintegração de posse. Ficaram com trauma depois que a polícia tirou a gente de um prédio debaixo de cassetete e spray de pimenta”, afirmou. Na mesma calçada, a meia quadra da esquina mais conhecida de São Paulo, deitada sobre as próprias





CCL3/CMSP

**Silmara, grávida,  
é despejada na  
Avenida Ipiranga**

malas e enrolada numa bandeira do Brasil, Silmara Pereira Lima, 33 anos, faz uma promessa: “Eu tenho uma filha de 14 anos. Eu tenho um bebê a caminho. Enquanto estiver suspirando eu vou lutar por uma casa”. Ela entende de perdas: antes de se juntar aos sem-teto, Silmara vivia perdendo tudo o que tinha a cada enchente que invadia o seu barraco, numa favela da zona sul. Também entende de luta: mesmo sem ter onde morar, usa o que ganha como auxiliar de serviços gerais para pagar uma faculdade de enfermagem.

Gente como Cristina, Ana e Silmara, que junta os filhos e vai ocupar antigos prédios vazios, enfrentando o medo de

apanhar da polícia e o risco de ser despejado a qualquer momento – tudo para tentar fugir da “coisa mais triste do mundo” – faz parte da segunda geração de movimentos de luta por habitação, aparecida na virada do século. “Enquanto os movimentos dos anos 80 adotavam a construção de casas em mutirão como sua principal atividade, os movimentos de sem-teto surgidos a partir dos anos 90 vêm de uma base social mais empobrecida e realizam ocupações não apenas para protestar, mas também para morar nos imóveis ocupados”, explica o sociólogo Edson Miagusko, autor do livro *Movimentos de Moradia e Sem-Teto em São Paulo*.

## Escasso e precioso

É uma gente sem casa que continua a fazer parte da vida nas cidades, apesar de todos os avanços sociais registrados pelo Brasil nos últimos anos. “O crescimento da renda não levou ao crescimento do acesso à terra. Entre 2000 e 2010, enquanto a renda do brasileiro cresceu 12,9%, a população que mora em favelas aumentou 75%”, aponta o engenheiro urbanista Luiz Kohara, pesquisador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Olhando para os perences dos sem-teto colocados sobre a calçada da Avenida São João naquela manhã de agosto, dava para notar que muitos já haviam conquistado acesso a diferentes tipos de eletrodomésticos e alguns, como Silmara, podiam até pagar por um cur-

Kohara:  
“Crescimento  
de renda não  
melhorou  
acesso à terra”

so superior, mas continuavam sem um lugar onde abrigar suas vidas. Conforme pesquisa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) divulgada em 2012, 62% das famílias de São Paulo não têm condições financeiras de comprar um imóvel, por conta dos preços altos.

---

## "Enquanto suspitar, vou lutar por uma casa"

---

“Sempre foi assim. Quando há um momento de melhoria econômica, os mais pobres conseguem adquirir alguns bens duráveis, como eletrodomésticos ou, no máximo, um automóvel, mas enfrentam uma série de obstáculos para adquirir uma casa”, afirma o arquiteto João Sette Whitaker Ferreira, coordenador e pesquisador sênior do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Ele lembra que estudos realizados nos anos 80 já apontavam que os moradores das favelas compravam televisores e geladeiras, mas continuavam a viver nos barracos. “A casa é um bem que está atrelado à terra. E terra, no Brasil, é o bem mais precioso desde as capitânicas hereditárias.”

Isso acontece porque as regras de mercado para casas



Gute Garbelotto/CMSF



Gute Garbelotto/CNSP

**Fábio,  
sem-teto:  
“A gente deu  
vida a esse  
lugar”**

e apartamentos são diferentes daquelas que valem para outros produtos. Se há mais gente com dinheiro para pagar por tevês ou celulares, o mercado pode se encarregar de baratear os preços fabricando mais produtos, mas o mesmo não ocorre com imóveis, que não podem ser fabricados com a mesma facilidade. Quem compra um imóvel não compra apenas um teto e algumas paredes, compra também o saneamento básico, a rua asfaltada, a padaria da esquina, a escola do filho a algumas quadras, o metrô que passa logo ali – vários itens de infraestrutura que entram na conta final do preço que é pago pelo comprador. “O imóvel é um produto escasso e pouco reprodutível, porque tem grudado nele um pedaço de terreno, e o espaço urbano não é algo que se reproduza facilmente”, define Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins, coordenadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da

FAU-USP. “E, quando há mais gente procurando por um bem que é escasso, o preço acaba subindo.”

É por isso que os tempos de vacas gordas da economia brasileira e as medidas de estímulo adotadas pelo Estado – como o projeto Minha Casa, Minha Vida, e os empreendimentos para a Copa do Mundo e a Olimpíada – em vez de democratizar o acesso aos imóveis, levaram a uma disparada nos preços que afastaram ainda mais a população de baixa renda do mercado imobiliário. Em São Paulo, os valores aumentaram 132% entre 2008 e 2012, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

---

## Ocupações são políticas, diz proprietário

---

Ao mesmo tempo, aumentaram os lançamentos imobiliários para as rendas mais altas: em 2008, o mercado privado lançou 23.295 imóveis com valores acima de R\$ 150 mil, número que saltou para 30.105 em 2010. E os lançamentos para os mais pobres, que já eram minoria, caíram ainda mais: se em 2008 foram lançados 4.978 imóveis que custavam menos de R\$ 100 mil, dois anos depois o número caiu para 884, segundo dados do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação



e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi) que constam do Plano Municipal de Habitação.

## Guerra pela terra

Na guerra pelos espaços da cidade, a alta no preço dos imóveis, além de dificultar o acesso dos mais pobres a casas e apartamentos, pode expulsar comunidades pobres de determinados locais que de um dia para o outro entram na rota dos grandes lançamentos.

A expulsão pode ser pacífica, pela força do dinheiro, como ocorre com os moradores do Jardim Panorama, zona sul. Segundo matéria da repórter Laura Capriglione, publicada na

*Folha de S. Paulo* de 16 de outubro, uma empreiteira de luxo passou a comprar barracos da comunidade, localizada ao lado do shopping Cidade Jardim, levando seus moradores a se mudar para a periferia.

Outro jeito de expulsar gente pobre que vive em áreas enriquecidas é pela via judicial. É o que pode ocorrer com 237 famílias que vivem desde 2007 na Comunidade Mauá, um prédio particular de seis andares da Rua Mauá, na Luz. Elas contam que encontraram o prédio abandonado e cheio de lixo, servindo de casa para ratos e baratas. “Tiramos caminhões de entulho daqui”, conta Fábio Diau, 28 anos, descarregador de caminhões e cantor

**Ocupação**  
Mauá: famílias ameaçadas de despejo



de forró, que vive num quarto da ocupação com a mulher e os dois filhos, de 2 e 5 anos. Ali, os sem-teto criaram um sistema de organização comunitária, em que cada andar tem um representante e as decisões são tomadas em assembleia.

Há lojas e um pequeno restaurante, geridos pelos moradores, e o local recebe eventos culturais, como a gravação do premiado clipe *Mil Faces de um Homem Leal*, dos Racionais MC's, sobre Carlos Marighella, realizada no pátio da ocupação. “A gente deu vida a esse lugar. Uma vida que nem o governo e nem o proprietário conseguiram dar”, diz Fábio.

Mas o bairro da Luz, antes símbolo da degradação enfrentada pelo centro de São

Paulo, passou a ser visto com outros olhos pelo mercado na última década, quando a região voltou a atrair moradores. Segundo dados de Kohara e Kazuo Nakano, apresentados durante seminário promovido pela Escola do Parlamento na Câmara Municipal, a partir do ano 2000 a população do centro deixou de cair e aumentou 15% em relação à década de 90. Os moradores da Ocupação Mauá sentiram os efeitos dessa valorização quando se preparavam para comemorar os cinco anos de permanência no edifício, data em que ganhariam direito à posse do imóvel por usucapião, conforme prevê o Código Civil. Dias antes do aniversário tão esperado, contudo, as famílias receberam

**Para Secovi,  
falta de  
estoques  
prejudica  
habitação**

uma notificação informando que o proprietário havia pedido a reintegração de posse na Justiça. “Quando ocupamos, o dono não fez nada. Mas depois a região central começou a se valorizar e ele se interessou”, conta Nelson da Cruz Souza, 51 anos, militante do Movimento de Moradia da Região Central, um dos grupos responsáveis pela ocupação.

Em entrevista ao site Edifícios Abandonados, o dono do edifício, Leon Sznifer, afirma que a ocupação é uma ação política. “Os que estão à testa das invasões têm relações políticas e servem de instrumento de obtenção de votos”, afirmou. “Se existe falta de moradia, é obrigação do Estado dar guarida.” Para ele, os invasores “são pessoas que não têm condições e intenções de ter um trabalho, de fazer uma moradia, e dizem que não têm dinheiro para comprar um terreno”.

O processo agora corre nos tribunais, onde as ocupações populares costumam enfrentar dificuldades para emplacar suas demandas. “Nós vivemos numa sociedade muito patrimonialista. O Judiciário tem muita resistência a reconhecer a função social da propriedade, embora seja um princípio básico, previsto na Constituição. É como se o direito à propriedade estivesse acima de todos os outros”, afirma a defensora pública Anai Arantes Rodrigues, coordenadora do Núcleo de Habitação e

Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que defende a Ocupação Mauá. “Se a Justiça tirar o prédio daquelas famílias que cuidaram do lugar e fizeram sua vida ali, vai ser um retrocesso enorme”, afirma. “As políticas públicas precisam decidir se querem apenas criar áreas bonitinhas para valorização imobiliária ou se querem valorizar as pessoas que moram nos locais e têm uma história de vida lá.”

Outra área pobre que também se viu ameaçada pela valorização comercial dos seus arredores foi a favela do Jardim Edith, localizada no entroncamento das Avenidas Jornalista Roberto Marinho e Engenheiro Luís Berrini. O líder comunitário Gerônimo Henrique Neto, 70 anos, conta que quando chegou ao local, em 1971, aquilo era um brejo que “não interessava a ninguém”, a não ser à gente

**Rolnik:  
moradia digna  
é onde direitos  
são respeitados**





Ricardo Moreno/CNSP

**Bete França:**  
**falhas no**  
**traçado das Zeis**

pobre que não tinha outro lugar onde erguer os seus barracos. Com a chegada do século 21, o antigo brejo se transformou numa das regiões mais caras da cidade, e logo começaram as ameaças de despejo.

Lutando para se manter no bairro, a associação de moradores local conseguiu que a favela fosse incluída como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) dentro do projeto da Operação Urbana Água Espraiada, da Prefeitura. As Zeis são porções do território destinadas à população de mais baixa renda, que podem servir para a produção de habitações de interesse social (para quem tem renda de até 6 salários mínimos) e habitações de mercado popular (para rendas entre 6 e 16 salários mínimos).

A regulamentação, contudo, não resolveu o problema. “Houve um incêndio no mesmo

ano e começaram a remover as pessoas. Então, acionei a Defensoria e o Ministério Público. Em 8 de setembro de 2008, assinamos um acordo com a Prefeitura para assentar as famílias”, conta Gerônimo. Em 2009, os moradores deixaram temporariamente o local e passaram a receber Bolsa Aluguel, enquanto aguardam o governo paulistano construir prédios para 252 famílias da antiga favela. Foi a primeira vez que os recursos de uma operação urbana foram investidos na construção de casa para gente pobre. Gerônimo, contudo, lembra: “Precisamos entrar na Justiça para que a lei fosse cumprida”.

Operações urbanas, como a da Água Espraiada, são in-

## O que são

### Zeis – Zonas Especiais de Interesse Social

Parte do território destinado à população de mais baixa renda, para habitações de interesse social ou de mercado popular

### Habitações de interesse social

Para quem ganha até 6 salários mínimos

### Habitações de mercado popular

Para quem ganha de 6 a 16 salários mínimos

tervenções em que a Prefeitura vende a empresários a permissão para construir acima dos limites básicos definidos pela Lei de Zoneamento, por meio do leilão de Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs). A ferramenta é criticada por alguns urbanistas, como Whitaker, para quem as operações urbanas são “um instrumento perverso para favorecer o mercado imobiliário”. “A venda de estoque construtivo (número de metros quadrados que podem ser edificados em cada distrito) só vai funcionar nos bairros ricos, onde o mercado já tem interesse em construir. Ninguém vai querer comprar estoques no Jardim Damasceno”, afirma.

---

## “Houve um incêndio e começaram as remoções”

---

A superintendente de Habitação Popular da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), Elisabete França, afirma que o perfil das operações urbanas mudou. “As operações urbanas tinham um caráter rodoviarista. As pessoas gostavam de construir pontes, viadutos e vias, e essa tendência mudou. As próximas operações urbanas terão um índice de 25% a 30% de recursos destinados a habitações de interesse

social”, afirma a representante municipal. No caso da operação Projeto Nova Luz, está prevista a construção de 2 mil habitações sociais, destinadas a famílias com renda mensal de até 6 salários mínimos.

## Plano de Habitação

Ampliar o acesso à moradia digna, especialmente entre os mais pobres, é um dos principais desafios dos governos atuais. Dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, traçados em 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU), muitos consideram que o mais difícil de ser alcançado pelo Brasil é o Objetivo 7, que fala em assegurar a sustentabilidade ambiental, reduzindo à metade a proporção das pessoas sem acesso a saneamento e levando a uma melhoria significativa na vida

Caldana:  
“Mexer no preço da terra é tabu”





Mozart Gomes/CMSP

**Audiência pública debate Plano Municipal de Habitação**

## Duas versões para o Plano de Habitação

Depois de aprovar em primeira votação o Projeto de Lei 509/2011, da Prefeitura, que institui o Plano Municipal de Habitação, a Câmara Municipal realizou uma série de audiências públicas para debater o projeto de lei e os dois substitutivos que foram apresentados para modificar seu conteúdo, um de autoria do vereador Chico Macena (PT) e outro do próprio Executivo.

“Nosso substitutivo é a defesa de uma política de habitação de interesse

social e de moradia popular”, afirma Chico Macena. O substitutivo do vereador altera as faixas de renda de quem pode adquirir habitações de interesse social, de 0 a 6 para 0 a 3 salários mínimos, e faz o mesmo com as rendas destinadas às habitações do mercado popular, que, da atual faixa de 6 a 16 salários, passa a contemplar quem ganha de 4 a 10 salários mínimos. Outros itens do substitutivo preveem ampliar o papel do Conselho Municipal de Habitação no moni-

de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados do planeta. Um bom número deles está na cidade de São Paulo: segundo a Sehab, há 3 milhões de pessoas (ou 28% da população) vivendo nos chamados “assentamentos precários”, como favelas, cortiços e loteamentos irregulares.

O problema torna-se mais complexo quando se leva em conta que o direito à moradia vai muito além de um teto e quatro paredes. “O direito à moradia adequada é o direito

que tem toda pessoa, independente da renda, do sexo, da origem étnica, de viver num lugar onde todos os seus outros direitos humanos são respeitados: direitos à educação, saúde, segurança, meio ambiente”, explica a urbanista Raquel Rolnik, relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada. Para a Prefeitura de São Paulo, a moradia digna é entendida como uma ferramenta de inclusão social e territorial, que “garante a construção de cidadania a todos os moradores”.

toramento das ações da Sehab, além de ampliar o programa de regularização de cortiços, previsto na Lei Moura, que passaria a valer para toda a cidade, e não apenas para a região central.

O substitutivo do Executivo prevê a construção de habitações de interesse social e de mercado popular em regiões onde atualmente não é permitida. Entre os alvos, estão Zonas Predominantemente Industriais (ZPIs) que tenham sido abandonadas pelas indústrias e Zonas Especiais de Preservação Cultural (Zepecs) onde os imóveis que deveriam ter sido preservados acabaram demolidos. A proposta também amplia a possibilidade de edificar nas áreas de mananciais, buscando compatibilizar a legislação municipal com as duas leis estaduais que regulamentaram a ocupação nas Bacias Billings e Guarapiranga.

Nas audiências realizadas na Câmara, o substitutivo do Executivo recebeu críticas do Ministério Público, da Defensoria Pública do Estado e de enti-

dades da sociedade civil, que acusaram a nova versão do projeto de adotar uma forma disfarçada de modificar o zoneamento da cidade. “Ao acabar com as zonas industriais e permitir habitações do mercado popular em áreas de mananciais, este substitutivo é um ‘liberou geral’ para o mercado imobiliário”, afirmou a arquiteta Lucinda Lacrete, do Defenda SP. Uma exceção, entre os movimentos sociais, foi o Movimento dos Sem-Teto do Ipiranga (MSTI), que apoiou o projeto do Executivo. “O projeto permitirá a construção de habitações para 6 mil famílias num terreno da Petrobras que está ocioso”, justificou Maksuel José Costa, presidente do MSTI.

O secretário de Habitação, Ricardo Pereira Leite, afirma que o substitutivo do Executivo não mexe no zoneamento atual. “O substitutivo tem o condão de arrumar mecanismos adicionais para gerar base fundiária a novas habitações, sempre respeitando o zoneamento estabelecido”, diz.

---

## Resolver problema da habitação custa R\$ 56 bi

---

Estender o direito da moradia, digna e adequada, a todos os paulistanos é o objetivo do Plano Municipal de Habitação, um sistema de planejamento criado pelo poder municipal para definir as políticas habitacionais do Município ao lon-

go de quatro administrações, entre 2009 e 2024. Aprovado em primeira votação na Câmara em junho de 2012, o Plano faz um diagnóstico da situação habitacional na cidade e traça as ações que precisam ser desenvolvidas para zerar o déficit de moradias. Para resolver o problema da habitação em São Paulo, o programa calcula que será necessário construir um milhão de novos locais de moradia, até 2024, a um custo de R\$ 56,53 bilhões (*veja quadro na pág. 36*).

# O tamanho do problema

Como o Plano Municipal de Habitação prevê resolver o problema da moradia até 2024

Programas	Para quem	Famílias afetadas	Déficit (1)	Custo (em bilhões de R\$)
<b>Urbanização de favelas</b>	Moradores de favelas e assentamentos precários. Parte será removida para outras unidades habitacionais por estar em área de risco ou de obras de infraestrutura (esgoto/viário)	645.137	108.256	16,14
<b>Mananciais</b>	Moradores de áreas de proteção ambiental	172.068	21.681	3,53
<b>Revitalização de cortiços</b>	Moradores de cortiços. Parte será removida porque não caberá mais no antigo cortiço após a revitalização	80.389	12.058	1,11
<b>Requalificação de moradias</b>	Famílias que vivem em locais que precisam de reforma para serem salubres	161.491	0	0,32
<b>Subsídios ao aluguel</b>	Na Locação Social, pessoas moram em edifícios da Prefeitura pagando um valor subsidiado. O Aluguel Social atende famílias removidas à espera de novas casas	162.765	0	4,69
<b>Parceria social</b>	Famílias carentes, que recebem o pagamento de seus aluguéis mensais por até 30 meses	13.000	0	0,20
<b>Provisão habitacional</b>	Pessoas que moram com familiares, mas gostariam de mudar de situação	94.000	94.000	30,70
			<b>TOTAL</b>	<b>56,53</b>

(1) Famílias que devem ir para unidades habitacionais diferentes das que vivem hoje

“O Plano prevê o atendimento prioritário às famílias de baixa renda”, afirma o secretário de Habitação, Ricardo Pereira Leite. A elaboração do Plano se baseou no Habisp, um sistema de informações para ha-

bitação social com dados sobre favelas, loteamentos, cortiços e conjuntos habitacionais, disponíveis no site [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br) e num Sistema Priorizado de Intervenções, que define as regiões que precisam de interven-

Police Neto  
criou lei  
do IPTU  
progressivo  
no tempo

ções mais urgentes, com base em critérios de risco de vida, infraestrutura, pobreza e saúde. Segundo o texto, os piores indicadores estão nas regiões sul e leste do Município, por conta de “situações ambientais bastante frágeis”, com incidência de deslizamentos no sul e as enchentes na várzea do Rio Tietê a leste. Em seguida, vêm as regiões precárias da região norte, com as áreas frágeis de escorregamento e solapamento dos rebordos da Serra da Cantareira. Na região central, que está livre de problemas ambientais graves, o Plano recomenda a renovação do território, por meio da ocupação de edifícios vazios para usos habitacionais e

a reocupação de áreas degradadas e desocupadas ao longo da via férrea, junto ao eixo do Rio Tamanduateí.

## A terra e o valor

O grande obstáculo para atingir o milhão de moradias planejado pela Sehab é a busca por terras. Comprimida entre a Serra da Cantareira ao norte e os mananciais das represas de Guarapiranga e Billings, São Paulo não tem mais para onde se expandir e precisará usar as regiões que já existem dentro da cidade para acomodar os novos imóveis. O aumento nos preços, contudo, ameaça impedir a compra de imóveis para produção de habitações de interesse social, se o poder público não enfrentar a questão da terra. “Não existe casa sem terreno. Precisamos ter uma política de terras”, diz o secretário de Habitação.

O Plano prevê a criação de um “observatório imobiliário”, para monitorar o mercado destinado à baixa renda e buscar as melhores oportunidades para a compra de terrenos e imóveis vazios ou subutilizados. Para ter acesso aos imóveis, uma das ferramentas que o poder municipal pretende utilizar é o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, que prevê a cobrança de taxas cada vez mais altas do imposto em cima dos proprietários de imóveis vazios, culminando com a de-



RenattoSousa/CMSF

sapropriação pela Prefeitura, após cinco anos, e a destinação do imóvel para habitações de interesse social. A lei, de autoria do vereador José Police Neto (PSD), está em vigor desde 2011.

Para o secretário de Habitação, a busca de novos terrenos para habitações sociais passa por uma revisão do atual Plano Diretor, que flexibilize as regras para construção. “A legislação atual de zoneamento é muito falha no sentido de atender às famílias. No atual cenário, não vamos conseguir produzir a quantidade enorme de habitações que são necessárias”, afirmou Leite, em audiência realizada na Câmara. Um dos problemas do atual zoneamento, para a Sehab, está na demarcação das Zeis, que precisa ser revista para regularizar favelas que estão fora delas. “Se uma família pobre não está em Zeis, quem está errada é a Zona e não a família”, afirma a superintendente Bete França. Ela conta que, no processo de urbanização da Favela do Real Parque, a Sehab precisou comprar três terrenos que estavam fora de Zeis, e enfrentou cinco ações judiciais por conta disso. “Como o desenho das Zeis não foi possibilitado por uma tecnologia avançada na época em que foi elaborado, ele tem quase 40% de incorreção”, diz.

Alterar o zoneamento também é a proposta do Secovi para aumentar o número de terrenos destinados às habitações sociais. “Se já havia pou-



RenattoDSouza/CMSF

cos lançamentos para as rendas mais baixas, agora há menos ainda, porque os estoques de potencial construtivo estão esgotados na maior parte da cidade”, afirma João Crestana, presidente do Conselho Consultivo do sindicato da habitação. Segundo ele, os estoques – que delimitam o número de metros quadrados que podem ser edificados em cada distrito – precisam ser revistos com urgência, sob pena de paralisar a construção de imóveis na cidade. “O Plano Diretor, de 2002, definiu os estoques com base nos anos 90, que foi uma década perdida para o mercado imobiliário. Se os estoques atuais não forem modificados para dar conta das

**Macena:  
redefinir rendas  
das habitações  
sociais**

30 mil novas famílias que se formam em São Paulo todos os anos, nossos filhos e netos vão ser obrigados a morar em Cotia, Guarulhos, Jundiaí”, afirma.

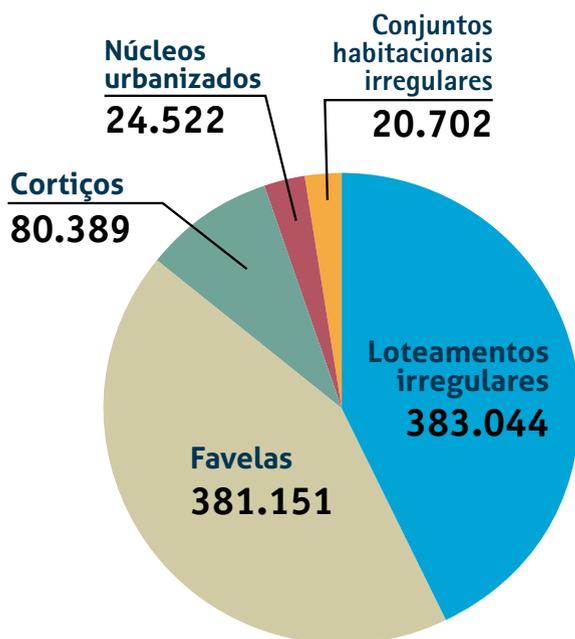
## “Nossos filhos vão morar em Cotia e Jundiaí”

O presidente do Secovi também defende uma articulação entre União, Estados e mu-

nicípios nas ações de financiamento para a compra de imóveis, como forma de democratizar o acesso ao mercado. Segundo Crestana, o limite de subsídio que a Caixa Econômica Federal fornece no Minha Casa, Minha Vida ainda é baixo para as famílias de baixa renda, que dificilmente terão o dinheiro necessário para dar a entrada no imóvel. “O subsídio federal poderia ser complementado pelo Programa Casa Paulista, do governo estadual, e por algum programa do Município”,

# Como vive quem vive mal

## Domicílios por tipo de assentamento precário



### Favela:

Ocupação feita fora dos padrões da legislação, em áreas públicas ou particulares invadidas

### Loteamentos irregulares:

Parcelamento do solo feito sem autorização do poder público ou em desacordo com a lei

### Cortiço:

Domicílio em moradia coletiva, dividido em vários cômodos alugados ou subalugados, com infraestrutura precária e superlotação de pessoas

### Núcleo urbanizado:

Antiga favela que já conta com infraestrutura urbana, mas não com regularização jurídica e legal

### Conjuntos habitacionais irregulares:

Conjuntos que, mesmo produzidos pelo poder público, não têm regularização legal

FONTE: SEHAB/FUNDAÇÃO SEADE

afirma. “Os governos precisam abandonar as disputas partidárias e ter comprometimento para resolver o problema.”

## Além do mercado

Há quem defenda que a população de baixa renda só terá acesso à moradia no dia em que as políticas públicas se afastarem do mercado. “Há uma absoluta submissão das políticas habitacionais à lógica do mercado e da propriedade”, afirma Raquel Rolnik. Para a relatora da ONU, as Zeis nunca serão implantadas no mundo real enquanto forem apenas pontos coloridos no mapa do zoneamento: “Nenhuma experiência de Zeis foi para frente sem uma intervenção muito forte do poder público manejando o preço da terra”. O desafio, segundo ela, é “desmercantilizar uma parte dos recursos territoriais para permitir a inclusão social”.

“Para lidar com a questão do preço da terra, o Estado costuma adotar duas estratégias: constrói casas para pobres na periferia, onde a terra é mais barata, ou, se for para construir no centro, onde é mais cara, apela-se para o subsídio. Mexer com o preço da terra é um tabu”, afirma Valter Luis Caldana Júnior, professor de arquitetura e urbanismo da Universidade Mackenzie. A política de acomodar a gente mais pobre nas terras distantes do centro, supostamente mais baratas, foi justamente o

que levou as cidades brasileiras, a partir da década de 60, a criar suas periferias repletas de gente e distantes de tudo: dos empregos, do transporte, da saúde, da educação. “Temos de derrubar o mito de que a periferização ocorreu por falta de planejamento. Tudo isso foi planejado”, afirma Caldana.

---

## “Política habitacional produz casas, não moradia”

---

O urbanista sugere que o Estado deve montar um estoque de imóveis para regular o preço da terra na cidade, a exemplo do que os governos fazem comprando produtos agrícolas para impedir que os preços disparem na entressafra. “Uma atuação visível e transparente do Estado permitiria que a cidade crescesse de forma mais equilibrada”, afirma. Para quem se arrepia ao ouvir falar em atuação estatal e regulação de preços, Caldana lembra que o Estado sempre foi o principal responsável por definir os valores das terras na cidade, ainda que de modo invisível. “O Estado é o agente público que leva a infraestrutura para um local, que cria a lei que define o quanto pode ser construído num local, e assim define valores”, afirma. “Se o Estado já é um agente tão presente na de-





Gute Gabelotto/CMSP

terminação do valor da terra, só que de maneira transversal, por que não fazê-lo de modo presente e visível?”, pergunta. A superintendente Elisabete França afirma que a Sehab pretende montar seu banco de terras para habitações de interesse social a partir dos imóveis que serão desapropriados com a utilização do IPTU progressivo no tempo.

Um dos programas da Prefeitura, o Renova Centro, identificou na região central 230 imóveis não utilizados, dos quais 53 foram considerados aptos para moradia e estão atualmente em processo de desapropriação e reforma. A maioria dos imóveis será ocupada por meio de locação social, um sistema em que os cidadãos moram em um prédio do Estado pagando um aluguel subsidiado.

Urbanistas e movimentos sociais defendem a ampliação da locação social, considerada uma ferramenta estratégica para garantir o direito à moradia, que não deveria passar obriga-

toriamente pela compra da casa como um produto. “A política habitacional brasileira se baseia na ideia de produzir casas, e não de atender às necessidades de moradia”, afirma Rolnik. “Em países desenvolvidos, existem milhares de parques públicos de habitações de interesse social que o Estado assegura para a população que precisa”, completa Kohara.

Para Rolnik, o que falta, mesmo, é uma integração entre os diferentes programas de desenvolvimento urbano, para que todos estejam a serviço da ideia de produzir cidades boas para todos que vivem nelas. “Tem financiamento para produzir casa, para colocar saneamento e para fazer projetos de mobilidade, mas não tem financiamento para fazer cidade, que é fazer tudo isso. Isso tem que terminar, porque a gente não é setorializado. A gente não é habitação, educação, transporte. A gente é tudo ao mesmo tempo, agora, e esse é o espaço em que a gente quer viver.” ■

## SAIBA MAIS

### Livros

A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. Raquel Rolnik. Studio Nobel/FAPESP, 1997.

Movimentos de Moradia e Sem-Teto em São Paulo: Experiências no Contexto do Desmanche. Edson Miagusko. Alameda Editorial/FAPESP, 2012.

### Site

Habisp. [www.habisp.inf.br](http://www.habisp.inf.br)

# Uma vila democrática

**Historiador mostra como a democracia faz parte da vida dos paulistanos desde 1560**

RODRIGO GARCIA

rodrigogarcia@camara.sp.gov.br

Jorge Caldeira é jornalista, sociólogo, historiador, dono de editora e autor de obras que contam a vida de empresários (Visconde de Mauá), políticos (José Bonifácio), sambistas (Noel Rosa) e jogadores (Ronaldo). Contudo o que mais se percebe, ao ler seus livros e ao conversar com ele, é que se trata fundamentalmente de um entusiasta da democracia brasileira. Segundo sua análise, ela está presente no Brasil desde 1532, quando os moradores da Vila de São Vicente elegeram seus representantes na Câmara Municipal para fazer as leis, executá-las e julgar quem as desrespeitasse.

Na Vila de São Paulo, por estar num planalto, atrás de uma “muralha” (a Serra do Mar), os vereadores coloniais tinham ainda mais poder, pois se passavam décadas sem nenhum representante do rei (um governador-geral ou um capitão-mor) vir ao local. Assim, eles assinavam tratados internacionais, declaravam guerra, expulsavam

ordens religiosas e até decretavam o valor da moeda. “A Câmara de São Paulo, ao longo de seus 452 anos, uma das mais antigas do Brasil, é um importante modelo do que é a vida democrática brasileira”, afirmou o historiador.

Cercado de livros, muitos livros, Jorge Caldeira concedeu uma entrevista à **Revista do Parlamento Paulistano** na sede da editora que fundou, a Mameluco, cujo nome já indica sua paixão pelo Brasil.

### **Como era a Câmara dos Vereadores de São Paulo no Brasil Colônia?**

**Jorge Caldeira:** Nos séculos 16, 17 e 18, a Câmara de São Paulo tinha três vereadores, com eleição trienal. Os mandatos eram de um ano, mas a eleição valia para três legislaturas. Esses vereadores exerciam ao mesmo tempo o Poder Executivo (eles comandavam a observância de posturas municipais, o cumprimento das leis e a Polícia), o

**Jorge Caldeira**  
na sede da  
sua editora,  
a Mameluco





Judiciário (também julgavam) e faziam as leis, como o atual Legislativo. Tratava-se de uma soma dos três Poderes atuais. Evidentemente, no caso de São Paulo, que era uma vila extremamente isolada e na qual se passavam 20, 30 e até 40 anos sem aparecer nenhuma outra autoridade do Poder Real, do poder central, a Câmara era a única autoridade a governar a vida dos moradores em largos períodos e com pouca contraposição. A partir do século 18 essa larga autonomia diminuiu porque foi criada em 1709 a Capitania de São Paulo. A partir daí o capitão-mor passou a

ser um representante do rei, que exercia autoridade com contraste à Câmara. Os dois poderes se sobrepunham e brigavam, pois não havia uma separação clara entre eles. Foi assim até o fim da vida colonial.

#### **Quais as diferenças entre a Câmara de São Paulo e a de uma vila em Portugal?**

Caldeira: A principal é que aqui “não aparecia ninguém”. Então a autoridade da Câmara era única. Todo o poder político sobre o cidadão era exercido pela Câmara. Numa vila em Portugal, além da representação mais próxima do rei (um capitão-mor,

**“O sertão colonial era mais democrático que o litoral”**

um enviado do rei, alguém a quem ele delegasse diretamente parte de seus poderes), o poder da Câmara era contraposto a direitos hereditários de nobres, de proprietários de terras ou do clero. A Câmara não podia legislar contra esses poderes, tudo isso limitava sua atuação. Ela ia

fazer uma estrada que passava numa terra de um nobre e se ele não quisesse tinha o direito de vetar. Já a Câmara de São Paulo fazia a estrada onde quisesse. O fato de haver menos poderes no Brasil tornava maior a força das vilas da colônia em geral.

## Vereadores famosos

### Parlamentares que se destacaram entre os séculos 16 e 18

- » **João Ramalho**, líder político\*
- » **Bartolomeu Bueno**, bandeirante
- » **Antônio Raposo Tavares**, bandeirante
- » **Fernão Dias Pais**, bandeirante
- » **Salvador Jorge Velho**, bandeirante
- » **Luís Antônio de Souza Queiroz**, brigadeiro e grande comerciante de terras
- » **José Arouche de Toledo Rendon**, militar, advogado, professor e poeta

*(\*) Foi vereador de Santo André da Borda do Campo entre 1553 e 1558. Em 1564, foi eleito vereador de São Paulo, mas recusou o cargo, alegando "ser um homem velho que passava dos 70 anos".*

FONTE: LIVRO CÂMARA MUNICIPAL  
DE SÃO PAULO: 1560-1998

### A Câmara de São Paulo era tão poderosa que chegou a assinar tratados internacionais?

**Caldeira:** Sim. Em 1603, vieram a São Paulo enviados de Assunção (Paraguai) e as duas Câmaras Municipais assinaram um tratado internacional de comércio. Na época, esse comércio era proibido pela lei dos dois reinos (Portugal e Espanha, na época governados pelo mesmo monarca). Trata-se de um caso de aumento de soberania para quem estava distante do poder central. Depois, em 1630, na esteira da vitória dos paulistas contra as missões jesuíticas no Paraguai, a Câmara de São Paulo mandou uma delegação para negociar com os vereadores de Assunção e os dois grupos fizeram novos acordos comerciais.

### "A Câmara muitas vezes declarou guerras"

### Os vereadores também se envolviam em questões militares?

**Caldeira:** A Câmara de São Paulo muitas e muitas vezes declarou guerras. A mais famosa é

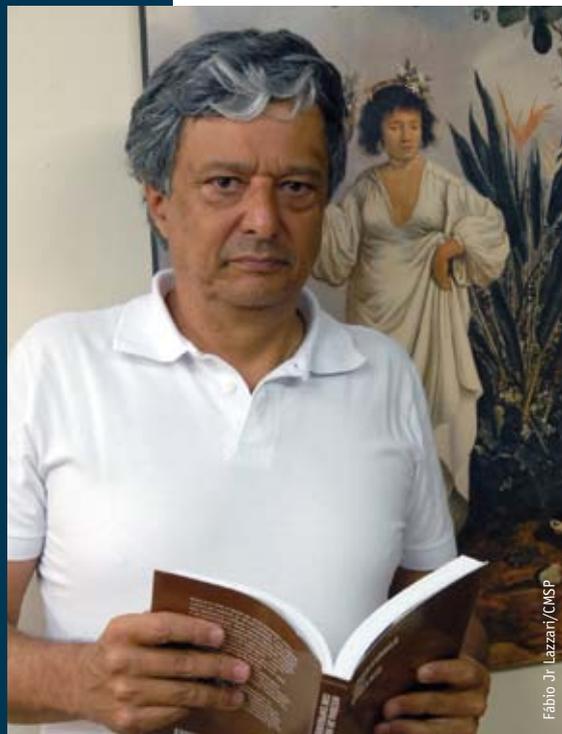
Caldeira:  
apaixonado  
pela história  
do Brasil

a Guerra do Guairá (também conhecida como Bandeira do Guairá), contra missões jesuítas no Guairá (região onde atualmente é o oeste do Paraná). A declaração dessa guerra foi uma política que os vereadores muitas vezes adotaram. Às vezes guerras internacionais, contra espanhóis ou contra jesuítas, ou guerras contra tribos nativas, de escravização.

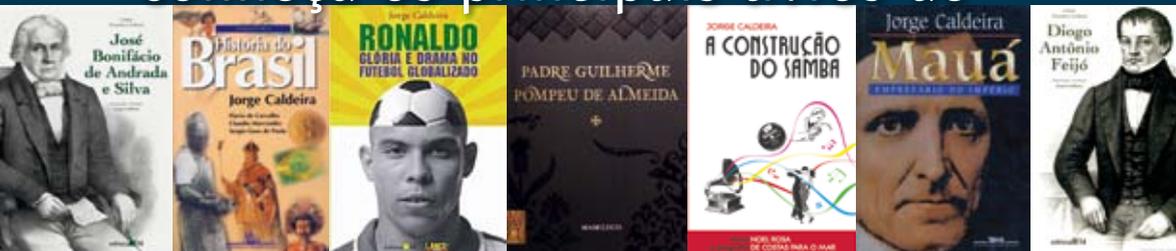
### Como ocorreu a Guerra do Guairá?

Caldeira: Os jesuítas, embora fossem da mesma ordem religiosa, tinham poderes muito diferentes estando na administração da Coroa espanhola ou na portuguesa, embora na

época o rei fosse o mesmo, pois era o período da União Ibérica. O regulamento ao qual os religiosos obedeciam era determinado pelo rei, tanto na Espanha quanto em Portugal. O Vaticano não comandava a Igreja, que era uma atribuição do rei, o chamado regalismo – sistema dos que defendem as regalias e privilégios do Estado contra as pretensões da Igreja. Era o monarca que determinava aonde os religiosos podiam ou não podiam ir. Os jesuítas no império espanhol tinham muito mais poderes do que no território português. A eles estava reservado o monopólio de praticamente todos os contatos econômicos e sociais com os índios e o direito de entrar no território indígena e estabelecer uma igreja, congregar os índios em torno dela e controlar as terras e a população. Os jesuítas de Portugal nunca tiveram esse poder. Os jesuítas em São Paulo ficavam no colégio e tinham quando muito o poder de administrar dois aldeamentos indígenas ao lado da cidade, jamais entravam no sertão, jamais iam montar missões. Pois não tinham permissão. Mas os jesuítas espanhóis atravessavam o território guarani, onde eles podiam estabelecer missões, e começaram a entrar no território dos tupis, aliados tradicionais dos portugueses. Em consequência, os moradores da vila, que tinham o monopólio da vida do sertão, resolveram



# Conheça os principais livros de



## Jorge Caldeira

**Brasil: A História Contada Por Quem Viu**  
(Mameluco, 2008)

**Ronaldo - Glória e Drama no Futebol Globalizado**  
(Editora 34, 2002)

**O Banqueiro do Sertão**  
(Mameluco, 2006)

**José Bonifácio de Andrada e Silva**  
(Editora 34, 2002)

**Diogo Antônio Feijó**  
(Editora 34, 1999)

**Noel Rosa, de Costas para o Mar**  
(Brasiliense, 1982)

**A Nação Mercantilista**  
(Editora 34, 1999)

**A Construção do Samba**  
(Mameluco, 2007)

**Viagem pela História do Brasil**  
(Companhia das Letras, 1997)

**Mauá - Empresário do Império**  
(Companhia das Letras, 1995)

reagir, organizando uma incursão que fosse dismantelar as missões dos jesuítas espanhóis e capturar índios para escravizá-los. Tudo isso foi feito com tutela da Câmara de São Paulo e não das Coroas.

### **Por que a Câmara de São Paulo expulsou os jesuítas?**

Caldeira: Em 1639, o Brasil era parte do Reino de Portugal, governado pelo rei da Espanha, que também era rei de Portugal. O rei Felipe IV fez um decreto que dava determinados poderes ao jesuítas no Reino da Espanha, mas não no reino de Portugal. Alguns jesuítas espanhóis vieram para o Brasil trazendo esse decreto, que valia para a Espanha e

não para Portugal, e leram essas determinações em público na Vila de São Paulo, dizendo que fariam as coisas assim e assado. Então os moradores de São Paulo, alegando que esses padres tinham invadido o poder de legislar que deveria ser do rei, expulsaram os jesuítas. A expulsão dos jesuítas era, também em tese, exclusiva do rei, pois quem os autorizou a se instalarem aqui foram éditos reais. Assim, só quem poderia proibi-los de ficar era o rei. Mas os paulistanos conseguiram expulsar os jesuítas e houve uma negociação para trazê-los de volta. Esse foi outro ato da Câmara que invadia a esfera do Poder Real. É importante dizer isto: na legisla-

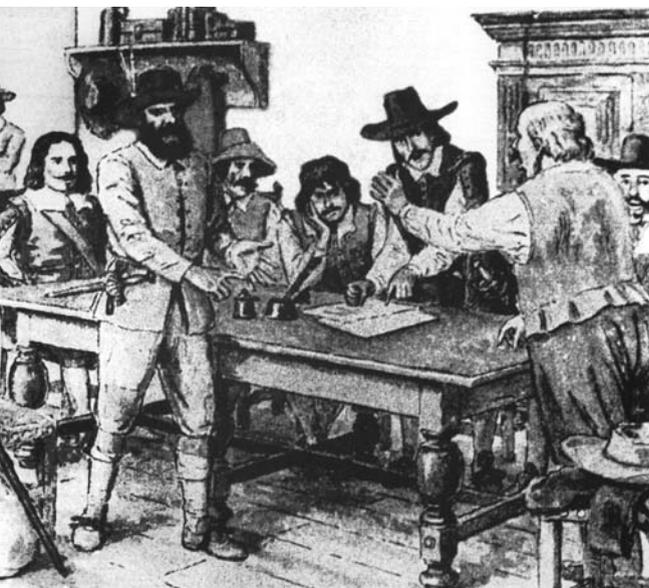
ção colonial era assim mesmo. Não havia definição de limites entre o poder do rei e o poder da Câmara, portanto eles brigavam e chegavam aonde chegassem na prática. E a prática colonial eram Câmaras avançando sobre o poder real, já que não se conformavam com as limitações de seus poderes. Foi assim em São Paulo e em outras vilas do Brasil.

### **Qual foi a maior ousadia dos vereadores de São Paulo nessa época?**

Caldeira: Em 1690, a Câmara de São Paulo decretou um valor para o real, a moeda vigente da época, que era diferente daquele decretado pelo rei. Por lei, a decretação do valor de uma moeda era uma prerrogativa exclusiva do monarca. A Câmara estava legislando sobre um poder reservado privativa-

mente ao rei. O curioso é que havia dois valores para a moeda (o do rei e o da Câmara) e os moradores preferiam usar o da Câmara. Vale dizer que as pessoas estavam apostando seu próprio dinheiro, confiando em seus legisladores e não no rei, num poder que era prerrogativa privada dele. Isso dá uma ideia da amplitude dos poderes que os representantes eleitos da Câmara paulistana tiveram ao longo do período colonial. Enquanto o isolamento de São Paulo durou eram poderes amplos. Era assim em toda a região chamada sertão do Brasil. Na época se dizia que o sertão era bárbaro e o litoral civilizado. Mas, na verdade, do ponto de vista da democracia, o sertão colonial era democrático e o litoral menos democrático.

**Uma sessão da Câmara de São Paulo, em desenho de José Wash Rodrigues (1891-1957)**



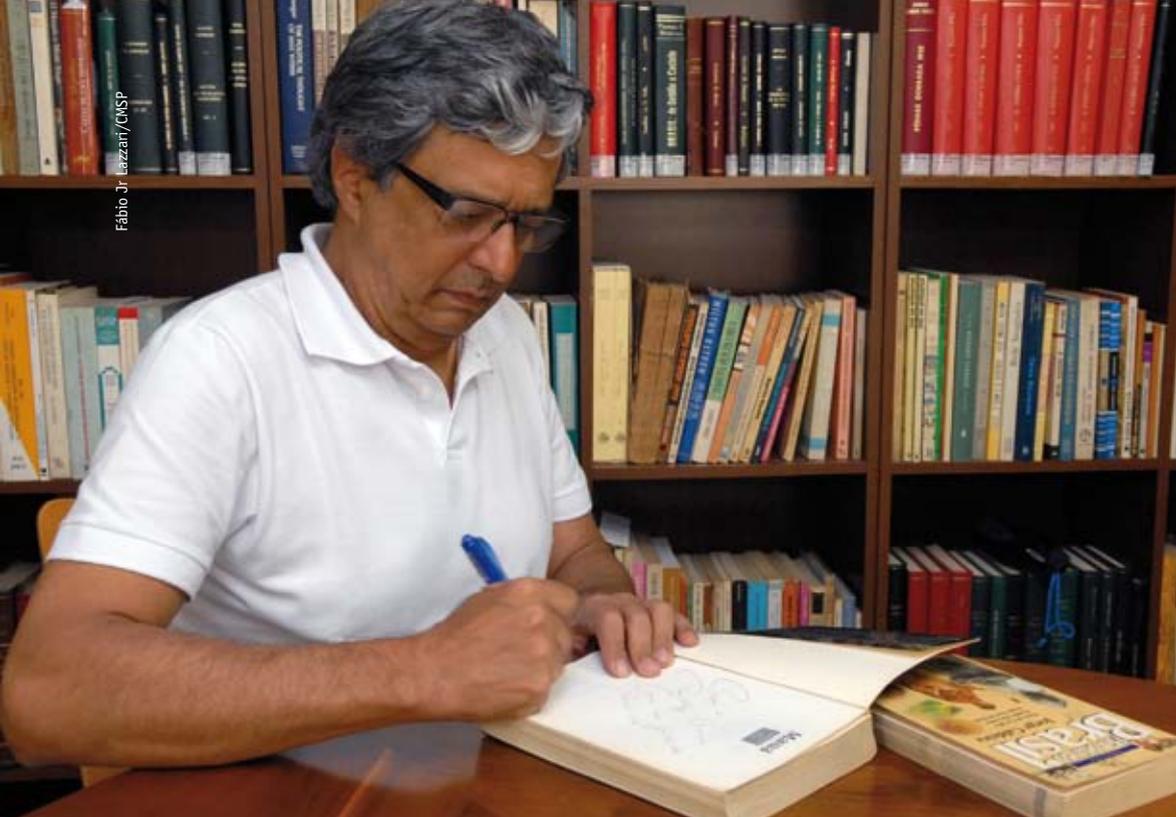
---

## **“Câmara decretou valor diferente para a moeda”**

---

### **Pode-se dizer que havia uma democracia municipal no Brasil Colônia?**

Caldeira: Comparativamente ao resto do mundo, havia. E muita. Isso é importante dizer. Tudo isso que estamos falando aqui, sobre a Vila de São Paulo, não é exceção no Brasil. Todas as vilas brasileiras funcionavam no mesmo regime. Não houve vila no Brasil onde não tivesse



eleições. Não houve caudilhos no Brasil, nesse sentido. Não há dominação, mesmo com uma pessoa com um grande poder econômico, e havia muitas assim, mas elas respeitavam essa restrição, que era a eleição da autoridade. Isso dava certo grau de consenso que legitimava o poder dessas vilas. Isso no tempo em que ainda valiam prerrogativas medievais na Europa, do Antigo Regime. Estamos falando de poder dos nobres, poderes centrais do rei, poderes do clero. Aqui no Brasil, onde não havia nobres e o clero tinha menos poderes do que tinha na Europa, a sociedade primeiro era mais igual porque não tinha nobreza e, segundo, era mais

democrática porque o regime político era muito mais baseado na representação, em comparação ao que era a representação e a democracia na Europa daquele momento. Isso é uma característica da formação brasileira, constante e permanente, desde 1532, quando houve a primeira eleição em São Vicente, até hoje.

#### **Os vereadores daquela época foram os primeiros municipalistas?**

Caldeira: Na verdade não, pois São Paulo era uma vila e não um município. O território tinha outro tipo de jurisdição. Mas certamente o que se pode dizer é que a ideia atual das

**Nos livros,  
contou a vida  
de Mauá,  
Noel Rosa,  
Ronaldo**

Constituições, que vieram para o mundo político no século 19, que todo poder emana do povo e em seu nome é exercido, era praticada com mais intensidade nas vilas brasileiras do que no resto do mundo naquele período. A ideia não é tanto a questão do município, administrativa. Mas sim a capacidade de autogoverno, que era grande aqui.

---

## “Soberania popular era mais praticada aqui que na Europa”

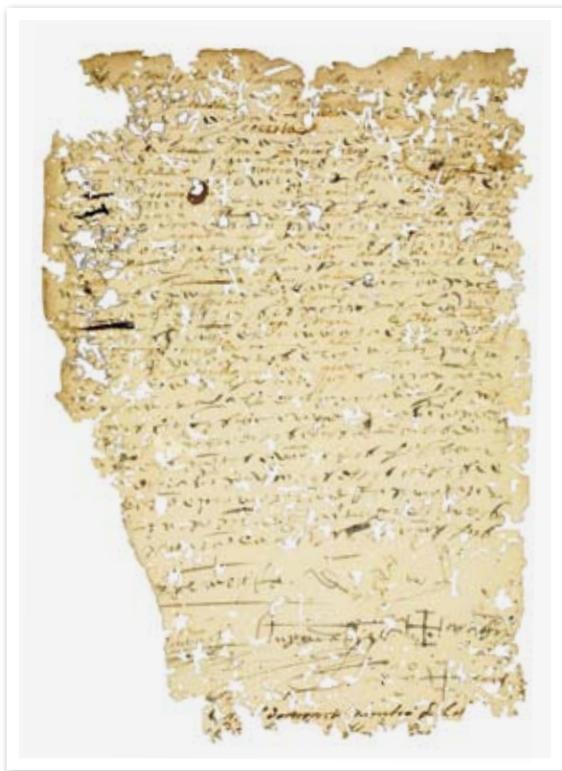
---

**Quais as principais diferenças e semelhanças entre a Câmara de São Paulo do Brasil Colônia e a atual?**

Caldeira: No mundo houve uma transformação a partir do final do século 18 e começo do século 19, com a ideia da soberania popular, que era mais praticada no Brasil do que na Europa, e passou para o centro do sistema político, com a Revolução Francesa sendo um símbolo. Aumentou no sistema político o lugar da representação, da democracia, da eleição. Ao mesmo tempo, nessa época se cria a ideia de que o poder devia ser dividido em dois modos. Primeiro por função: Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um tendo uma fatia do poder. Como também, em alguns lugares, começou-se a dividir ge-

ogrficamente ou em níveis de administração: federal, estadual e municipal. Essa transformação ocorreu no Brasil em etapas. No Império, passou-se a ter uma segunda instância de poder eleito nacional, no caso o Parlamento; as vilas continuaram administradas como eram nos tempos coloniais, com uma mistura dos três poderes. Não houve no Império uma legislação própria que separasse o poder municipal e dividisse os poderes municipais, nem que delimitasse de alguma forma. A legislação comum continuou não na Constituição brasileira, mas na prática, na jurisdição. A mudança só veio na República, quando houve duas

Ata da  
Câmara de  
São Paulo de  
1º de janeiro  
de 1562



Arquivo do Arquivo Histórico Municipal Washington Luis



# Um projeto para o trânsito paulistano

**Cidade discute pedágio urbano e outras soluções para uma frota que terá 10 milhões de veículos em 2024**

SÂNDOR VASCONCELOS  
sandor@camara.sp.gov.br

São sete e quinze da noite de uma quarta-feira chuvosa e véspera de feriado. Um paulistano está prestes a terminar o expediente e quer saber notícias do trânsito. Acessa um portal especializado e os indicadores apontam o caos em São Paulo: 696 km de congestionamentos. Aparentemente, todos os veículos da capital resolveram sair às ruas ao mesmo tempo. Mas, acredite, nem 15% deles estavam circulando.

---

## Ruas de SP não são preparadas para carros, diz urbanista

---

O cenário descrito acima realmente ocorreu. No dia 6 de junho deste ano, véspera de Corpus Christi, o indicador Maplink registrou os quase 700 km de vias entupidas. Atualmente, a frota paulistana é de 7.324.245

veículos, segundo dados de agosto de 2012 do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (Detran-SP). Em dias normais, no horário de pico, cerca de 600 mil circulam pelas vias paulistanas. Em dia de superlotação, perto de 1 milhão de automóveis, menos de um sexto de toda a frota, param a cidade.

Para solucionar o problema de uma metrópole que, estima-se, terá 10 milhões de veículos em 2024, uma das alternativas em debate é a do pedágio urbano, prevista no projeto de lei nº 316, de 2010, do vereador Carlos Apolinário (PMDB). Segundo o projeto, “o poder público municipal envia esforços para a instituição do pedágio urbano, nas mesmas vias incluídas no rodízio municipal de veículos”. A cobrança de tarifa seria única e diária, com isenção aos sábados, domingos, feriados. Os veículos livres do rodízio também não pagariam.

A intenção de Apolinário é melhorar a fluidez do tráfego

**Centro expandido recebe cerca de 1 milhão de carros por dia**





Renato de Sousa / CMSP

**Apolinário:**  
“Uma boa  
solução para  
as grandes  
cidades”

urbano, custear o aprimoramento do transporte coletivo municipal e melhorar a qualidade do ar e do meio ambiente. “Li muito antes de apresentar o projeto”, conta o parlamentar. “Os especialistas me convenceram de que o pedágio é uma das boas soluções para as grandes cidades.”

## Público e privado

A medida consta em um documento da Secretaria Municipal de São Paulo lançado em 28 de julho deste ano. No trecho que cita o Plano Integrado de Transportes Urbanos (Pitu), com

iniciativas a serem adotadas até 2020 para a melhoria da área, o pedágio aparece como uma das ações de gestão do trânsito. O valor seria de R\$ 1 por dia, abrangeria uma área de 233 km<sup>2</sup> e teria custo de implantação de R\$ 15 milhões.

O vereador Apolinário sugere tarifa de R\$ 4, mesmo valor defendido pelo urbanista Candido Malta, professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), em estudo feito para o governo do Estado. Malta entende que, se cada motorista arcasse com a parcela proporcional aos



## A maior frota do País

954.432

- Ciclomoto
- Motoneta
- Motociclo
- Triciclo
- Quadriciclo

795.110

- Micro-ônibus
- Camioneta
- Caminhonete
- Utilitários

5.294.108

- Automóveis

43.785

- Ônibus

152.444

- Caminhões

77.508

- Reboque
- Semi-reboque

6.858

- Outros

7.324.245

- TOTAL

• Fonte: Detran-SP - agosto/2012

R\$ 33 bilhões anuais de prejuízo devido aos congestionamentos (veja na pág. 58), pagaria R\$ 40 por dia. “É justo, então, que pague os R\$ 4 para que a cidade toda não fique sujeita às perdas.”

Para realizar o cálculo, Malta baseia-se na pesquisa Origem-Destino (OD) do Metrô de São Paulo de 2007, segundo a qual um terço dos paulistanos usa transporte individual e dois terços locomovem-se em transporte público ou a pé. O urbanista é a favor da instalação imediata do pedágio urbano, antes mesmo da melhoria no transporte público. Ele acredita

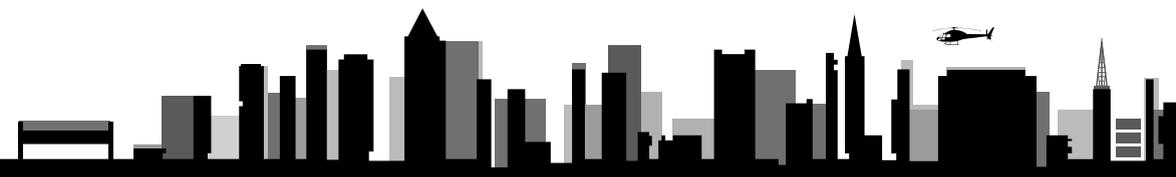
que a capital paulista não é minimamente preparada para o uso dos automóveis. “A largura de nossas ruas é de oito, dez metros, imprópria para a circulação de veículos”, enfatiza.

O projeto de Apolinário encontra resistência na Câmara. O vereador Alfredinho (PT) é contra a iniciativa. “Vai onerar ainda mais a população e não vai resolver o problema do trânsito”, justifica. “Você cobra pedágio urbano e esse dinheiro serve para quê?” Segundo Alfredinho, a solução é a expansão das linhas de metrô, ampliação das linhas de trem e

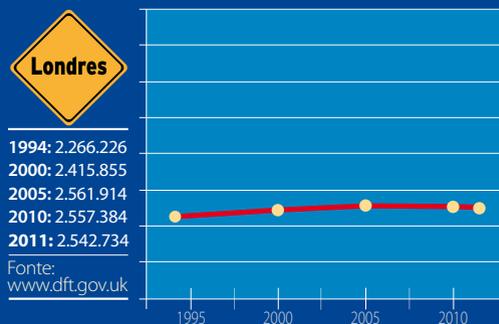
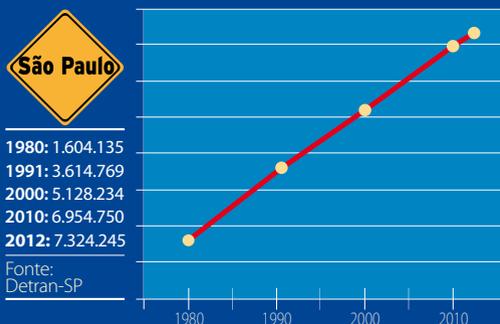


Renato Sousa/CMSP

**Alfredinho:**  
**“Onera a população e não resolve o problema”**



## Evolução dos números



- Em **1 ano**, cerca de **200.000** veículos entram em circulação em **São Paulo**
- De **2010 a 2011**, **São Paulo** ganhou **231.974** veículos
- Em **17 anos**, **276.508** novos veículos entraram em circulação em **Londres**
- De **2010 a 2011**, **Londres** diminuiu sua frota em **14.650** veículos



Ricardo Moreno/CMSP

**Malta defende  
instalação  
imediate do  
pedágio urbano**

criação de mais corredores exclusivos para ônibus.

O especialista Horácio Figueira também é contra a restrição: “Pedágio urbano não é solução para São Paulo e nenhuma cidade”. Para ele, a taxa de R\$ 4 não melhoraria nada e a diminuição do volume de circulação de veículos não passaria de 10%. “Quem paga R\$ 500 de mensalista na Vila Olímpia pagaria mais R\$ 88 por mês de pedágio”, prevê.

Para Figueira, o baixo valor previsto no projeto criaria um

**Para Resende,  
dinheiro  
deve ir para  
infraestrutura**



Ricardo Moreno/CMSP

problema, pois os usuários achariam que, por estarem pagando, teriam o viário à disposição. O engenheiro arrisca que, se for feita uma pesquisa, a maioria irá dizer que, para melhorar o trânsito, pagaria o pedágio urbano. “Mas não explicam que, se todo mundo pagar, não melhora nada”, adverte. Questionado sobre a efetividade de um valor alto, é enfático: “Tiraria os veículos dos mais pobres da rua e deixaria os dos ricos, aí venderiam de papel passado o viário para a classe alta”.

## Destino do dinheiro

Paulo Resende, diretor de pós-graduação da Fundação Dom Cabral, acompanhou a instalação de pedágios urbanos em Londres, Oslo (Noruega) e Riga (Letônia), como observador permanente e consultor da universidade norte-americana de Illinois. Resende acredita que o pedágio em São Paulo é necessário. Entretanto, aponta que em nenhum lugar no mundo foi instalado sem que um bom número de alternativas estivesse implementado.

Na opinião do especialista, é imprescindível que haja projetos imediatos e futuros para a expansão do transporte coletivo, atendendo aos que quiserem usá-lo como opção ao pedágio. “Se eu for com meu carro em direção à área pedagiada e optar pelo transporte público, onde vou deixá-lo?”, questiona.

Além do obstáculo citado, o especialista também enumera como ponto importante a desti-

nação dos recursos arrecadados. “É preciso garantir que o dinheiro seja investido na melhoria da infraestrutura, o que nunca aconteceu no Brasil, pois as contribuições criadas para a Saúde e Rodovias (CPMF e Cide, respectivamente) nunca foram usadas integralmente para tais propósitos”, revela. O vereador Alfredinho tem a mesma preocupação: “A taxa da Controlar é investida em quê?”. Para ele, o dinheiro da inspeção veicular deveria financiar um programa de meio ambiente.

De acordo com a Pesquisa OD de 2007, 840 mil autos circulavam diariamente pelo centro expandido de São Paulo. As estimativas mais otimistas apontam que, com o pedágio a R\$ 4, o fluxo diminuiria em cerca de 30%. “Deixaria o trânsito como em um feriadão, quando é possível circular”, avalia Candido Malta. Os estudos realizados por ele e sua equipe preveem um valor próximo a R\$ 600 milhões anuais de arrecadação com o pedágio. Seria possível construir, por ano, mais três km de metrô ou 20,7 km de corredores de ônibus.

## Experiências internacionais

Um exemplo de sucesso do pedágio urbano é Londres, que tem pouco mais de 8 milhões de habitantes e 2,5 milhões de carros. Em 2002, um ano antes da implantação da medida, a velocidade média no centro era de 14,3 km/h, valor próximo ao registrado por São Paulo,

atualmente, no pico da tarde. No primeiro ano da restrição, os congestionamentos caíram 30% e a velocidade média foi a 17,3 km/h. Hoje, a tarifa custa 10 libras (cerca de R\$ 32) e a redução é de 15% no tráfego da região central, com 30% menos atrasos em viagens (**conheça o sistema no quadro da pág. 61**).

Embora o problema de Londres possa ser comparado ao de São Paulo, por serem cidades com complexidade de mobilidade urbana semelhante, para alguns especialistas a instalação do pedágio não surtirá os mesmos efeitos. “Estão pegando o remédio londrino, que é morfina, e querem vender uma aspirina aqui para curar o paciente terminal”, compara Horário Figueira, citando a diferença do valor que seria cobrado na capital paulista.

Outro aspecto relevante é que Londres tem 402 km de metrô, 5,5 vezes mais do que São Paulo. Além disso, ao mesmo tempo em que instituiu a restrição

**Horácio:**  
“Pedágio não é solução para cidade nenhuma”



# Tudo começou com o fim dos bondes

Os números do trânsito paulistano impressionam. De todos os carros do Brasil, 10% estão na capital. Apenas os carros somam 5.294.108, segundo o Detran-SP. Dos 20 recordes de lentidão da cidade, 17 foram registrados de 2004 a 2012. Esses congestionamentos resultam prejuízos de R\$ 33 bilhões ao ano, cerca de 10% do PIB da cidade, segundo estudos de 2008 do professor Marcos Cintra, da Fundação Getulio Vargas (FGV).

Nas perdas causadas pela lentidão do tráfego, está o tempo ocioso que o paulistano passa no transporte coletivo ou individual. São, em média, 2h23 por dia. Portanto, em um ano, perde-se cerca de um mês preso no trânsito. Em pesquisa da Rede Nossa São Paulo, em parceria com o Ibope, publicada em setembro de 2012, um terço dos paulistanos classificou o trânsito como uma das quatro áreas mais problemáticas da cidade. Desses, 80% consideram a área ruim ou péssima.

De acordo com o engenheiro Adriano Murgel Branco, a origem do problema remonta a 1968, com a decisão de extinguir os bondes, alegando que “atrapalhavam o trânsito”. Os bondes operavam desde 1900 na capital e tinham 260 km de linhas, servindo a 700

km de itinerários. O atual metrô paulistano tem 74,2 km de linhas. Ainda segundo Branco, “a administração pública deixou-se levar pelo lobby das indústrias de veículos e de petróleo, tal como nos EUA, onde a General Motors financiou as prefeituras para retirarem os bondes das cidades”.

No período de 1947 a 2007, segundo o engenheiro, a população da Região Metropolitana de São Paulo cresceu cerca de sete vezes, as viagens em transporte coletivo aumentaram seis vezes, as viagens individuais cresceram acima de 40 vezes e o número de automóveis multiplicou-se por 54. Na década de 70, eram 965 mil veículos cadastrados e 14 mil km de ruas em São Paulo. Hoje, são mais de 7 milhões para 17 mil km, com taxa média de ocupação de 1,4 pessoa por veículo.

O especialista em Engenharia de Transportes e consultor Horácio Augusto Figueira condena a opção pelo transporte individual. “A gente deixou o automóvel subir até pelas paredes, tomou todo o espaço viário”, protesta. “Não preservamos nem o patrimônio histórico, demolimos casarões na Avenida Paulista para construir estacionamentos”, lamenta Figueira.

no centro, a capital inglesa aprovou leis para desconcentrar o uso e ocupação do solo no local, proibindo, por exemplo, a construção de shoppings e grandes edifícios residenciais e comerciais.

## “Pedágio urbano em SP é aspirina para doente terminal”

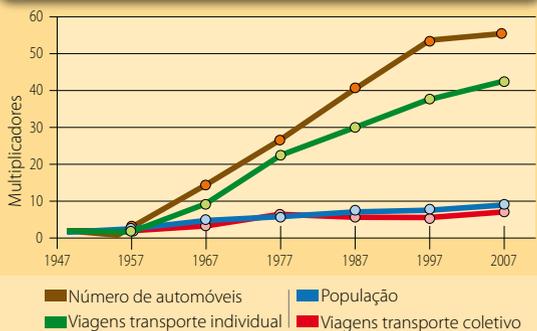
Em Estocolmo (Suécia), o governo planejou a adoção do pedágio urbano e em 2006 foi realizado um teste de seis meses. Os favoráveis à medida, que inicialmente eram cerca de 30%, após os testes chegaram a 55%. O fluxo das vias mais congestionadas melhorou 25% e o uso de transporte público aumentou em 5%. Em agosto de 2007, após referendo, o pedágio urbano tornou-

se permanente na capital sueca. O preço varia de acordo com a hora, chegando, no máximo, ao equivalente a R\$ 15 por dia.

Em Cingapura, o pedágio urbano foi instalado em 1975. Proporcionou redução imediata de 45% no tráfego e aumento da velocidade média das viagens de 17,6 km/h para 33,6 km/h. A cidade-estado foi a primeira no mundo a utilizar sistema digital. Além do pedágio, o governo cingapurense incentiva o uso do trem distribuindo créditos que podem ser trocados por bilhetes que permitem concorrer a prêmios em dinheiro. Para os que circulam fora do horário de pico, os créditos são triplicados.

Outras metrópoles, como Oslo e Milão (Itália), também adotam o pedágio urbano com intuito de diminuir o trânsito, melhorar a qualidade do ar ou preservar os prédios históricos. Em 2007, o prefeito de Nova York, Michael Bloomberg, anunciou o plano para instalar o pedágio urbano na ilha de Manhattan. O projeto foi rejeitado no ano seguinte pela Assembleia Estadual.

### Taxas de expansão dos transportes urbanos na Grande SP



Fonte: Coletivo - Revista técnica da SPTTrans - outubro/2011

### Outras iniciativas

Além do pedágio urbano, há outras ações que podem melhorar o caos paulistano. Paulo Resende aponta como medidas de curto prazo investimentos em estacionamentos subterrâneos, redução no número de estacionamentos em vias urbanas, planos emergenciais de retirada de veículos acidentados das vias



Ricardo Moreno/CMSP

KAZUO NAKANO é mestre em Estruturas Ambientais e Urbanas pela FAU-USP e doutorando em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atua como técnico do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis), com desenvolvimento de pesquisas urbanas.

## “Dono de carro também tem deveres”

### **Por que o trânsito de São Paulo é tão ruim?**

**Kazuo Nakano:** Devido à alta concentração de serviços, comércio, saúde, educação, cultura e lazer numa pequena parte da metrópole, que é o centro expandido. A maior parte das viagens feitas para o centro é para trabalhar ou estudar. O sistema não comporta todas essas pessoas e os principais eixos de acesso ao centro já não dão conta, estão no limite.

### **Seguindo esse ritmo, qual o futuro do trânsito paulistano?**

**Nakano:** Certamente, vai piorar. Hoje, já existe uma demanda reprimida de cerca de 3 milhões de veículos que não circulam, simplesmente, porque não há espaço. Por esse motivo, quando uma ponte ou um túnel é construído, não surte efeito. O melhoramento do sistema de transporte é muito lento, não há linhas para distribuir todos os passageiros. Antes, o transporte público era restrito à região central. Quando a oferta chegou à periferia, o ritmo de expansão deveria ter sido muito acelerado. Era necessário, também, criar formas de integração, o que não ocorreu.

### **Quais medidas deveriam ser adotadas para resolver o problema?**

**Nakano:** Deveriam ser criadas condições para o transporte não motorizado, como as bicicletas, e as calçadas precisam ser melhoradas. Também vejo os táxis como uma boa possibilidade, se fossem bem distribuídos e o preço menor, como acontece em Manhattan e Rio de Janeiro. O táxi

deveria fazer parte da estrutura de transporte, não ser tratado como uma medida complementar.

### **O que pensa sobre o pedágio urbano?**

**Nakano:** É uma medida bastante polêmica, que não pode ser pensada isoladamente. Tem de fazer parte de uma solução combinada. Uma discussão que ganha corpo internacionalmente é cobrar do dono do automóvel pela apropriação de um bem público, as vias, e responsabilizá-lo pelo congestionamento. Pensando assim, nada impede que alguns trechos sejam cobrados. O proprietário de um carro tem deveres, não só direitos. Não basta pagar impostos, mas também dar uma destinação responsável ao bem.

### **Os defensores do pedágio apontam que a arrecadação aumentaria o investimento em infraestrutura. Qual sua opinião?**

**Nakano:** É um dever usar o dinheiro para investimento no transporte, mas eu acredito que a melhoria não depende só de recursos, pois São Paulo é uma cidade muito rica, o Estado tem bastante dinheiro, é a maior arrecadação do Brasil. Também não é falta de planejamento, pois o metrô segue um plano, existe uma programação de construção de corredores de ônibus. Os principais entraves são a falta de vontade política e limitação técnica. É muito difícil abrir espaço para expandir o metrô, pois é uma área já ocupada. É necessário desapropriar um grande número de imóveis, um processo lento. Além disso, há descontinuidade, pois os governos e os cargos mudam de mãos.

# O modelo de LONDRES

Restrição funciona sem barreiras,  
de segunda a sexta, das 7h às 18h

**Sinalização**  
informa quando  
o veículo entra e  
sai da área do  
pedágio



**Câmeras** leem  
a placa, que é  
comparada com  
a base de dados  
para verificar se  
há isenção ou  
desconto



**Fatura** pode ser paga online,  
débito automático, cartão de  
crédito, SMS, correios e em  
estabelecimentos autorizados



Motos, bicicletas, táxis, veículos  
de emergência ou oficiais e  
carros usados por pessoas com  
deficiência física são **isentos**



Os residentes da área restrita  
ou de locais próximos a ela  
podem receber **90% de  
desconto** na tarifa



Nos **dez primeiros anos** a arrecadação é  
obrigatoriamente usada na melhoria do transporte.  
Em **2009/10**, a receita foi de **148 milhões de libras**.  
Atualmente, a **redução** é de 15% no tráfego e 30%  
nos atrasos das viagens

• Mais informações: [www.tfl.gov.uk](http://www.tfl.gov.uk)

principais e fiscalização contundente para evitar infrações como filas duplas e estacionamentos em locais proibidos.

Resende aponta que as medidas de longo prazo também são de extrema importância. “Primeiro, temos que trabalhar para multiplicar a atual rede de metrô”, avalia. “E trabalhar a lei de uso e ocupação do solo associada aos movimentos de mobilidade urbana. Isso é importante para o controle das fontes de geração de viagens”, explica. “Finalmente, uma medida importante é a manutenção do planejamento com garantia de orçamento plurianual, para não haver interrupções na alocação de recursos.”

Horácio Figueira defende a prioridade na criação de faixas de ônibus, com concentra-

ção das linhas em no máximo cinco, integração nas pontas e ônibus a cada minuto. Para ele, a construção de mais faixas, como houve na Marginal Tietê, proporciona melhora momentânea, pois quando ficam sabendo que o trânsito está bom, os usuários migram das vias paralelas e até do metrô, fazendo com que o volume de carros aumente de novo. “Conheço pessoas de Campinas que marcavam reunião no almoço para fugir do trânsito”, conta. “Quando alargou a Marginal, voltaram a marcar de manhã”.

Ainda segundo Figueira, as medidas têm de ser radicais, como estabelecer duas faixas exclusivas de ônibus, para que haja pontos de ultrapassagem, e o que sobrar para o automóvel. Sugere, também, proibir os táxis de tra-



Ricardo Moreno/CNSP

**Nazareno Affonso é favorável ao fim da Zona Azul**

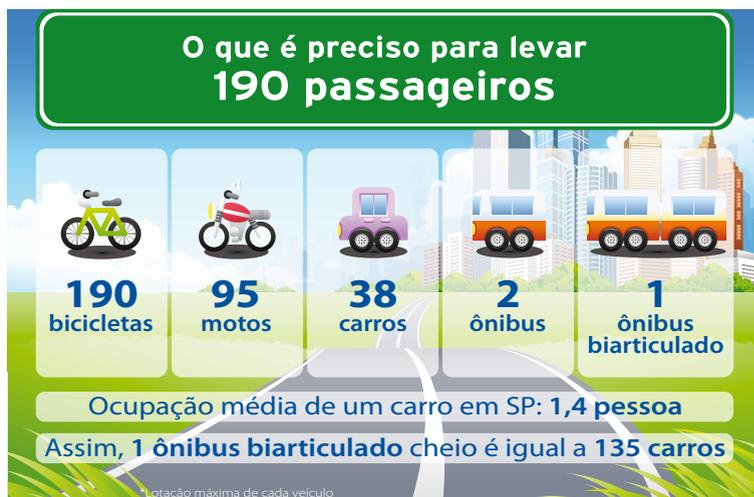
fegar pelas faixas de ônibus. “O verdadeiro pedágio urbano seria garantir espaço ao ônibus e diminuir o número de faixas aos carros”, afirma o engenheiro. “A cada faixa de ônibus que deixo de implantar é necessário fazer dez faixas para carro”, calcula.

Horácio acredita que, investindo-se no ônibus, uma alternativa decente é criada, pois, atualmente, o maior problema são os atrasos nas viagens e a baixa velocidade. Assim, as pessoas preferem o metrô lotado, que pode ser desconfortável, mas tem tempo de viagem garantido.

“A cidade, hoje, precisa de cerca de 400 km de novos corredores para poder respirar”, avalia.

Nazareno Affonso, urbanista e presidente da ONG Rua Viva, voltada para difusão de propostas de mobilidade sustentável, sugere o fim do uso do espaço destinado à Zona Azul. Para ele, os automóveis se apropriaram das ruas, que, atualmente, são “um depósito de carros a preço altíssimo, pois o metro quadrado custa muito mais do que a tarifa cobrada pela área azul”. Com essa medida, haveria maior fluidez no trânsito, mais espaço para ciclofaixas e aumento das calçadas. Para ele, a construção de viadutos e vias expressas tem efeito nulo.

Independentemente da alternativa, a boa notícia é que 65% dos usuários frequentes deixariam seus carros em casa para utilizar uma opção de qualidade. Isso representa 1,3 milhão de pessoas, segundo pesquisa da Rede Nossa São Paulo/Ibope. O levan-





# Quilombos de palavras

Saraus levam a periferia para o centro da cultura

FAUSTO SALVADORI FILHO  
fausto@camara.sp.gov.br

“Vai trabalhar, negrinha! Essa menina vive com o caderno na mão. Olha a vassoura, vai lá limpar. Você sonha muito alto. Desde quando negro vai ser escritor?” Era o que as patroas viviam dizendo para Tula Pilar Ferreira, que trabalhava como doméstica desde os oito anos. Quando as madames saíam, Pilar largava a vassoura e corria para as estantes dos patrões: lia todos os livros que encontrava e depois saía a cantar e a dançar pelos corredores da casa. “Eu cresci com essa arte oculta”, lembra.

A arte que Pilar trazia oculta desde pequena veio à luz em 2002, quando pela primeira vez colocou os pés numa novidade: um sarau de poesia que rolava ali na sua quebrada, em Taboão da Serra (Grande São Paulo), feito pelos próprios moradores da comunidade. Era o Cooperifa, criado um ano antes pelo poeta Sérgio Vaz – e que no ano seguinte mudaria para o Jardim São Luís, na zona sul

da capital, onde está até hoje. O encontro deu a chave para Pilar nascer como poeta. Passou a escrever e declamar seus poemas pelos saraus afora, e, de verso em verso, já publicou um livreto, *Palavras inacadêmicas*. “As palavras que cuspo estavam entranhadas dentro de mim”, conta Pilar, que se define como “mãe de três filhos, poetisa e 29 anos para sempre”.

Pilar não está nada oculta nesta noite de 5 de setembro de 2012, diante da plateia do Sarau da Ocupa, uma das dezenas de saraus da periferia que, após a iniciativa pioneira do Cooperifa, passaram a pipocar em todas as regiões da cidade. O microfone está aberto para quem quiser falar, como é de lei nos saraus. Na sua vez, Pilar declama, com a voz e com a dança do corpo, um poema sobre sua avó escravizada: “Tenho no sangue, na ancestralidade, gente que foi escrava de verdade. Minha avó, chicoteada aos doze anos de idade.

Sem-teto leem  
poemas no  
Sarau da Ocupa



# Parlamento recebe sarau

Os saraus de periferia chegaram à Câmara Municipal de São Paulo entre os dias 10 e 17 de setembro, com o evento *De fora para dentro – uma ocupação poética da CMSP*, primeira mostra cultural organizada pela Escola do Parlamento. “A mostra reuniu literatura e audiovisuais que rastreiam e registram fragmentos da diáspora urbana recente, que o centro de São Paulo espreita, mas não encara”, afirmou o diretor da Escola Roberto Noritomi.

O evento, feito em parceria com a Frente de Luta por Moradia, recebeu a instalação de uma “casa sem-teto”, montada pela cenógrafa Nazaré Brasil, com exposições de fotos documentando a rotina dos movimentos de moradia. A mostra também apresentou quatro documentários sobre lutas populares e uma exposição de livros, revistas e panfletos da cultura periférica no saguão do Palácio Anchieta.

A mostra terminou com uma edição do Sarau da Ocupa, com a participação de poetas de outros saraus, e que desta vez foi realizado não no prédio ocupado da Avenida São João, mas no Auditório Externo Freitas Nobre. “Quem diria que o nosso sarau iria chegar um dia à Câmara?”, saudou a sem-teto Neci Maria de Oliveira, 68 anos. Como uma das moradoras da ocupação na São João, Neci conheceu a cultura periférica por meio do sarau realizado no prédio ocupado e logo virou uma figura constante em vários saraus da cidade, agora apelidada de Vó da Ocupa. “Aprendi muito e gosto muito da turma dos saraus, que fala a língua da gente”, enfatizou.

Para Dimitrios Sacute Valentim, secretário da Escola do Parlamento, a liberdade era uma das regras do evento. “Nosso objetivo é que os coletivos se aproximem da instituição sem se institucionalizar”, afirmou.

**Casa Sem-Teto, criação da cenógrafa Nazaré Brasil**





**Ruivo Lopes:**  
**“Nós somos  
 a periferia do  
 centro”**

Apanhou por rebeldia, desobediência. Sinhá não teve piedade, somente maldade. Inconsciência. Então rufem os tambores e batam palmas. A africanidade está cravada em minha alma...”. O poema é saudado com aplausos, o único cachê dos poetas de saraus.

---

## “As senzalas tomaram de assalto a literatura”

---

Atualmente, pelo menos 20 saraus ocorrem todo mês na periferia paulistana, organizados pela mesma gente que os patrões de Pilar achavam que nunca seria capaz de escrever.

Os dados aparecem na Agenda Cultural da Periferia, publicada pela ONG Ação Educativa, que também inclui eventos como o Sarau da Ocupa – que, mesmo ocorrendo na Avenida São João, em pleno centro de São Paulo, também é considerado um evento periférico por ocorrer num prédio ocupado por famílias sem-teto da Frente de Luta por Moradia, ameaçadas de despejo por conta de uma ação de reintegração de posse. “Nós somos a periferia do centro, porque estamos cercados de tudo e não temos nada”, afirma o educador popular Ruivo Lopes, 33 anos, responsável pelo sarau. Natural da parte pobre da Baixada Santista, Ruivo conheceu cedo a vida entre cortiços e despejos e, ao engajar-se na luta dos mo-

**Q**uando mãe enterra filho, é guerra, e isso vai ser cobrado. Eu vou fazendo aqui para todos os meus aliados, porque você sabe que o gueto nunca vai ser negado. Gueto é igual Varsóvia na Europa. Você sabe que os caras quer vir aqui e escravizar nós de novo pra Copa, e tá errado. Corta a luz e água das favelas e taca fogo, para depois poder ganhar dinheiro de novo com os ingressos do jogo, e isso nós não vai deixar, vai cobrar a cada linha, porque você sabe que o bagulho é uma rinha, e só tem galo de briga aqui, não tem frango. Se for reintegração de posse, devolve as encruzilhadas para Exu e as matas para Oxóssi.

FREESTYLE (IMPROVISAZÃO POÉTICA) DE AUGUSTO OLIVEIRA, NO SARAU DO OCUPA, EM 5/9

vimentos de moradia, decidiu adotar a cultura como arma de luta. “Com os sarauas, as senzalas tomaram de assalto a literatura, que até então era feita na casa-grande”, analisa.

## Sarau é tudo

“Os sarauas da periferia fazem uma total dessacralização do que se tinha como conceito de sarau poético, conceituado como uma reunião em casa particular, realizado noturnamente e pela elite, trazido pelos portugueses com a vinda da Família Real para o Brasil”, analisa a pesquisadora Aline Deyques Vieira, que analisou a literatura da periferia paulista em sua dissertação de mestrado *O Clarim dos Marginalizados - A Literatura Marginal/Periférica na Literatura Brasileira Contemporânea* (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011). Quando resolveu estudar o universo literário periférico, Aline tinha a pretensão de “legitimar” a literatura produzida na periferia perante

os olhos sisudos da universidade, mas mudou de ideia quando conheceu os sarauas de perto. “Vi que eles não precisavam dessa legitimação, que eles são legitimados por eles mesmos”, conta. Ao contrário: as universidades é que perdem quando deixam de conhecer “uma literatura escrita por pessoas que, em muitos casos, nunca frequentaram ou frequentarão uma universidade, mas que não deixam de ter um grande valor na literatura contemporânea”.

“Se for reintegração de posse, devolve as encruzilhadas para Exu e as matas para Oxóssi”, declama Augusto Oliveira, 21 anos, assumindo o microfone da Ocupa para improvisar seu apoio à causa sem-teto. Morador de Cidade Tiradentes, na zona leste, Oliveira é um mestre do freestyle, a poesia improvisada na hora da fala.

No reduto dos sarauas, poeta é todo mundo que quiser falar, com verso próprio ou alheio. Tem poeta que improvi-



## Câmara criou programa de incentivo

A periferia tem cultura, sim. Foi o que a Câmara Municipal de São Paulo percebeu quando decidiu criar o Programa para Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), por meio da lei nº 13.540, do vereador Nabil Bonduki (PT), em 2003.

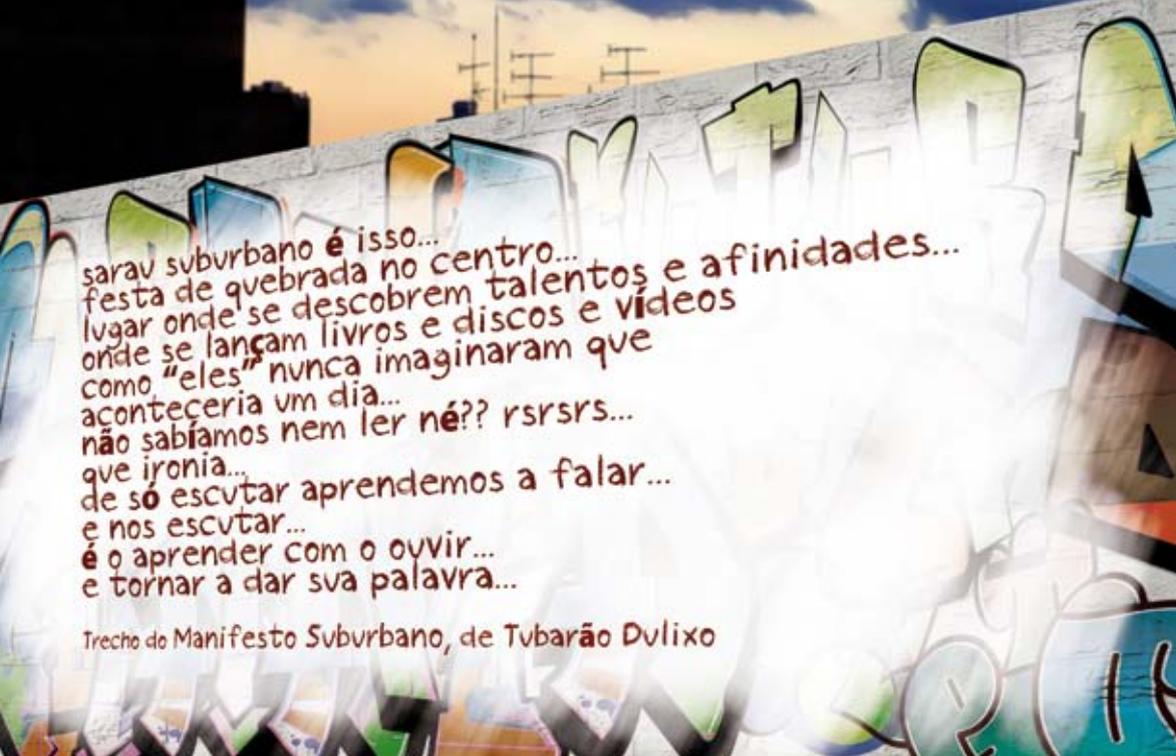
A lei surgiu a partir de uma série de debates feitos pela Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude. “A comissão notou que existiam muitas ações culturais não institucionalizadas na periferia, que não eram feitas por ONGs, nem empresas, mas por grupos de jovens”, explica Gil Marçal, atual coordenador do VAI. Assim, o programa surgiu não para “levar cultura” à periferia, mas para incentivar iniciativas culturais que já existiam ali. “A partir desta demanda, o VAI foi pensado para oferecer um pequeno apoio para melhorar o acabamento das ações e ensinar os jovens a gerir recursos”, diz.

Até o momento, o programa financiou 14 saraus, com recursos que foram usados para compra de

equipamentos, publicação de livros e revistas e realização de ações, como visitas a escolas: Sarau da Brasa (Brasilândia), Elo da Corrente (Pirituba), Ocupa (República), Perifatividade (Vila das Mercês), Arte Maloqueira (Guaianazes), Cortejos de Leitura (Parelheiros), Sarau da Ademar (Cidade Ademar), Encontro de Caracóis (Cangaíba), Praçarau (Capão Redondo), Humildade, Paixão e Poesia (Sapopemba), Sarau do Oteló (Campos Elíseos), TerSarau (Heliópolis), Mesquiteiros e Tenda Literária (ambos de Ermelino Matarazzo). O VAI também financiou o projeto Bicicloteca, do Sarau do Binho, e uma revista lançada pela Cooperifa.

Segundo Marçal, os saraus são importantes porque funcionam como espaço de articulação de projetos culturais. “Os saraus são expoentes da cultura periférica porque fazem o encontro do hip hop com a cultura popular. Tem a organização em círculo, em que o protagonista é coletivo, tanto a dona Maria como o rapaz da limpeza podem subir ao palco para compartilhar o que produzem.”

**Edição do  
Sarau da Ocupa  
no auditório  
externo da  
CMSP**



sarau suburbano é isso...  
festa de quebrada no centro...  
lugar onde se descobrem talentos e afinidades...  
onde se lançam livros e discos e vídeos  
como "eles" nunca imaginaram que  
aconteceria um dia...  
não sabíamos nem ler né?? rrsrrs...  
que ironia...  
de só escutar aprendemos a falar...  
e nos escutar...  
é o aprender com o ouvir...  
e tornar a dar sua palavra...

Trecho do Manifesto Suburbano, de Tubarão Dulixo

sa, como Augusto, e tem poeta que fala de cor, ou que declama com os olhos numa página de livro, numa folha xerocada ou no celular. Pelo microfone, passam um poema de Manoel de Barros, depois uma denúncia contra o massacre dos povos indígenas, em seguida uma canção de banquinho e violão, depois um protesto contra a política habitacional do governo, e tudo se mistura e tudo vale porque, em sarau, tudo é poesia. A força dos saraus está na palavra, na forma de rima crua declamada, de prosa ou de poesia cantada. Porque nos saraus também se canta, e se canta rap, e se canta samba, e se canta maracatu, e se dança ciranda. “O sarau engloba tudo”, afirma o poeta Binho, outro pionei-

ro, na ativa desde 2004 (veja quadro na pág. 72).

---

## Todo mundo é capaz de poesia

---

Alternando-se entre a plateia e o microfone, o Ocupa desta noite está cheio de poetas de saraus de diferentes cantos da cidade. Aqui tem mano do Sarau da Brasa (Vila Brasilândia), Mesquiteiros (Ermelino Matarazzo), Sarau Ademar (Cidade Ademar), O que Dizem os Umbigos (Itaim Paulista), Elo da Corrente (Pirituba), Pávio da Cultura (Suzano), Suburbano (Bela Vista), e mais, e outros. É uma troca comum nos eventos das que-

bradas, já que a organização em redes é uma das bases da cultura periférica. Mesmo que tenha seus autores, a literatura não é vista como uma criação de alguns eleitos das musas, mas um atributo de todos, porque todo mundo é capaz de poesia.

“Poesia é uma coisa coletiva. O que escrevo não estou criando, estou dando o meu recorte. A poesia meio que já está escrita, o poeta só pega e modela”, define Victor Rodrigues, 22 anos, escritor da Cidade A.E. Carvalho, na zona leste, que acaba de lançar seu primeiro livro, *Praga de Poeta*. “O livro nasceu de uma conversa de amigos. Um fez ilustração, outro o projeto gráfico, um outro indicou o lugar para imprimir.”

Os mil exemplares da edição independente ele bancou com o dinheiro que juntou em dois anos, guardando, mês a mês, metade do salário que recebia como caixa de banco. É uma maneira de meter as caras, dando um jeito de fazer com o que se tem à mão e juntando as pessoas em volta, que é o modo de fazer cultura na quebrada. “É bem a cultura do quilombo, que era ‘vamos fugir e criar a nossa própria sociedade’. Se o que o governo faz não está bom, vamos fazer a gente e mostrar como é”, explica Rodrigues.

## Raízes periféricas

A literatura periférica, também chamada de marginal, entra em cena a partir do ano



2000, com a publicação do romance *Capão Pecado*, de Ferréz, e da coletânea *Literatura Marginal* que ele organizou para a revista *Caros Amigos*.

Não que antes não houvesse uma literatura feita nas margens da sociedade. “A literatura periférica sempre existiu”, afirma a professora Heloisa Buarque de Holanda, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), referindo-se a autores como a mineira Carolina Maria de Jesus (1914-1977) ou os tantos escritores que morreram sem serem publicados ou percebidos. “Este momento é especial porque os escritores se articularam e ganharam visibilidade”, afirma Heloisa. Ao contrário, por exemplo, da literatura de cordel, “politicamente conservadora e herdeira de tradições longínquas e medievais”, a literatura periférica é “moderna, antiestablishment, transformadora e tem metas literárias e políticas bastante definidas”. Parte desta nova cena literária,

Neci, a Vó da Ocupa: “Saraus falam a língua da gente”

# “Sarau é cidadania”

*Na hora da cerveja / Eu pinga / Na hora de Guantanamo / Eu Cuba libre / Na hora de guerrear / Eu Dalai Lama*, proclamam os versos do poeta Robson Padial, o Binho. Ele é autor de dois livros – *Postesia* e *Donde Miras – Dois Poetas e um Caminho* (com Serginho Poeta) –, mas sua obra mais famosa é o sarau que criou há oito anos em seu bar na zona sul de São Paulo. O bar foi fechado em maio pela Subprefeitura de Campo Limpo, por falta de licença de funcionamento. Na hora de desistir, Binho continuou: por meio de uma ação de financiamento coletivo na internet, levantou dinheiro para pagar os R\$ 9 mil em multas do bar e continuar com o sarau, agora em versão itinerante.

## **Como surgiu o sarau do Binho?**

**Binho:** A gente tinha a Noite da Vela no bar. Ficava à luz de vela e botava uns bolachões para tocar. Entre um vinil e outro, alguém pedia para recitar um poema. A poesia entrou aos poucos no espaço. Numa dessas noites, eu falei: a gente podia colocar poesia em poste. Era época de eleição, e a gente retirava as placas dos políticos dos postes, pintava e devolvia com poesia. A partir do *Postesia*, fomos conhecendo outros poetas. Antigamente a gente só conhecia os poetas mortos. Aí conhecemos os poetas vivos, que estavam por aí, perambulando.

## **Como você define um sarau?**

**Binho:** Sarau são encontros humanos. O sarau engloba tudo. É um exercício de cidadania e tolerância. Pega as pessoas das mais diferentes divisões sociais: um que gosta de samba, outro de rock, outro de rap, e no sarau um ouve o que o outro tem

a dizer. A gente vai desconstruindo os preconceitos. Isso é uma coisa bacana do sarau: estar atento para ouvir o outro. O sarau consegue congrega cultura popular, maracatu, um que quer passar um vídeo, outro que quer contar uma piada, um outro que só quer se colocar ali na frente. É um se colocar no mundo: eu faço parte, eu tenho valor. É uma nova escola. Um novo jeito de estudar, de buscar e absorver a informação que está sendo falada.

## **Por que o seu bar foi fechado?**

**Binho:** Eles alegaram que era por falta de alvará de funcionamento. Não tem sentido. Um bar que faz poesia tinha que ser um patrimônio público. Tinha que ser tombado, não fechado. A gente não compactuou com a política daqui, não quis pendurar a faixa do político. Ninguém do comércio daqui tem alvará. A gente não se sujeitou a algumas coisas e pagou por isso.

### Onde o sarau acontece hoje?

**Binho:** O sarau é itinerante. Estamos indo a outros lugares, somando com outros espaços que têm iniciativas culturais. Antes acontecia uma vez por semana, agora é uma vez por mês. É uma perda grande pra cidade de São Paulo. O sarau para existir não precisa de um espaço, mas você perde uma referência importante sem ele. Perde a memória, a relação com a comunidade. Agora ficou mais difícil. Temos que ficar divulgando, avisando as pessoas quando vai acontecer. Mas a gente vai continuar fazendo do mesmo jeito.

### Muita gente apoiou vocês?

**Binho:** Muita gente. Tivemos apoio de fora do Brasil. Gente da Argentina, México, Inglaterra. O povo legitimou nossa luta, até financeiramente, contribuindo para pagar as multas do bar. Quem devia dar o alvará para o funcionamento era o povo, e ele deu. O poder perdeu.

### Por que a periferia precisa dos saraus?

**Binho:** A imagem da periferia chega distorcida. Até para quem vive aqui, parece que é o que está na tevê. Se a gente não perceber, vai reproduzir o que o Datena diz que é a periferia. E a periferia é muito maior do que a tevê mostra. O sarau também serve para abrir os nossos olhos para essa consciência mais crítica da nossa realidade.

## Poeta é "infrator"

A Secretaria de Coordenação das Subprefeituras defendeu o fechamento do bar de Binho e disse que o poeta é um "infrator" que mantinha um bar "em uma área de zoneamento que não permite a realização deste tipo de atividade". "Ressaltamos que não se trata de nenhum ato arbitrário, mas sim o cumprimento às obrigações destinadas à administração municipal", afirmou, em nota.

### Tem pessoas que vão aos saraus e começam a escrever?

**Binho:** Muita gente está ali para tomar uma cerveja e se descobre poeta. Todo mundo tem dentro de si esse germe da criatividade. Todo ser humano é criativo. Ficam reduzindo a gente em gavetinhas e vamos ficando pequenos, mas a gente é muito grande. O sarau consegue desabrochar essas flores que estão por aí.

# SUBURBANO CONVICTO



Guilherme Caribé/Letter/CrISP

os saraus são “uma oportunidade única de agregar uma comunidade em torno do estímulo à criação e à literatura, que é uma expressão vista como de elite por essas mesmas comunidades, e se apropriar dela”.

---

## Literatura moderna, antiestablishment, transformadora

---

Os saraus e a literatura produzida em volta deles são expressões da cultura periférica, que nasce como movimento nos anos 80, com o hip hop. “O hip hop era um movimento de con-

testação que reivindicava novos espaços. Frente a uma situação em que os espaços eram negados, ele aprendeu a criar suas próprias formas coletivamente”, explica Mateus Subverso, criador da Edições Toró, que desde 2005 publicou 17 livros de autores da periferia.

“Meu aprendizado para editar livros foi autodidata. É algo que o hip hop me colocou: a busca do conhecimento por conta própria”, afirmou Mateus durante o seminário *Estéticas da Periferia*, realizado em agosto. “Qualquer movimento da cultura de quebrada pensa os seus processos de maneira não-hierárquica, horizontal e partilhada, porque vai ao encontro do que a gente quer para a sociedade”, afirma. Segundo Mateus, a cul-

**Tubarão DuLixo  
e Alessandro  
Buzo comandam  
o Sarau  
Suburbano**

tura hip hop – baseada nos DJs e MCs do rap (que usavam os remixes de outros autores como base para expressar sua própria voz), na arte do grafite e na dança do break (que ocupavam as ruas e os muros como seus espaços) – fazia-se acontecer por meio de redes sociais, mas as do mundo real, anteriores a Orkut e Facebook. Quando veio a internet, as redes pré-digitais só precisaram se apoderar da web para ampliar o que faziam.

---

## “Que falta de opção dessa molecada, vou fazer um evento”

---

“A internet foi importantíssima para a cultura da periferia”, afirma o escritor Alessandro Buzzo, 40 anos. “Você fazia um evento e ficava torcendo para que a mídia fosse cobrir, e às vezes o evento acontecia por cinco anos e a mídia nunca aparecia. Agora, o cara cria um blog, ou qualquer barato na internet, e faz ele mesmo a mídia dele.” Buzzo sabe o que fala: autor de dez livros, é um agitador cultural que organiza o evento *Favela Toma Conta* no Itaim Paulista, zona leste, e, na tevê, apresenta o programa *Manos e Minas* (Cultura), além de um quadro sobre cultura da periferia no *SPTV* (Globo). Toda terça-feira, pilota o sarau Suburbano,

na livraria que mantém na Bela Vista, a Suburbano Convicto, “única do Brasil especializada em literatura periférica”.

A trajetória de Buzo começou em 1999, quando se cansou do aperto e dos atrasos do trem que o levava do Itaim para o centro e resolveu escrever um texto, *Ferrovia Nua e Crua*. Tirou 50 cópias xérox, mandou uma para a ouvidoria da companhia de trens e o resto distribuiu entre os passageiros. A ouvidoria não lhe deu resposta, mas os passageiros identificaram-se com o texto (“finalmente alguém falou a nossa versão”) e sugeriram que ele escrevesse um livro sobre o tema. Assim, sem querer, só falando do que via e sentia à sua volta, Buzo produziu o primeiro livro, *O Trem – Baseado em Fatos Reais*, e se descobriu escritor. A vida de agitador cultural, com o *Favela Toma Conta* e, mais tarde, com os saraus, Buzo começou depois de uma cena que viu na rua de casa. “À meia-

Leitura de  
poema no Sarau  
Suburbano:  
microfone  
aberto



noite, tinha vinte moleques jogando basquete num poste com um aro de bicicleta. Pensei: que falta de opção dessa molecada, vou fazer um evento.”

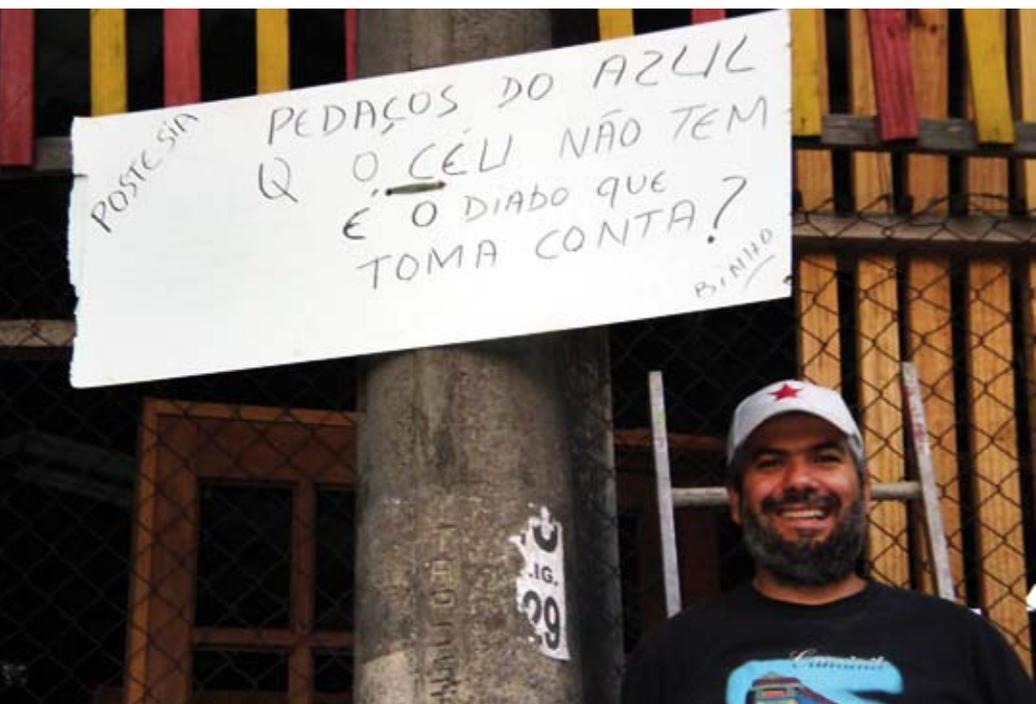
## De Rosa Maria a Paris

Tudo isso é muito, mas é só o começo. “O movimento dos saraus ainda é muito incipiente”, diz o poeta Binho. Mesmo estando em seus primeiros versos, contudo, o movimento já pode comemorar o sucesso de algumas vozes que descobriram a poesia com os saraus. Vozes como a de Fabio Boca, 26 anos. Morador do Jardim Rosa Maria, na zona oeste, Fabio começou a rimar cedo (montou seu

primeiro grupo de rap aos 16 anos), mas só descobriu a força da palavra no poema quando começou a frequentar o sarau da Cooperifa, que ele chama de “minha faculdade”. “Comecei a dar mais importância à lírica, para o que você está falando e para quem está escrevendo”, conta o poeta.

A descoberta da poesia levou Boca a participar dos *slams*, competições em que os autores se enfrentam sendo julgados por um júri selecionado pelo público. Em 2012, Boca foi escolhido para representar o Brasil num campeonato de *slam* em Paris. “É muito louco poder conhecer outro país através da sua poesia. Eu via a Torre Eiffel na minha frente e pensava

**Binho em uma das ações do Postesia**



Arquivo pessoal

**A** Periferia nos une pelo amor, pela dor e pela cor. Dos becos e vielas há de vir a voz que grita contra o silêncio que nos pune. Eis que surge das ladeiras um povo lindo e inteligente galopando contra o passado. A favor de um futuro limpo, para todos os brasileiros.

*A favor de um subúrbio que clama por arte e cultura, e universidade para a diversidade. Agogôs e tamborins acompanhados de violinos, só depois da aula.*

*Contra a arte patrocinada pelos que corrompem a liberdade de opção. Contra a arte fabricada para destruir o senso crítico, a emoção e a sensibilidade que nasce da múltipla escolha.*

*A Arte que liberta não pode vir da mão que escraviza.*

SÉRGIO VAZ, MANIFESTO DA ANTROPOFAGIA PERIFÉRICA (TRECHO)

que duas semanas atrás estava tomando uma cerveja no Seu Oliveira...”, conta Boca, sem esquecer como chegou lá. “Esse momento de hoje vem dessa terra que outros cultivaram lá atrás e do suor que eles derramaram para que nascesse um fruto como eu.”

A história do jovem que os saraus levaram a Paris é uma das que fazem lembrar que, seja com a música, as artes plásticas

ou a literatura, já faz tempo que a periferia deixou de ser periferia quando o assunto é cultura. “O que tem de destaque sendo feito na cultura urbana vem da periferia. Hoje, é o centro da cultura”, afirma Ruivo Lopes, lembrando que ainda falta o mais importante. “A periferia precisa também se tornar o centro das políticas públicas, na educação, na saúde, na moradia, no transporte.” ■

## SAIBA MAIS

### Site

Agenda da Periferia: [www.agendadaperiferia.org.br](http://www.agendadaperiferia.org.br)

### Livros

CooPerifa – Antropofagia Periférica. Sérgio Vaz. Aeroplano, 2008.

Vozes Marginais na Literatura. Érica Peçanha do Nascimento. Aeroplano, 2009.

### Filme

Curta Saraus. David Alves da Silva. 2010. Disponível em [www.youtube.com](http://www.youtube.com)

# Um palácio com muitas artes

Qualquer pessoa que entra no Salão Nobre do Palácio Anchieta (sede da Câmara Municipal de São Paulo) fica impressionada com um quadro do fluminense Antônio Parreiras (1860-1937) que mostra a *Insti-*

Responsável pelas obras que estão na Câmara, o coordenador do Centro de Comunicação Institucional, José Carlos Teixeira de Camargo Filho, explica que esses quadros foram para o Palácio Anchieta



*tuição da Câmara Municipal de São Paulo*. No imponente auditório, também podem ser vistos os quadros *Colonizadores da Cidade de São Paulo* e *A Partida dos Bandeirantes*, ambos do paulista (de Araras) Clóvis Graciano (1907-1988). Esses são três exemplos das dezenas de obras de arte (quadros e esculturas) que estão na sede do Legislativo municipal e que podem ser vistas pelo público, em horários específicos, fazendo que o local seja também um museu.

porque muitos ex-presidentes da Casa tinham consciência do valor da arte. “Alguns faziam parte da elite intelectual da cidade”, informa.

Camargo Filho considera de extrema importância haver obras de arte nas repartições públicas. “Os prédios ficam menos frios, ficam mais vivos.”

Uma das obras que mais chamam a atenção na Câmara é *Integração do Brasil na Cidade de São Paulo* (acima), do pintor

cearense Aldemir Martins (1922-2006), no Salão Prestes Maia, no 1º andar do prédio. Trata-se de um painel de cinco quadros representando as cinco regiões do País.

Na entrada desse auditório está uma fotografia feita por Sebastião Salgado, *Campo de Refugiados Ruandeses em Benako, Tanzânia*, doada à Câmara pelo próprio fotógrafo mineiro.

Nos corredores do 1º e 8º andares, estão retratos de ex-presidentes da Câmara. Eles foram pintados por artistas sugeridos pela Pinacoteca do Estado de São Paulo, como Augusto



Fábio Jr. Lazzeri/CMSP

**Camargo Filho:  
prédios menos  
frios, mais vivos**



Gute Garbelotto/CMSP

Mendes da Silva, que assina Augustus, Jonas Barros, Dalli Junior, J. Rocha Ferreira, Luiz Atilio Fiori, Tony Koegl, Paulo Vergueiro Lopes de Leão, Edmundo Francisco Nicodemo Migliaccio, Monteiro Fonseca, José Monteiro França, N. Petrelli, F. Rocco, José Wasth Rodrigues, J. Trahoulsi, entre outros. “É a Câmara registrando a sua história e mostrando a força que o Legislativo conquistou com a redemocratização”, ressalta Camargo Filho.

Outras personalidades da história política do Brasil, como Tiradentes, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, também constam de quadros nos corredores e salas do Palácio Anchieta.

Até no Plenário Primeiro de Maio, onde são realizadas as sessões legislativas, há uma obra de arte. No alto da parede diante do Plenário, está Jesus Cristo pregado na cruz. É a escultura *Crucifixo*, do paulistano Alfredo Oliani (1906-1988). ■



*Instituição da  
Câmara Municipal  
de São Paulo, de  
Antônio Parreiras*

*Crucifixo,  
de Alfredo Oliani*



Mozart Gomes/CMSP

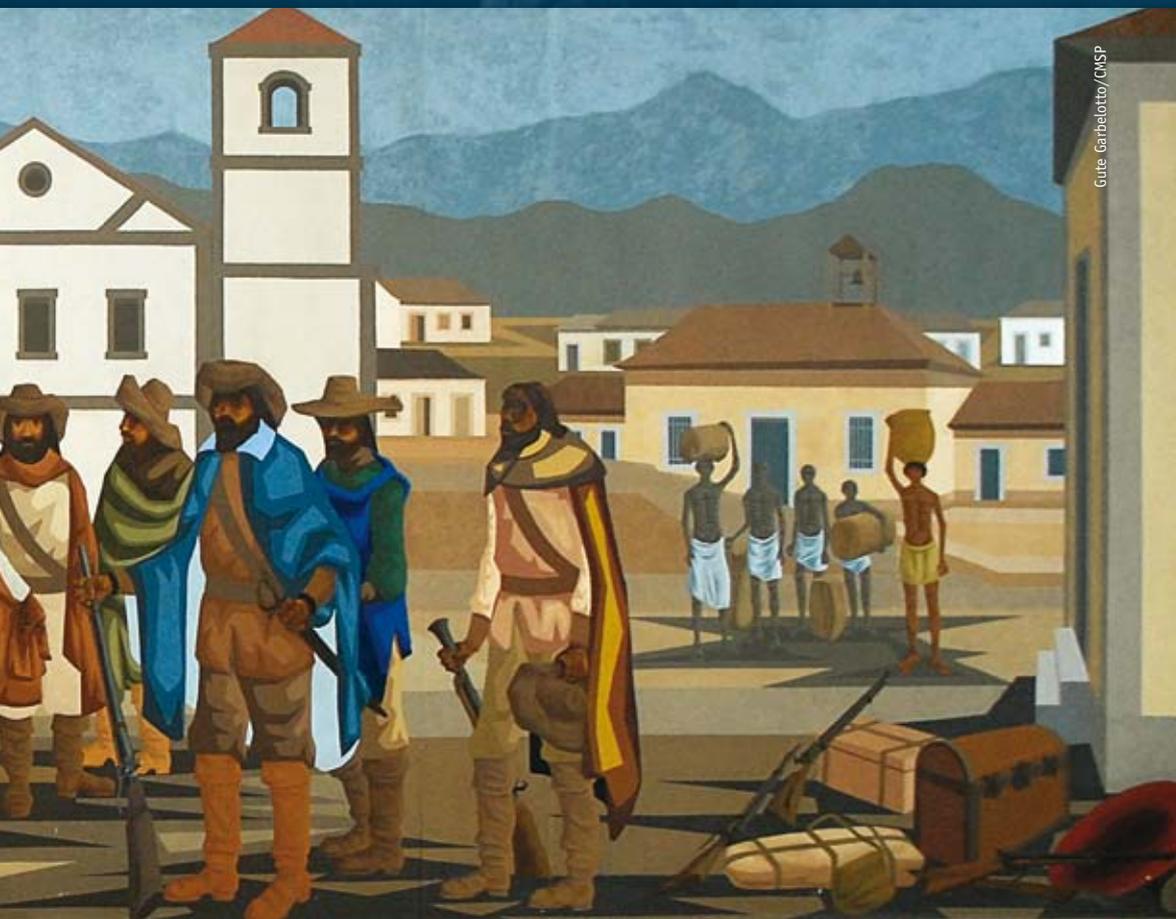


*Painel Integração do Brasil na Cidade de São Paulo, de Aldemir Martins*

Galeria de ex-presidentes da Câmara







*A Partida dos Bandeirantes*, de Clóvis Graciano





*Colonizadores da Cidade de São Paulo, de Clóvis Graciano*



## Visitação de escolas ensina cidadania

Colégio  
Marista visita  
o Salão Nobre  
do Palácio  
Anchieta

Anualmente, mais de mil estudantes de várias idades vêm ao Palácio Anchieta para entender como funciona o Poder Legislativo de São Paulo e qual a sua importância para os cidadãos. Eles participam do Programa Permanente de Visitação da Edilidade Paulistana.

Esse projeto foi criado em 31 de maio de 2006 porque, segundo o ato 926, que o instituiu, a Mesa da CMSP entendeu que “muitos fatos políticos têm induzido a população, por

desconhecimento, a negar valor ao Legislativo, instituição fundamental para a garantia das Liberdades Públicas e do Governo Representativo”. Ainda segundo o ato, “a percepção do verdadeiro papel do Parlamento só será completa na medida em que seu funcionamento for do conhecimento de parcelas cada vez maiores da população”.

Desde então, alunos da rede pública e privada saem de suas escolas para ouvir explica-

ções sobre a história da Câmara, da cidade e conhecer os principais auditórios da Casa. Obrigatoriamente, os alunos vão à Galeria do Plenário, onde acompanham uma sessão. Por isso as visitas só são realizadas às terças, quartas e quintas-feiras.

Uma das responsáveis pelo programa e por recepcionar os alunos e os professores, Christiane Mariano, da Equipe de Eventos (CCI.1), ressalta o perfil educativo das visitas. “Não se trata apenas de turismo; é uma porta de entrada para as primeiras discussões sobre política”, esclarece. “Vir à Câmara já é um exercício de cidadania.”

Para que os assuntos tratados durante as explicações continuem sendo debatidos em sala de aula, os alunos e professores recebem um kit: um exemplar do Regimento Interno da Câmara, um da Lei Orgânica do Município de São Paulo e a revista em quadrinhos *Câmara Municipal de São Paulo – História e Passatempos*.

Um exemplo de lição sobre cidadania está em um trecho do gibi no qual uma menina, Luiza, pergunta a um pássaro sabe-tudo o que são leis. E ele lhe responde: “Leis são regras que mantêm a sociedade organizada. São muito importantes para todos nós. Elas definem o que é permitido e o que não é, sempre priorizando o bem-estar da coletividade. As regras e as normas existem na escola, na nossa casa, na de nossos amiguinhos... No Município, elas

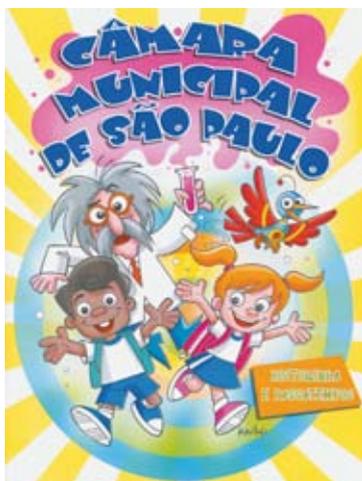


Mozart Gomes/CMSP

também são necessárias. Você já imaginaram se cada um fizesse o que bem entendesse sem se importar com o outro?”

Durante a visita, um dos momentos que mais chamam a atenção dos jovens é quando a Praça da Bandeira, o Vale do Anhangabaú, a Prefeitura e até uma parte das torres da Catedral

**Rafael e alunos: importância de conhecer a política de perto**



Divulgação

**Gibi distribuído aos participantes do programa**

**Alunos do Colégio São Francisco Xavier participam de palestra**

da Sé são vistos a partir das janelas do Salão Nobre, no 8º andar do Palácio Anchieta.

“É impressionante como alguns alunos, principalmente os mais jovens, já chegam com informações e até com ideias para projetos de lei”, afirma Christiane. Segundo a funcionária, esse conhecimento é fruto do esforço dos professores, que levam questões de cidadania para dentro da sala de aula.

O professor Rafael Batista, que ensina história na Escola Municipal de Ensino Fundamental (Emef) Sebastião Francisco Negro e trouxe 40 adolescentes para conhecer o Palácio Anchieta em outubro, explicou que a visita fazia parte de um processo iniciado meses antes, relacionado às eleições

municipais de 2012. “Para que os alunos exerçam bem a cidadania eles precisam conhecer a política e os políticos de perto, de dentro”, justificou.

Estudantes universitários, grupos da terceira idade, membros de ONGs e qualquer cidadão também podem visitar a Câmara, participando do Programa Permanente de Visitação da Edilidade Paulistana. “Jovens infratores da Fundação Casa e vereadores-mirins de outras cidades do Estado também já vieram conhecer a Câmara”, informa Christiane.

Para agendar uma visita à Câmara Municipal é preciso ligar para o número (11) 3396-4696 ou mandar um e-mail para [programadevisita@camara.sp.gov.br](mailto:programadevisita@camara.sp.gov.br). ■



Ricardo Moreno/CNSP



## Consultores explicam conjuntura econômica em boletins

Equipe da CTEO, responsável pela criação dos boletins

Traçar retratos da conjuntura econômica nacional e local, além de divulgar estudos inéditos sobre a vida dos moradores de São Paulo, são os objetivos dos boletins on-line que a Consultoria Técnica de Economia e Orçamento (CTEO) da Câmara Municipal de São Paulo vem produzindo desde 2010. Os trabalhos podem ser vistos no site da CMSP, em [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).

O consultor-geral da CTEO, Gilberto Rodrigues Hashimoto, lembra que a consultoria foi criada em 2007, pelo Ato 981 da CMSP, com o objetivo de dar apoio técnico às comissões e ao processo legislativo em temas ligados à economia e ao orçamento. A estruturação dos quadros da consultoria começou em 2008, quando assumiram os primeiros técnicos contratados via concurso, e se completou em 2011.

**Hashimoto:  
qualidade  
acadêmica  
para o público  
em geral**

O primeiro boletim regular elaborado pela CTEO foi lançado em abril de 2010. Era o *Boletim de Execução Orçamentária*, que buscava mostrar a situação das receitas e das despesas do Município de São Paulo. No ano seguinte, a publicação ampliou seu foco e mudou de nome, para *Boletim de Conjuntura Econômica e Orçamento*. “Mantivemos a análise das receitas e despesas orçamentárias e incorporamos um retrato da conjuntura econômica do Brasil e da cidade de São Paulo, com indicadores como desempenho de indústria e comércio, taxa de juros, inflação”, explica Hashimoto.

Outra novidade nos boletins foi a divulgação de es-

tudos inéditos, realizados com a participação de técnicos da CTEO e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da Universidade de São Paulo (USP). “A colaboração nasceu por meio de um termo de cooperação assinado entre a CMSP e a Fipe, sem ônus para a Casa”, explica o consultor-geral.

Os primeiros estudos abordaram como as famílias paulistanas pagam o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), analisando qual porcentagem da renda familiar é destinada ao tributo, e o segundo fazia o mesmo com relação ao Imposto Sobre Serviços (ISS). Os outros boletins abordaram “o outro lado da moeda”, com o registro de como o governo paulistano devolve os valores arrecadados em forma de serviços – na educação básica e na saúde, tema dos dois estudos seguintes.

O boletim passou, em 2011, a incluir um índice trimestral de aderência orçamentária, uma análise que mede até que ponto os gastos do Executivo acompanham o que foi votado pela CMSP. No ano seguinte, o boletim mudou de nome para *Indicador Paulistano*.

No mesmo ano, a CTEO estendeu o projeto para os outros municípios da Grande São Paulo, com a criação do *Boletim Metropolitano*. “O boletim levanta a execução orçamentária dos 39 municípios da região metropolitana e desenvolve alguns estudos específicos”, afirma Hashimoto. Nos números do



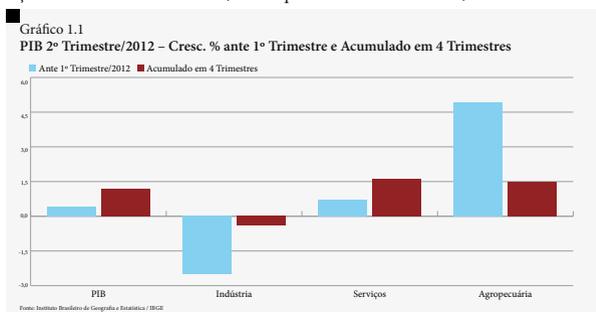
# 1 CONJUNTURA ECONÔMICA

## 1.1 Atividade Econômica

No segundo trimestre de 2012, o Produto Interno Bruto - PIB, divulgado pelo IBGE, apresentou crescimento de 0,4% em relação ao primeiro trimestre. No acumulado dos últimos 4 trimestres, a expansão foi de 1,2% em relação aos 4 trimestres anteriores, sendo que a indústria encolheu 0,4% nesta

CONJUNTURA ECONÔMICA

2



*Indicador Metropolitano*, aparecem informações sobre características urbanísticas, mobilidade urbana, gestão fiscal, comércio exterior, desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS), crescimento populacional e mudanças na distribuição da renda familiar, entre outras. O boletim também aborda os gastos da CMSP e do Tribunal de Contas do Município (TCM), buscando “um olhar gerencial sobre as despesas das duas casas”.

Além dos boletins *Paulistano* e *Metropolitano*, de periodicidade mensal, a CTEO publica um boletim quadrimestral que analisa o desempenho da cidade de São Paulo sob um olhar ambiental. O *Boletim de Economia Ambiental* registra

a quantas anda a execução orçamentária dos órgãos municipais que lidam com o tema (a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente e o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) e acompanha os dados sobre congestionamentos. Entre seus estudos específicos, apresentou um balanço sobre o impacto do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na questão ambiental.

“Não é uma produção acadêmica. Nosso objetivo é produzir um produto de qualidade acadêmica (a maioria dos nossos técnicos tem mestrado ou doutorado) que não seja hermético e possa dialogar com o público em geral”, afirma Hashimoto. ■



Gute Garbelotto/CMSP

## Prêmio Paulo Freire incentiva qualidade do ensino

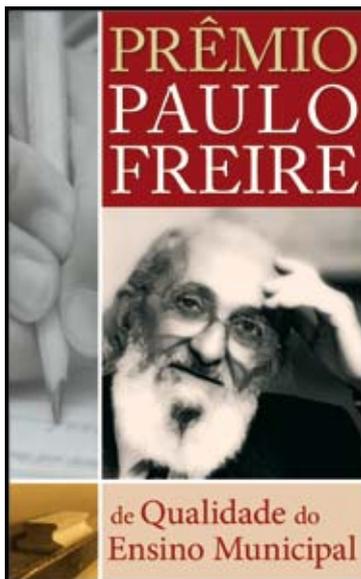
O Prêmio Paulo Freire de Qualidade do Ensino Municipal foi criado em 1998 pela Câmara Municipal de São Paulo e, desde 2006, é entregue todos os anos, no mês de setembro, a unidades escolares que se destacam na implantação de iniciativas e projetos que aprimorem a qualidade do ensino na rede pública municipal paulistana. Na última edição, recebeu 78 inscritos, que

foram julgados com base nos seguintes critérios: estímulo às diferentes aprendizagens; organização e participação da comunidade; efeito multiplicador; exercício de soluções inovadoras e criativas; resultados alcançados na melhoria da qualidade do ensino; convergência com o projeto pedagógico da unidade educacional; e atendimento às exigências estabelecidas no regulamento.

Apresentação  
de indígenas  
da aldeia  
Krukutu  
durante a  
premição de  
2012

Organizadora do Prêmio em 2012, a relações públicas Daniela de Almeida Queiroz, da Equipe de Eventos da CMSP (CCI.1), explica que a iniciativa ajuda a revelar e a valorizar projetos que talvez fossem mesmo desenvolvidos nas unidades escolares, mas sem receber a atenção que merecem. “A importância do Prêmio não é estimular a elaboração de projetos, mas fazer com que, pela publicidade e reconhecimento, projetos bons excedam os limites daquela escola”, comenta. Ela acrescenta que a comunidade escolar produz tantos trabalhos bons que há muitos, inclusive, fora do escopo do Paulo Freire.

Daniela diz que a avaliação dos trabalhos concorrentes é feita com muito critério e que os especialistas reconhecem o Prêmio como um dos mais conceituados na área de Educação.



Em 2012, por exemplo, a comissão que julgou os concorrentes e escolheu os vencedores era formada por representantes da Comissão Permanente de Educação, Cultura e Esportes da Câmara, Secretaria Municipal da

**Alunos  
produzem  
imagens para  
o projeto  
TV Cedro**



Arquivo

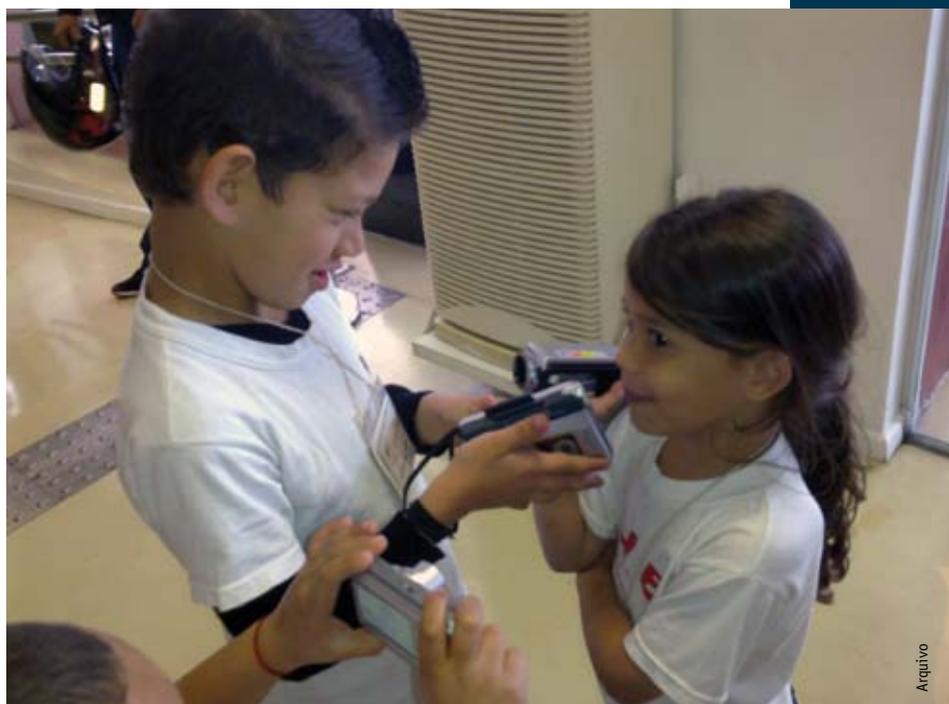
Educação, Conselho Municipal de Educação, Sindicato dos Profissionais de Educação no Ensino Municipal, Instituto Paulo Freire, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e União dos Estudantes Secundaristas.

O pernambucano Paulo Reglus Neves Freire (1921-1997), que dá nome ao Prêmio, é considerado o patrono da educação brasileira pela lei federal 12.612/12. Nasceu em uma família de classe média, mas conviveu com a pobreza e a fome na infância, por causa da crise econômica de 1929. Devido a essa experiência, abandonou o Direito para dedicar-se à alfabetização e à educação da po-

pulação pobre. Seu livro mais conhecido, *Pedagogia do Oprimido*, foi traduzido em mais de 40 idiomas. Na obra, o educador propõe um modelo de ensino mais horizontal na relação dos alunos com os professores e a sociedade em que vivem.

Para concorrer ao Prêmio Paulo Freire, o projeto deve atender aos requisitos previstos no regulamento, disponível na seção de prêmios institucionais do portal da Câmara. O site também explica como se inscrever e quais serão os prêmios aos vencedores, entre outros esclarecimentos. Informações extras podem ser obtidas pelo e-mail [eventos@camara.sp.gov.br](mailto:eventos@camara.sp.gov.br) e pelo telefone (11) 3396-4239. ■

Projeto  
TV Cedro: um  
dos vencedores  
em 2012



Arquivo

# Conheça os vencedores

## do Prêmio Paulo Freire de Qualidade do Ensino Municipal

### 2012 (empate no primeiro lugar)

---

**Radio Teens**, da Escola Municipal de Ensino Fundamental Leonor Mendes de Barros  
Projeto: Rádio interna protagonizada pelos alunos e veiculada duas vezes na semana.

**TV Cedro Rosa - A grande São Paulo vista pelos olhares dos pequenos**, da Escola Municipal de Educação Infantil Eunice dos Santos  
Projeto: Documentários com imagens captadas pelas crianças em seus locais preferidos para o lazer.

### 2011

---

**Escola de pais - Construindo diferentes saberes junto à comunidade escolar**, da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professora Maria Lucia dos Santos  
Projeto: Agregação de qualidade de vida à comunidade escolar, formada pelos alunos e seus familiares, conhecendo-a melhor.

### 2010

---

**Trabalhando arte com amor**, da Escola Municipal de Ensino Fundamental Raul Pompéia  
Projeto: Utilização de música, teatro, artes plásticas e dança particularmente na alfabetização ou ensino de valores.

### 2009

---

**Organização curricular no Cieja: da exclusão à constituição de sujeitos sociais**, do Centro Integrado de Educação de Jovens e Adultos Sapopemba  
Projeto: Ações para construção de um espaço escolar democrático, visando a intervir na realidade vivenciada pelos alunos que não usufruem dos equipamentos necessários para refletir sobre suas identidades socioculturais.

### 2008

---

**Documentação pedagógica - Novas tecnologias a favor da educação**, do Centro de Educação Integrada Penha  
Projeto: Instrumentalização dos educadores, por meio do uso de imagens e vídeos, para aumentar a qualidade do atendimento destinado às crianças.

### 2007

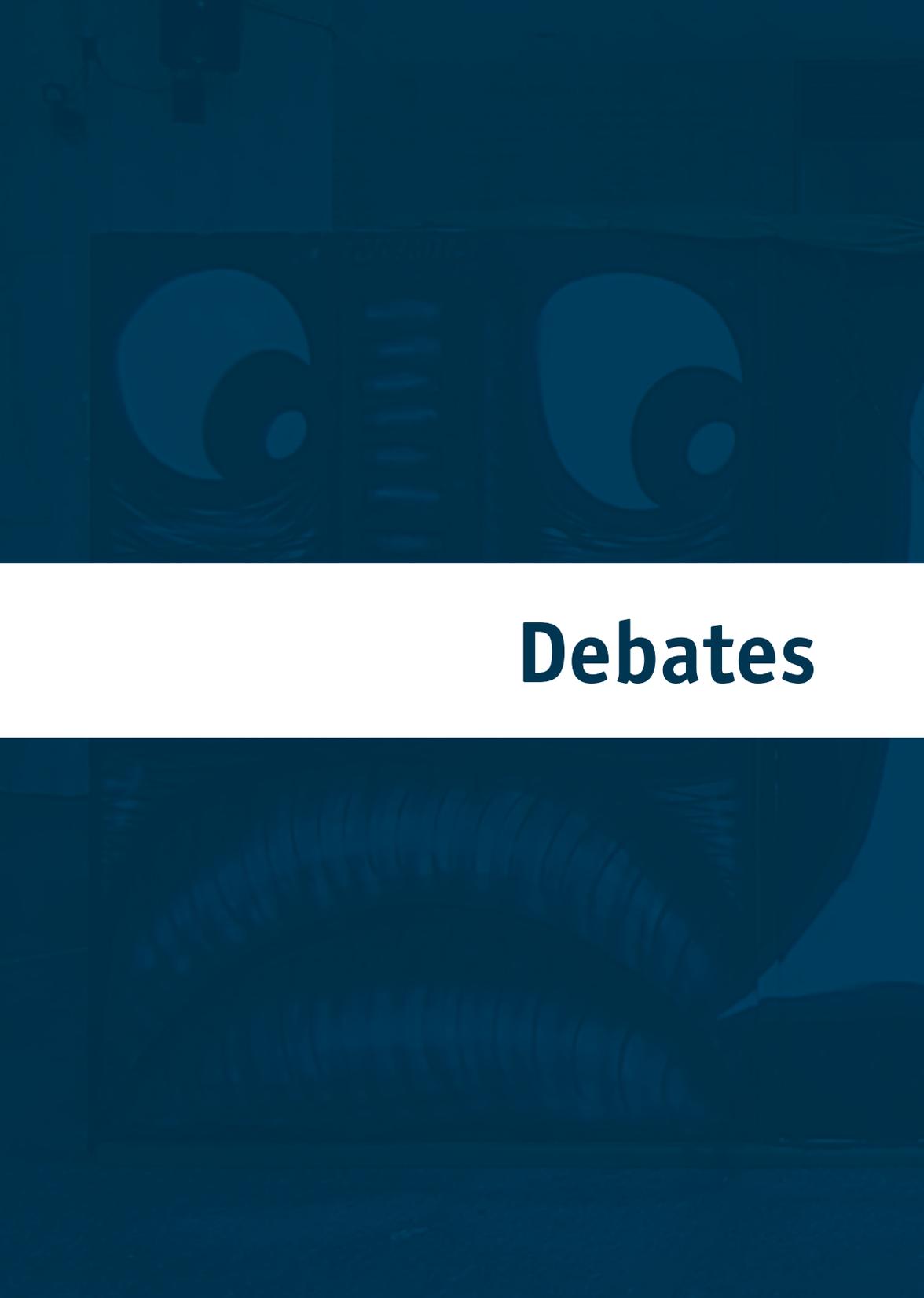
---

**Ler e Imaginar é só começar**, da Escola Municipal de Educação Infantil João Mendonça Falcão  
Projeto: Facilitação do acesso das crianças aos livros e, posteriormente, o empréstimo aos pais e funcionários, incentivando a leitura a todos.

### 2006

---

**Preservação de um Fragmento Remanescente da Mata Atlântica**, Escola Municipal de Ensino Fundamental Teófilo Benedito Ottoni  
Projeto: Desenvolvimento da competência leitora e escritora dos alunos, em todas as áreas do conhecimento.



# Debates



Roberto Tadeu Noritomi/CMSP

**Casa Sem-Teto, criação da  
cenógrafa Nazaré Brasil**

## **Aspectos teóricos sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de São Paulo**

*Edinei Arakaki Guskuma*

## **Elaboração Legislativa: Aspectos gerais**

*Adela Duarte Alvarez*

## **A Capacidade técnica do Poder Legislativo: O papel das consultorias institucionais legislativas**

*José Guimar Cocco Junior, Simone Fantucci*

## **A Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo: trajetória e identidade**

*Fátima Elisabete Pereira Thimoteo, Fernanda Graziella Cardoso,  
Leonardo Barbagallo, Roberto Eduardo Lamari, Roberto Tadeu Noritomi*

# Aspectos teóricos sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de São Paulo<sup>1</sup>

EDINEI ARAKAKI GUSKUMA<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo pretende caracterizar alguns aspectos da estrutura organizacional da Câmara Municipal de São Paulo, a influência de alguns fatores no seu desenvolvimento e as limitações do modelo escolhido, tendo como base a estrutura desenvolvida em 1948 e a vigente em 2012.

**Palavras-Chave: Estrutura organizacional. Organograma. Burocracia. Câmara Municipal de São Paulo.**

## 1 Introdução

O estudo da estrutura organizacional proporciona a efetiva compreensão dos processos de integração e de inter-relação entre seus componentes, expondo padrões institucionais que influenciam o funcionamento da organização e o comportamento dos seus membros.

Os padrões institucionais que definem e regulamentam os processos de consecução de objetivos nas organizações permitem avaliar de que forma se dará a implementação de alguns aspectos da sua estrutura organizacional, tais como o da hierarquia administrativa, a divisão do trabalho, a relação entre unidades funcionais, a magnitude da amplitude de controle, a cadeia escalar, a definição funcional, entre outros.

Este artigo visa, por meio de uma visão crítica, abordar alguns desses aspectos da estrutura organizacional da CMSP - Câmara Municipal de São Paulo, concentrando esforços na identificação e caracterização dos limites do modelo adotado cujos conceitos básicos não sofreram relevantes alterações desde 1948.

---

1 O autor agradece as contribuições dos consultores Simone Fantucci, Roberto Tadeu Noritomi e Allan Rodrigues Dias que teceram comentários e sugestões importantes para a finalização desse artigo.

2 Graduado em Administração de Empresas pela FEA-USP, Consultor Técnico Legislativo da CMSP.

## 2 A caracterização da Câmara Municipal na estrutura do Direito

Identificar a natureza da CMSP na estrutura organizacional estabelecida pelo Direito se torna necessário a fim de se compreender como o seu papel no sistema político vigente influencia a maneira como a sua organização interna foi construída ao longo dos anos, sendo importante resgatar, a luz da atual doutrina, conceitos importantes como o de órgão público e das funções típicas e atípicas.

Segundo Di Pietro (2006), órgão público é uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado, sendo a sua existência, com estruturas e atribuições definidas em lei, relacionada a uma necessidade de distribuir racionalmente as inúmeras e complexas atribuições que incumbem ao Estado nos dias de hoje.

Diante desse conceito, nota-se que a CMSP se caracteriza como um órgão público, aspecto esse confirmado por Moraes (2006) ao considerar que a Constituição Federal de 1988, que atribuiu as funções estatais de soberania aos três tradicionais Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), confiou a esses órgãos parcela da autoridade soberana do Estado, garantindo-lhes, dessa forma, autonomia e independência.

Constata-se, portanto, que dentro da estrutura organizacional estabelecida pelo Direito, a CMSP é caracterizada como um órgão público independente e autônomo cuja existência é prevista pelo texto constitucional sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional perante os demais órgãos públicos.

Essas características de independência e autonomia permitem que a CMSP tenha a liberdade de montar a sua própria estrutura organizacional, no exercício da sua função atípica relativa à administração da sua organização interna.

Segundo Moraes (2006), cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional. São as chamadas funções típicas e atípicas. As funções atípicas da CMSP constituem-se em administrar e julgar, sendo que a primeira ocorre quando o Legislativo dispõe sobre a sua organização e estrutura interna, e a segunda quando exerce a atividade judicante em situações específicas definidas constitucionalmente.

Já as funções típicas constituem-se em duas atividades: legislar e fiscalizar. Paulo (2010) aponta que, no desempenho da função típica legislativa, cabe ao Poder Legislativo, obedecidas as regras constitucionais do processo legislativo, elaborar normas jurídicas gerais e abstratas, e em cumprimento a sua função fiscalizadora, cabe a realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo.

As funções atípica de administrar e a típica de legislar descritas pela doutrina jurídica foram incorporadas quando da estruturação organizacional da CMSP por meio da criação de duas macro estruturas responsáveis respectivamente pelas atividades administrativas e parlamentares, as atualmente denominadas Secretaria Geral Administrativa (SGA) e Secretaria Geral Parlamentar (SGP). Desse fato, surge o primeiro aspecto relativo ao desenho organizacional da CMSP, qual seja, a de que a estratégia, no caso a definida por meio do exercício das suas funções típicas e

atípicas, influenciou a sua estruturação interna, conforme o que preceitua a teoria desenvolvida por Alfred Chandler no seu livro *Strategy and Structure* de que a estrutura da organização deve ser orientada pela estratégia adotada. Tal teoria será melhor explorada quando da análise dos organogramas da CMSP dos anos de 1948 e 2012.

### 3 A Câmara Municipal como organização formal

A CMSP, como um conjunto social com inter-relações determinadas pela estrutura imposta, é conceituada como uma organização, que, segundo Etzioni (1984), caracteriza-se pela divisão do trabalho, poder e responsabilidades, planejada intencionalmente com o intuito de intensificar a realização de objetivos específicos e da presença de um ou mais centros de poder que controlam os esforços realizados pela organização e os dirigem para os seus objetivos. Esses centros de poder necessitam reexaminar continuamente o funcionamento da organização a fim de readequar a sua estrutura tendo como objetivo o aumento da sua eficiência, na utilização dos seus recursos, e eficácia, na realização das suas funções típicas primordiais.

Necessário ressaltar que uma organização é um sistema que, ao atingir as suas metas, produz um elemento identificável que pode ser de alguma maneira utilizado por um outro sistema, ou seja, deverá existir um conjunto de consequências dos processos que ocorrem dentro da organização que influenciam o funcionamento de algum outro sistema, no caso em tela, a sociedade (ETZIONI, 1976).

A CMSP, como organização, deverá, portanto, apresentar resultados proveinentes dos seus processos internos que necessariamente deverão influenciar dois outros sistemas, a saber, o Poder Executivo e a sociedade. Caso não ocorra algum tipo de impacto em algum desses dois sistemas, pode-se inferir que a CMSP não atingiu seus objetivos organizacionais, sendo ineficaz quanto ao exercício das suas funções típicas constitucionalmente definidas.

O conceito de organização pode ser expandido a fim de abranger outras dimensões desse fenômeno social, tais como a existência das organizações formal e informal. Blau (1970) conceitua as organizações formais como aquelas cujas finalidades a serem atingidas, as regras a que seus membros devem obedecer e a estrutura de posição que define as relações entre eles (esquema organizacional) não surgiram espontaneamente durante o curso da interação social, mas foram conscientemente e previamente designadas, para antecipar e guiar as relações e as atividades entre seus membros, ou seja, tais organizações foram formalmente estabelecidas com o propósito de se atingir certas finalidades.

Já a organização informal, segundo Blau (1970) e Lacombe (2003), é formada por grupos, dentro da organização formal, que desenvolvem seus próprios hábitos, valores, normas e relações sociais, conforme seus membros vão convivendo e trabalhando juntos, criando posições informais que norteiam a agregação daqueles que se identificam com determinados aspectos daquele grupo, ou seja, os grupos informais se juntam em razão de um interesse comum, em geral não relacionado aos interesses da organização.

Foi mencionado que a CMSP, como organização, deverá afetar de alguma forma a sociedade, demonstrando assim que suas funções típicas de um organismo legislativo autônomo e independente foram plenamente exercidas. Com base nesse fato, pode-se caracterizar a CMSP como uma organização para o bem-estar público, uma vez que o principal beneficiário das ações efetuadas, no caso o ato de legislar, é a sociedade paulistana. Nesse ponto, Blau (1970, p. 70) aponta uma relevante questão:

A questão imposta pelas organizações para o bem-estar público é uma questão de controle democrático externo – o público deve ter os meios de controlar os fins para que servem essas organizações. Conquanto o controle democrático externo seja essencial, a estrutura interna dessas organizações deveria ser burocrática, governada pelo critério da eficiência [...]. O desafio feito a essas organizações, então, é a manutenção de mecanismos burocráticos eficientes que implementem, com eficácia, os objetivos da comunidade, os quais são escolhidos idealmente – pelo menos em nossa sociedade – por métodos democráticos.

O trecho acima revela dois pontos importantes sobre as organizações formais para o bem-estar público: o controle democrático externo, uma vez que é o público em geral o principal agente a ser atingido pelas atividades exercidas por tais organizações, e a questão da eficiência, definida como um dos objetivos do modelo burocrático organizacional. Esses aspectos devem ser considerados pelas organizações que visam o bem-estar público no momento da construção e funcionamento da sua estrutura organizacional, permitindo a existência de canais de controle democrático externo a serem utilizados pela população e assegurando o respeito ao princípio constitucional da eficiência que deve nortear a administração pública em todas as suas atividades típicas ou atípicas.

## **4 O modelo burocrático de organização**

Uma estrutura social, racionalmente organizada, segundo Etzioni (1976), envolve padrões de atividade claramente definidos, nos quais, segundo um modelo ideal, cada conjunto de atividades está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização. Tal organização seria detentora de uma série de cargos e posições hierárquicas possuidoras de um determinado número de privilégios e obrigações, claramente definidos por meio de regras limitadas e específicas, em que a autoridade é estritamente inerente ao cargo e não à pessoa que ocupa tal papel.

Essas características retratam a organização burocrática cuja fonte de legitimidade deriva do poder racional-legal, e não do poder patriarcal ou carismático, constituindo-se em um sistema social de autoridade legal.

Max Weber foi o principal teórico da abordagem relativa às organizações burocráticas, e segundo Motta (1991), ele não considerou a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação, da mesma forma que o

eram o patriarcalismo, o patrimonialismo e o feudalismo. Max Weber distinguiu três tipos ideais de autoridade, a saber: a autoridade legitimada pela tradição, a carismática e a legal. A autoridade legal foi assim descrita por Blau (1970, p. 45):

O terceiro tipo de Weber, a autoridade “legal”, é legitimado por uma crença na supremacia da lei. Este tipo assume a forma de um corpo de normas sociais, formalmente estabelecido, destinado a organizar a conduta na busca racional de finalidades específicas. Em tal sistema, a obediência é devida não a uma pessoa – quer seja um chefe tradicional ou um líder carismático – mas a uma série de princípios impessoais.

Nota-se que para Weber, as organizações formais deveriam se estruturar em torno de leis, que, a princípio, seriam racionais e voltadas para o atendimento de todos, não sendo cabível a prevalência de interesses pessoais a reger as relações funcionais e hierárquicas.

Para Maximiano (2006), todas as organizações formais, isto é, aquelas cuja estrutura e funcionamento são baseadas em regulamentos, podem ser consideradas organizações burocráticas. Tais organizações apresentam três características principais que formariam o chamado tipo ideal de burocracia criado por Max Weber: formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

Segundo Motta (1991), o formalismo da burocracia expressa-se no fato de que a autoridade se origina de um sistema de normas racionais, escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, além de distribuir as atividades a serem executadas de forma sistemática, visando os objetivos previamente traçados. A estrutura organizacional da CMSP possui diversas características que definem o caráter formal das burocracias, que serão a seguir relacionadas tendo como base a conceituação teórica desenvolvida por Motta (1991):

- a. A autoridade deriva de normas racionais-legais, ou seja, a autoridade burocrática é baseada em um sistema de normas legais cuja obediência é imposta por leis, regimentos ou atos. A norma legal define o poder da autoridade burocrática, cujas competências são detalhadas a fim de se delimitar o alcance da sua influência.
- b. As normas são escritas e exaustivas, de forma a cobrir todas as áreas da organização, prevendo a maioria das ocorrências e enquadrando-as dentro de um comportamento pré-definido. Essa característica da organização burocrática almeja determinar o comportamento dos seus membros, na medida em que os mesmos sejam obrigados a pautar as suas ações conforme as diretrizes, normas organizacionais, métodos, rotinas ou regimentos previamente existentes, resultando em uma previsibilidade das suas atitudes que colaboram para uma maior precisão no desenvolvimento dos trabalhos. O processo legislativo da CMSP configura-se num exemplo em que as normas se apresentam positivadas, devendo, a priori, ser regimentalmente seguidas ao longo dos trabalhos.
- c. Existência do caráter hierárquico que implica na relação de subordinação entre todos os membros da organização, ou seja, ocorre a subordinação mútua das auto-

ridades em um sistema em que todos devem prestar contas a um nível hierárquico superior, sendo que no caso da CMSP o último nível hierárquico é representado pela Mesa Diretora. Essa característica define os níveis de autoridade verticalmente, apresentando uma forma piramidal quando da representação gráfica da organização. Será verificado a existência dessas formas piramidais nos organogramas da CMSP nos anos de 1948 e 2012, o que comprova o seu caráter burocrático relativo à sua estruturação hierárquica.

- d. O modelo burocrático apresenta uma divisão horizontal do trabalho, na qual as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem alcançados, em um processo de departamentalização que visa agrupar as diferentes atividades em áreas com características semelhantes. Na CMSP é clara a divisão em duas vertentes, a administrativa e a relacionada ao processo legislativo, fato esse constatado na estrutura organizacional definida pela Resolução nº 3 de 1948 e que se manteve até 2012.

Maximiano (2006) afirma que as relações pessoais que integram as organizações burocráticas são governadas pelos cargos que tais pessoas ocupam e pelos direitos e deveres investidos nesse cargo. Aquele investido em um cargo que possua autoridade tem o seu poder delimitado pela legislação, e a obediência dos seus eventuais subordinados não lhe é devida pessoalmente, mas ao cargo que ocupa. Esses aspectos caracterizam o caráter impessoal das organizações, em que o poder de cada indivíduo não é derivado da sua figura pessoal, como ocorre na liderança carismática, e nem é proveniente de um direito familiar ou hereditário, como no poder tradicional, mas sim da norma criadora do cargo que institui as atribuições do mesmo.

O profissionalismo, em uma organização burocrática, se relaciona ao fato de que o direito de ocupar um cargo nesse tipo de sistema social se baseia na qualificação e capacidade técnica do indivíduo, impedindo que motivos parciais e subjetivos interfiram nesse processo de escolha. Esse aspecto é observado na CMSP quando se analisa o processo de formação do corpo de funcionários estatutários cujo direito à investidura no cargo público se deu por meio de concurso de provas e títulos, em que eram mensurados de forma objetiva e imparcial a capacidade e qualificação técnica dos candidatos.

Em alguns momentos o profissionalismo e o caráter impessoal acima mencionados podem se sobrepor, conforme aponta Motta (1991, p. 33):

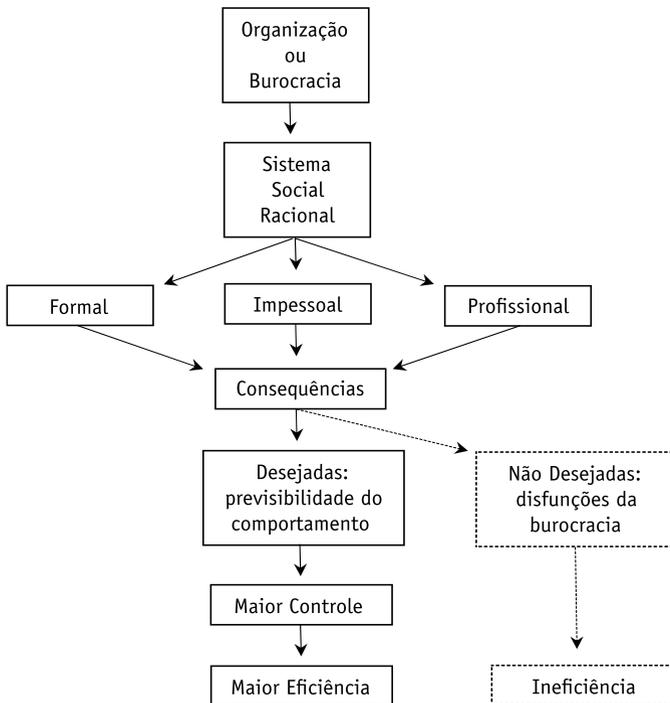
Um aspecto essencial através do qual se expressa o caráter impessoal das burocracias refere-se à forma de escolha dos funcionários. Nos sistemas não burocráticos, os administradores são escolhidos de acordo com critérios eminentemente irracionais. Fatores como linhagem, prestígio social e relações sociais determinarão a escolha. O novo rei ou o senhor feudal é escolhido porque é filho primogênito do último soberano. Na empresa familiar, o filho sucede o pai por direito hereditário. Esse mesmo filho, parentes e afilhados são colocados em postos de relevo dentro da empresa, sem serem levadas em consideração sua competência e sua habilitação para o cargo.

A análise das características da organização burocrática efetuada até esse momento teve como base o tipo ideal de burocracia conceituado por Max Weber. Vários autores, tais como Charles Perrow, William Roth e Robert K. Merton analisaram o modelo proposto por Weber e identificaram as chamadas disfunções da burocracia, que seriam os problemas ocasionados por esse modelo e que hoje impõem a conotação negativa que o termo burocracia carrega junto a sociedade.

Algumas das principais disfunções da burocracia elencadas por Maximiano (2006) se referem à valorização excessiva dos regulamentos; excesso de formalidades e regras; resistência a mudanças; despersonalização das relações humanas; desestímulo à inovação; defesa de interesses pessoais dentro da organização; hierarquia e individualismo que realça vaidades e estimula a luta pelo poder; autonomia reduzida dos funcionários; eficiência não mensurada por meio de resultados alcançados, entre outros.

O modelo de burocracia do tipo ideal prevê um sistema social racional que visa à eficiência da organização, entretanto, existem consequências não esperadas do modelo que resultam nas disfunções da burocracia, gerando ineficiência e conflitos organizacionais, conforme demonstra resumidamente o esquema apresentado na figura 1.

**Figura 1 - O Sistema Burocrático**



**Fonte:** MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. INTRODUÇÃO À ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA. 7. ED. SÃO PAULO. BRASILIENSE, 1991. p. 52.

## 5 A estrutura organizacional da CMSP

A estrutura organizacional, conforme define Chiavenato (2004), é o modo como as atividades da organização são divididas, organizadas e coordenadas, constituindo-se na arquitetura que garante a divisão e coordenação das funções dos integrantes da organização.

A representação dessa estrutura é feita por meio do organograma, que segundo Mattos (1975), é um gráfico representativo dos órgãos ou unidades que integram uma determinada organização e de suas interdependências, ou seja, das respectivas relações hierárquicas de autoridade, subordinação, coordenação, vinculação e assessoria, tendo como princípios básicos de elaboração proposto por Lacombe (2003) a simplicidade, padronização e atualização.

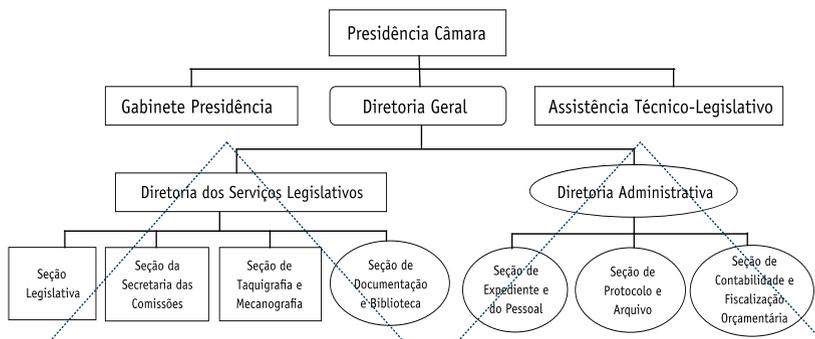
A seguir será analisado a estrutura organizacional da CMSP em dois momentos a fim de se verificar que os principais conceitos teóricos utilizados na sua construção em 1948 foram mantidos na sua atual configuração em 2012.

O ano de 1948 foi escolhido por se tratar do primeiro ano em que ocorreu o reestabelecimento das Assembleias Legislativas e Câmara Municipais no Brasil após a saída de Getúlio Vargas do poder. Segundo Prestes Filho (2010, p. 124), “em setembro de 1947, a Lei Orgânica dos Municípios, decretada pela Assembleia Legislativa de São Paulo e promulgada pelo governador do Estado, determinava que a instalação das Câmaras Municipais ocorreria no primeiro dia de janeiro do primeiro ano de cada quadriênio, sob a presidência do juiz eleitoral competente”. Em 1º de setembro de 1948 foi publicada a Resolução nº 5 em que a CMSP estruturava a sua organização interna nos seguintes termos:

Artigo 6ª – São diretamente subordinados à Presidência da Câmara o Gabinete da Presidência, a Assistência Técnico-Legislativo e a Diretoria Geral da Secretaria.

Com base na resolução acima mencionada, foi elaborado o organograma da CMSP vigente em 1948, que apresentava a seguinte configuração:

**Figura 2 - Estrutura Organizacional da CMSP em 1948**



FONTE: RESOLUÇÃO Nº 3 DE 1º DE SETEMBRO DE 1948, ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Analisando-se a figura 2 é possível constatar que, a exceção da área de fiscalização orçamentária, a estrutura foi construída de modo a separar os órgãos administrativos, no caso a Diretoria Administrativa, dos vinculados diretamente à função legislativa, representados no organograma pela Diretoria dos Serviços Legislativos. Essa divisão coincide com a dupla função do Poder Legislativo, qual seja, a de legislar, quando no exercício da sua função típica, e a de administrar sua organização interna, quando cumpre a sua função atípica. Nota-se, portanto, que a estratégia, definida por Daft (2007, p. 176) como “o plano de ação que prescreve a alocação de recursos e outras atividades para lidar com o ambiente e ajudar a organização a alcançar suas metas”, fora delimitada pelas funções a serem exercidas pela CMSP, sendo capaz de influenciar a construção da sua estrutura organizacional, conforme preconiza a teoria de Alfred Chandler de que a estrutura deve ser orientada pela estratégia da organização.

[...] se seu mercado é similar ao atual, então sua produção e venda pode ser manejada através do departamento existente. Se o mercado é um pouco diferente, um novo departamento pode e deve ser criado. A chegada dessa nova estratégia e com ela a nova estrutura é de extrema importância para a saúde atual e o futuro crescimento da economia americana. (Chandler, 1962, p. 394)<sup>3</sup>

O trecho acima, retirado da obra *Strategy and Structure*, sintetiza o conceito chave da teoria de Chandler (op. cit.) ao afirmar que uma nova estrutura deve ser elaborada no momento da ocorrência de alguma alteração no mercado em que a organização atua, ou seja, a mudança do ambiente faz surgir uma nova estratégia de ação que deve ser acompanhada pela construção de uma nova estrutura organizacional.

Cabe ressaltar que tal teoria foi desenvolvida por meio de estudos de organizações americanas da iniciativa privada, sendo esse o motivo do uso de termos como produção, vendas e mercado, mas sua aplicação a órgãos públicos é perfeitamente plausível, tendo em vista que a administração pública é fortemente influenciada pelas teorias desenvolvidas pela administração empresarial, conforme explica Denhardt (2012, p. 17),

[...] outros autores argumentam que o comportamento dos indivíduos dentro das organizações e o comportamento das próprias organizações são muito parecidos, independentemente do tipo de organização sob análise. A abordagem genérica à análise organizacional também atraiu muitos seguidores e de fato criou

---

3 “[...] if its market is similar to that of the current line, then its production and sale can be handled through an existing division. If the market is quite different, a new division can and should be formed. The coming of this new strategy and with it the new structure is of paramount importance to the present health and future growth of the American economy.” (Chandler, 1962, p. 394)

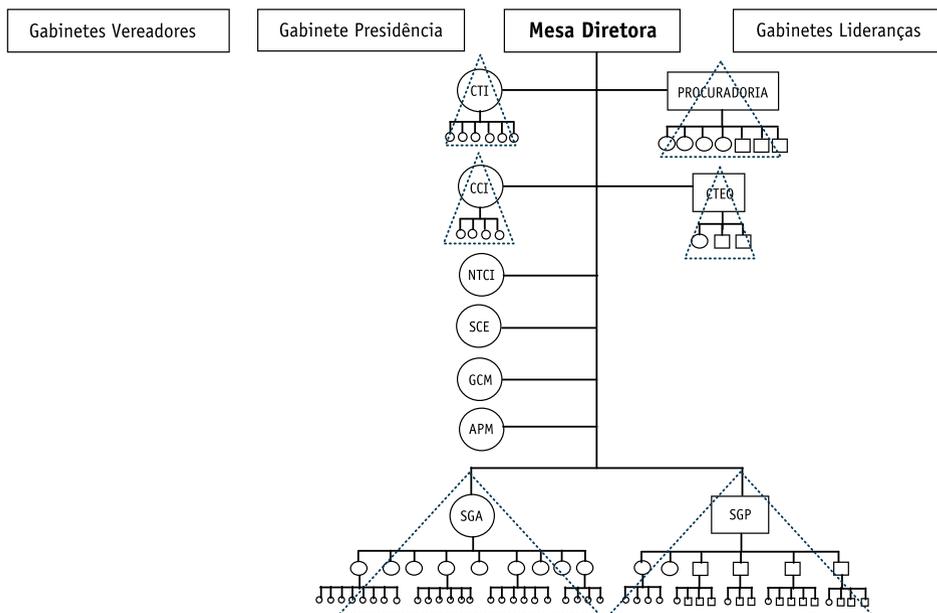
uma área de estudos interdisciplinar que se aproveita do trabalho nos campos da gestão de negócios, administração pública, sociologia organizacional, psicologia industrial e vários outros.

As duas macro estruturas internas criadas em 1948 referentes às atividades legislativas e administrativas se mantiveram no organograma da CMSP em 2012, conforme se verifica por meio da figura 3.

As macro estruturas que no organograma da CMSP vigente em 1948 eram representadas pela Diretoria dos Serviços Legislativos, estrutura legislativa, e Diretoria Administrativa, estrutura administrativa, permaneceram na estrutura organizacional de 2012, apresentando alteração nas denominações para Secretaria Geral Parlamentar e Secretaria Geral Administrativa, respectivamente. Além disso, nota-se um aumento considerável no número de departamentos ligados diretamente à Mesa Diretora, que em 1948, desconsiderando o gabinete da presidência, consistiam em apenas dois, a Diretoria Geral e a Assistência Técnico-Legislativo, e em 2012 totalizavam dez áreas distintas, o que demonstra uma elevação na amplitude de controle da estrutura organizacional da CMSP. Esse aumento da estrutura é explicado pela ampliação do rol de competências privativas do órgão legislativo, que se resumiam a apenas seis incisos constantes do artigo 34 da Lei nº 1 de 1947. Já a Lei Orgânica Municipal vigente em 2012, apresenta, no seu artigo 14, as atuais competências privativas da CMSP que totalizam vinte e dois incisos. Essa ampliação das competências da CMSP resultou em uma demanda maior de recursos e a necessidade de uma estrutura que atenda ao crescimento das responsabilidades impostas pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

Outro aspecto conceitual que não se alterou durante esse período diz respeito à departamentalização funcional adotada pela estrutura da CMSP. Segundo Maximiano (2006), a divisão do trabalho é um processo por meio do qual as tarefas são divididas em partes ou unidades menores, sendo distribuídas a diferentes grupos de trabalho, que são conhecidos genericamente como departamentos. A departamentalização funcional, ou por função ou propósito, consiste em agrupar num mesmo órgão ou departamento, as atividades semelhantes ou de mesma natureza, também ditas de mesma especialidade (Lacombe, 2003). Esse processo de agrupamento de atividades possuidoras de características comuns entre si resulta no desenvolvimento de uma estrutura funcional, que no caso da CMSP é nitidamente baseada nas suas funções legislativa e administrativa.

**Figura 3 - Estrutura Organizacional da CMSP em 2012**



FONTE: [HTTP://WWW2.CAMARA.SP.GOV.BR/DCE/ORGANOGRAMA\\_CMSP.PDF](http://www2.camara.sp.gov.br/DCE/ORGANOGRAMA_CMSP.PDF), ELABORAÇÃO DO AUTOR.

Chiavenato (2004) e Daft (2007) elencam algumas limitações da estrutura burocrática funcional, tais como a subobjetivação, em que cada departamento possui seus próprios objetivos táticos e departamentais com diferentes prioridades, favorecendo o isolamento dos demais órgãos, o que ocasiona o surgimento de barreiras e conflitos; cada departamento se torna introversivo, voltado para si mesmo, fazendo com que os objetivos gerais da organização fiquem relegados a um plano secundário, não existindo uma responsabilização pelos resultados globais; a integração é imposta pela hierarquia, ou seja, raramente existe a cooperação ou comunicação mais estreita entre as unidades funcionais; decisões concentradas no topo, gerando uma resposta mais lenta às mudanças externas; visão limitada dos objetivos gerais organizacionais; as cadeias de comando são separadas abaixo do topo da organização, fazendo com que as decisões que envolvam mais de um departamento se acumulem no topo; a ênfase na especialização do trabalho e a divisão de mão de obra pode gerar tarefas rotineiras, que não motivam os funcionários; os funcionários tendem a focar os objetivos departamentais em detrimento das metas organizacionais.

A organização burocrática produz uma estrutura organizacional mecanicista, possuindo como características a ênfase na especialização funcional, um claro desenho hierárquico piramidal, alto caráter formal das relações por meio de normas e regulamentos, processos metodicamente desenhados, resultando no surgimento dos aspectos relativos às disfunções da burocracia.

Gareth Morgan, no seu livro *Imagens da Organização*, ao analisar o fenômeno da mecanização, se utilizou do termo máquina como metáfora das organizações burocráticas que possuem limitações intrínsecas ao seu modelo estrutural em relação às responsabilidades dos cargos.

Definições mecanicistas de responsabilidades dos cargos podem encorajar muitos membros da organização a adotar atitudes de descaso e de não-questionamento do tipo “Não é minha obrigação preocupar-me com isso”, “Isso é responsabilidade sua, não minha”, ou “Estou aqui para cumprir ordens”. Embora estes problemas sejam muitas vezes vistos como resultado de má execução ou de atitudes “trazidas para o trabalho” pelos empregados, elas, na realidade, são inerentes à abordagem mecanicista. (Morgan, 2006, p. 52)

O modelo burocrático de organização é inerente às organizações públicas, não sendo característica particular do Poder Legislativo, mas sim, herdado, em parte, da administração patrimonialista e principalmente da administração burocrática que, durante muitas décadas, norteou as escolhas feitas por aqueles que seriam responsáveis pela estruturação organizacional das instituições públicas. Abaixo segue um trecho em que Chiavenato demonstra que é comum a burocracia de máquina ser encontrada em organizações governamentais:

Burocracia de máquina. É comum em organizações de produção em massa e agências governamentais, cujos membros executam tarefas especializadas e padronizadas para acompanhar estratégias programadas. Existe uma hierarquia de autoridade e um nível intermediário bastante ampliado. A departamentalização é geralmente funcional, e o pessoal de linha é assessorado por muitos componentes de staff. A autoridade para decidir é geralmente concentrada na cúpula e a descentralização é mínima. (Chiavenato, 2004, p. 358)

## 6 Considerações Finais

A estrutura da CMSP, de forte inspiração burocrática, é derivada de uma visão mecanicista de organização, enfatizada pela estrutura hierárquica formal e funcionalmente departamentalizada, em que os órgãos componentes dispõem de certa autonomia gerencial, fazendo com que cada área atue, em alguns momentos, de forma isolada do contexto organizacional. A divisão do trabalho é baseada em um elevado grau de especialização, prevalecendo o formalismo cuja rigidez se dá por meio do estrito cumprimento das regras e regulamentos, além da existência de uma estrutura vertical tradicional, em formato piramidal.

A dimensão estratégica influenciou a dimensão administrativa-organizacional da CMSP, ou seja, a estratégia delimitada pelas funções típicas e atípicas, legislativas e administrativas respectivamente, foram consideradas quando da construção da sua

estrutura organizacional, que enfatizou a divisão em duas macro estruturas relativas ao processo legislativo e administrativo, quais sejam, a Secretaria Geral Parlamentar e a Secretaria Geral Administrativa.

Como a maioria das instituições públicas, esse desenho organizacional burocrático foi herdado dos modelos de administração patrimonialista e burocrática que influenciaram a estruturação de toda uma geração de organizações governamentais.

## Abstract

This paper intends to describe some aspects of the Câmara Municipal de São Paulo organizational structure, the influence of some factors on its development and the limits of the chosen model, based on the structure developed in 1948 and the current one in 2012.

**Keywords: Organizational structure. Organizational chart. Bureaucracy. Câmara Municipal de São Paulo.**

## Referências Bibliográficas

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito Administrativo Descomplicado*. 18. ed. São Paulo: Método, 2010.

BLAU, P. M.; SCOTT, W.R. *Organizações Formais*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1970.

CHANDLER, A. D. *Strategy and Structure: chapters in the history of the American industrial enterprise*. 1. ed. [S.l.]:MIT Press, 1962.

CHIAVENATO, I. *Administração nos novos tempos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAFT, R. L. *Administração*. 6. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

DALE, E.; URWICK L. F. *Organização e Assessoria*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1971.

DENHARDT, R. B. *Teorias da Administração Pública*. Tradução da 6º edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ETZIONI, A. *Organizações Modernas*. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Organizações Complexas*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1976.

- LACOMBE, F.; HEILBORN, G. **Administração: princípios e tendências**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LOUREIRO, M. R. et al (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das Organizações**. 4.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- MATTOS, A. M. **Organização: uma visão global**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à Administração**. 1.ed.São Paulo: Atlas, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MORGAN, G. **Imagens da Organização**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à Organização Burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2010.
- PETERS, B. G.; JON, P. (Org.). **Administração Pública: coletânea**. 1. ed. Brasília: Unesp, 2010.
- PRESTES FILHO, U. de F. **Câmara Municipal de São Paulo: 450 anos de história**. São Paulo, 2010.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1, de 18 de setembro de 1947. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1947/lei%20n.1,%20de%2018.09.1947.htm>>. Acesso em: 17 set. 2012.
- SÃO PAULO (Município). VII Consolidação do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo: aprovado pela Resolução nº 2 de 1991 e atualizado até a Resolução nº 4 de 2010. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 3, de 1 de setembro de 1948. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplweb.com.br/iah/fulltext/resolucoesmsp/RC348.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2012

# Elaboração Legislativa: Aspectos gerais

ADELA DUARTE ALVAREZ<sup>1</sup>

## Resumo

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar 107, de 26 de abril de 2001, cristalizaram disposições de forma e conteúdo a serem observadas na elaboração dos textos legais. Apesar do largo tempo decorrido, a técnica de elaboração legislativa ainda não está devidamente incorporada ao cotidiano da maioria das assessorias parlamentares. Redigir textos legais exige domínio da língua pátria e de linguagem técnica dos diversos campos do saber científico, clareza, precisão e ordem lógica.

**Palavras-chaves:** Elaboração legislativa. Técnica legislativa. Legislar.

## 1 Introdução

A lei, enquanto expressão do Direito, é indiscutivelmente uma manifestação do poder. A imposição da vontade da maioria ou do grupo dominante foi justificada ao longo do tempo pela divindade do governante, pela vontade dos cidadãos na ágora da polis grega ou pela representação popular nas assembleias legislativas. A necessidade de parâmetros para a elaboração legislativa nasceu com a lei, pois era fundamental desvelar o substrato da norma jurídica para seu fiel cumprimento. Malgrado sua evidente importância, paradoxalmente a técnica legislativa não tem sido devidamente valorizada na formação dos bacharéis em Direito, já que poucos são os cursos que a incorporam no currículo como disciplina autônoma (MARROQUIM, 2009, p. 1-2).

O Estado de Direito, anota Mendes (2001, p. 5),

[...] busca submeter todas as relações ao regime da lei. É da essência do sistema democrático, por outro lado, que as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo. Assim, vê-se o legislador confrontado com

---

1 Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Integra como Procuradora Legislativa a carreira da Procuradoria e exerce a função de Secretária Geral Parlamentar, ambos da Câmara Municipal de São Paulo.

ampla e variada demanda por novas normas. A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.

Nos países democráticos a vontade expressa nas leis busca coincidir com os anseios da maioria da sociedade, promovendo uma convivência harmônica e equilibrada.

Os sistemas representativos, como o brasileiro, apoiam-se na classe política para identificar e verbalizar a vontade da sociedade, Marroquim (2009, p. 4) entende que

Nesse passo, cumpre frisar o papel do político, daquele que, interessado no bem estar da polis, é sensível o suficiente para, a partir de uma miscelânea de informações, detectar o sentimento geral e identificar tendências legítimas, interpretá-las e exprimi-las.

Assumindo ser o político, pelo menos no plano ideal, alguém capaz de desvelar as aspirações coletivas, a formação das leis passa por duas fases distintas e complementares: uma, a identificação de seu conteúdo, que é a vontade coletiva dominante captada pelo político; outra, a de sua formulação, que é a da verbalização dessa vontade, sua redução a termo.

Essa última função nem sempre é levada a efeito diretamente pelo político que, a mais das vezes, vale-se do auxílio de especialistas, familiarizados com o sistema jurídico e a técnica de elaboração de leis. A estes cabe produzir o texto de modo a que se insira no sistema jurídico sem maculá-lo. Essa é a função do técnico legislativo.

Embora em âmbito doutrinário já existissem regras consagradas de elaboração legislativa, somente com a Constituição Federal de 1988 (art. 59, parágrafo único) passou a ser exigência a expedição de Lei Complementar para regular e unificar a matéria. Em cumprimento ao comando constitucional foi aprovada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

## 2 Competência e iniciativa legislativa

A complexidade da organização de cada Estado Federal exige o estabelecimento de regras de convivência entre os entes federados como forma de prevenção

e resolução de conflitos. Conforme o pensamento de José Afonso da Silva (2004, p. 476), a autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal.

No Brasil, a predominância do interesse foi o princípio constitucional adotado para a repartição de competências entre os entes federativos. Por este princípio, compete à União as matérias de predominante interesse nacional, aos Estados as matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios as matérias de predominante interesse local. A título exemplificativo, em matéria de transporte, o legislador constituinte originário estabeleceu que compete à União explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (CF, art. 21, XII, e), compete aos Municípios explorar os serviços de transporte intramunicipal (CF, art. 30, V) e aos Estados compete explorar o transporte intermunicipal (art. 25, § 1º).

No âmbito de competência de cada ente federativo, existem pessoas ou órgãos legitimados a tomar a iniciativa legislativa, que deflagra o processo legislativo.

A partir do exercício da iniciativa nasce a obrigação da Casa Legislativa destinatária de fazer a propositura percorrer o processo legislativo e, ao final, ser submetida à deliberação definitiva (SILVA, 1964, p. 139).

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que os Estados-membros estão obrigados a seguir as linhas básicas desenhadas para o processo legislativo na Constituição Federal. Os parâmetros estão expostos na ADI 97/RO pelo Relator, Ministro Moreira Alves, onde se argumentou que entre os princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático (Título I da CF) está o da tripartição dos poderes (art. 2º da CF), indissociável do regime democrático. Este, por seu turno, configura princípio constitucional sensível (art. 34, VII, a, da CF) e, portanto, se impõe aos Estados-membros. Sendo a regra de reserva de iniciativa de lei aspecto relevante do desenho da tripartição de poderes, os Estados-membros não podem dela apartar-se (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 811). O mesmo se aplica aos Municípios, no que couber. As matérias, portanto, que a Constituição Federal reserva à iniciativa do Chefe do Executivo não podem ser objeto no Estado e no Município de projetos de iniciativa diversa.

Diz-se comum (ou concorrente) a iniciativa se a proposição normativa puder ser apresentada por qualquer membro da Casa Legislativa, por comissão, pelo Chefe do Executivo e, ainda, pelos cidadãos (iniciativa popular). Sempre que a Constituição não tenha reservado ou restringido a titularidade da iniciativa, trata-se de iniciativa comum.

Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas pessoas ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio da iniciativa do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da

votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original<sup>2</sup>, de modo que só o autor pode oferecer modificações substanciais através de mensagem aditiva. A usurpação de iniciativa privativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto<sup>3</sup> (MEIRELLES, 06-2008, p. 676-677).

### 3 A sistemática da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998

A formação, renovação e alteração do arcabouço normativo ocorre através do processo legislativo, cujo delineamento básico encontra-se na Constituição Federal e detalhamento define-se no regimento interno das Casas Legislativas, iniciado por pessoas ou órgãos legitimados, por meio de projetos elaborados segundo as técnicas de elaboração legislativa.

No mundo contemporâneo, tornou-se imprescindível a utilização da palavra escrita, o que se aplica também na expressão do Direito. Escrever leis implica a utilização de uma linguagem própria, a linguagem jurídica, muitas vezes criticada ao argumento de ser pouco clara. A realidade aponta, entretanto, que essa falta de clareza constitui mais um defeito dos juristas do que uma imposição científica. Não se nega a necessidade de um linguajar próprio aos ramos do conhecimento humano, um jargão capaz de constituir-se em instrumento de comunicação preciso entre os iniciados, porém o equilíbrio entre o tecnicismo da linguagem jurídica e a abrangência da linguagem comum é que vai permitir que a lei não somente seja entendida por seus destinatários, como possa ser regulamentada e aplicada sem maior esforço de interpretação. A par do tecnicismo, a redação das normas deve ser clara, inteligível, precisa, exata e

- 
- 2 O Órgão especial do TJSP, por ofensa aos princípios constitucionais do processo legislativo e da separação dos Poderes, julgou inconstitucional lei municipal originada de iniciativa do prefeito que recebeu emenda do Legislativo que desfigurou o projeto original. “A emenda parlamentar não pode ultrapassar os limites qualitativos (natureza e espécie) e quantitativos da proposta, nem desfigurar o projeto original. O poder de emendar, que se reconhece ao Legislativo, não é carta branca para fazê-lo. Tem os seus limites, sob pena de o Poder Legislativo interferir no Poder Executivo em matéria de exclusiva competência deste Poder” (ADIn. 23.013-0, rel. Dês. Álvaro Lazzarini, j. 15.2.1995, JTJ 172/280).
  - 3 O Plenário do TJSP, apesar da sanção do Chefe do Executivo, proclamou a inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do prefeito, em que o Legislativo introduziu emenda modificativa, contendo matéria nova, concedendo abono a todos os servidores públicos, contrariando o conteúdo do projeto original. Salientou, citando o Autor, que “o Executivo não pode renunciar a prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça” (ADIn 13.798-0, rel. Dês. Garrigós Vinhaes, j. 11.12.1991, v.u.). Igualmente, o TJSP julgou inconstitucional lei municipal prevendo estímulos fiscais por se tratar de projeto de iniciativa de vereador, invocando os arts. 164-166 da CF (ADIn 19.968-0-SP, JTJ 180/264).

concreta, por meio do emprego de adequada técnica legislativa em sua formulação (MARROQUIM, 2009, p. 4-5).

Em outro aspecto, compete ao legislador redobrada atenção na escolha dos temas a serem objeto de regulação, como alerta Kesler (2012, p. 8-9):

Ao se produzir uma norma, deve-se levar em conta a responsabilidade que esse processo exige. Fazer leis implica em interferir na vida dos seres sociais de um determinado Estado. O mau ordenamento pode incidir em efeitos conflitantes com aquilo que se pretendia na sua estruturação, trazendo mais dúvidas a uma questão que porventura pretendesse se esclarecer. A redação implica na utilização de uma linguagem entre a tecnicista e a comum, já que o texto jurídico deve ser entendido pelas pessoas e órgãos aos quais se destina. Além disso, ela deve também ser passível de aplicação sem que haja maiores dificuldades em sua interpretação. É importante que se leve em consideração que algumas questões não podem ser resolvidas por lei, sendo exigido que o legislador não se atenha ao assunto, e procure definir uma matéria com plena possibilidade de aplicação legislativa.

Por técnica legislativa entende-se o emprego de fórmulas e métodos destinados a melhorar a qualidade da estruturação e da sistematização dos instrumentos normativos, assim como o uso da linguagem, o que pode ser identificado através dos princípios a ela aplicados, quais sejam: o da generalidade, o da clareza, o da precisão, o da unidade de objeto e o da logicidade (MARROQUIM, 2009, p. 5).

Antes de cuidar da redação da norma em si, alguns aspectos devem ser considerados: cada lei deve versar apenas sobre um objeto, o qual deve ser individualizado segundo a definição e classificação da área do conhecimento científico pertinente; matérias que não sejam correlatas devem ser excluídas e deve-se evitar o tratamento de aspectos já disciplinados em outras leis, salvo se o objetivo for alterá-las ou revogá-las (KESLER, 2012, p. 9).

Fixado o objeto sobre o qual se pretende legislar, cumpre identificar o tipo normativo adequado. Neste aspecto é preciso considerar o ente federado. A Constituição Federal (art. 59) estabeleceu que o processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição, II – leis complementares, III – leis ordinárias, IV – leis delegadas, V – medidas provisórias, VI – decretos legislativos e VII – resoluções. Os tipos constitucionais aplicam-se ao processo legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cada ente, a partir dos tipos normativos constitucionais, adotou aqueles adequados à sua realidade. O processo legislativo no Município de São Paulo, conforme art. 34 de sua Lei Orgânica, compreende: I – emendas à Lei Orgânica, II – leis, III – decretos legislativos e IV – resoluções.

As normas devem ser gerais, isto é, preordenadas para incidir sobre sujeitos inespecíficos e se aplicar, indiferentemente, à situação descrita na hipótese de incidência nela configurada; claras, vale dizer, conter, preferencialmente, termos de

significado unívoco; precisas, ou seja, formuladas com palavras certas para expressar a idéia que se quer transmitir. Termos imprecisos, de múltiplo significado, regionalismos, gírias, sinônimos, figuras de linguagem, devem ser evitados de tal modo que permitam ao intérprete apreender com precisão seu significado no contexto, possibilitando-lhe, assim, desvelar a verdadeira intenção do legislador; explícitas, de modo a evitar interpretações equivocadas, eliminando a necessidade de o intérprete recorrer a raciocínios hiperbólicos ou a princípios implícitos para dar-lhes sentido ou extrair-lhes o significado; estruturadas segundo uma ordem lógica, obedecendo ao princípio da unidade que pode se expressar genericamente pelo critério da homogeneidade ou, de modo particular, pelo da uniformidade, quando abarca apenas a estrutura da norma em si (MARROQUIM, 2009, p. 5).

Quanto à estruturação propriamente dita do texto normativo, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, é, como ela mesma propugna, clara e de fácil compreensão.

A estrutura adotada prevê que a lei deve conter: parte preliminar, dividida em epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, onde as disposições sobre a matéria são elencadas de forma sistematizada, e a parte final, que deve trazer as disposições relacionadas com as medidas necessárias à implementação da norma, as disposições transitórias, e as cláusulas de vigência e de revogação, se necessárias (vide quadro “Elementos constitutivos da Proposição Legislativa”).

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece a grafia e o conteúdo da epígrafe, da ementa e do preâmbulo (arts. 4º, 5º e 6º). Especifica e delimita o conteúdo do artigo primeiro e elenca os princípios a serem observados na elaboração legislativa (art. 7º). Dispõe sobre a necessidade da indicação do início da vigência da lei, que deve observar prazo razoável para seu conhecimento, e da cláusula de revogação expressa das leis ou disposições legais revogadas (arts. 8º e 9º), disposição que sofreu alteração pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, para estabelecer que na hipótese de período de vacância entre a promulgação e a entrada em vigor da norma deverão ser observadas duas regras: uma, a de que a lei deverá conter, obrigatoriamente, dispositivo que indique o número de dias de vacância após os quais ela entrará em vigor; outra, a de que, no cômputo do prazo de vacância, consideram-se tanto o *dies a quo* quanto o *dies ad quem*, fugindo assim à regra geral de contagem de prazos posta no artigo 184 do Código de Processo Civil (MARROQUIM, 2009, p. 6-7). Veja-se o detalhamento no texto da norma:

#### Seção I

##### Da Estruturação das Leis

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4ª A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5ª A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6ª O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7ª O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8ª A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.

§ 1ª A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2ª As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial’.(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 9ª A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

A distribuição do texto obedece a um sistema que considera sua complexidade a necessidade de tratamento por tópicos. A unidade básica que organiza o sistema é o artigo. O artigo desdobra-se, em ordem decrescente de detalhamento, em parágrafos ou em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens, ou reúne-se para compor unidades subsequentes, ou conjuntos de ordem progressivamente superior, conforme a amplitude da matéria legislada (MARROQUIM, 2009, p. 7). Assim, o agrupamento de artigos constitui a subseção; o de subseções, a seção; o de seções, o capítulo; o de capítulos, o título; o de títulos, o livro; e o de livros, a parte. Cada conjunto é a célula originária de um novo conjunto, assim como se constitui, por sua vez, de conjuntos anteriores (MARROQUIM, 2009, p. 7). Trata-se, portanto, de sistema lógico e organizado:

PARTE I (algarismo romano)

Disposições Preliminares

Disposições Gerais

Disposições Finais

Disposições Transitórias

PARTE GERAL

PARTE ESPECIAL

PARTE PRIMEIRA (numeral ordinal por extenso)

LIVRO II (algarismo romano)

TÍTULO III (algarismo romano)

CAPÍTULO IV (algarismo romano)

Seção V (negrito, algarismo romano)

Subseção VI (negrito, algarismo romano)

Artigo (abreviado “Art.”, ordinal do 1º ao 9º e cardinal a partir do 10)

Parágrafo (parágrafo único e símbolo “§”, ordinal do 1º ao 9º e cardinal a partir do 10)

Inciso VII (algarismo romano seguido de hífen)

Alínea c (letra do alfabeto seguida de parêntese)

Item 4 (algarismo arábico seguido de parêntese)

A doutrina recomenda que, em caso de dúvida ou omissão nas regras de estruturação do texto legal propostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, seja consultada e observada a estrutura adotada no texto da Constituição Federal.

A redação das disposições legais deve ser clara e precisa e deve obedecer a uma ordem lógica. A clareza pressupõe que, ressalvadas as normas que versem assuntos técnicos, nas quais se deve utilizar a nomenclatura apropriada, usem-se as palavras e as expressões em seu sentido comum, empregando-se frases curtas e concisas, construídas na ordem direta, evitando-se preciosismos, neologismos e adjetivações dispensáveis, assim como se deve dispensar especial atenção na uniformidade do tempo verbal ao longo do texto, utilizando-se preferencialmente o presente do indicativo ou o futuro simples do presente (MARROQUIM, 2009, p. 7). Cuidado especial deve ser

conferido à pontuação, vez que seu emprego inadequado pode distorcer o conteúdo do texto ou torná-lo incompreensível.

Outro aspecto que exige atenção especial é a precisão do texto. Nos tribunais acumulam-se processos buscando obter do Poder Judiciário a declaração do exato significado e alcance de disposições legais, onde claramente se verifica a imprecisão do texto. Não raras vezes os magistrados, especialmente nos tribunais superiores, em um esforço de interpretação, conferem sentido a textos confusos e contraditórios louvando-se em princípios como o que a lei não contém palavras inúteis, da razoabilidade, da proporcionalidade e outros tantos. Um equívoco corriqueiro é deixar de utilizar a linguagem técnica e os conceitos científicos para se utilizar de uma linguagem comum, de modo a não permitir a perfeita compreensão do objetivo da lei. É importante expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o uso de sinônimos, não se deve empregar expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto mas sim utilizar-se de termos que tenham sentido e significado unívoco em todo o espaço territorial em que incidirá a norma, evitando expressões locais ou regionais (MARROQUIM, 2009, p. 7). As siglas também devem ser evitadas ou utilizadas somente quando consagradas pelo uso, nunca deixando de fazer constar na primeira referência o seu significado por extenso, bem como da mesma forma indicar as referências feitas a números e percentuais, com exceção de datas e da numeração de leis, decretos e outros instrumentos normativos. Ainda para se evitar equívocos, deve haver expressa indicação do dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea etc.) objeto de remissão no texto, evitando-se os termos ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes. Cumpre lembrar que, ao contrário do que foi aprendido nos bancos escolares, o texto normativo não deve ser um retrato do vocabulário rebuscado de seu autor, onde a não repetição de palavras é um indicativo da qualidade do texto, tampouco uma poesia, com métrica e rima. Trata-se de transmitir da forma mais precisa e acessível o regramento sobre determinado objeto.

A ordem lógica obtém-se restringindo o conteúdo de cada artigo a um único assunto, ideia ou princípio; expressando por meio de parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada na cabeça do artigo, e as exceções à regra por este estabelecida; promovendo as discriminações e enumerações por meio de incisos, alíneas e itens (MARROQUIM, 2009, p. 8).

Também foi objeto de disciplina pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a alteração de textos legais. Três são as formas prescritas para que se alterem as leis: (a) a reprodução integral em novo texto, que é recomendada na hipótese da alteração ser ampla, considerável, em outras palavras: quando ela implicar a modificação quase integral do texto em vigor, de modo que pouco sobre de sua versão original; (b) a revogação parcial, a ser tomada na acepção de derrogação, já que o outro significado que assume no linguajar técnico jurídico, o de ab-rogação, não se ajusta à hipótese de que se trata, e, ainda, conforme o caso, (c) a substituição do dispositivo a ser alterado no próprio texto a ser modificado, ou (d) o acréscimo de novo dispositivo. A reprodução integral é recomendada na

hipótese. Alteração implica atualização, ajuste, *aggiornamento* da lei que, modificada, continua compondo o sistema normativo (MARROQUIM, 2009, p. 8).

A alteração de uma lei pode se dar pela atribuição de nova redação a dispositivos existentes ou pela inclusão de novos. Em se cuidando de redação nova, o tipo e a numeração do dispositivo não se alteram, de tal sorte que o que era um artigo não se transforma em um parágrafo. Quando se trata de inclusão de dispositivo, existem duas possibilidades: (a) se o dispositivo for um artigo ou unidade superior (subseção, seção, capítulo etc.) é vedada sua renumeração, aplicando-se o mesmo número do artigo ou da unidade de aglutinação imediatamente anterior, seguido de tantas letras maiúsculas, em ordem alfabética, quantas forem necessárias para identificar os acréscimos (por exemplo: se o artigo imediatamente anterior for o art. 2º, o artigo incluído será numerado como art. 2º-A; se o capítulo imediatamente anterior for o CAPÍTULO IV, e mais três capítulos vierem a ser incluídos, estes serão numerados como CAPÍTULO IV-A, CAPÍTULO IV-B e CAPÍTULO IV-C), e (b) se o dispositivo for uma unidade inferior ao artigo (parágrafos, incisos, alíneas e itens) é admitida sua renumeração ou reordenação, com o acréscimo somente ao final e uma única vez das letras NR (Nova Redação), colocadas entre parênteses.

Se por um lado não é permitida a renumeração, conforme apontado, tampouco é permitido o aproveitamento de numeração de dispositivo derogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou que tiver sua execução suspensa pelo Senado Federal em vista de decisão do Supremo Tribunal Federal. Se assim ocorrer, a lei alterada manterá o número do dispositivo, acrescido, conforme o caso, da expressão “revogado”, “vetado”, “declarado inconstitucional em controle concentrado pelo STF”, ou “execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do artigo 52, X da Constituição Federal”.

Embora não tenha sido objeto da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a justificativa do autor integra a proposição. A matéria é tratada de forma difusa, nos regimentos internos das Casas Legislativas, como o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, que dispõe em seu art. 238, inciso VI, que são requisitos dos projetos, entre outros, a justificação, com exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta. Assim, a justificativa é a oportunidade de apresentação dos elementos estranhos ao texto da lei, mas que demonstram a necessidade e a oportunidade da regulamentação que se propõe.

Cumprindo ainda observar que, apesar da elaboração legislativa não ser uma tarefa exclusiva dos profissionais do Direito, é inegável que noções básicas dessa área do conhecimento são necessárias ao desempenho dessa atividade. Por exemplo, elaborar uma norma desconhecendo que cominação de penalidade só pode ser estabelecida em lei, não sendo possível sua delegação a atos de regulamentação (decretos, portarias, etc.), poderá comprometer sua aplicação, vez que não se disporá de mecanismo coercitivo para compelir o seu cumprimento.

## 4 Conclusão

O desenvolvimento e definição de uma técnica de elaboração legislativa deveram-se à necessidade de expurgar equívocos recorrentes na concepção de textos normativos, que comprometiam sua clareza e precisão.

A atividade de redigir leis é um processo rigoroso que requer conhecimento do arcabouço jurídico pátrio e da organização do Estado tanto quanto sobre o objeto que se deseja regulamentar.

Nenhuma lei será declarada inconstitucional por inobservância da técnica elencada na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Entretanto, cumpre aos legisladores e técnicos legislativos empreender esforços para incorporar seus preceitos em prol de uma produção normativa que venha a cumprir com maior eficiência suas finalidades, sob pena de se criar mais conflitos do que aqueles que se pretendeu apaziguar.

## Abstract

### Lawmaking: General points

Supplementary Bill 95, of February 26, 1988, altered by Supplementary Bill 107, of April 26, 2001, established provisions of shape and content to be observed in the making of legal text. Despite the significant elapsed time, lawmaking technique has not yet been duly incorporated in the works of most of parliamentary advisory services. The making of legal text demands proficiency both in common and technical language on several fields of scientific knowledge, clarity, precision and logical order.

**Keywords: Lawmaking. Legislative technique. Legislate.**

## Referências Bibliográficas

KESLER, R. Técnica de Elaboração Legislativa. O Patriarca. Disponível em: <<http://www.unipacaragari.educ.br/oPatriarca/v5/arquivos/trabalhos/ART16005RAFAEL02.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

MARROQUIM, F. M. de C. Breves notas sobre técnica legislativa. Textos Brasileiros. Disponível em: <<http://www.brasilbrasileiro.pro.br>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, jun. 2008.

MENDES, G. Questões fundamentais de técnica legislativa. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, J. A. da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

# A Capacidade técnica do Poder Legislativo: O papel das consultorias institucionais legislativas

JOSÉ GUIMAR COCCO JUNIOR<sup>1</sup>

SIMONE FANTUCCI<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo objetiva evidenciar o trabalho da Consultoria Técnica Legislativa Institucional como imprescindível à capacidade técnica dos Parlamentos, colaborando para que o mesmo atue com competência, independência e agilidade frente aos demais poderes. A abordagem enfatiza a importância da consultoria como suporte técnico à decisão dos Políticos, como viabilizadora da redução da assimetria informacional entre os Poderes do Estado e para com a sociedade, além de ser depositária da Memória do Parlamento. Por fim, faz uma breve apresentação da Consultoria Técnica Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo.

**Palavras-chave:** Consultoria Técnica. Poder Legislativo. Câmara Municipal de São Paulo.

## 1 Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe inovações diversas, tanto para o Poder Legislativo, quanto para os municípios, incrementando os seus papéis até então vigentes. Os trabalhos das Câmaras Municipais desde então buscam se aprimorar por conta deste duplo papel, de maneira mais geral quanto à colaboração com o Poder Executivo local na apropriada incorporação de protagonista do município em suas atividades federativas; e de maneira bastante específica, elaborar e utilizar os mais diversos mecanismos que dessem conta do rol de atividades de fiscalização e controle a ele atribuídas desde então. Por razões didáticas, os autores descrevem de forma sucinta os papéis esperados de consultorias, exemplificando como processos nos âmbitos privado e legislativo. Nesse sentido, os autores partem da premissa que a estruturação de uma Consultoria institucional no âmbito

---

1 Graduação em Administração de Empresas pela FEA-USP, Consultor Técnico Legislativo da CMSP

2 Mestranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica-PUC de São Paulo. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), Consultora Técnica Legislativa da CMSP

do Poder Legislativo é um instrumento bastante favorável à democracia por meio de várias formas: por tornar exequível a redução da assimetria informacional entre os Poderes e a sociedade; por acompanhar e auxiliar o processo de estruturação de iniciativas que permitem aos parlamentares executarem as suas prerrogativas de maneira plena; e por ser depositária da Memória do Parlamento, testemunhando a evolução dos debates e das demandas da sociedade. Algumas das questões abordadas no artigo também foram objeto de discussão no curso de “Processo Legislativo”, promovido na Câmara Municipal de São Paulo pela “Escola do Parlamento” no mês de agosto de 2012.

É relevante citar, mesmo que de maneira breve, que serão apresentadas algumas questões relativas à institucionalização da Consultoria Técnica Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, uma iniciativa de organização de trabalho em estágio de desenvolvimento.

## **2 A capacidade técnica do Poder Legislativo**

### **2.1 Constituição Federal de 1988 e o novo papel do Parlamento**

A Constituição Federal de 1988 trouxe, em comparação com o período da ditadura militar, um conjunto de prerrogativas específicas ao Legislativo e manteve amplas atribuições ao Poder Executivo no que concerne ao seu Poder de interferência no processo legislativo.

Em decorrência dos amplos poderes mantidos ao Poder Executivo, como a sua atribuição em legislar exclusivamente em certas matérias, há conforme Figueiredo & Limongi (2001, p. 51): uma continuidade “pós ditadura” do mesmo em controlar a agenda do Legislativo no que se refere a produção de leis. Sobre isso, os autores afirmam:

As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa, seja diretamente, pela definição de prazos de apreciação, seja indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas.

Por outro lado, houve também um rol de prerrogativas<sup>3</sup> que contribuíram para o fortalecimento do Legislativo, tais como, a capacidade de editar emendas ao orçamento; o fortalecimento dos tribunais de contas<sup>4</sup>; a derrubada dos vetos do

---

3 Ver Constituição Federal de 1988, capítulo I, título IV – Do Poder Legislativo.

4 Os tribunais de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo no que concerne à fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Poder Executivo.

Executivo; o controle das finanças públicas e a sua participação na formulação de políticas públicas<sup>5</sup>.

Em que pese a relevante função de legislar do Parlamento, evidenciamos nesse artigo a sua função de controle, considerando-a como um mecanismo de prestação de contas do Executivo à população. Ou seja, o controle num sentido amplo, tal como colocado por Bittencourt (2009, p. 06):

[...] todos os mecanismos voltados para manter um equilíbrio razoável e prudente entre as liberdades e direitos dos indivíduos, por um lado, e as necessárias faculdades de Poder que estes mesmos indivíduos facultam a seus representantes políticos pelos meios disponíveis aos governos [...] mecanismos estes destinados a examinar os atos do detentor do poder, verificar a legitimidade [...] desses atos, de suas finalidades e da forma com que são praticados.

O Legislativo, então, cumpre a sua função de ente controlador “externo”, assegurando na esfera pública o estabelecimento de limites recíprocos entre os três poderes de Estado.

A importância dos parlamentos<sup>6</sup> na constituição dos diversos modelos de Estado, desde a sua origem até hoje, se deve ao fato de ser esse Poder o símbolo da democracia representativa. Conforme Bittencourt (2009, p. 05):

[...] as decisões políticas, na sociedade atual, envolvem incertezas e enorme complexidade (...) não há possibilidade de que todas as quase infinitas decisões que envolvem interesses coletivos sejam adotadas diretamente, em cada momento, por todos os interessados. Em lugar disso, os indivíduos concedem aos representantes que escolherem a confiança pessoal para que eles decidam em seu nome as questões coletivas.

Outra medida importante, no processo Constituinte de 1988, foi dotar as Comissões Permanentes de poder terminativo, havendo, então, uma descentralização dos trabalhos e um “alívio” do Plenário. No que concerne ao seu poder de controle, as Comissões operacionalizam a fiscalização do Poder Legislativo perante o Executivo.

As Comissões Parlamentares surgiram da necessidade de agilização e especialização dos Parlamentos. A grande quantidade de membros limitava sobrema-

---

5 A formulação de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo diz respeito a sua capacidade em fixar a norma legal, fiscalizar a aplicação da lei pelo executivo e atentar para as disputas individuais pelo Judiciário. (Bittencourt, 2009)

6 Em termos numéricos, segundo Polveiro Júnior, (2006, p.09) existem 262 câmaras parlamentares presentes em 187 países.

neira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo razoável. (ZANCANER, 2010, p. 78-79).

Maurano (2008, p. 122-123) acrescenta que, ao determinar que as funções de fiscalização e controle se juntariam à função legislativa do parlamentar, as prerrogativas dos vereadores, no caso dos municípios, passaram a se valer de novos mecanismos investigatórios, por exemplo, o pedido de informações ao Prefeito ou a convocação dos auxiliares deste à Câmara para prestar esclarecimentos. Cabe esclarecer que a mencionada convocação ao Poder Executivo se limita à pessoa dos auxiliares diretos do Prefeito, jamais o próprio, uma vez que o princípio da separação de poderes caracteriza essa situação como submissão.

Com a complexidade da sociedade e a consequente ampliação dos assuntos a serem tratados pelo poder público, as Comissões foram diversificando suas áreas de competências, de maneira que pudessem se especializar em determinadas políticas públicas. É por isso que encontramos nas diversas Casas Legislativas, Comissões temáticas, cujas áreas de atuação, muitas vezes, acompanham a divisão administrativa<sup>7</sup> do Poder Executivo.

[...] o advento do Estado Social acarretou a hegemonia do Executivo, devido a nova dimensão da Administração Pública nesse Estado Providência, encarregado de prestar incontáveis serviços públicos e de atuar em diversas áreas da vida privada, a fim de garantir a efetividade dos direitos sociais. Por outro lado, o Welfare State também sobrecarregou o Parlamento, onerando-o em quantidade e em qualidade, isto é, propiciando o surgimento de um volume impressionante de projetos [...] abrangendo assuntos variados que demandam conhecimento técnico para sua apreciação [...] Nesse ambiente, prosperou, no interior das Câmaras, o desenvolvimento dos trabalhos de órgãos internos, entre os quais figuram as Comissões Parlamentares... (CASSEB, 2008, p. 15)

A promulgação da Constituição de 1988 também viabilizou a ampliação da autonomia municipal, incluindo o Município, como observou Meirelles (2008, p. 85-86), como peça essencial da Federação, concedendo-lhe o poder de editar a sua lei orgânica, equivalente à Constituição Municipal. Na elaboração desta norma, os preceitos constitucionais a serem respeitados incluíram questões importantes nesse sentido, cabendo destacar a eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, o número de vereadores proporcional à população municipal, seus subsídios e a organização

---

7 Na medida do possível, as áreas temáticas das Comissões associam-se às diversas Secretarias ou Ministérios do Executivo, como por exemplo: Comissão de Assistência Social ou Assuntos Sociais, entre outras denominações, para dar conta das políticas públicas pertinentes e que geralmente são administradas em órgãos correspondentes.

das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal. E, ainda, a criação de mecanismos de participação direta da sociedade em decisões de governo, tais como: previsão de plebiscito e referendo<sup>8</sup>, consulta popular, constituição de conselhos de políticas públicas, entre outros.

O parlamento demanda requisitos importantes para que cumpra as funções supracitadas e de acordo com Ferreira Filho apud Maurano (2008, p. 35), dizem respeito à auto-organização de suas Casas, autogoverno, reunião independente de convocação, proibição de sua dissolução, mas também requer a devida estruturação das Câmaras Legislativas de forma a inibir a pressão de outro poder estatal, permitindo o cumprimento de suas funções como representante da vontade popular.

Enfim, concordante aos apontamentos de Bittencourt (*op. cit.*), o Legislativo verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico), se esta ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico) e, finalmente, se os resultados foram os mais adequados e correspondentes à vontade coletiva (controle político).

Diante de tais mudanças, como se dá o controle técnico do Poder Legislativo, tendo em vista a infinidade e diversidade de problemas pertinentes à sociedade e aos quais a Administração pública tem a incumbência de responder?

## 2.2 As transformações da Administração Pública<sup>9</sup> no Brasil

São várias as definições existentes sobre a expressão “Administração Pública”, sem que haja uma linha hegemônica que a defina, mas para os objetivos deste artigo, nos utilizaremos da visão do constitucionalista José Afonso da Silva, que procura conceituá-la a partir da sua delimitação entre as fronteiras do direito positivo e o papel do Estado.

Ao discorrer sobre as diferenças entre as aplicações do Direito Constitucional e do Direito Administrativo perante o papel do Estado, Silva (2006, p. 107) estabelece que:

O Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria. Manifesta-se por seus órgãos que não exprimem senão vontade exclusivamente humana. Os órgãos de Estado são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Aqueles são os a quem incumbe o exercício de **poder político**, cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais. Os outros estão em

---

8 O plebiscito e o referendo estão elencados na Constituição Federal e são formas de consulta à sociedade. O plebiscito se dá antes da edição de um ato Legislativo ou administrativo e o referendo após a aprovação de uma lei.

9 Partindo do pressuposto da ampla e dispersa definição do termo “Administração Pública”, optou-se inicialmente em apresentar a definição utilizada pela doutrina, em seguida, serão apresentados elementos que permitam relacionar as atividades parlamentares introduzidas pela Constituição Federal de 1988 com o entendimento atual sobre o termo.

plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a Administração Pública, considerados de natureza administrativa. (grifo nosso)

De acordo com o conceito expresso acima, a fim de se entender o conceito de “Administração Pública”, sendo imprescindível que se enxergue além da mera tradução de burocracia.

Para que seja entendido o papel do parlamentar na fiscalização do Poder Executivo, também é importante sobrelevar a importância dos artigos 37 e 38 da Constituição Federal de 1988, que dizem respeito à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e sua organização governamental em termos gerais. Estes artigos apresentam os seus princípios determinantes, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além de aspectos referentes à nomeação, contratação e remuneração dos servidores públicos. Arelado às prerrogativas parlamentares supramencionadas, segundo Baaklini (1993, p. 246–247), a elaboração da Carta Magna de 1988 aproveitou mecanismos que buscaram aprimorar estas atividades, comparativamente com o período do Regime Militar, cabendo destacar: restrição da independência dos poderes executivos federal e estaduais de exercerem suas funções; determinação de uma carreira burocrática baseada no mérito de forma que pudesse reduzir o nepotismo; regulamentação dos direitos dos municípios na exploração de recursos minerais dentro de sua jurisdição; elaboração de meios para evitar que as autoridades municipais assumissem dívidas em datas próximas ao final de seus mandatos eleitorais; e reestruturação do Executivo federal, criando novos órgãos e reforçando o poder do Congresso de exercer seu controle sobre a burocracia.

A organização da Administração Pública no Brasil passou por três fases relevantes, considerando que cada uma delas buscou modificar e dinamizar a sua forma de atuar por meio de seus órgãos, retratando seus respectivos “*zeitgeist*”<sup>10</sup>; bem como entendendo que tais acontecimentos influenciaram a forma de prestação dos serviços públicos nas unidades da federação, sendo elas: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, criado no início do Estado Novo, quando, na visão de Bariani (2009), “os organismos planejadores e fiscalizadores de caráter técnico-burocrático ganharam pela primeira vez terreno e importância no Brasil”<sup>11</sup>; a reforma contida no decreto lei n° 200 de 1967<sup>12</sup>, considerada por Silva (2009) como a “primeira experiência de administração gerencial no Brasil”; e o Plano Diretor da

---

10 Espírito da época, características genéricas de um determinado período de tempo.

11 Conforme Bariani (2009, p. 45), era um importante e pioneiro passo em direção à burocratização do serviço público, uma vez que haveria maior juízo para a contratação de pessoal, por meio do mérito e qualificação, deixando de ser apenas uma consequência de indicação pessoal e favor político.

12 A reforma contida no decreto lei n° 200, que possibilitou a criação da administração indireta, foi decorrente das grandes transformações que aconteceram no país nos anos anteriores, quando o Estado passou a incorporar atividades de fomento e empresariais visando possibilitar a implantação das indústrias de base, o que tornou as demandas desta atuação, sob o ponto de vista técnico burocrático, bastante complexas.

Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)<sup>13</sup>, lançado em 1995 e que buscou, segundo André (1999, grifo nosso), “induzir mudanças culturais que fizessem com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construíssem e mantivessem níveis elevados de efetividade, eficácia e eficiência, da qual o **contrato de gestão é instrumento**”. Outra iniciativa neste modelo é a separação das atividades do Estado em quatro grupos, sendo eles: o **núcleo estratégico do Estado**, que engloba as atividades de definição e formação de políticas públicas; as **atividades exclusivas do Estado**, que englobam a legislação, fiscalização, regulamentação e financiamento de recursos; o **setor de serviços não exclusivos**, que são as atividades relevantes para a sociedade, mas que não são executadas pelo Estado, sendo executadas por entidades parceiras em áreas diversas como as de cultura, saúde, educação, pesquisa científica, proteção e preservação do meio ambiente, entre outras; e o **setor de bens e serviços para o mercado**, que seriam as empresas estatais que realizam atividades econômicas propriamente ditas, como telecomunicações, siderurgia e capital financeiro. Este tipo de organização administrativa parte do pressuposto da impossibilidade do Estado em atuar diretamente em todas as áreas, buscando focalizar a sua atuação.

A participação parlamentar efetiva quanto à fiscalização e controle dos atos da Administração Pública requer das partes um entendimento sobre as características da organização administrativa vigente e suas transformações. Cada uma dessas etapas gerou mudanças que foram acolhidas e absorvidas ao longo do tempo na atuação governamental, e como toda política pública que é produto de uma época e visão de mundo vigente, possuem suas vantagens e desvantagens, que devem ser conhecidas e discutidas nas atividades parlamentares que se aplicam. Além destas etapas vividas até o momento pela Administração Pública, é importante destacar o papel dos Conselhos e das Conferências, sobretudo nas políticas sociais, que contribuem de maneira relevante com subsídios às decisões e controle sobre as políticas públicas em atividade.

O processo de institucionalização da democracia está diretamente ligado à força de suas instituições, aliada ao devido equilíbrio entre os seus Poderes que formam a Administração Pública. Por exemplo, quando as ditaduras acontecem, esse equilíbrio deixa de existir sob várias formas, indicando uma situação de expressiva repressão às manifestações de oposição ou mesmo discussões de motivação popular. No entanto, a falta deste equilíbrio não é exclusividade deste tipo de período de exceção, sendo muito mais comum do que se imagina. Sutilmente, a independência entre os poderes pode ser comprometida de diversas formas: quando se permite a influência de interesses individuais em detrimento do interesse público; quando não há a adequada mediação de conflitos relacionados às atribuições do Estado e a organização do trabalho de seus servidores, que em determinadas situações podem ser prejudicados, interferindo na própria qualidade do serviço prestado; ou mesmo o

---

13 A Reforma do Aparelho do Estado, conforme relata André (1999) visa aplicar o modelo de administração gerencial nas atividades próprias do setor público por meio de diversas iniciativas, utilizando o contrato de gestão como mecanismo.

próprio conflito político entre poderes faz com que as reuniões do legislativo sejam realizadas de modo precário<sup>14</sup>.

Diante da importância do trabalho exercido pela administração pública em suas diversas formas, pode se entender que o processo democrático também depende da colaboração das burocracias institucionais estabelecidas dentro destes poderes. Em se havendo o fornecimento de condições que propiciem a sua adequada participação e organização, é possibilitada a sua efetiva colaboração em diversos aspectos: para que a participação da população no ambiente institucional seja a mais proveitosa possível; para que os encaminhamentos institucionais demandados pela alta administração nos assuntos a ela pertinentes sejam bem sucedidos; e mesmo possibilitar a adequada organização e preservação da memória institucional de seus trabalhos para as futuras gerações. O acompanhamento dos processos evolutivos da Administração Pública no Brasil é uma atividade concernente ao seu organismo institucional, e os efeitos de sua devida estruturação são correlatos à democracia e à pluralidade das manifestações da sociedade.

## **2.3 O problema da assimetria informacional**

A assimetria informacional entre os três poderes do Estado se configura nas suas respectivas capacidades em produzir, processar, analisar e interpretar informações, estas imprescindíveis para a tomada de qualquer decisão. Cabe apontar que a assimetria não é um fenômeno recente, mas elemento político participante desde o período imperial, pois segundo Baaklini (1993, p. 26), o imperador tinha forte atuação política tanto como chefe de Estado, quanto moderador entre as forças políticas em conflito. Porém, ressalta-se, conforme Santos, Mourão e Ribeiro (2007), que esta capacidade técnica é produzida de forma diferente, ou seja, o Poder Executivo e o Judiciário, pela sua natureza, compõem-se de quadros técnicos qualificados no processo de elaboração, implementação e vigilância normativa na aplicação das políticas públicas<sup>15</sup>.

[...] a complexidade dos problemas de gestão governamental envolve uma quantidade verdadeiramente gigantesca de informação a ser coletada, processada e

---

14 O Censo do Legislativo, realizado em 2005 pelo Interlegis, ligado ao Senado Federal, realizou pesquisas diversas em todos os municípios brasileiros para saber como funcionavam os seus parlamentos. Uma das surpresas foi a situação encontrada em município da região Sudeste. Segundo a sua coordenadora, Telma Ventureli, "havia uma câmara municipal funcionando debaixo de uma árvore na praça central da cidade. Os vereadores eram de oposição ao prefeito e a câmara funcionava dentro da prefeitura, quando os dois lados brigaram, fazendo com que os vereadores fossem desalojados." Mais detalhes em <<http://comunicacaochapabranca.com.br/?p=1091>>

15 A assimetria informacional que chamamos de externa refere-se à relação do Poder Legislativo com os demais poderes e diz respeito a própria natureza do Poder Executivo, que no caso, atua diretamente no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, contando para tanto, com amplo número de técnicos especializados, além do controle das informações.

interpretada para qualquer decisão ou avaliação. Nesse sentido, o Legislativo encontra-se em grande desvantagem frente ao Executivo no que se refere à formação e conhecimento especializado. (BITTENCOURT, 2009, p. 35)

Além disso, conforme afirmam Santos, Mourão e Ribeiro (op.cit., p. 136), “[...] a produção e divulgação de informações pelo Poder Executivo normalmente ficam limitadas aos lugares onde foram geradas e são utilizadas de acordo com o interesse governamental”.

Em relação ao Poder judiciário, o conhecimento produzido tem como parâmetro as informações de ordem jurídica, mesmo que subsidiadas por intervenções técnicas.

Diferentemente dos dois poderes acima, no Poder Legislativo há uma diversidade de informações produzidas por políticos, técnicos, acadêmicos, representantes de setores da sociedade, num ambiente de conflitos de interesses e marcado pela assimetria informacional referida anteriormente. Nesse caso, soma-se também a assimetria de informação entre o Legislativo e a sociedade. Esta última, muitas vezes, detém mais conhecimento que o próprio Parlamento.

A assimetria informacional também existe no espaço interno do Legislativo, pois, como já nos referimos é um órgão composto pela representatividade da sociedade, cujos membros são escolhidos principalmente pelo critério de serem cidadãos brasileiros<sup>16</sup>. Assim, sempre haverá parlamentares que podem estar em desvantagem quanto às necessárias informações para a tomada de decisões, seja no Plenário, seja no âmbito da especialidade das Comissões.

Acrescente a isso a falta de tempo existente frente aos inúmeros assuntos tratados institucionalmente e à dedicação inerente ao exercício de suas articulações políticas. E ainda, por conta da taxa de renovação a cada eleição, os novos membros do Legislativo desconhecem as regras de funcionamento da Casa e do processo legislativo, ficando à mercê dos parlamentares com mais tempo na Casa.

## 3 A Consultoria Técnico-Legislativa

### 3.1 Concepção de Consultoria

A consultoria é considerada uma atividade profissional que objetiva comumente a elaboração de diagnósticos e formulação de soluções acerca de um assunto em questão. Pode ser prestada em qualquer área de conhecimento e nas mais comuns, conforme tem sido as decorrentes de profissões regulamentadas, tais como jurídicas, empresariais, econômicas. A consultoria consiste, então, em auxiliar, subsidiar, informar, orientar e apoiar pessoas ou organizações.

---

16 A Constituição Federal estabelece em seu art. 14, § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária.

O conceito de assessoria, conforme Matos (2010, p. 31):

[...] está relacionado a um órgão ou conjunto de pessoas que assessoram um chefe ou uma instituição especializada, sendo o ato de assessorar a ação que auxilia tecnicamente outras pessoas e o ato de consultar a ação de pedir conselho, instruções ou, ainda, apresentar parecer sobre algum assunto.<sup>17</sup>

De forma geral, a consultoria remonta às origens das relações humanas<sup>18</sup>. É um ato que envolve a prestação de informações a respeito de um problema com a finalidade de esclarecimento e solução.

Com base em Moura & Souza (2008), foi no século XX, especialmente nas décadas de 40 e 50 nos Estados Unidos e na Europa Ocidental que ocorreram avanços nos trabalhos de consultoria, com características técnicas e científicas, aliada à experiência e fundamentada em teorias.

No início dos anos 80 a complexidade das relações econômicas e sociais decorrentes da nova dinâmica da acumulação capitalista impuseram transformações para as empresas. Assim, com a consolidação do crescimento industrial e posteriormente com o processo de globalização, as empresas, em virtude da acirrada concorrência, contrataram este tipo de serviço ou implantaram-no em suas organizações<sup>19</sup>.

Este assunto é bastante amplo quanto à sua terminologia, não havendo uma visão única sobre o assunto, todavia, o conceito de Consultoria Empresarial utilizado por Oliveira (2011, p. 4) é esclarecedor quanto aos papéis esperados do profissional desta área:

A Consultoria empresarial é um processo interativo de um agente de mudanças externo à empresa, o qual assume a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da referida empresa na tomada de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação.

---

17 Pelo fato de existir uma pequena diferença entre assessoria e consultoria, em que uma demanda um tempo maior, pois os estudos são mais aprofundados e a outra é um trabalho mais pontual que se dá sobre um conhecimento já acumulado, trataremos dos dois processos indistintamente, embora faremos referência de maneira predominante à palavra Consultoria, pois é também adotada pelas principais Casas Legislativas

18 Desde a antiga Grécia, os sacerdotes proviam consultorias embasadas nas observações sistemáticas e inteligentes dos fenômenos naturais, entendidas naquela época como predições de homens escolhidos pelos deuses e dotados de poderes especiais. Foi nesse ambiente que surgiram os primeiros filósofos e o ideal da busca do conhecimento e do entendimento racional do mundo e da própria humanidade através da ciência. (PEREIRA, 1999 apud JACHINTO, 2004, p. 25)

19 Houve no setor privado a necessidade de integração a um mercado cada vez mais competitivo, inclusive em âmbito internacional e uma adoção de novas tecnologias e inovações organizacionais. Assim, as empresas necessitam da utilização de processos que regulem o comportamento organizacional, atentando para os possíveis erros que possam prejudicar o desenvolvimento de suas ações.

Esta definição pressupõe que o processo interativo envolva o conjunto estruturado de atividades sequenciais que desenvolvem ação recíproca, lógica e evolutiva, entende que o conceito de agente de mudanças seja relativo ao profissional capaz de desenvolver comportamentos, atitudes e processos que possibilitem à empresa transacionar, proativa e interativamente, com os diversos fatores do ambiente empresarial. Na definição mencionada, partiu-se da premissa que ele seja externo, ou seja, que a sua origem seja externa à organização, aceitando que o consultor não conheça detalhadamente o negócio da empresa, mas que ao proporcionar metodologias, técnicas e processo, desempenhe importante papel na resolução de determinado problema da empresa-cliente.

Entretanto, o autor faz referência à participação do consultor interno, sendo este um executivo ou funcionário da empresa-cliente. O quadro abaixo se propõe a mostrar algumas das vantagens e desvantagens quanto à utilização de uma consultoria, seja ela interna ou externa à organização, ou empresa-cliente. É interessante observar que os efeitos de algumas características variam radicalmente de acordo com a origem do consultor.

	Vantagens	Desvantagens
Consultor Externo	<p>Maior experiência, adquirida com a implantação do mesmo serviço em várias organizações;</p> <p>Maior aceitação nos níveis superiores da empresa-cliente, pois normalmente a alta administração é quem contrata os seus serviços;</p> <p>Maior imparcialidade;</p> <p>Pode assumir mais riscos, pois possui mais liberdade para dizer e fazer coisas sem se desgastar perante seus pares.</p>	<p>Menor conhecimento dos aspectos informais da empresa-cliente;</p> <p>Ausência de poder formal, pois não se encontra na estrutura hierárquica da organização;</p> <p>Menor acesso informal a pessoas e grupos na organização;</p> <p>Geralmente, não tem presença diária na organização.</p>
Consultor Interno	<p>Sendo funcionário da empresa, tem maior conhecimento dos seus aspectos informais, uma vez que tem presença diária na organização;</p> <p>Sendo integrante do quadro de funcionários, tem acesso informal a pessoas e grupos na organização;</p> <p>Possui algum poder formal, pois é parte da estrutura hierárquica da organização;</p> <p>Quanto ao processo inerente ao trabalho efetuado, possui maior potencial de participação na sua avaliação e controle;</p>	<p>Menor aceitação nos níveis superiores da organização;</p> <p>Geralmente, tem menos experiência;</p> <p>Possui liberdade limitada para "fazer as coisas", diante do risco de desgaste perante seus pares;</p> <p>Normalmente, tem menor imparcialidade, pois tem maior relacionamento pessoal com os colegas de trabalho.</p>

FONTE: ADAPTADO DE OLIVEIRA (2011, p. 52-53)

O que se pretende com os apontamentos em relação à consultoria de forma geral é mostrar algumas particularidades quanto ao processo de trabalho de consultoria tanto no âmbito privado quanto no público. Assim, as citações acima demonstram que a prática dessa atividade profissional pode ser desenvolvida em diferentes áreas do conhecimento, tendo em comum, algumas características referentes à forma de atuação dos consultores, aos procedimentos tomados no processo de trabalho, às exigências postas ao profissional, entre outras de que trataremos mais adiante, mas, o que importa reiterar é a finalidade e o objeto do trabalho a ser desenvolvido com o auxílio de uma consultoria.

Isto posto, esclarecemos que a maioria das definições sobre o tema em questão e referenciadas nessa primeira seção são contribuições teóricas da área da Administração, predominantemente, relacionadas à consultoria em organizações empresariais, cujo objetivo principal é responder com agilidade e perspicácia às necessidades das mesmas com vistas à maximização de lucros.

Porém, analisaremos com maior acuidade a consultoria realizada no âmbito do Poder público, especificamente no âmbito do Poder Legislativo. Logo, a citação seguinte leva em consideração um aspecto essencial que difere da consultoria prestada numa empresa privada:

O fato de ser pública implica uma diferença de ótica na análise dos problemas organizacionais. Enquanto uma consultoria privada promove, naturalmente, mudanças organizacionais orientadas para a concentração de recursos de apenas alguns segmentos da população, capazes de garantir alta rentabilidade ou retribuição dos esforços da organização-cliente, uma consultoria estruturada como organização pública é, por definição, mais sensível a interesses e demandas públicas e a valores sociais mais amplos de bem estar e de equidade. (TAKEUTTI, 1987, p. 52)

## **3.2 A Consultoria no Poder Legislativo**

Um estudo<sup>20</sup> baseado em fatores que pudessem identificar o desenvolvimento institucional dos Legislativos e, conseqüentemente, contribuíssem para o fortalecimento das capacidades desse Poder em suas funções de legislar, representar e controlar apresentou o mapeamento de algumas tendências<sup>21</sup>. Entre elas destacamos a

---

20 Direcionamento estratégico da ALMG 2010-2020. Mapeamento de Tendências – Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo. Dez. de 2009. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/a\\_assembleia/entenda\\_assembleia/direcionamento\\_estrategico/docs/091220\\_mapeamento\\_de\\_tendencias\\_vf.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/a_assembleia/entenda_assembleia/direcionamento_estrategico/docs/091220_mapeamento_de_tendencias_vf.pdf)>

21 Para fins dessa pesquisa, as outras tendências apresentadas também vão impactar em demandas à Consultoria, como por exemplo, as avaliações de impactos de leis e a criação de mecanismos que visem a maior interlocução com a sociedade.

profissionalização do corpo de apoio técnico e a fiscalização do Poder Executivo com foco no desempenho da gestão.

A necessidade de um serviço de consultoria legislativa parlamentar se fundamenta com base em Bittencourt (2009):

[...] a) na crescente complexidade das tarefas administrativas atribuídas ao Poder Executivo (CF), com amplitude de interferências cada vez maior em todos os ramos da vida social e econômica do Estado, o que obriga, por via da divisão constitucional dos Poderes, o Legislativo a se desdobrar em atividades e a se multiplicar, tanto nas iniciativas das suas próprias proposições mais fecundas e abrangentes, quanto no exame mais atento das mensagens providas do Executivo; b) na impossibilidade de os deputados, usualmente sobrecarregados de inúmeras atribuições de ordem política no atendimento de suas clientelas eleitorais, se desincumbirem da apreciação técnica de proposições e mensagens.

Nas palavras de Paiva (1995), em relação à função essencial do assessoramento no Poder Legislativo, trata-se de:

[...] suprir as deficiências inerentes a um colegiado de parlamentares, cujas experiências profissionais e formação sociocultural refletem, individualmente, a própria pluralidade da democracia representativa. Quanto mais complexa a atividade legislativa [...] maiores serão as exigências de racionalidade e especialização que somente o assessoramento técnico pode propiciar.

Considerando que a informação é um elemento vital para o desempenho do Legislativo<sup>22</sup> e, conseqüentemente, para o trabalho da Consultoria institucional, alguns Legislativos têm investido em sua capacidade técnica, sobretudo, pelo fato de que não pode ficar a mercê das informações produzidas no âmbito do Executivo:

[...] verificou-se uma tendência entre os Legislativos mais institucionalizados de adoção de estratégias de desenvolvimento de capacidades técnicas em áreas estratégicas de atuação governamental, como o planejamento orçamentário. Isso reflete uma preocupação crescente dos Legislativos com o impacto das assime-

---

22 Desempenho do Legislativo: capacidade institucional nas funções de legislar, representar e controlar. O estudo "Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020 Mapeamento de Tendências – Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo aponta o uso de indicadores de desempenho do Legislativo – como procedimento de prestação de contas aos públicos externos e como suporte para a tomada de decisões estratégicas pelos grupos internos. Para este artigo, conforme já falado, nos interessa quanto ao estudo mencionado, a tendência encontrada na ampliação da capacidade de fiscalização e controle sobre o Executivo, mediante a criação de órgãos especializados e a profissionalização do corpo técnico.

trias de informação sobre o seu Poder de agenda e de controle. Tais assimetrias, no presente, decorrem não somente do fortalecimento dos demais poderes no processo governamental, mas também de mudanças nos paradigmas da gestão pública. (INÁCIO, s/d, p. 140)

Assim, para que qualquer parlamentar possa instruir-se para a tomada de decisões políticas, há de ter disponíveis informações técnicas consistentes. É nesse contexto que entra a “figura” do consultor técnico Legislativo.

A falta de especialização dos parlamentares é compensada pelo apoio técnico dos servidores públicos que compõem a equipe de assessoramento, colaborando nos estudos e na redação dos textos a ela submetidos. Diante dos muitos problemas da vida social, o que se espera das Comissões, valendo-se de assessoria competente, é o aprofundamento de cada problema e a solução em causa. (CASSEB, 2008, p. 304).

A Consultoria Técnica Legislativa cumpre o papel de subsidiar tecnicamente o Parlamento nas suas prerrogativas constitucionais. Da mesma forma, contribui para um equilíbrio entre os Poderes, na medida em que, proporciona a redução da assimetria informacional entre os mesmos e entre o próprio Parlamento e a sociedade.

Um sistema adequado de divulgação e utilização de informações pelo Poder Legislativo prescinde de uma assessoria técnica competente e diversificada que auxilie o parlamentar a reunir dados de que tem necessidade, ajudá-lo a definir os problemas, acumular as alternativas de solução, a pesar suas vantagens e inconveniências e, finalmente estabelecer a opção mais aconselhável. (LUCCI, 1971, p.163)

Ou ainda:

[...] o exercício da função de controle com base em critérios técnicos ou legais pressupõe uma estrutura de produção de conhecimento nestes dois universos que permita ao parlamentar recolher informação idônea capaz de subsidiar seu julgamento acerca dos atos que controla[...] (BITTENCOURT, op. cit., p. 29)

### **3.3 Tipos de consultoria**

Cabe salientar que no Legislativo também existe a presença de consultoria interna e/ou externa. Geralmente a externa é contratada, quando em assuntos de extrema complexidade não há recursos humanos qualificados e/ou suficientes para

realizar estudos técnicos a respeito e em determinado prazo de tempo, conforme evidenciado em documentos institucionais de várias consultorias<sup>23</sup>.

Essas consultorias também são extremamente bem vindas quando fornecem transferência de tecnologia e conhecimento aos consultores institucionais, tendo em vista a exigência de constante atualização técnico-profissional, inerente ao cargo de consultor.

Em seção anterior foi falado a respeito de algumas vantagens e desvantagens entre o consultor externo e o interno. Cabe enfatizar que no caso dos Parlamentos, é necessário que essas “equipes externas” sejam gerenciadas pelas equipes permanentes do Legislativo, que conhecem e tem o acúmulo de informação necessário ao atendimento integral dos parlamentares. E ainda que sejam instituições reconhecidas e respeitadas no mercado, a imparcialidade que proferem quanto aos serviços no mercado privado, não se aplica, conforme afirma Bittencourt (2009) numa organização que trata de assuntos públicos. O autor conclui, que na prática, essas instituições tem, ainda dificuldade em encontrar a linha divisória entre avaliação técnica e julgamento político, tendo em vista a existência de diferentes critérios de avaliação, bem como, se as ações de determinado Governo correspondem ao interesse coletivo.

Com relação à consultoria interna, uma questão relevante se refere à diferença entre consultoria parlamentar, aquela em que o político contrata um especialista com a verba de seu gabinete e a consultoria legislativa institucional, constituída de técnicos especialistas selecionados e contratados por meio de concurso público.

No caso da primeira, o consultor, em que pese sua competência técnica, irá submeter-se aos posicionamentos políticos-ideológicos e partidários de quem o contratou, ou seja, a sua relação com o parlamento se dá em nível pessoal e suas conclusões são de natureza política. Além disso, sua permanência nessa instituição está atrelada ao tempo de mandato do parlamentar.

Já a consultoria institucional, ocupada exclusivamente, por servidores advindos de concurso público, possui duas características fundamentais: a imparcialidade na execução de seus trabalhos e o atendimento a todos os parlamentares.

Segundo, Santos, Mourão e Ribeiro (2007), existem argumentos contrários e favoráveis aos dois tipos de consultoria legislativa, os argumentos positivos em relação à Consultoria institucional é a de que a mesma exerce o papel de “memória da Casa” e evita, assim, a interrupção abrupta dos trabalhos a cada nova Legislatura. Portanto, a Consultoria se faz, necessariamente, como um órgão permanente, composto por especialistas qualificados em suas respectivas áreas de conhecimento e atuação. Um órgão único que assegure o acúmulo de informações e o apro-

---

23 As informações sobre as estruturas e atribuições das Consultorias estão elencadas, na maioria dos casos, em atos ou resoluções específicas que podem ser encontradas nas páginas eletrônicas de cada um dos Legislativos.

fundamento dos debates, que conheça as práticas internas e todos os aspectos de confidencialidade.

Já os argumentos contrários dizem respeito à inconveniência de assessoramento “puramente” técnico numa instituição política, portanto, impossibilitando ao consultor atender integralmente as necessidades do parlamentar.

Ambas as consultorias podem conviver complementando-se, pois seria inviável para cada parlamentar manter um especialista em seu gabinete para o assessoramento em cada política pública específica.

Conforme apontam Ribas & Silva (2011):

[...] as consultorias institucionais farão, após as devidas considerações técnicas, aquilo que o parlamentar solicitar. As decisões, portanto, são sempre da responsabilidade do político. [...] Os consultores não tem poder decisório nem exercem comando, senão o de ideias. Somente devem ponderar com aconselhamentos de ordem jurídica e técnica, mas obedecem ao comando dos assessorados.

Também não há nenhuma obrigatoriedade do parlamentar utilizar dos serviços da consultoria e nem esta deve atuar compulsoriamente em todos os assuntos que estejam sujeitos a deliberação.

De qualquer forma, tenha o Poder Legislativo consultoria institucional própria ou tão-somente de gabinete, entre outras; vimos que a questão da informação e da capacidade técnica desse Poder torna-se imprescindível para o seu funcionamento institucional. Obviamente que a existência de uma Consultoria Legislativa Institucional não garante uma “boa” atuação dos Parlamentos, mas viabiliza o aperfeiçoamento técnico e institucional, portanto, capacita o Legislativo na sua interação com os demais poderes e com a sociedade. De acordo com Meneguello<sup>24</sup> (2012), sobre a profissionalização do Legislativo:

[...] tem como natureza básica aperfeiçoar as decisões legislativas, pois ela possibilita que as legislaturas, produzam sempre mais informações sobre políticas, aspecto chave para o exercício da influência com relação a temas da dinâmica legislativa e também para elaborar as políticas públicas desejadas pela comunidade que elegeu seus representantes.

---

24 Meneguello ao falar sucintamente sobre as instituições afirma que as mesmas “estruturam as interações dos atores e as escolhas que esses atores fazem [...] e para qualquer mudança institucional serão as próprias estruturas que darão conta de acolher as demandas e dotar os atores das informações necessárias para as mudanças. Nessa articulação existem dois atores: o legislador e o corpo de funcionários do legislativo.

### 3.4 Funções específicas da Consultoria Institucional Legislativa

Novamente com base em Bittencourt (op. cit., p. 32),

[...] o assessoramento técnico-institucional provê uma condição essencial para a deliberação parlamentar: o conteúdo de informação e análise indissociável de qualquer ação decisória [...] a qual pressupõe um julgamento acerca de atos que já foram objeto de informação e análise por parte do ente controlado. Produzir esta informação demanda muito tempo [...] que excede aquelas que o parlamentar pode dedicar, à vista de suas muitas outras atribuições inerentes à função de representação.

Será o conhecimento técnico especializado em determinada área ou assunto que definirá o “campo” de ação da consultoria a ser prestada. Contudo, dado que o objeto a ser trabalhado pela consultoria faz parte de um contexto histórico e organizacional, sem dúvida, há que se ter a capacidade de identificar os determinantes políticos, culturais, econômicos, sociais e psicológicos que envolvem o processo de trabalho. Sendo assim, embora, o consultor tenha um domínio aprofundado sobre determinado assunto, haverá que ter também um conhecimento mais amplo tanto do contexto institucional em que irá atuar, quanto da sociedade de forma geral. Ou seja, uma combinação do conhecimento especializado com o conhecimento generalista.

Vários estudos apontam alguns princípios inerentes ao papel do consultor Legislativo, tais como a discrição no atendimento aos parlamentares, a imparcialidade, a organização de interesses plurais, entre outros.

A discrição visa, sobretudo, que o parlamentar possa adquirir confiança nos trabalhos realizados pela consultoria, pois, há que se lembrar de que as Casas Legislativas são instituições explicitamente políticas, em que o jogo de forças depende também do domínio de informações.

A imparcialidade está relacionada à isenção ideológico-política nos trabalhos apresentados. Ela se concretiza, quando da incumbência da apresentação de várias soluções possíveis e/ou argumentação dos trabalhos sob diferentes perspectivas.

A organização de interesses plurais tem a ver com a própria configuração do Poder Legislativo. Por ser uma instituição eminentemente política, são vários os agentes que proporcionam a circulação e a troca de informações.

Neste caso, cabe citar a experiência<sup>25</sup> das assessorias à Mesa da Câmara Fe-

---

25 Para mais informações sobre o cotidiano das assessorias à Mesa da Câmara Federal em momentos importantes, sugerimos a leitura dos artigos “A Cadeira do homem da mesa”, de autoria de Ivan Carvalho Finotti, publicado na página 197 do jornal “O Estado de São Paulo” de 11 de setembro de 2005; “Uma unanimidade vai bater ponto no gabinete de Aécio”, de autoria de Denise Madueño, publicado na página 8 do jornal “O Estado de São Paulo” de 13 de setembro de 2011; e do livro “O Congresso em meio século”, de autoria de Paulo Afonso Martins de Oliveira. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1859>>

deral, que aponta a importância de se adotar comportamento adequado para a tarefa de assessoria institucional em um ambiente político. É considerado fundamental manter a confiança dos parlamentares de diferentes partidos nas diversas situações. Na visão de Mozart de Paiva, ex-secretário da Mesa da Câmara, “um erro pode ser até pequeno, uma imprecisão, mas se ele se cruza com um fato político, pode ter consequências imprevisíveis”.

Podemos elencar também algumas atribuições imprescindíveis para a conclusão dos trabalhos, entre eles: a habilidade de comunicação oral e escrita, o desenvolvimento de pesquisas e de estudos técnico-científicos necessários aos trabalhos Legislativos, pois vão subsidiar tecnicamente a decisão e o debate parlamentar.

Silva & Lima (2008, p. 16) apontam como essenciais para o funcionamento de uma Consultoria Legislativa na prestação de auxílio “àqueles que têm sob sua responsabilidade o cumprimento de atribuições complexas inerentes à missão que lhes foi confiada”:

- O trabalho em equipe, com a participação de consultores de distintas especialidades, o que permite uma apreciação multidisciplinar do tema em exame;
- A constante qualificação profissional dos consultores, aliada à experiência adquirida no exercício permanente de assessoramento parlamentar, garante um trabalho de qualidade;
- O trabalho das consultorias institucionais acaba por constituir um patrimônio cognitivo específico do Poder Legislativo, indispensável à recuperação de seu papel histórico no Estado Democrático de Direito.
- Prestação dos serviços pautados na presteza, precisão, confidencialidade, responsabilidade, qualidade, objetividade, disponibilidade e pró-atividade.
- As funções de controle exercidas no âmbito de uma Consultoria devem ser exercidas sobre fatos e resultados e nunca sobre pessoas.
- A questão do tempo é primordial para a qualidade dos trabalhos de uma consultoria técnica, caso contrário, corre-se o risco dos trabalhos serem efêmeros.

Obviamente, as Consultorias Legislativas tem atribuições comuns, normalmente elencadas nos regimentos internos e/ou em atos normativos. O objetivo principal é a prestação de suporte técnico qualificado a toda demanda relacionada com as atividades-fim, propiciando aos parlamentares plenas condições de participarem de modo mais efetivo das discussões e das decisões da Casa.

Assim, como já apontado em seção anterior, a Consultoria Legislativa é um órgão central, que atende a todos os setores da Casa. Comumente a sua estruturação interna se divide em núcleos temáticos, seguindo a mesma organização das áreas de atuação das comissões permanentes o que facilita a prestação de serviços a estes órgãos fracionários.

As seguintes atribuições são as mais frequentes nas consultorias legislativas, conforme apontam Silva & Lima (2008, p. 24-25):

- Prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos parlamentares nas atividades legislativas e político-parlamentares;
- Desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo Legislativo e as manifestações político-parlamentares;
- Realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa;
- Elaborar instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares;
- Prestar suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução do orçamento e dos planos plurianual e de desenvolvimento econômico-social e da implementação das políticas públicas;
- Elaborar estudos técnicos sobre matérias relativas ao gasto público, ao sistema de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e à fiscalização de investimentos no Executivo, desenvolvendo e aprimorando os mecanismos de avaliação dessas matérias;
- Prestar assessoramento e suporte técnico na realização das audiências públicas e dos eventos institucionais;
- Proceder aos estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando material e dados para sua instrução e análise;
- Organizar e promover fóruns técnicos, debates, cursos, seminários relacionados a temas de interesse do Legislativo;
- Estabelecer contato com entidade pública ou privada, científica ou profissional, com o fim de incrementar o exercício de suas atribuições técnicas.

Considerando os avanços constitucionais no tocante a participação da sociedade civil nas decisões governamentais, a Consultoria afeta às áreas sociais da Câmara Municipal de São Paulo, tem acolhido as seguintes atribuições em seu trabalho cotidiano:

- Análise e encaminhamento de demandas apresentadas pela sociedade civil;
- Acompanhamento dos Conselhos de Direitos e de Planos Municipais, alguns com participação nas reuniões periódicas dos colegiados.

Podemos observar o amplo e complexo número de atribuições de uma Consultoria Legislativa para responder à institucionalidade do Legislativo<sup>26</sup>.

A institucionalização dos Legislativos, conforme aponta Meneguello (2012), corresponde, entre outras coisas, dotar a Legislatura de competência técnica para fazer frente a maior capacidade institucional do Executivo. E duas variáveis são apontadas como fundamentais para o bom desempenho de um corpo de funcionários atuante na atividade fim do Parlamento:

---

26 Institucionalização dos Legislativos, segundo Inácio, Anastasia & Santos (2010) refere-se a autonomia institucional, maior complexidade e profissionalização das estruturas organizacionais e a racionalidade da dinâmica processual das arenas decisórias.

Uma se refere à carreira, em que a estabilidade de pertencimento e a profissionalização são indicadores básicos e a outra se refere à complexidade organizacional interna, em que as atividades estejam articuladas, inter-relacionadas para a consecução dos trabalhos.

Esses e outros aspectos também são referenciados por Andrade (2010) e Ribas & Silva (2011): condições de trabalho; capacitação técnico-profissional permanente; seleção de consultores exclusivamente por concurso público e com planos de carreira e salários atraentes; estrutura organizacional de apoio aos trabalhos realizados; normativas que gerem a segurança profissional frente às demandas e decisões políticas.

### **3.5 Do assessoramento legislativo no Brasil**

A primeira Consultoria Legislativa data de 1955 no Senado Federal, por meio da Resolução nº 4, assim como, a Câmara Federal dispôs deste serviço a partir de 1971, por meio da Resolução nº 20. Havia uma estrutura limitada de apoio aos parlamentares. Basicamente era voltada para o processo administrativo ou apoio à tramitação legislativa. A prestação de informações ou assessoramento era de responsabilidade da diretoria da Biblioteca. No caso do Senado a contratação de assessores não se dava por concurso público e sim por indicação dos parlamentares, pois estes contavam com canais externos de informação, ou seja, a burocracia permanente do Executivo.

A reforma administrativa de 1967, sob o ponto de vista de Baaklini (1993, p. 118) também influenciou o desenvolvimento do corpo de servidores do Legislativo no Brasil, sendo chamado de período institucional, que durou de 1970 a 1985, quando:

[...] o Congresso Nacional iniciou um programa sistemático e ambicioso para equipar-se com unidades permanentes e organizadas de servidores profissionais, com o fim de atender a suas necessidades institucionais. Iniciou também uma política de recursos humanos para treinar seus funcionários em diversas áreas do trabalho gerencial e legislativo, tanto no Brasil como nos Estados Unidos. [...] A motivação que levou às reformas do funcionalismo do Congresso neste período foi a de equipar o Legislativo com capacidades institucionais para processar as informações recebidas do Executivo. [...] Acrescentaram-se diversas unidades novas para melhorar a imagem da instituição como um todo e dotá-la de capacidades para gerar, armazenar e recuperar informações para o Congresso.

Neste sentido, é oportuno citar a criação em 1970 do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) como mecanismo para criar capacitação em termos de equipe e informação. Na visão de Baaklini (1993, p. 139-161) esta iniciativa, chamada de “impressionante e extraordinário sonho tecnocrático” foi uma das únicas oportunidades para “administradores, tecnocratas e peritos em informática decidirem que informações os parlamentares deveriam receber, e

obter os recursos e o tempo necessários para implementar estas decisões”. O autor também explica as ambíguas motivações para que Poder Legislativo, dotado de memória legal e legislativa do país, fosse beneficiado por um importante processo de institucionalização deste mecanismo, uma vez que o Executivo, formado sobretudo pelos militares, possuía enorme influência sobre o Congresso naquele período. Em um primeiro momento, ele serviu como um grande banco de dados sobre as políticas públicas nacionais, porém, à medida que se fortaleceu e se institucionalizou, foi bastante utilizado na Assembleia Constituinte de 1987 que “tinha sob seu comando um sistema de informações sofisticado, que tornou tecnologicamente viável a tarefa de redigir uma nova Constituição”.

Em âmbito estadual, a pioneira na implementação deste serviço foi a Assembleia de Minas Gerais, em 1985. No que se refere aos municípios, foi a Câmara Municipal de Belo Horizonte, que a partir de 1997, dispôs de uma consultoria institucional consolidada.

### 3.5.1 Do assessoramento legislativo na Câmara Municipal de São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo intensificou o processo de consolidação de sua Consultoria Institucional a partir do concurso público realizado no ano de 2007<sup>27</sup>, porém é importante ressaltar que desde 1948<sup>28</sup> já ocorria a prestação de serviços pelos funcionários da Casa no âmbito do Processo Legislativo.

O concurso público realizado em 2007, com a premência de recomposição de seu quadro de funcionários (que carecia de pessoal em todas as áreas de atuação), permitiu que a Câmara Municipal de São Paulo contasse com pessoal oriundo de diferentes áreas de conhecimento nos mais diferentes níveis de alocação. Destacamos nesse cenário, o quadro de pessoal de nível superior, caracterizado pela nomenclatura “Consultor Técnico Legislativo”, que veio dar uma significativa contribuição às atividades do Legislativo Paulistano de maneira multidisciplinar.

Nesse sentido, houve consultores técnicos legislativos assumindo suas funções em áreas diretamente relacionadas à sua área de formação, como por exemplo, profissionais da área da saúde que passaram a compor o Serviço de Saúde, bibliotecários junto da Biblioteca da Casa, contabilistas nas áreas administrativas, bacharéis em direito junto à Procuradoria e assim por diante<sup>29</sup>.

---

27 Concurso Público realizado em 2007, edital 01/2007 e Ato 953/2007.

28 Resolução nº 03 de 01/09/1948 da CMSP .

29 Diferentemente do que ocorre na Câmara Municipal de São Paulo, a Câmara Federal estrutura sua organização interna de forma a alocar os profissionais de nível superior e sua relação com as atividades-fim e atividades-meio, respectivamente aos cargos de Consultor e Analista.

Ao mesmo tempo, outro contingente de pessoal de nível superior foi alocado na composição de equipes de Consultoria e Assessoria junto ao Processo Legislativo propriamente dito e é dessa Consultoria específica que este artigo faz referência<sup>30</sup>.

A Mesa Diretora que tomou posse a partir do início de 2011, partindo de premissa sobre a urgência e necessidade de maior envolvimento dos consultores técnicos Legislativos no processo de elaboração de matéria legislativa, assim como na produção de conhecimentos relativos aos temas afetos à cidade e a esta Casa Legislativa, promulgou o Ato 1138/11, com o objetivo de estimular cada vez a reflexão e a sua contribuição neste processo.

Adicionalmente, em 18 de abril do mesmo ano, foi editado o Ato nº 1147, que produziu uma significativa alteração estrutural. As Consultorias que até então assessoravam as Comissões Ordinárias e Extraordinárias<sup>31</sup> e estavam subordinadas à Secretaria das Comissões (SGP-1), passaram a se subordinar diretamente à Secretaria Geral Parlamentar – SGP-1 no organograma da Casa, constituindo a Consultoria Técnica Legislativa – SGP-5, com o papel de assessorar as Comissões permanentes e temporárias<sup>32</sup>, assumindo a partir deste momento, outros papéis.

Como decorrência destas alterações, novas demandas foram apresentadas ao corpo técnico pela Mesa Diretora a partir de 2011: desenvolvimento de estudos e debates sobre questões mais abrangentes da cidade; promoção de maior interlocução com a sociedade em relação aos problemas enfrentados pelos cidadãos; estreitamento de contato com centros de pesquisas, buscando aprimorar, melhorar ou mesmo inovar quanto às formas de proposição, gestão e fiscalização de políticas públicas.

---

30 No início, o concurso em questão, disponibilizou cerca de 48 vagas para Consultores, 23 para analistas e 12 para procuradores, todos os cargos com as mesmas atribuições, exceto o de procurador que se restringia ao conhecimento jurídico. Outras vagas foram criadas conforme as necessidades dos setores correspondentes, concordante, obviamente, com a Legislação vigente e suas alterações (Leis 13.637/2003 e 14381/2007) . Assim temos atualmente 130 consultores, exceto a Procuradoria. Cabe ressaltar, porém, que no âmbito de SGP-5, em que atuam os consultores alocados diretamente à atividade-fim do Processo Legislativo, tem-se o total de 22 consultores, sendo que 04 são comissionados. Considera-se atividade-fim do Processo Legislativo (cf. RIBAS & SILVA, p. 17, 2011) àquela em que ao consultor compete disponibilizar, por meio de seus conhecimentos as atividades de natureza intelectual com o compromisso de propor alternativas para a tomada de decisão do corpo dirigente da organização. Não cabe nesse artigo a abordagem da estrutura atual de recursos humanos.

31 Comissão de Administração Pública; Com. de Educação Cultura e Esportes; Com. de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; Com. de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher; Com. de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia; Com. Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude; Com. Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais; Com. Extraordinária Permanente de Meio Ambiente; Com. Extraordinária Permanente do Idoso e de Assistência Social.

32 A SGP-5 é subdividida em SGP-51 - Equipe de Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente; SGP-52 - Equipe de Assessoria e Consultoria da Área Social; SGP-53 - Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública.

Dado tal contexto, a atividade do Consultor Técnico Legislativo lotado em SGP-5, ocorre no processo de tramitação de projetos e demais matérias legislativas durante a sua análise pelas diferentes Comissões de mérito. Ele pesquisa e levanta informações sobre a matéria sendo apreciada e seu objeto, com o objetivo de contribuir na tomada de decisão do solicitante, seja ele membro das Comissões de mérito, da Mesa Diretora ou vereadores na sua função legislativa e/ou fiscalizadora.

Por sua vez, os Consultores Técnicos Legislativos lotados em outras áreas, dedicam-se, prioritariamente, a atividades de natureza administrativa da Casa. Mas, esporadicamente, contribuem com seus respectivos conhecimentos técnicos e acadêmicos, dado que a sua alocação determina, sobremaneira, o seu fazer laboral.

Atualmente os consultores técnico-Legislativos que trabalham exclusivamente no Processo Legislativo estão distribuídos em três consultorias claramente conformadas que atuam no assessoramento de cinco Comissões de mérito, cada uma delas multitemáticas. Além destas cinco, outras quatro Comissões Extraordinárias são acompanhadas e assessoradas no seu fazer Legislativo.

Devem ser consideradas, ainda, mudanças importantes que vem sendo implementadas no âmbito da Mesa Diretora da Câmara Municipal, como o novo modelo de elaboração legislativa (que visa contar com maior participação das consultorias técnicas das Comissões de mérito) e os novos canais de comunicação da Câmara com a sociedade (como a Escola do Parlamento, a Ouvidoria, o Parlamet - Parlamento Metropolitano e a Revista do Parlamento).

Fica evidente no ato 1138/2011 a relevância do trabalho conjunto entre todos os Consultores e a integração dos mesmos nos assim chamados “novos canais de comunicação com a sociedade”:

#### DO ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 11. O aperfeiçoamento das atividades pertinentes ao acompanhamento do processo legislativo, no âmbito das Comissões Permanentes e respectivas Consultorias Técnicas, terá como base o **trabalho integrado e colaborativo entre consultores**, mediado por instrumentos de compartilhamento de informações técnicas e de discussões conjuntas, no caso de projetos multidisciplinares.

Art. 12. As Consultorias e Assessorias Técnicas poderão promover realização de discussões conjuntas para buscar elementos técnicos e subsídios para instruir trabalhos com temas de caráter multidisciplinar, buscando, inclusive, **integração com entidades de ensino e com outros canais de comunicação com a sociedade.** (grifo nosso)

Um projeto de reestruturação de SGP-5 foi, de forma coletiva, recentemente elaborado<sup>33</sup>. A proposta visa, sobretudo, que as três consultorias se organizem em Núcleos temáticos e que haja uma subdivisão mínima de temas, incrementando por

---

33 Proposta discutida e elaborada pelo quadro de Consultores Técnicos Legislativos durante o ano de 2011 encaminhada à Mesa Diretora em março de 2012.

meio deste novo arranjo, a capacidade de congregiar diferentes áreas do conhecimento concentradas no mesmo espaço, tendo como referência o Processo Legislativo e suas interfaces, assim como as suas potencialidades.

Um grande desafio é que a reestruturação das atuais consultorias se finalizará com a implementação do Núcleo de Gestão do Conhecimento, com a função de integrar os consultores técnicos Legislativos, independentemente de sua lotação, de forma temporária a um determinado projeto (condicionado à sua vontade e disponibilidade do seu local de lotação).

O Núcleo de Gestão de Conhecimento se incumbirá, também de organizar a produção de conhecimento que poderá vir a ser matéria prima para elaboração legislativa, realizando estudos, pesquisas, debates e disseminando a sua produção das mais variadas formas. As ferramentas e a praticidade contidas na gestão de projetos, possibilitam maior agilidade na elaboração dos trabalhos.

Um tópico amplamente discutido se relaciona à premissa de autonomia<sup>34</sup> na proposição de assuntos e realização de atividades de produção de conhecimento.

Cabe mencionar também outros possíveis<sup>35</sup> espaços de interlocução da Consultoria técnica com a sociedade, com o objetivo de “canalizar” sob a forma de estudos e pesquisas, os problemas discutidos em âmbito externo ao Parlamento.

Os desafios apontados acima estão ainda sendo aperfeiçoados, sendo necessário enfatizar a importância de uma estrutura de trabalho condizente com a capacidade técnica de um corpo de funcionários que prima pela autonomia e proatividade.

A seguir falaremos sucintamente sobre o trabalho de cada uma das três Consultorias.

## **3.5.2 As Consultorias Técnico-Legislativas – SGP-5**

### **3.5.2.1 Urbanismo e Meio Ambiente (SGP-51)**

A Equipe de Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente é hoje constituída por três Arquitetos e dois Engenheiros e o universo de temas abrigados sob a designação “urbanismo” e “meio ambiente” torna-se, a cada dia mais ampliado produzindo uma relação de causa e efeito entre ambas as matérias, que acabam por se complementar.

---

34 Considerando a importância de se priorizarem os assuntos de interesse local, é importante considerar as ponderações contidas nos Artigos 13 e 14 da Lei Orgânica Municipal, que dispõe sobre as matérias de competência da Câmara Municipal, bem como sobre os assuntos relacionados no título IV e V da referida Lei.

35 Possíveis no sentido de que não existe um consenso, em âmbito geral, de que esta atividade seria uma atribuição da Consultoria Legislativa. Vale mencionar que no âmbito de SGP52 da Câmara Municipal de São Paulo, alguns trabalhos têm sido desenvolvidos nesse sentido, como a participação de consultores, na condição de ouvinte, em reuniões dos diversos Conselhos de Direitos e em Conferências de Políticas Públicas.

Antes de falar sobre os trabalhos desenvolvidos pela SGP-51, se faz necessária uma pequena introdução sobre os dois principais documentos normativos que embasam todo o trabalho deste setor, uma vez que o objeto de conhecimento está relacionado aos assuntos sobre estrutura urbana, dinâmica e ordenamento e ao meio ambiente, portanto, sobre a legislação urbanística, edificação e ambiental.

O primeiro se refere ao Plano Diretor<sup>36</sup>, instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e sua importância e abrangência para o governo local evidenciam que:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Mais especificamente esta Consultoria tem também a incumbência e a competência técnica de se debruçar sobre outros temas afetos aos trabalhos do Legislativo, tais como: Código de Obras, Parcelamento, Uso e ocupação do solo, Zoneamento, Operações urbanas, Programas e ações de requalificação urbana, Planos de bairro, Habitação, Paisagem urbana, Mobiliário urbano, Equipamentos urbanos, Uso do subsolo e do espaço aéreo, Instalação e funcionamento, Acessibilidade, Circulação e transportes (Ciclovias, cargas perigosas; pedestres; transporte coletivo), Alienação de áreas públicas/concessão de áreas públicas, Denominação e emplacamento, Melhoramentos viários, Infraestrutura urbana, Serviços públicos (programas): iluminação, abastecimento, manutenção e limpeza, Concessão de serviços, Preservação do patrimônio ambiental, arquitetônico, paisagístico, histórico e cultural urbano, Divisão territorial, Meio Ambiente, Parques e áreas verdes, Compensação ambiental, Resíduos sólidos, Mudanças climáticas, Saneamento ambiental, Poluição sonora, do ar, água, solo, fauna, flora, Construções e práticas “sustentáveis”, Infraestrutura urbana “sustentável”.

---

36 Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

Outra relevante legislação é o Estatuto da Cidade<sup>37</sup>, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Também fixa diretrizes para a política urbana, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esta normativa regulamentou o dispositivo constitucional – artigo 182 – e também trouxe inovações no que se refere aos instrumentos de intervenção do território e uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.<sup>38</sup> (ROLNIK, 2004).

No que se refere a essa nova estratégia de gestão (ROLNIK, 2004) diz que a gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, devem contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (EC, art.2º), além disso, quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, os Poderes Legislativo e Executivo devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a população, assim como a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos (EC, art.40º).

Como observado, os poderes executivo e legislativo municipais tem um imenso dever no que concerne às questões sobre urbanismo e meio ambiente.

Nesse sentido, a Câmara Municipal de São Paulo constituiu a Comissão Ordinária de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), cujas atribuições estão elencadas no inciso III do art. 47 do Regimento Interno.

Assim a Consultoria Técnico-Legislativa em Urbanismo e Meio Ambiente tem a tarefa básica de dar suporte técnico a Casa nos assuntos relacionados à cidade, bem como colaborar na qualificação da produção legislativa<sup>39</sup>.

Para a consecução das determinações acima elencadas são realizados constantemente estudos técnicos. Os trabalhos são constituídos também de suporte técnico aos debates/discussões em audiências públicas, elaboração de requerimentos de informações, acompanhamento às Subcomissões e Comissões de Estudos ou de Inquérito.

### **3.5.2.2 Áreas Sociais – (SGP-52)**

Para a compreensão da existência de uma consultoria técnica institucional voltada às áreas sociais no âmbito do Poder Legislativo municipal e, consequente-

---

37 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

38 Seus instrumentos dizem respeito ao parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ao IPTU progressivo no tempo, à desapropriação com pagamento em títulos, ao usucapião especial de imóvel urbano, ao direito de superfície, ao direito de preempção, à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas, à transferência do direito de construir, ao estudo de impacto de vizinhança, ao consórcio imobiliário.

39 As atribuições de SGP-51 estão elencadas no ato 1147 e 1138 de 2011 da Câmara Municipal de São Paulo.

mente, sobre os trabalhos realizados pelo referido setor, a que se faz uma breve referência<sup>40</sup> quanto à competência municipal no que tange às políticas sociais.

Além da autonomia administrativa e política em que foram dotados os municípios brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988, houve concomitantemente, uma transferência de responsabilidades entre os três entes federados (Governos Federal, Estadual e Municipal), sobretudo no que diz respeito às áreas de educação, saúde, meio ambiente, entre outras, porém, sem uma coordenação de tais competências<sup>41</sup>.

A partir de então passa a ter vigência a chamada “descentralização”, em que as decisões antes tomadas pelo Governo Federal são transferidas para as arenas subnacionais, pois estas, estão muito mais próximas às demandas e à fiscalização da sociedade civil<sup>42</sup>.

Até então, as transferências de recursos federais para os municípios ocorriam por meio dos fundos de participação do município. Havia o compartilhamento de competências e ao mesmo tempo a inexistência de como as mesmas deveriam ser operacionalizadas.

Por conta da autonomia e pela busca de maiores recursos, houve também um aumento na capacidade de tributação dos municípios<sup>43</sup>. Por outro lado, muitas administrações municipais promoveram uma inovação nas mais variadas políticas públicas, como saúde, meio ambiente, habitação, criança e adolescente, entre outras.

A responsabilidade pela provisão dos serviços de natureza social acabou recaindo sobre os governos municipais, o que resultou na municipalização das políticas sociais de maneira heterogênea, pois, havia a diferenciação partidária, a opção por prioridades de políticas públicas e a desigualdade socioeconômica entre os municípios.

Para que houvesse, ao menos, a universalização do acesso às políticas de educação, saúde e assistência social, foram criados pelo Governo Federal incentivos financeiros transferidos dos Fundos Nacionais diretamente aos Fundos Municipais a partir de um pacto de gestão. Desta forma, conseguiu-se promover a adesão dos governos locais às Políticas Públicas nacionais.

40 Isso se deve a descentralização das políticas sociais que responsabilizou, sobremaneira, os municípios pela execução de políticas públicas de educação, saúde, assistência social, entre outras.

41 Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal elencam um rol de competências comuns entre o nível federal, estadual e municipal..

42 O chamado “pacto federativo”, caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados e pela descentralização das políticas foi dado na época da redemocratização do País, assegurando, na Constituição Federal/88, tais princípios e também a participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

43 A alternativa conforme Franzese (2010) foi investir no aumento da arrecadação própria (...) e na disputa pela atração de novas atividades, concedendo benefícios fiscais a grandes empresas.

As áreas que propuseram uma agenda nacional para as políticas sociais foram a Saúde, a Educação e a Assistência Social. As legislações federais<sup>44</sup> correspondentes e suas posteriores regulamentações possibilitaram a igualdade de condições de acesso à escola e a gratuidade do sistema público de ensino (Educação) e o estabelecimento da universalidade da cobertura e do atendimento (Saúde e Assistência Social).

Assim, concordante ao estudo de Franzese (2010) merecem ser apontados alguns avanços em relação às Políticas Sociais mencionadas anteriormente:

Na Educação, os municípios, obrigatoriamente, devem investir 25% no mínimo de seu orçamento. O FUNDEF<sup>45</sup> veio estabelecer de que forma deveriam ser realizados estes gastos, ou seja, 60% era para o ensino fundamental e destes, 60% recursos para os professores. O que incentivou a universalização do ensino fundamental por meio da vinculação dos repasses de verbas ao número de vagas ofertadas em cada rede de ensino. Para o município isso significou recuperar parte dos recursos retidos no fundo, tanto quanto a ampliação dos créditos políticos aos Prefeitos.

Depois de dez anos veio o FUNDEB<sup>46</sup> que passou a financiar toda a educação básica (infantil ao médio), criando uma rede de serviços gerenciada principalmente no município.

Já o Sistema Único de Saúde-SUS trouxe como princípio o acesso universal e igualitário aos serviços ofertados de maneira regionalizada e hierarquizada, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade. A lei federal 8080/90 estabeleceu a função das três esferas de governo no sistema de saúde, assim o Governo Federal torna-se regulador e financiador dos serviços e os Estados e Municípios, os gestores da rede de atenção à saúde.

Nesse caso, a transferência de recursos também serviu como incentivo à adesão de Estados e Municípios ao Sistema Nacional de Saúde, cabendo lembrar que os municípios tem a obrigação constitucional de investir, no mínimo, 15% do seu orçamento na prestação desses serviços.

A política de Assistência Social, na Constituição Federal de 1988 passou a fazer parte da Seguridade Social e viabilizada a partir de ações descentralizadas e participativas, tornando-se um direito do cidadão e um dever do Estado. Para que ocorresse a transferência de recursos federais, Estados e Municípios deveriam ter Fundos, Conselhos de Direitos e Planos de Assistência Social.

Em 2004, o Plano Nacional de Assistência Social divide competências e responsabilidades entre as três esferas de governo. O Sistema Único de Assistência So-

---

44 Saúde: leis 8080/90 e 8142/90; Assistência Social: leis 8742/93 e 12.435/11 e Educação: leis (9394/96 e 11.494/07)

45 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado em 1996 e substituído em 2006 pelo FUNDEB.

46 FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007

cial é considerado bastante semelhante ao da Saúde, porém, ainda não há vinculação de gasto mínimo assegurado na Constituição<sup>47</sup>. Da mesma forma, vincula a adesão dos municípios ao repasse dos recursos, permitindo aos mesmos a opção em diferentes níveis de proteção social<sup>48</sup>.

Além da transferência de recursos subordinadas às respectivas normas, as Legislações<sup>49</sup> mencionadas avançaram também na instituição de fóruns de negociação federativa<sup>50</sup>, possibilitando aos municípios a participação nas discussões nacionais. Existe, ainda, a integração da sociedade civil no desenho dessas políticas, seja através dos Conselhos de Direitos, órgãos paritários que discutem e aprovam assuntos no âmbito da gestão das diversas políticas, seja através das Conferências que são momentos nos quais a sociedade civil pode discutir diretrizes mais amplas para as políticas, inserindo novos temas na agenda governamental. Dessa forma os espaços de discussão da sociedade civil conseguem incorporar a representação municipal na discussão da política nacional.

O papel do Legislativo no tocante às leis mencionadas foi a sua participação no encaminhamento dos debates e posterior aprovação. Portanto, a sua responsabilidade em cada ente federado deve ser o acompanhamento e a fiscalização da aplicação destas legislações, além de complementá-las no que for cabível.

Considerando a imensa responsabilidade do Executivo na implementação das políticas públicas e provisão de serviços de qualidade, entende-se que é responsabilidade do Legislativo no que se refere às políticas sociais, seja em iniciativas propositivas, seja no controle cauteloso destas.

Na Câmara Municipal de São Paulo existem as Comissões pertinentes às áreas sociais<sup>51</sup>, e a esta Consultoria<sup>52</sup> segue sua divisão em algumas especialidades, tanto em relação a algumas políticas públicas quanto por segmento da população: assistência social, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho, direitos humanos, segurança pública, idoso, mulher, criança, adolescente e juventude. E, ainda, cida-

---

47 Existe no Congresso Nacional a PEC 431/2001 que destina 5% (cinco por cento) dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social.

48 A depender do número populacional de cada município, há três diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena que correspondem a capacidade e responsabilidade dos governos locais em prover determinados tipos de serviços.

49 No caso da Saúde e da Assistência Social.

50 Comissões Intergestoras Bipartites-CIBs (Gestores dos Executivos Estaduais e Municipais) e Comissões Intergestoras Tripartites-CITS (Gestores dos Executivos Estaduais, Municipais e do nível Federal). Na Educação há o chamado regime de colaboração que ainda carece de regulamentação sobre o que compete a cada esfera governamental. (Franzese, 2010, p. 148-49)

51 As Comissões relacionadas estão elencadas no regimento interno da Câmara Municipal de São Paulo no art. 46 e nos incisos VI, VII, VIII, IX e X do art. 47 e a Comissão da Verdade Vladimir Herzog (com caráter de comissão de estudos/2º semestre de 2012).

52 As atribuições de SGP-52 estão elencadas no ato 1147 e 1138 de 2011.

dania e relações internacionais. Todos estes temas são agrupados em núcleos que se conformam às comissões correspondentes e às especialidades de cada consultor. Assim, os consultores que realizam este trabalho estão distribuídos em áreas temáticas de especialização, cujo objetivo é possibilitar a multidisciplinaridade entre as áreas de conhecimento para poder dar conta de um tema sob várias perspectivas e em sua totalidade.

Atualmente a equipe de funcionários ocupantes do cargo de consultor técnico-legislativo em SGP-52 provem das seguintes áreas de formação: Administração, Psicologia, Serviço Social, Sociologia, Medicina e Arquitetura.

Esse é o contexto histórico, político e social em que se configura a pertinência de uma equipe de pessoas que disponibilizam seus conhecimentos em prol do constante aprimoramento técnico do Parlamento paulistano.

### **3.5.2.3 Administração Pública (SGP-53)**

As atividades que envolvem os trabalhos da Equipe de Assessoria e Consultoria Técnica de Administração Pública – SGP-53 estão relacionadas aos temas<sup>53</sup> afetos às Comissões de Administração Pública; e de Trânsito, Transportes, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, bem como às subcomissões temáticas destas que vierem a ser criadas. De acordo com o Regimento Interno, os assuntos tratados dizem respeito à administração direta e indireta e das empresas onde o município tenha participação; normas gerais de licitação e contratação, obras e serviços, assim como as questões afetas ao funcionalismo público e à política de recursos humanos. Além disso, os estudos se debruçam sobre a economia urbana e rural e o desenvolvimento técnico e científico aplicado à indústria e ao comércio; turismo e defesa do consumidor; abastecimento de produtos; transportes coletivos ou individuais, frete e carga, vias urbanas e estradas municipais e a respectiva sinalização, bem como os meios de comunicação e demais elementos pertinentes ao sistema de circulação na cidade; desenvolvimento da cultura e da hospitalidade; as relações intercidades no âmbito nacional e internacional.

Nesse sentido, é importante o papel interdisciplinar da Equipe, requerendo de seus participantes, constante atualização quanto à Legislação Municipal, Estadual e Federal, sobretudo na matéria de trânsito e transportes, bem como acompanhar e conhecer a organização da Administração Municipal tanto na parte dos elementos que a compõem (órgãos, empresas públicas e fundações) quanto na parte dos servidores públicos, em especial questões recorrentes nos trabalhos do Processo Legislativo, muitas oriundas na Constituição Federal de 1988, cabendo destacar os seguintes assuntos com maior incidência nas comissões mencionadas – criação e alteração referente

---

53 Os temas são afetos às atribuições das Comissões que são acompanhadas tecnicamente pelo setor. Ver Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo incisos IV e V do artigo 47.

a cargos, empregos e funções públicas; remuneração; e concessões e permissões de serviços públicos de transporte.

O setor também acompanha as audiências públicas e visitas nas matérias relacionadas aos assuntos das Comissões assistidas mediante solicitação dos parlamentares.

Atualmente a equipe é advinda de concursos públicos com formações acadêmicas em Administração, Engenharia, Economia e Medicina.

## 4 Considerações Finais

Como vimos ao longo desta explanação, o investimento dos Legislativos em sua própria capacidade técnica perante a Administração Pública é um dos requisitos para o seu fortalecimento e autonomia institucional.

O processo constituinte de 1988 e os resultados conquistados não se abdicaram de dotar os Parlamentos de maior poder para fazerem valer os pleitos de uma Constituição cidadã. Por isso, parte desta história só tem continuidade nos espaços públicos de debate e deliberação, em que o Legislativo é por natureza portador e peça central para o equilíbrio entre os demais Poderes.

Vale citar a afirmação de Saldanha (1983, p. 32): “Onde quer que se verifique movimentos anti-democráticos, o legislativo cai em recesso, sua função é a de mediador entre a vontade do povo e as decisões do Estado, e isto só é possível sob certas condições, que são as próprias condições da democracia”.

A imensa gama de assuntos sob a responsabilidade do Poder Executivo é tão-somente parte da demanda a ser tratada pelo Poder Legislativo. Portanto, torna-se imprescindível a independência desse órgão no que concerne a sua competência em traduzir e produzir informação. Nesse sentido se justifica o emprego de um quadro de servidores públicos competentes e atuantes para o aprimoramento da atividade fim do Parlamento, pois, o contexto e os assuntos tratados por uma Consultoria Legislativa não se aplicam em outros setores da sociedade, simplesmente porque o Parlamento é o de representatividade e de exercício da democracia. Cabendo enfatizar, que a responsabilidade dos trabalhos de uma Consultoria Institucional estará sempre sob a ética e as normativas do regime jurídico público.

É inerente ao Estado a inter-relação do saber político com o conhecimento técnico e no Legislativo isso não é diferente, mas possui as suas próprias particularidades. Importa ressaltar que a própria sociedade, por ela mesma e/ou através de seus representantes demandam cada vez mais, ações eficazes e respostas para os seus problemas e nesse aspecto, uma Consultoria Legislativa Institucional devidamente estruturada pode contribuir significativamente em termos práticos na medida em que pode aproximar o campo técnico daquilo que é apresentado como demanda ao legislativo.

## Abstract

This article aims to highlight the Legislative Institutional Technical Consulting work as essential to the technical capacity of the Parliaments, by collaborating for it to act with competence, independence and agility compared to other powers. The approach emphasizes the importance of the Consulting as technical support to the politics decisions and facilitator of reducing asymmetry information between the powers of the State and society. Furthermore, this Consulting should be depositary of the Parliament Remembrance. Finally, a brief presentation of the Technical Consulting Legislative Mayor of São Paulo.

**Keywords: Technical Consulting. Legislative Power. Câmara Municipal de São Paulo.**

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, E. P. *Workshop sobre Consultorias Legislativas*. Evento realizado na Câmara Municipal de São Paulo em abril de 2011. Participação da Consultoria Técnica Legislativa da Câmara Federal.

ANDRÉ, M. A. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Org.) *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp, 2009.

BAAKLINI, A. *O Congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BACKES, A. L., AZEVEDO, D. B. e ARAÚJO, J. C. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BITTENCOURT, F. M. R. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – elementos para um marco conceitual. In: *Textos para discussão 57*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, mar. 2009.

CASSEB, P. A. Comissões no Processo Legislativo Brasileiro e a Constituição Brasileira de 1988. In: *Processo Legislativo: atuação às Comissões Permanentes e temporárias*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995.

- FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio, São Paulo, 2010.
- INÁCIO, M.; ANASTASIA, F.; SANTOS, F. Parlamento na atualidade: tendências, mudanças e inovações. In: *Revista do Legislativo/Assembleia de Minas Gerais.* s/d.
- JACINTHO, P. R. B. **Consultoria empresarial: procedimentos para aplicação em micro e pequenas empresas.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.
- LUCCI, A. A. O Assessoramento Legislativo. *Revista de Informação Legislativa.* jul./set. 1971.
- MATOS, M. C. Assessoria, consultoria, auditoria, supervisão técnica. **Serviço Social: direitos e competências profissionais.** Brasília, CFESS/ABEPSS, p. 513-529, 2009.
- MAURANO, A. **O poder legislativo municipal.** Curitiba: Letra da Lei, 2008.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- MENEGUELLO, R. **A profissionalização dos Legislativos.** Seminário sobre os Legislativos Municipais, junho de 2012. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo.
- MOURA, A. L. N.; SOUZA, B. C. Analisando o impacto da consultoria interna no setor público. *Revista Economia & Gestão.* PUC Minas. vol. 08. n. 18, 2008.
- OLIVEIRA, D. P. R. **Manual de consultoria empresarial: conceitos, metodologia, práticas.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- PAIVA, M. V. Assessoramento do Poder Legislativo, Experiência Pessoal e Profissional, Avaliação da Situação Brasileira. In: **O Futuro do Congresso Brasileiro: Sociedade, Informação e Processo Legislativo.** FGV/CPDOC, 1995.
- POLVEIRO JÚNIOR, E. E. **Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no século XXI.** Brasília: Senado, abr. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112>>. Acesso em: 17 set. 2012.

RIBAS, A. N. & SILVA, P. V. A Natureza do Assessoramento Legislativo. In: **40 anos de Consultoria Legislativa**. Câmara dos Deputados, Edições Câmara. Série obras comemorativas. Homenagem, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7465>>. Acesso em: 17 set. 2012.

ROLNIK, R. **O que é cidade?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SALDANHA, N. **O que é poder legislativo**. Editora brasiliense. 2a ed. 1983. (Col. Primeiros Passos).

SANTOS, F. P.; MOURÃO, G. H. B.; RIBEIRO, G. W. **Poder Legislativo e suas Consultorias Institucionais**. Cad. Escola Legislativo Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan./dez. 2007.

SILVA, A. C. M. L.; LIMA, E. R. **Consultoria Legislativa: Ferramenta de Otimização do Trabalho Parlamentar**. Monografia de conclusão (Especialização em Gestão Pública e Legislativa) - Universidade Federal de Pernambuco, Escola do Legislativo, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TAKEUTTI, N. M. A questão dos valores de consultoria na Administração Pública. In: **Cadernos FUNDAP**, n. 14, ano 7, p. 52-55, out. 1987.

ZANCANER, G. Das Comissões parlamentares. In: **As competências do Poder Legislativo e as comissões parlamentares**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

# A Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo: trajetória e identidade

FÁTIMA ELISABETE PEREIRA THIMOTEO<sup>1</sup>

FERNANDA GRAZIELLA CARDOSO<sup>2</sup>

LEONARDO BARBAGALLO<sup>3</sup>

ROBERTO EDUARDO LAMARI<sup>4</sup>

ROBERTO TADEU NORITOMI<sup>5</sup>

## Resumo

O texto objetiva apresentar o contexto em que se insere a criação da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, bem como descrever a sua trajetória e características. Abordam-se questões relativas à sua formação, estrutura, atividades realizadas e ao seu projeto pedagógico.

**Palavras-chave: Legislativo. Educação. Cidadania.**

## 1 Introdução

Desde a sua instituição em 2011, a Escola do Parlamento vem definindo a sua identidade e galgando o seu espaço. A fim de explicitar a ainda breve história da Escola – embora seja resultado de reflexões anteriores e, porque não dizer, do próprio movimento de expansão das Escolas do Legislativo pelo Brasil e pelo mundo –, o presente texto objetiva apresentar justamente o contexto externo e interno em que

---

1 Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP e Comissionada da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

2 Doutora em Economia das Instituições e do Desenvolvimento pela FEA-USP e Diretora Acadêmica da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

3 Doutor em Serviço Social pela PUC-SP e Diretor Acadêmico da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

4 Especialista em Gestão Pública pela EACH-USP e Diretor-Presidente da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

5 Doutor em Sociologia pela FFLCH-USP e Coordenador da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

se insere a criação da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, bem como descrever a sua trajetória e características definidoras.

O texto divide-se três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, expõe-se um histórico geral das Escolas do Legislativo, desenhando o contexto mais amplo em que surge a Escola. Na segunda seção, destacam-se algumas particularidades da Câmara Municipal de São Paulo que também ajudariam a definir algumas das idiossincrasias da sua Escola do Parlamento. Já na terceira seção, descrevem-se o processo de criação e estruturação da Escola, incluindo o seu projeto pedagógico, bem como as atividades realizadas até o primeiro semestre de 2012.

## **2 As Escolas do Legislativo: um breve histórico**

As Escolas do Legislativo são uma realidade. Estão presentes no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, no Tribunal de Contas da União, nas 26 Assembleias Legislativas do País, na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em Tribunais de Contas Estaduais e em várias Câmaras Municipais, totalizando 92 Escolas. Porém, para boa parte delas, não há recursos suficientes para implantar os seus programas e o seu potencial como agente de aproximação do Legislativo com a sociedade ainda não foi suficientemente percebido.

Após a Constituição de 1988, as Escolas ganharam novo impulso, com o previsto no § 2º do artigo 39 da Carta Federal, indicando a necessidade de se manterem Escolas de Governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos. A primeira Escola do Legislativo surge em 1993 na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Vale notar que, em um primeiro momento, surgem as Escolas de Governo no âmbito dos Executivos. No entanto, graças a um movimento articulado e coordenado pela Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e Contas (ABEL), criada em 2003, o crescimento de Escolas no Legislativo torna-se definitivo e sustentado desde então. A ABEL vem promovendo encontros bianuais, objetivando trocas de experiência, e é notável o seu papel no fortalecimento das Escolas do Legislativo, seguindo os seguintes objetivos: (i) promover o aperfeiçoamento das atividades legislativas por meio de eventos educativos de formação, capacitação e qualificação de servidores, e incentivar o intercâmbio de informações de interesse comum; (ii) difundir informações sobre os programas de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidos pelas Escolas do Legislativo; (iii) estimular, divulgar e fortalecer programas de educação para a cidadania desenvolvidos pelas Escolas, como forma de apoiar as comunidades e a sociedade civil; (iv) incentivar e orientar parcerias e programas de racionalização e otimização de recursos alocados às Escolas; (v) apoiar as formas de comunicação entre as Escolas, com eventos periódicos, publicações, listas de discussão, videoconferências, dentre outros meios; (vi) fomentar e apoiar a criação de Escolas nas Casas Legislativas, em níveis estadual e municipal, onde ainda não existam; (vii) defender os interesses das Escolas associadas; (viii) apoiar e desenvolver programas para o

fortalecimento do Poder Legislativo; e (ix) ser fórum de debates em assuntos de relevância nacional, e de interesses específicos das Escolas associadas.

Apesar de as Escolas do Legislativo surgirem com o intuito de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, rapidamente acabam por assumir outras funções, descritas nos seus atos de fundação, geralmente sob a forma de Resoluções.<sup>6</sup> As referidas Escolas apresentam como objetivos: a produção e a divulgação de conteúdo científico dos Legislativos, a promoção de intercâmbio com outras instituições e a sociedade civil, a prestação de assessoria qualificada a setores da Casa através de seus funcionários ou de seus parceiros e, por fim, promover ações concernentes à democracia, através da educação política para a cidadania.

Embora o amparo constitucional possa oferecer mais segurança aos que desejam criar suas Escolas do Legislativo, este não seria estritamente necessário, porque a criação de uma Escola do Legislativo é uma decisão que compete apenas às Casas Legislativas, bem como o estabelecimento de suas funções. E, conforme indicado anteriormente, as funções que as Escolas assumiram - e podem vir a assumir - são variadas. No livro *“Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia”*, de Rildo Cosson - um importante documento sobre as Escolas do Legislativo, o autor faz um levantamento detalhado das funções dessas Escolas. Em suas palavras:

A primeira delas é a capacitação dos servidores, que reúne os objetivos de formação escolar e treinamento e desenvolvimento dos servidores. A segunda é a produção, registro e divulgação de saberes legislativos, como também são incorporados os objetivos de promoção e intercâmbio com outras instituições e de prestar assessoria qualificada a setores da Casa. A terceira é a promoção da democracia ou aproximação do Legislativo com a sociedade, que compreende os objetivos de aproximação e integração, ambos dedicados a justificar a existência do Parlamento. (COSSON, 2008, p. 33).

Sem lugar à dúvida, as Escolas do Legislativo apresentam um grande potencial de cooperar com a qualificação do servidor público, além de desempenharem um importante trabalho na discussão deste Poder. O trabalho e a atuação dessas Escolas podem ajudar a melhorar a produção legislativa, os processos administrativos e a própria gestão interna, o que permitiria caracterizá-las como importantes centros de geração e irradiação de inovações na esfera legislativa.

No entanto, duas missões das Escolas Legislativas merecem ser destacadas: a primeira é a de trazer instituições públicas ou privadas e a sociedade civil organizada para participar do processo legislativo, qualificando o debate e legitimando este processo; a segunda é a promoção da educação para a democracia, que tem como objetivo principal oferecer educação política ao cidadão e formação para o exercício

---

6 Entende-se por proposições que têm por fim imediato regular - com eficácia de lei ordinária - matérias de competência privativa do Legislativo, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo.

pleno da cidadania. Esta, ao nosso ver, é a tarefa mais importante das escolas do Legislativo, e, porque não dizer, a tarefa mais nobre do Poder Legislativo, que deveria assumir a educação para a democracia como uma nova função.

Faz sentido pensar que a tarefa de educação para a democracia - ou, como preferia Norberto Bobbio (1986), a educação para a cidadania - deve ser assumida pelo Poder Legislativo como uma nova função, na medida em que o poder que mais depende da democracia para sobreviver é ele próprio. Nem o Executivo e nem o Judiciário apresentam tal dependência, e a história mostra isso, visto que em todas as vezes que a democracia foi substituída por regimes de exceção, o Parlamento foi fechado ou perdeu totalmente suas funções.

Promover a democracia, por meio da educação para a cidadania, deve ser função do Legislativo, porque, como argumentado acima, é de seu interesse direto, conforme Cosson (2008, p. 72) ensina:

A concepção de educação para a cidadania social, por sua vez, encontra lugar no propósito de promover e fortalecer a democracia que leva as escolas a investir na aproximação do Legislativo com a sociedade. Os programas desenvolvidos pelas escolas nessa área não são muito diversificados - os mais comuns são as visitas guiadas e a simulação de uma sessão plenária e voltam-se, quase que exclusivamente, para o público escolar. A justificativa usual para essa delimitação é que os estudantes constituem um público previamente selecionado e acessível. Há que se considerar que essa opção também revela que a educação para a cidadania política é vista como uma complementação da educação formal, logo esforços de integração com a sociedade devem ser dirigidos prioritariamente aos estudantes, assim como caberia a eles a compreensão de como funciona e a importância do Legislativo para a democracia.

A experiência internacional permite ilustrar, com propriedade, o significado e o alcance da promoção dessa educação por meio do Poder Legislativo. Prova disso é o desenvolvimento de programas de educação para a cidadania em países como: Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, México, Índia, Nova Zelândia, Panamá, Portugal, Singapura, Suíça e Suécia. Há também notícias de outros países que realizam a educação para a cidadania, por meio de organizações não governamentais.

Dentre as práticas analisadas por Cosson (2008, p. 107-109), destacamos três programas. O primeiro é “*Role Play Program at Parliament House*”<sup>7</sup>, promovido pelo *Parliamentary Education Office*<sup>8</sup> (PEO), órgão do *Commonwealth Parliament of Aus-*

---

7 Para mais detalhes, vide <<http://www.peo.gov.au/programs/rpaph.html>>. “Programa da Encenação no Parlamento” (tradução livre).

8 Secretaria Parlamentar de Educação (tradução livre).

*tralia*<sup>9</sup> destinado, exclusivamente, a realizar ações educativas. Esse programa foi iniciado em 1988 e atende anualmente a cerca de 82.000 estudantes, tendo atingido, no início de 2007, o acumulado de mais de 1 milhão de estudantes de todas as idades. O objetivo do programa do PEO é proporcionar a experiência de como ser um parlamentar ou ocupante de cargo oficial no Parlamento Federal, por meio de jogos de personificação - por exemplo, o *Role Play Game* (RPG).<sup>10</sup>

O segundo programa a destacar é o “*Politiker for en Dag*”<sup>11</sup> promovido pelo Parlamento da Dinamarca desde 2003 para alunos dos anos finais de escolas primárias. A simulação tem cerca de três horas de duração e acontece no Centro Interativo do Parlamento. O objetivo desse espaço é inspirar a participação ativa na vida política e possibilitar uma experiência de intervenção democrática na sociedade. Única do tipo em todo o mundo, segundo os seus responsáveis, a simulação é um jogo de computador no qual alunos se reúnem com membros virtuais do Parlamento dinamarquês, especialistas e jornalistas, entre outros, por meio de sequências de vídeo e de áudio.

O terceiro programa refere-se a um conjunto de simulações que a Assembleia Nacional do Quebec<sup>12</sup> promove como parte de sua missão de educação para a democracia. Há, assim: o *Parlement Écolier*<sup>13</sup>, com público de estudantes do 6º ano do ensino primário; o *Parlement des Sages*<sup>14</sup>, voltado para atender aos aposentados de 55 anos ou mais; e o *Parlement des professeurs*<sup>15</sup>, criado para professores interessados nas instituições políticas do Quebec. Todos esses programas são simulações que buscam estimular o interesse das pessoas na participação política, ao mesmo tempo em que se constituem em instrumentos de compreensão do funcionamento do parlamento. Em especial, vale destacar também o programa *Parlements au Secondaire*<sup>16</sup> promovido pela Fundação Jean-Charles-Bonenfant<sup>17</sup>, a qual foi criada por Lei da Assembleia Nacional do Quebec para ampliar, melhorar e difundir conhecimento sobre as instituições políticas e parlamentares junto aos jovens do Quebec.

À semelhança do que ocorre em outras partes do mundo, no Brasil, as Escolas do Legislativo têm criado programas com o objetivo de promover a educação para a cidadania. Os Estados do Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais,

---

9 Parlamento do Estado Democrático da Austrália (tradução livre).

10 “Jogo de Encenação” (tradução livre).

11 “Político por um Dia” (tradução livre). Para mais detalhes vide <<http://www.ft.dk>>.

12 Para mais detalhes, vide <<http://www.assnat.qc.ca/fr/>>.

13 Parlamento do Estudante (tradução livre).

14 Parlamento dos Sábios (tradução livre).

15 Parlamento dos Professores (tradução livre).

16 Parlamento no Secundário (tradução livre).

17 Para mais detalhes, vide <<http://www.fondationbonenfant.qc.ca/activites-educatives.html>>.

Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo já apresentam ações nesse sentido, porém todas essas ações ainda careceriam de maior alcance perante suas populações. Entre as ações das Escolas Legislativas Brasileiras, a mais difundida é o *Parlamento Jovem*, no qual os alunos são Deputados ou Vereadores por um dia. Apesar de essas experiências serem relevantes e de terem gerado bons resultados, elas ainda possuem um alcance muito pequeno. Em São Paulo, por exemplo, cerca de 100 jovens participam anualmente do *Parlamento Jovem Paulista*,<sup>18</sup> o que é pouco expressivo para um Estado com a sua densidade populacional. Para ampliar o alcance da referida experiência, essa ideia poderia ser desenvolvida por todos os municípios paulistas, o que alcançaria maior amplitude de resultados e maior margem de contemplação da população paulista. Outra atividade que merece destaque, neste mesmo contexto, é o *Fala Jovem*, da Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Trata-se de um programa transmitido pela TV Assembleia, que conta com a participação de 100 universitários por programa,<sup>19</sup> no qual eles questionam os deputados sobre as atividades do Legislativo.

As Escolas do Legislativo devem continuar a apoiar tecnicamente os Parla-mentos e a qualificar os seus funcionários. No entanto, a ação que permite aproximar o cidadão do Poder Legislativo deve ser intensificada, sendo necessária a destinação de recursos e meios para que isso se concretize. Nesse sentido, os Legislativos devem investir na disseminação da educação para a cidadania, em todas as suas formas: presencial, via internet, por meio de uma rede telepresencial de ensino - que pode ser usada não só para a prestação de serviço de educação para a cidadania, como para a qualificação dos agentes públicos, para a aproximação de eleito e eleitor, configurando um canal direto de comunicação interativo, pertinente em Audiências Públicas do Orçamento, em reuniões de Comissões, em Frente Parlamentares, em Prestações de Contas, e nos eventos e situações em que o parlamentar quiser falar ao cidadão. Para dar uma ideia do alcance potencial dessas ações, relembremos o exemplo referido anteriormente, a respeito da qualidade de cidadão formada na Austrália, na medida em que permite capacitar cerca de 1 milhão de jovens com conhecimento político.

A educação para a cidadania é o meio mais oportuno para estimular a participação política da população. Um homem do povo, que tem cultura política e é conhecedor dos seus direitos, é um cidadão, e a formação de cidadãos é a garantia de uma qualidade melhor de eleitor e, por efeito, dos seus eleitos. Esse círculo virtuoso de causalidade constitui-se na certeza de um Poder Legislativo forte, porquanto todos conhecem a dimensão de sua importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Realizado um breve histórico a respeito das Escolas do Legislativo, pelo Brasil e outros países, destacando as suas funções e ações potenciais no sentido de fortale-

---

18 Dado colhido em Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; vide <<http://www.al.sp.gov.br>>.

19 Dado colhido em Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; vide <<http://www.alesc.sc.gov.br>>.

cer a educação para a cidadania, passemos, nas próximas seções, ao foco do presente texto, qual seja, apresentar a identidade e a trajetória da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

### 3 Algumas particularidades da Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo

Não são todos os Parlamentos Municipais no País que possuem uma estrutura burocrática fixa, muito menos um corpo de consultoria técnica multidisciplinar. No caso da Câmara Municipal de São Paulo, existe não apenas essa burocracia fixa e estruturada, como há também um significativo quadro profissional de consultores técnicos legislativos. Tais consultores estão distribuídos em dois grandes blocos: aqueles que atuam diretamente no processo legislativo e aqueles que desempenham suas atividades nas áreas administrativas, de comunicação, infraestrutura e saúde, dentre outras. Completa esse quadro a procuradoria, formada por profissionais da área jurídica, que também atuam na condição de consultores tanto no processo legislativo, quanto fora dele.

As atividades e os setores de consultoria apresentam um espectro multidisciplinar que abrange diversos domínios do conhecimento: engenharia, psicologia, arquitetura, sociologia, história, serviço social, biblioteconomia, jornalismo, administração, direito, economia, relações públicas, contabilidade, medicina, fisioterapia, odontologia e enfermagem. Nesse contexto, os consultores do processo legislativo guardam uma mínima interação – embora não de todo orgânica, mas com um relativo denominador comum – que se cristaliza no trabalho das comissões<sup>20</sup> e é facilitada pelo compartilhamento de signos, conceitos e procedimentos. Quanto aos demais servidores, observa-se que estão inseridos num conjunto de segmentos funcionais que, pela própria natureza destes, nem sempre favorece o contato e intercâmbio sistemático de experiências e ideias.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de a Câmara Municipal de São Paulo dispor de um corpo de técnicos administrativos e operacionais qualificado, tanto nas suas atribuições de responsabilidade direta quanto na formação obtida em áreas indiretas, não necessariamente acadêmicas. São profissionais com considerável domínio de procedimentos regimentais, não exclusivamente legislativos, que ampliaram seus horizontes de saber. Não raro se encontrarão em suas fileiras professores, engenheiros, economistas, advogados, sociólogos, psicólogos, administradores e, ainda, uma miríade de artistas, bissexto ou não.

---

20 Referem-se a um colegiado de vereadores formado com o objetivo de fiscalizar, debater e encaminhar questões e proposições legais relativas a temas específicos atinentes à dinâmica municipal, com ênfase na administração pública. Cada comissão é acompanhada por uma equipe de consultores do processo legislativo

Trata-se, portanto, de uma configuração singular, em que uma virtual massa de saberes técnicos, práticos e teóricos apresenta-se dispersa no universo institucional. Assim, por mais bem formada e experiente que seja a capacidade de cada profissional, ela se encontra estrangida funcionalmente e respondendo às demandas específicas estabelecidas no cotidiano das suas atividades institucionais. E nem poderia ser diferente. Afinal, cada cargo possui suas exigências e deve ser cumprido nesse limite. São conhecimentos que se objetivam em ações de intensa *performance* aplicada ao cargo, porém, tanto individualmente como no conjunto, não manifestam a sua plena potencialidade.

Neste cenário, profuso e multifacetado, a Escola do Parlamento foi instituída com uma missão desafiadora e estimulante.<sup>21</sup> Por ocupar um espaço singular, que lhe confere, entre outras coisas, uma certa transversalidade institucional, a Escola consegue identificar, mapear e articular as competências teóricas e práticas, acadêmicas e artísticas, disponíveis nos diversos escaninhos estruturais. A partir desse conjunto de ações, o conhecimento disperso pode ser canalizado no sentido da construção de uma reflexão articulada, significativa. Desse modo, enquanto isoladamente um historiador do setor de arquivo ou um sociólogo da consultoria da área social dificilmente disporiam de condições para ultrapassar os limites da função na qual estão inseridos, por meio da Escola do Parlamento é possível transcender esta situação e garantir que um conhecimento, antes relativamente estanque, agora se torne integrado e possa ser difundido - pelo simples fato de que a Escola pode formular cursos ou seminários nos quais o conhecimento daqueles profissionais é mobilizado em função de temas ou problemáticas.

A Escola do Parlamento define ou identifica as questões de maior relevo num dado momento e, a partir daí, procede ao contato com os profissionais, segundo suas especialidades e disposições, e ao final os agrega numa totalidade docente. Assim, remontando ao exemplo citado, o historiador e o sociólogo podem conjugar seus conhecimentos na elaboração de um curso com abordagem histórico-social sobre a cidade ou o Poder Legislativo Municipal. Esta simbiose poderia ocorrer também entre um economista da área de economia e orçamento, um administrador da área de Administração Pública e um técnico administrativo versado em políticas públicas, todos inseridos num curso sobre monitoramento. Os exemplos de combinações são inúmeros. E alguns resultados demonstram à exaustão como é bastante produtivo esse modelo. Destaca-se aqui o curso “Democracia e Parlamento Paulistano”, realizado em 2011, com a participação exclusiva de docentes provenientes dos diversos cargos e setores da Câmara.

Nesse contexto, a Escola do Parlamento promove a aproximação e o diálogo entre saberes nos seus mais variados graus, mediante a possibilidade de instauração de um ambiente para que pessoas e seus saberes possam interagir. Lastreados apenas na rotina diária dos setores, os docentes-funcionários dificilmente teriam

---

21 Na próxima seção, detalha-se o processo formal e legal de instituição da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo - subseção IV.1 -, bem como o seu Projeto Pedagógico - subseção IV.4.

condições para desenvolver esse contato sistemático e a consequente construção e difusão de conhecimento.

Mas o processo não se encerra aí. Por meio de mecanismos que lhe são próprios, tais como a disponibilidade para a contratação de docentes externos segundo a titulação e a função a ser desempenhada, a Escola é capaz não apenas de mobilizar a *expertise* interna, mas também a externa. Dessa forma, através da arregimentação de professores que atuam em instituições de ensino superior e de pesquisas, o horizonte de saberes expande-se ainda mais, amplia-se o diálogo técnico-científico e se garante a possibilidade de organização de eventos de maior fôlego. O caso exemplar a ser citado é o curso “Democracia e Legislativo no Plano Municipal”, realizado em 2012, que contou com a presença de docentes oriundos da Câmara e de instituições como a Universidade de São Paulo (USP) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), dentre outras. A oportunidade foi importante para que os consultores técnicos pudessem travar contato e debater com representantes acadêmicos as questões mais candentes sobre o poder local.

Esta relativa agilidade potencial da Escola do Parlamento, concernente aos procedimentos e realizações de ações isentas de padrões meramente burocráticos, juntamente com a composição heterogênea de seu colegiado, lhe permite percorrer e acionar uma gama enorme de profissionais, internos e externos, e ampliar as possibilidades combinatórias na organização de cursos, debates e demais ações de formação.

Por fim, outro diferencial da Escola do Parlamento, que está organicamente associado aos pontos anteriores, é sua proposição de ser não apenas uma canalizadora de conhecimento, mas de se tornar um eixo de produção. Evidentemente que a pretensão não é a de possuir pesquisadores atuando integralmente, como seria no caso de um centro especializado de pesquisa.

Realizado o destaque de algumas das particularidades da Câmara Municipal de São Paulo, que extrapolam para a caracterização, a identidade e a formação da Escola Legislativa que emerge em seu âmbito, passemos à descrição da trajetória de formação e de estruturação, bem como de algumas atividades, da Escola do Parlamento.

## 4 Criação, estrutura, atividades e o projeto pedagógico da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

### 4.1 Criação

A Escola do Parlamento foi criada em 2011, por decisão da Mesa Diretora e por iniciativa da Presidência da Câmara Municipal de São Paulo.<sup>22</sup> Antes, vale realizar

---

22 Vide Lei nº 15.506, de 13 de dezembro de 2011, e Ato nº 1.131 de 26 de janeiro de 2011. Note-se que a produção legislativa, dentre outros documentos produz Atos, Resoluções (cuja definição encontra-se em nota de rodapé anterior) e Leis. É designado “Ato” o conjunto de normatizações de natureza jurídico-

uma breve retomada da trajetória de iniciativas e ações pertinentes que precederam a instituição efetiva da Escola.

A criação de uma Escola no interior da Câmara Municipal de São Paulo, ligada, portanto, intrinsecamente às questões atinentes ao Poder Legislativo no âmbito municipal, tem suas origens em 2004, quando, no interior da sua Subsecretaria de Recursos Humanos<sup>23</sup>, atendendo à solicitação do então Subsecretário, funcionários da Equipe de Seleção, Desenvolvimento e Avaliação de Pessoal elaboraram a primeira proposta visando à criação desse órgão de natureza educativa e formativa, o qual recebeu naquela ocasião a denominação de “Instituto de Estudos Avançados da Câmara Municipal de São Paulo”.

De acordo com a proposta elaborada, o Instituto de Estudos Avançados da Câmara Municipal de São Paulo teria como funções precípua o estudo, a pesquisa e a capacitação no campo das políticas públicas e da gestão do Poder Legislativo, visando atingir, dentre outros, os seguintes objetivos: (i) subsidiar as atividades e ações parlamentares; (ii) propiciar maior interação do Poder Legislativo Municipal com a sociedade, mencionando-se neste aspecto a participação política e o aperfeiçoamento dos canais de comunicação com a sociedade civil; e (iii) qualificar e aprimorar os quadros profissionais da Câmara Municipal de São Paulo, bem como capacitar lideranças sociais para o acompanhamento de ações empreendidas pela Edilidade Paulistana.

Tal iniciativa, entretanto, não resultou na criação efetiva da Escola. Todavia, apesar de não prosperar nessa direção propriamente, constituiu momento inaugural das preocupações, no interior da Câmara Municipal de São Paulo, com a criação de uma Escola do Poder Legislativo no Município, questão que ganha seus contornos a partir das concepções sobre suas finalidades, objetivos, funcionamento e público alvo.

Decorridos aproximadamente três anos dessa primeira iniciativa, no ano de 2007, mediante a publicação do Ato nº 1.005/07, constituiu-se grupo de estudos “para apresentar proposta de estrutura e funcionamento do centro de estudos, pesquisa e formação do Poder Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo”.

É importante que destaquemos a série de considerações constantes desse Ato, as quais constituem a sustentação para a decisão de formação do grupo de trabalho. Resumidamente, as considerações afirmavam: (i) a existência de uma identidade e de uma especificidade próprias ao Poder Legislativo, e que estas se constituiriam “no contexto do Estado e da sociedade brasileira”; (ii) a necessidade de produzir conhecimentos relativamente ao processo legislativo e à estrutura e à dinâmica orga-

---

formal produzidas e aprovadas no âmbito da Mesa Diretora, órgão do Poder Legislativo responsável por dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos. No caso da Câmara Municipal de São Paulo, a Mesa Diretora é composta pelo Presidente, pelos 1º e 2º Vice-Presidentes, 1º e 2º Secretários e 1º e 2º Suplentes - Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991.

23 A então Subsecretaria de Recursos Humanos da Câmara Municipal de São Paulo, passou, em virtude de reforma administrativa operada pela Lei nº 14.381 de 2007, à denominação de Secretaria de Recursos Humanos, ainda hoje em vigor.

nizacionais, incluindo-se, ainda, o aparato administrativo que dá suporte à atividade legislativa e a importância de subsidiar as atividades de seleção, desenvolvimento e avaliação de pessoal da Edilidade; e, finalmente, (iii) constatava-se a existência de quadros, no interior da Câmara Municipal de São Paulo, com experiência e formação relativamente às atividades de docência, pesquisa e extensão.<sup>24</sup>

A partir dessas considerações, o Ato n° 1.005/07 institui grupo de estudos para elaborar proposta de “[...] estrutura e funcionamento do Centro de Estudos, Pesquisa e Formação do Poder Legislativo [...] voltado à gestão, administração, planejamento e formação continuada dos quadros de servidores e agentes políticos [...]”, determinando, para a composição do grupo de estudos, os ocupantes dos cargos de primeiro escalão, quer dizer, aqueles que se reportam diretamente à Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, devendo-se destacar, entretanto, que tais funcionários poderiam indicar representantes “para o desenvolvimento dos trabalhos”.

Nesta segunda iniciativa, o grupo de estudos apontava a importância da criação de um “Centro de Estudos”, o qual teria como finalidade “servir a Cidade, em especial ao Poder Legislativo”<sup>25</sup>, afirmando o caráter de “catalisador” deste último, expondo que tal caráter referia-se à discussão e ao estudo:

[...] dos variados problemas municipais, relativos às manifestações da sociabilidade urbana [...] [elaboração de] propostas para a produção e/ou reformulação de políticas públicas, no âmbito da responsabilidade e atribuições atinentes ao Poder Legislativo, como respostas do Estado às demandas sociais.<sup>26</sup>

Quanto às finalidades e diretrizes, encontramos elementos importantes, propostos pelos membros do grupo de trabalho, que propiciam a compreensão do sentido e da significação que se pretendia imprimir ao empreendimento de criação do Centro de Estudos, como: (i) o fomento do debate referente à “temática municipal, tendo como base o conhecimento científico, técnico e popular”; (ii) dedicação à “formação de alto nível dos agentes políticos e servidores da Câmara Municipal de São Paulo”; (iii) adoção de tecnologias de informação e comunicação para “recebimento, discussão e disseminação de ideias”; (iv) pluralidade de pensamento; (v) apartidarismo; e (vi) oferecimento, em caráter subsidiário, de atividades formativas e de capacitação destinadas ao “público em geral quando no interesse superior da Administração Pública”.

---

24 Para maior detalhamento a respeito dessa questão, vide seção 2.

25 A exposição neste ponto baseia-se no Processo Administrativo n° 1.300/2007, no qual foi juntada a proposição dos membros do grupo de trabalho, sendo possível constatar, pela verificação de sua tramitação, que o mesmo chegou à Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo, tendo sido arquivado em 08/05/2009, dado ter sido apresentado o Projeto de Resolução n° 14 de 2009, tratando do mesmo assunto.

26 Processo Administrativo n° 1.300/2007, p. 40.

Quanto aos elementos essenciais na constituição da significação e sentido apontados acima, vale realçar, primeiramente, que os membros do grupo de trabalho indicavam a importância que deveria ser atribuída à “temática municipal”, sendo possível entender esta proposição no conjunto de preocupações que as ciências sociais desenvolveram a partir dos anos 1990 sobre “poder local”, quando, a partir do processo de redemocratização empreendido desde os anos 1980 pela sociedade brasileira, ganha realce político, econômico, cultural e social. De fato, não se pode descuidar de que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Município a condição de ente federativo, colocando-o num novo patamar na organização político-administrativa do Estado brasileiro. Em segundo lugar, deve-se atentar para a importância conferida ao conhecimento “popular”, colocado ao lado daqueles já tradicionalmente reconhecidos, como o conhecimento científico e o técnico. Desta forma, os membros do grupo de trabalho expressaram seu apreço pela consideração da importância do conhecimento produzido pelos segmentos populares nas atividades futuras do Centro de Estudos a ser criado.

O Centro de Estudos que se pretendia criar deveria voltar-se para a formação dos quadros políticos e funcionais da Câmara Municipal de São Paulo, sendo mencionada a possibilidade de atividades formativas voltadas para o “público em geral” apenas subsidiariamente, ressaltando que tais atividades ocorreriam “quando no interesse superior da Administração Pública”, havendo aí a expressão do cuidado que tal questão deveria, dado que se enfatiza que somente pelo interesse da própria Administração Pública é que o referido Centro promoveria atividades com a população em geral. Tendo em vista outra preocupação - desta vez com o âmbito político que caracteriza o Poder Legislativo como representante dos vários segmentos e dos variados interesses que compõem a sociedade civil -, o grupo afirmava o caráter apartidário que o Centro de Estudos preconizaria, bem como a pluralidade de pensamento que deveria caracterizá-lo.

Os elementos destacados expressam a exposição e a discussão, pelos membros do grupo de trabalho, das perspectivas e convicções acerca dos valores e diretrizes que deveriam constituir os fundamentos de um órgão educativo/formativo no interior da Câmara Municipal de São Paulo, principalmente quando anunciam a defesa do apartidarismo e da pluralidade de pensamento, garantindo que variadas - e mesmo opostas posições políticas e teóricas - tivessem nele possibilidade de expressão.

Todavia, somente a terceira iniciativa logra a instituição efetiva da “Escola do Parlamento” mediante a edição do Ato nº 1.131/2011, de 26/01/2011, publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo, no qual podem ser identificadas as intenções do Legislador para com a Escola. O documento se inicia com uma série de considerações que expõem situações e motivações que exprimem, de maneira condensada e resumida, mudanças e alterações que se espera sejam operadas através da criação proposta, e que expomos a seguir: (i) a “diversidade de assuntos e temas tratados nas Casas legislativas que requerem assessoria para apoiar e fornecer orientação técnica isenta”; (ii) apesar da criação de Escolas do Legislativo em várias dessas instituições, nos âmbitos municipal e estadual, a Câmara Municipal de

São Paulo, mesmo sendo o “Poder Legislativo da maior cidade do país”, ainda não possuía, até então, nenhum organismo análogo ou equivalente, afirmando-se que a Câmara Municipal “não pode se alijar desse processo”; (iii) comparece a menção à criação, em maio de 2003, da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo – ABEL –, voltada ao “fomento, troca de experiências e formação de recursos humanos das Casas Legislativas, que tem desempenhado um trabalho de apoio na implementação das Escolas de Legislativos”; (iv) que a instituição da Escola do Parlamento guarda estreita relação com a necessidade de a Câmara Municipal de São Paulo manter-se “atenta ao processo de desenvolvimento da Administração, dotando a instituição de mecanismos de modernização, atualização e constante capacitação de seu corpo funcional”.

Pelo conteúdo das considerações, pode-se constatar o conjunto de questões para as quais se espera a intervenção da Escola na Câmara Municipal de São Paulo, devendo-se atentar para o fato de que se inicia a exposição pelo reconhecimento da importância do concurso de conhecimento especializado para o tratamento do conjunto de questões que são tratadas pelo Poder Legislativo, sendo que tal conhecimento especializado é complementado pelo adjetivo de “orientação técnica”, expondo-se, desta forma, uma área de intersecção entre o conhecimento especializado – de natureza acadêmico-científica –, na abordagem política daquele conjunto de questões.

A posição acima, uma das defesas para a instituição da Escola do Parlamento, é complementada pela preocupação com as mudanças e o desenvolvimento próprios à administração pública, direcionando-se a preocupação para os processos de modernização nesse campo, refletindo, conforme se pode depreender, a trajetória do Estado brasileiro nas últimas três décadas que, mediante a superação da ditadura e o retorno ao regime democrático, inicia o processo de revisão dos padrões de administração pública que, durante as décadas de 1960, 1970 e início de 1980 assumiram o padrão tecnocrático – padrão este no qual o Estado procura apresentar-se à sociedade como promotor de ações e protagonista de decisões fundadas em estudos de natureza técnica, buscando, por esta via, o esvaziamento da esfera política propriamente dita, mediante a sobrevalorização do conhecimento técnico-especializado. As ações para adequar a administração pública ao ideário democrático exigem, por conseguinte, que se proceda à revisão dos padrões anteriores e que se estabeleçam não apenas novos papéis, funções e responsabilidades do Estado na contemporaneidade, mas, principalmente, que a esfera política seja revalorizada e colocada como forma e meio que preside a apresentação, a discussão, o estudo e a proposição de encaminhamento das questões que se apresentam desde a sociedade civil até o Estado, o que acarreta, sem dúvida, novos desafios à administração pública.

O retorno ao Estado Democrático de Direito traz à agenda pública, portanto, questões como: participação, mecanismos deliberativos, representação política, relação entre Estado e sociedade, dentre outras. O surgimento de tais questionamentos exige que a administração pública seja capaz de apreender as novas demandas dos variados segmentos sociais, não mais na restrita perspectiva técnico-burocrática, mas, a partir daí, com a capacidade de apreensão e inclusão do fator político.

É neste conjunto de novas questões e determinações que se insere a proposição de que a Escola do Parlamento estimule “a pesquisa técnico-acadêmica voltada à Câmara Municipal em cooperação com outras instituições de ensino”.<sup>27</sup> Tal objetivo, remetendo à pesquisa de natureza acadêmico-científica como forma de sua realização, aponta para a produção de conhecimento como meio para operar a modernização já mencionada, buscando torná-la fator intrínseco à própria instituição. Com isso, pode-se superar a posição que parece prevalecer no Estado brasileiro, que consiste na importação meramente instrumental do conhecimento produzido em/e para outras instâncias, chegando-se por vezes à simples transposição de conceitos, padrões, técnicas e práticas que são produzidos sobre e para empresas privadas, importação e transposição que podem ocorrer sem nenhuma crítica ou filtro reflexivo.

Quanto a este aspecto, deve-se ressaltar ainda que não se trata, todavia, de uma produção que se daria meramente numa dimensão endógena, na medida em que demanda a participação cooperativa com instituições de natureza educativa da sociedade civil. Também não se pode descuidar do fato de que se propõe que a pesquisa seja “voltada à Câmara Municipal”, o que estabelece o Poder Legislativo Municipal como objeto de estudos e pesquisas. Propõe-se, desta forma, a produção de conhecimento que balize processos e procedimentos de modernização, parecendo haver aí a intenção de um processo contínuo que, alimentado pelas pesquisas, realize mudanças, e estas constituam objetos de novas pesquisas, gerando assim um círculo virtuoso.

Entretanto, deve-se atentar, dentre o conjunto de elementos que comparecem como considerações à instituição da Escola do Parlamento, também para o reconhecimento de que o Poder Legislativo da “maior cidade do país”, não havia, ainda, criado sua Escola, apresentando defasagem em relação a outras Casas Legislativas, indicando, o Legislador, sua decisão de *aggiornamento* da Câmara Municipal de São Paulo.

Dentre seus objetivos, se por um lado comparece uma série deles que ensejam a preocupação com a formação dos quadros funcionais da Câmara Municipal de São Paulo - proposição que de resto não traria propriamente novidade, pois também comparece nas duas iniciativas anteriores -, por outro lado deve-se ressaltar que se pretende, com a criação da Escola do Parlamento, o desenvolvimento de atividades e programas objetivando especificamente “a formação e a qualificação de lideranças comunitárias e políticas”, destacando a promoção de ações no sentido da educação para a cidadania.

Neste ponto é primordial reconhecer um traço inovador com o qual se investe a Escola do Parlamento, pois foi proposto como um de seus objetivos o contato com sujeitos que não estão adstritos apenas ao espaço institucional do Poder Legislativo. Essa proposição indica uma perspectiva diferenciada para uma Escola que, se seguisse o modelo próprio e padrão da maioria de outras da mesma natureza, estaria circunscrita à atuação com funcionários públicos, incorporando as ações empreendidas no campo tradicionalmente denominado de recursos humanos.

---

27 Ato nº 1.131/11, de 26 de janeiro de 2011.

Estes traços constitutivos recobrem a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo com a perspectiva da interação com os variados segmentos sociais da sociedade civil, representando, todavia, a própria Casa Legislativa em seu afã de reconhecimento pela população da cidade, no que diz respeito a suas funções políticas precípuas, mediante, contudo, uma série de outras ações, como é o caso do desenvolvimento de formação para qualificação de lideranças comunitárias e políticas. Certo é que se procura, com a criação da Escola do Parlamento, estruturar novos canais de comunicação com a sociedade civil, qualificando-os pela prática educativa e formativa, aproximando aquelas lideranças e trazendo suas demandas para o interior do Poder Legislativo.

## 4.2 Estrutura

Ao longo do ano de 2011, as atividades da Escola do Parlamento foram desenvolvidas por uma equipe de trabalho composta pelo servidor responsável pela direção da Escola e por outros três servidores, dois destacados para as atividades relacionadas à programação e coordenação de eventos formativos, e o terceiro para organizar e realizar as atividades próprias à Secretaria. Apenas este terceiro servidor permanecia exclusivamente dedicado à Escola, enquanto os outros três continuavam também respondendo pelos cargos que ocupavam na Câmara Municipal anteriormente à sua indicação para a Escola, fator que impunha determinados limites ao pleno desenvolvimento das atividades da Escola do Parlamento naquele momento.

Em dezembro de 2011 é aprovada a Lei nº 15.506, a qual institui a Escola do Parlamento, como parte do conjunto de órgãos que compõem a estrutura da Câmara Municipal de São Paulo, apresentando seus objetivos e, principalmente, constituindo um quadro de dirigentes - quer dizer, criando cargos específicos no interior da Escola do Parlamento e estabelecendo as primeiras diretrizes para a composição do seu corpo docente.

O novo quadro de profissionais à disposição da Escola do Parlamento foi constituído<sup>28</sup>. A Estrutura Organizacional comporta: a Diretoria, composta por um Diretor Presidente, três Diretores Executivos e três Diretores Acadêmicos; um Conselho Escolar, integrado por membros da Diretoria, Coordenadores, Coordenadores Especiais e até três servidores colocados à disposição da Escola do Parlamento a critério da Diretoria<sup>29</sup>; e a Secretaria, integrada por Auxiliares. Quanto ao novo quadro de profissionais, cabem algumas inferências compreensivas, que são expostas a seguir.

Além do nítido incremento em relação à estrutura que vigorou durante o ano de criação da Escola, percebe-se a tendência a um número maior de cargos de direção

---

28 Vide art. 2º do Ato nº 1.186/12.

29 Vide Ato nº 1.197/12.

e coordenação relativamente aos cargos próprios às atividades administrativas; tendência, aliás, que vem se impondo a partir da absorção de várias atividades administrativas por ferramentas informacionais, as quais acarretam que os profissionais que propõem, planejam e coordenam as atividades educativas realizem, pelo menos em parte, as atividades anteriormente adstritas às funções técnicas de secretaria, registros e organização documental.

Em maio de 2012 foram aprovados dois Atos pela Mesa Diretora. O primeiro - Ato nº 1.184/12 - regulamentou a contratação de docentes<sup>30</sup>, trazendo a exposição de uma série de considerações que fundamentavam as proposições de contratação, bem como um conjunto de normatizações que estruturaram as modalidades e funções nas quais podem ocorrer as contratações de docentes, determinando, inclusive, os mecanismos mediante os quais as contratações podem ser efetivadas. E o segundo - Ato nº 1.186/12 -, que dispõe sobre o Regimento Interno da Escola do Parlamento.<sup>31</sup>

Sobre o processo de nomeação dos cargos, vale ressaltar, especialmente, o caráter inédito da forma de preenchimento de dois dos cargos de Diretor Acadêmico da Escola. Conforme destacado anteriormente, a estrutura funcional da Escola prevê três Diretores Acadêmicos, sendo um nomeado pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, um eleito pelos funcionários e um escolhido dentre os nomes integrantes de lista tríplice, a ser composta por nomes indicados por entidades da sociedade civil organizada.

No segundo semestre do presente ano, foi realizada a primeira eleição para o cargo de Diretor Acadêmico, com importante participação e envolvimento dos funcionários da Câmara Municipal. Não por acaso, a particularidade do preenchimento dessa vaga perpassa a pretensa representatividade de todos os funcionários que o eleito possui. Também no segundo semestre, com base em uma lista tríplice de nomes indicados por entidades da sociedade civil organizada, o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo escolheu um dentre os nomes sugeridos. Vale notar que esse sistema de escolha se assemelha, em alguma medida, ao modelo de nomeação de reitor em universidades brasileiras - especialmente as públicas. O nomeado escolhido por essa via apresenta a funcionalidade de ser um representante direto da sociedade civil organizada no âmbito da Escola do Parlamento. Desse modo, a composição do quadro de Diretores Acadêmicos da Escola do Parlamento busca contemplar a participação direta e efetiva, desde sua formação, tanto do quadro de funcionários da Câmara Municipal de São Paulo, quanto da sociedade civil organizada.

---

30 O corpo docente da Escola do Parlamento pode ser integrado por professores permanentes e professores visitantes no desempenho das funções docentes expressas no Ato nº 1.184/12, de 21 de maio de 2012. Vide também Ato nº 1.196/12, de 21 de agosto de 2012, que alterou dispositivos do Ato nº 1.184/12.

31 Vide também o Ato nº 1.197/12, de 21 de agosto de 2012, que alterou dispositivos do Ato nº 1.186/12.

## 4.3 Atividades realizadas

No início de 2011, realizou-se o seminário inaugural da Escola do Parlamento, cuja temática era “Poder Legislativo e Democracia no Brasil Contemporâneo”. Conforme sistematiza a tabela 1 abaixo, ao longo do ano de 2011 foram realizados seis seminários e três cursos, sobre variados temas: poder legislativo e democracia, trabalho, cultura, educação e corrupção. Além disso, apenas para efeito estatístico e comparativo, note-se que, em 2011, foram realizadas 53 horas de atividades, com a participação de ao menos 299 pessoas<sup>32</sup>.

**Tabela 1 – Atividades da Escola do Parlamento em 2011**

Atividade	Mês	Tipo	Carga Horária (em horas)	Participantes
Poder Legislativo e Democracia no Brasil Contemporâneo	março	seminário inaugural	3	62
Democracia e o Parlamento Paulistano	abril	curso	9	28
O Marco Regulatório para as Políticas Metropolitanas	maio	curso	3	38
Trabalho Decente: Conceito Jurídico e Relevância Política	agosto	seminário	4	29
Terceirização nas Relações de Trabalho	outubro	seminário	3	24
Gestão de Políticas Educacionais e Direito à Educação no Brasil	outubro, novembro e dezembro	curso	21	39
Combate ao Trabalho Forçado Urbano	novembro	seminário	3	62
Temas e Valores da 1ª Cultura Brasileira	novembro	seminário	3	17
A Sociedade no Combate à Corrupção, pelo Dia Internacional Contra a Corrupção	dezembro	seminário	4	(*)

Dando continuidade às atividades iniciadas em 2011, até o primeiro semestre do presente ano, conforme explicita a tabela 2 abaixo, foram realizados 12 eventos, em sua maioria cursos, totalizando 126 horas de atividades, o que já equivale a mais do que o dobro do observado em 2011. Os temas foram os mais variados: comunicação política pela internet, processo penal, democracia e legislativo, direito eleitoral, distritalização,

32 Trata-se de um número estimativo, com base na lista de presença dos respectivos eventos. Não há estimativa para o número de participantes de uma atividade em 2011 (vide tabela 1). Por isso, pode-se afirmar que o número destacado trata-se de uma subestimação.

gestão pública, intersetorialidade e cerimonial. Para os eventos em que houve controle de presença, somam-se 995 participantes<sup>33</sup>, o que corresponde, para o primeiro semestre de 2012, a mais do que o triplo de participação comparativamente a todo o ano de 2011.

**Tabela 2 – Atividades da Escola do Parlamento em 2012**

Atividade	Mês	Tipo	Carga Horária (em horas)	Participantes
Estratégias e Inovações para Comunicação Política na Internet	março	Curso	6	59
Atualidades do Processo Penal	março	Palestra	3	20
Democracia e Legislativo no Plano Municipal	março, abril e maio	Curso	21	56
Oficina de Capacitação na Plataforma São Paulo Democrática	abril	Curso	6	16
Direito Eleitoral – as Resoluções do TSE para as Eleições 2012	abril	Curso	15	89
Distritalização de São Paulo	maio	Palestra	8	179
Perspectivas e Desafios em Gestão Pública na Cidade de São Paulo	maio	Seminário	7	157
2º Seminário Intersetorialidade e Políticas Sociais	maio	Seminário	4	(*)
4º Encontro Estadual de Agentes Públicos	maio	Encontro	18	163
1º Congresso Nacional de Servidores do Legislativo e Tribunal de Contas	maio	Congresso	18	159
Os Legislativos Municipais	junho	Seminário	4	18
Cerimonial Público	junho	Curso	16	79

Desse maneira, com base nos dados e informações sistematizados nas tabelas 1 e 2, é possível inferir que a atuação da Escola do Parlamento vem desenrolando uma trajetória ascendente bastante significativa, indicando que, para o devir, a tendência é que esse crescimento ao menos se mantenha. E, para essa tendência, concorre especialmente o próprio processo de estruturação e formação pelo qual vem passando a Escola, conforme se argumenta a seguir.

33 Trata-se de um número estimativo, com base na lista de presença dos respectivos eventos. Não há estimativa para o número de participantes de uma atividade em 2012 (vide tabela 2). Por conseguinte, pode-se afirmar que o número indicado é uma subestimação.

## 4.4 Projeto pedagógico

Retomando informações contidas na tabela 2 da subseção IV.3, no primeiro semestre de 2012, ao ter suas atividades intensificadas, o corpo diretivo da Escola do Parlamento passou a testemunhar o surgimento de demandas internas e externas, com a proposição de diferentes temáticas e formatos para a continuidade de suas ações. Na visão de seus membros, tal cenário se relaciona ao fato de a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo ser pioneira no plano dos legislativos municipais da Região Metropolitana de São Paulo, e por sua existência agregar valor à imagem desta Casa Legislativa.

Assim, atendendo ao preceito da “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” - Lei nº 9.394/96 -, a direção da Escola do Parlamento assumiu a tarefa de elaborar o seu “projeto pedagógico”, objetivando explicitar sua intencionalidade e identidade pedagógica, bem como orientar seus programas e ações, consoante sua missão institucional.

Respeitado o princípio da gestão democrática e de deliberação colegiada, todos os membros da Escola participaram da redação dos princípios, das diretrizes e da definição de seus programas e projetos nas três oficinas realizadas no mês de junho de 2012.

A primeira discussão sobre os princípios da Escola foi marcada pelo consenso quanto à pluralidade de ideias, sua institucionalidade e a impessoalidade de suas ações, reforçando a essência dos propósitos do Parlamento. No tocante à concepção de Educação e de Escola, seus membros evocaram a natureza educacional das atividades de formação profissional e a necessidade de persistir na busca por transformar em dialógicos os debates promovidos em suas atividades, contemplando a diversidade e a interdisciplinaridade no trato das diferentes temáticas.

Iniciado o diagnóstico da realidade local, foram avaliados como aspectos positivos: o reconhecimento da Escola pela Casa; o engajamento da sua equipe e de seu corpo diretivo; a deliberação colegiada e suas práticas horizontalizadas; e a avaliação positiva dos participantes nos cursos e eventos promovidos. Como pontos negativos, foram destacados a insuficiência de estrutura da escola - em especial de instalações adequadas ao seu desenvolvimento -, a definição insuficiente de rotinas e práticas de organização e comunicação, bem como a indefinição do papel de cada membro da equipe que ainda estava se constituindo. Entre todas as questões levantadas por esse diagnóstico preliminar, indicou-se como imperativos: a necessidade de definir os mecanismos e critérios de seleção das atividades; o atendimento às demandas dos vereadores; e a responsabilidade da Escola e de sua equipe em cada um dos eventos realizados. Por fim, foi ressaltada a necessidade de manter organizados e atualizados todos os registros pertinentes à trajetória histórica da Escola.

Assim, amparados no diagnóstico realizado, nas diretrizes educacionais vigentes e nas disposições contidas nas legislações já referidas que instituíram a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo e o seu Regimento Interno, o Conselho Escolar e demais membros discutiram a identidade institucional da Escola.

la, explicitando como sua missão: “ser a Escola de Governo do Legislativo Municipal que objetiva, por meio de ações pedagógicas, de pesquisa e culturais, a capacitação de seus agentes e a educação para a cidadania, na perspectiva do fortalecimento da missão do poder legislativo.”

Corroborando sua missão e reafirmando seu compromisso e vocação institucional, o Conselho definiu como visão: ser um instrumento transformador das práticas do Poder Legislativo, por meio da atuação perante seus agentes e a sociedade.

Para cumprir seu papel político, a Escola reafirma, em seu projeto pedagógico, que sua atuação não se restringe ao âmbito interno do Parlamento, devendo promover a educação para a cidadania, estimular a participação da sociedade - do cidadão comum às lideranças políticas e comunitárias -, dialogar com outras instituições de ensino e pesquisa, e promover o intercâmbio com outras Casas Legislativas e suas organizações representativas.

Para alcançar seus objetivos, a atuação da Escola será organizada e implementada em torno de seis programas: (i) Programa de Capacitação Profissional; (ii) Programa de Capacitação de Agentes Políticos e Comunitários e de Formação para a Cidadania; (iii) Programa de Aproximação do Legislativo aos Ensinos Fundamental e Médio; (iv) Programa de Parceria da Câmara Municipal de São Paulo com Instituições de Ensino Superior e Pesquisa; (v) Programa de Intercâmbio com Casas Legislativas; e (vi) Programa de Difusão Cultural. A seguir, detalhamentos sobre cada um dos seis programas destacados.

O “Programa de Capacitação Profissional” objetiva qualificar os servidores, estagiários ou qualquer profissional que preste serviço à Câmara Municipal de São Paulo, para que ampliem os conhecimentos necessários à sua esfera de atuação e área de competência. Neste programa, a atuação da Escola é complementar à desenvolvida pela área de recursos humanos da Câmara.

O “Programa de Capacitação de Agentes Políticos e Comunitários e de Formação para a Cidadania” ilustra, com propriedade, a intenção de extrapolar os limites internos do ambiente legislativo, inclusive para seu enriquecimento. Seus objetivos são: auxiliar os representantes dos Legislativos, da sociedade civil e de entidades de classe a bem desenvolverem suas atividades; e promover cursos voltados para a difusão de informações e o estímulo à reflexão sobre questões de participação e controle social do Estado. No escopo deste programa foi definida a realização de cursos específicos para o público externo, com a finalidade de promover a educação para a cidadania.

No mesmo sentido, o “Programa de Aproximação do Legislativo ao Ensino Fundamental e Médio” visa criar uma relação de confiança e de reconhecimento do papel do cidadão e da Câmara Municipal de São Paulo na manutenção e no aperfeiçoamento da democracia. Dentre as ações previstas para o programa, foram destacadas no projeto pedagógico aquelas que estimulam a participação política de alunos adolescentes e jovens, inclusive em grêmios estudantis.

O “Programa de Parceria da Câmara Municipal de São Paulo com Instituições de Ensino Superior e Pesquisa” visa promover o intercâmbio com o mundo acadê-

mico, como forma de aprendizado e reconhecimento do papel das instituições e da sociedade civil na organização da sociedade. Alicerçada neste programa, a Escola do Parlamento pode organizar grupos de estudo e pesquisa de assuntos de interesse da Câmara Municipal de São Paulo, além de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão, em parceria.

O “Programa de Intercâmbio com Casas Legislativas” se dirige ao ambiente externo e tem como objetivo promover o diálogo e a parceria com outras casas legislativas e respectivas Escolas de Governo de todas as esferas de poder e seus órgãos representativos.

Por fim, o “Programa de Difusão Cultural” reforça a abordagem educacional da Escola do Parlamento ao propor a realização de atividades de natureza artístico-cultural e apresentar temáticas sob ponto de vista distinto, complementar e interdisciplinar.

Além disso, vale notar que a Escola vem atuando em parceria direta com a Consultoria Técnica do Processo Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo, colaborando no encaminhamento e realização de projetos de investigação ora em curso naquele setor. Aqui é interessante mencionar o seminário “Os Legislativos Municipais”, realizado em 2012, concebido pela Assessoria e Consultoria da Área Social da Casa e apoiado pela Escola. Nessa mesma trilha, vislumbram-se, para o futuro, a promoção de novos eventos com os demais segmentos da Consultoria Técnica da Câmara Municipal.

Diante do exposto, a sistematização do projeto pedagógico da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo representa um avanço na sua consolidação, ao revelar sua identidade e explicitar seu papel político e social, o que orienta o processo de tomada de decisões e garante a atuação conjunta e compromissada de todos os seus membros na ação pedagógica.

## 5 Considerações finais

Ao longo do presente texto, buscou-se detalhar aspectos e questões concernentes à trajetória e à identidade da Escola do Parlamento da Câmara Municipal. Mais importante do que o aspecto mais descritivo, procurou-se indicar os objetivos e missão dessa Escola do Legislativo. Em especial, o objetivo de criar condições que possam contribuir para a reflexão sistemática sobre o Poder Legislativo. Esta iniciativa funcionaria como uma espécie de “residência legislativa”, o que traria novos ares para o modo como a Câmara se pensa e também de como se relaciona com a sociedade que representa, especialmente no sentido da promoção da educação para a cidadania.

Em função desse enquadramento inédito, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo se dispõe a ser mais do que uma promotora de cursos de formação e organizadora de eventos. Dentre seus focos estão a construção de uma instância de articulação, circulação e produção de conhecimento técnico-científico

sobre o fenômeno legislativo e suas múltiplas interfaces e a instrumentalização de meios eficazes para a difusão da educação para a cidadania, podendo dispor, para tal, da dinâmica e dos agentes radicados no interior da própria Câmara. Para o cumprimento de seus objetivos, a Escola procurará desenvolver uma plataforma propícia à reflexão rigorosa e à prática democrática, tendendo a ocupar seu papel como elemento de aproximação e de diálogo entre saberes e experiências, na direção da sociedade civil.

## Abstract

This article intends to present the context where the creation of the School of the Parliament of the City Council of São Paulo is inserted in, as well as describe its trajectory and characteristics. Also, this text approaches relative questions to its formation, structure, activities and pedagogical project.

**Keywords: Legislative. Education. Citizenship.**

## Referências Bibliográficas

AUSTRÁLIA. Parliamentary Education Office (PEO). “Role-Play Program at Australia’s Parliament House (APH)”. Disponível em: <<http://www.peo.gov.au/programs/rpaph.html>>. Acesso em: 04 set. 2012.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

COSSON, Rildo. *Escolas do Legislativo, Escolas de Democracia*. Brasília: Edições Câmara, 2008.

DINAMARCA. Parlamento da Dinamarca. “Politiker for en Dag”. Disponível em: <<http://www.ft.dk>>. Acesso em: 04 set. 2012.

FUNDAÇÃO JEAN-CHARLES-BONENFANT. Disponível em: <<http://www.fondationbonenfant.qc.ca/activites-educatives.html>>. Acesso em: 04 set. 2012.

QUEBEC (CANADÁ). Assembleia Nacional do Quebec. Disponível em: <<http://www.assnat.qc.ca/fr/>>. Acesso em: 04 set. 2012.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>>. Acesso em: 04 set. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Acesso em: 04 set. 2012.

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal. Ato nº 1.197, de 21 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC119712.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ato nº 1.196, de 21 de agosto de 2012. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC119612.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ato nº 1.186, de 21 de maio de 2012. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC118612.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ato nº 1.184, de 21 de maio de 2012. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC118412.pdf>>. Acesso em 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 15.506, de 13 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/leis/L15506.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ato nº 1.131, de 26 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC113111.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Projeto de Resolução nº 14, de 22 de abril de 2009. Disponível em: <<http://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-resolucao-14-2009>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ato nº 1.005, de 28 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/atoscmsp/AC100507.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 14.381, de 07 de maio de 2007. Disponível em: <<http://camaramunicipalsp.qaplaware.com.br/iah/fulltext/leis/L14381.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Processo nº 1.300/2007. Constitui grupo de estudos para apresentar proposta de estrutura e funcionamento do centro de estudos, pesquisa e formação do Poder Legislativo da CMSP. São Paulo, 2007. 45f.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei nº 13.637, de 04 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://camaramunicipal.sp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/leis/L13637.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. Disponível em: <<http://camaramunicipal.sp.qaplaweb.com.br/iah/fulltext/resolucoes/cmSP/RC291C.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2012.

# Vereadores da 15ª Legislatura (2009-2012)

Abou Anni – PV  
Adilson Amadeu – PTB  
Adolfo Quintas – PSDB  
Agnaldo Timóteo – PR  
Alfredinho – PT  
Aníbal de Freitas – PSDB  
Antonio Carlos Rodrigues – PR (licenciado)  
Arselino Tatto – PT  
Atilio Francisco – PRB  
Attila Russomanno – PP  
Aurélio Miguel – PR  
Aurélio Nomura – PSDB  
Carlos Apolinario – PMDB  
Carlos Neder – PT  
Celso Jatene – PTB  
Claudinho de Souza – PSDB  
Claudio Fonseca – PPS  
Cláudio Prado – PDT  
Dalton Silvano – PV  
David Soares – PSD  
Domingos Dissei – PSD (eleito conselheiro do TCM)  
Donato – PT  
Edir Sales – PSD  
Eliseu Gabriel – PSB  
Fernando Estima – PSD (suplente em exercício)  
Floriano Pesaro – PSDB  
Francisco Chagas – PT  
Gilson Barreto – PSDB  
Goulart – PSD  
Ítalo Cardoso – PT  
Jamil Murad – PCdoB  
José Américo – PT  
José Ferreira dos Santos – Zelão – PT  
José Police Neto – PSD  
José Rolim – PSDB  
Juliana Cardoso – PT  
Juscelino Gadelha – PSB  
Marco Aurélio Cunha – PSD  
Marcos Cintra – PSD (licenciado)  
Marta Costa – PSD  
Milton Ferreira – PSD  
Milton Leite – DEMOCRATAS  
Natalini – PV  
Netinho de Paula – PCdoB  
Noemi Nonato – PSB  
Oliveira – PSD (suplente em exercício)  
Paulo Frange – PTB  
Quito Formiga – PR  
Ricardo Teixeira – PV  
Roberto Tripoli – PV  
Sandra Tadeu – DEMOCRATAS  
Senival Moura – PT  
Souza Santos – PSD  
Tião Farias – PSDB  
Toninho Paiva – PR  
Ushitaro Kamia – PSD  
Wadih Mutran – PP

O eixo desta **REVISTA** constitui-se como âmbito de particularidade na constituição e nas relações entre Sociedade Civil e Estado, seja no campo das políticas públicas, seja no do Poder Legislativo, recebendo e publicando artigos das variadas áreas do conhecimento social, no tratamento crítico-compreensivo do eixo já mencionado e dos seus elementos constitutivos: as **Políticas Públicas**, o **Poder Legislativo** e o **Município**.

## REMESSA DE ARTIGOS

Os artigos enviados à **Revista do PARLAMENTO Paulistano** devem ser inéditos, podendo ser endereçados ao e-mail [artigos@camara.sp.gov.br](mailto:artigos@camara.sp.gov.br) ou pelo Correio (**Aos cuidados do Editor de Artigo Leonardo Barbagallo, Viaduto Jacareí nº 100, sala 907, 9º andar, São Paulo, SP, CEP 01319-900**). Caso o artigo seja remetido pelo Correio, pede-se a impressão do mesmo em duas cópias, uma delas sem identificação de autoria, além de um CD-ROM com o artigo em formato WORD. Os artigos devem ter até 30 laudas de 2.100 caracteres, redigidos conforme os padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

## FORMATAÇÃO

**Folha:** Carta (letter)

**Editor de texto:** Word for Windows 6.0 ou posterior

**Margens:** esquerda, direita, superior e inferior de 2cm

**Fonte:** Times New Roman, tamanho 12

**Parágrafo:** espaçamento anterior: 0 ponto; posterior: 0 pontos; entre linhas: 1,5; alinhamento justificado

**Título:** breve e suficientemente descritivo

**Fonte:** Times New Roman, Negrito, Tamanho 12, Entrelinhas 1.0

**Seções e subseções:**

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0, com numeração progressiva a critério do Autor

**Resumo:** 200 palavras contendo objetivo, método, resultado e conclusão

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11, Entrelinhas 1.0

**Palavras-chave:** três palavras-chave separadas por ponto

**Fonte:** Times New Roman, Tamanho 11

**Referências:** citadas no corpo do texto com indicação do sobrenome, ano e página de publicação.

Referências bibliográficas completas apresentadas no final do texto, em ordem alfabética, conforme NBR-6023

**Diagramas, Quadros e Tabelas:** devem apresentar título e fonte. No corpo do artigo devem ser feitas referência a eles.

### Informações Complementares

No mesmo Arquivo, o autor deverá enviar:

**Página 1:** Título do Artigo, identificação do(s) autores, com nome completo, instituição à qual está(ao) ligado(s), cargo(s), endereço para correspondência, fone, fax e e-mail.



ISSN 2238-2844



03 >

9 772238 284002