

# As Câmaras Municipais nos estudos legislativos

Jorge Barcellos<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo tem o objetivo de realizar um mapeamento preliminar da produção acadêmica em teses de doutorado e dissertações de mestrado sobre Câmaras Municipais no campo dos Estudos Legislativos no Brasil. Capítulo modificado de minha Tese de Doutorado, o levantamento foi realizado a partir dos bancos de Teses e Dissertações do IBICIT e CAPES em 2012. Os resultados são os seguintes: 1) Os principais temas da produção acadêmica sobre as Câmaras Municipais são: Abordagens Históricas, Perspectiva dos atores, Políticas públicas, Processo Legislativo, Conjuntura Política, Câmara Municipal de Porto Alegre e outros estudos 2) Em que pese a evidente produção de pós-graduação, a realização de estudos sobre os legislativos municipais ainda são modestas se comparados aos estudos sobre Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional 3) A produção dos estudos legislativos sobre Câmaras Municipais tem-se concentrado nas regiões sul e sudeste 4) Há um notável esforço interdisciplinar na abordagem dos legislativos locais, o que contribui para a multiplicidade de interpretações. O artigo conclui defendendo a ideia de que a compreensão das políticas públicas locais passa pela contribuição dada pelo legislativo.

**Palavras chave:** Câmaras Municipais. Estudos Legislativos. Produção Universitária.

## I. Os Estudos Legislativos no Brasil

Em “Educação e Poder Legislativo: a contribuição da Câmara Municipal na formulação de políticas públicas no município de Porto Alegre (2001-2008), minha Tese de Doutorado aprovada em 2013 sob orientação da Dra. Nalú Farenzena na UFRGS, indiquei a importância da pesquisa sobre as Câ-

---

<sup>1</sup> Historiador, Mestre e Doutor em Educação pela UFRGS. Pesquisador do Memorial da Câmara Municipal de Porto Alegre.

maras Municipais para o aprofundamento do campo dos Estudos Legislativos. Aqui, duas sínteses desta área são indispensáveis para resumo destes estudos. A primeira, de Inácio e Rennó, *Estudos legislativos no Brasil*, capítulo de *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada* (2009), apresenta o campo de estudos do Poder Legislativo como uma das áreas da Ciência Política que, desde o período pós-segunda guerra, vem emergindo com força nos Estados Unidos, embora, segundo os autores, haja ainda muitas dimensões a serem exploradas. Isso porque é uma produção norte-americana sobre o congresso americano, com poucos estudos sobre os demais legislativos. Os autores fizeram um levantamento e observaram que, no Brasil, os estudos não ultrapassam os últimos 15 anos de produção. É, portanto, uma área recente no Brasil, na qual predominam os estudos sobre o Congresso Nacional e, em menor número, estudos das assembleias legislativas<sup>2</sup>. Os autores assinalam que esses estudos evoluíram da análise dos sistemas eleitorais, partidários, de governo e do Legislativo para estudos da *organização* legislativa. Quer dizer, são estudos que apontam que o comportamento do parlamentar tem menos a ver com as combinações do desenho institucional (federalismo, representação proporcional etc.) e mais com a “estrutura do legislativo e [a] dinâmica assumida pelo processo decisório nessa arena” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p. 20). A partir dos anos 1990, afirmam os autores, é dada atenção à organização interna do Legislativo no jogo parlamentar. Trata-se de estudos que deram importância, entre outros aspectos, à integração do Legislativo na arena legislativa e, por essa razão, a relação entre o Executivo e o Legislativo se tornou central nos estudos sobre o Congresso Nacional Brasileiro e as Assembleias Legislativas. Nessa linha, os autores citam os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi como pioneiros no Brasil.

Uma das características destacadas por Inácio e Rennó, a qual, penso, tem validade para as câmaras municipais, é que “o sistema político brasileiro é regido por lógicas e dinâmicas contraditórias, que oferecem ora incentivos centralizadores, ora, descentralizadores de poder” (INÁCIO; RENNÓ, 2009, p.

---

<sup>2</sup> De fato, a raridade de estudos sobre câmaras municipais, anteriores ao período citado, é enorme. Localizei, após extenso levantamento, apenas a obra de Orlando M. Carvalho, *Política do município* (Editora Agir, 1946); esse estudo retoma a história das câmaras municipais no processo de centralização política do país, mostrando a tutela da qual o Legislativo é vítima. Também encontrei a obra de Mayr Godoy, *A câmara municipal* (José Buschatsky Editor, de 1978), estudo sobre câmara municipal, bem mais abrangente, considerando inúmeras novas funções atribuídas ao Legislativo – observam-se as funções complementares cívica e historiadora, raras ainda nas descrições mais recentes.

22). Inspirados nos estudos de Carlos Pereira e Bernardo Mueller, os autores mostram que a atuação política dos parlamentares é contraditória porque é dividida, isto é, precisam atender tanto aos interesses das suas bases eleitorais como negociar com o Executivo e com os líderes partidários. Por outro lado, os autores afirmam que a pesquisa empírica sobre a organização legislativa, ao reconstruir seus agentes e sua dinâmica de funcionamento no nível micro, é o que tem possibilitado avanços nesta área de estudos.

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

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

gumentam que isso se dá pela fraqueza do sistema partidário e pelas características do *voto pessoal*, que ainda predominam no Brasil<sup>3</sup>.

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

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

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

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

---

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

Outra questão: ainda que os incentivos eleitorais estimulem o individualismo dos vereadores, a afinidade pessoal e a atuação profissional são ou não fatores importantes para explicar o comportamento político dos vereadores? Sustentei em minha tese a ideia de que, mais do que atender às necessidades de determinadas regiões, em que os vereadores garantem seu eleitorado, a profissão e a afinidade com a educação são fatores responsáveis pela resolução dos conflitos existentes no campo educacional, manifestados entre aspirações na arena eleitoral e na arena legislativa.

Uma dimensão analítica importante demonstrada por Ricci é a possibilidade de classificação dos projetos de lei. Na pesquisa que realizei, levei a efeito essa classificação, no que concerne aos projetos voltados para o campo da educação: há processos que buscam inserir disciplinas, que regulam a natureza da infraestrutura, que tratam de solenidades e eventos, entre outros temas. O autor analisa a totalidade dos projetos de lei, sejam eles aprovados ou não, vetados ou não, e disso tira suas conclusões de pesquisa<sup>4</sup>. Essa sistemática é interessante porque pode revelar conflitos entre os vereadores e o prefeito e entre os vereadores entre si, da mesma forma que revela para o Congresso<sup>5</sup>. Segundo ele:

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

As ações dos congressistas são determinadas pelas regras eleitorais, essa é uma das conclusões dos Estudos Legislativos para o comportamento legislativo dos parlamentares. Quer dizer, tais estudos sugerem que, para garantir a ree-

---

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

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

leição, os vereadores estariam comprometidos com os interesses de suas bases eleitorais. Nessa perspectiva, seria rara a iniciativa de projetos que tratassem de assuntos de ordem mais geral, pois a produção da legislação estaria “obstinadamente caracterizada pela ressalva de que as normas produzidas pelo legislativo são secundárias e de importância relativa, já que repletas de concessões e vantagens particularistas” (ibidem, p. 702). Ricci aponta outras características que reforçam essa postura, tais como campanhas eleitorais personalizadas, incapacidade de pré-seleção dos candidatos pelas lideranças e a dificuldade de impor disciplina durante as decisões do Congresso.

Esse ponto de vista me leva a perguntar: as regras e o entendimento dado pelos estudos legislativos realizados até o presente, para a Câmara dos Deputados e o Senado, se aplicam às câmaras municipais? Minha hipótese é positiva, já que, numa esfera subnacional, como na análise do comportamento político das assembleias legislativas, as mesmas tendências têm sido verificadas<sup>6</sup>. Mas quais seriam exatamente as características que aproximariam a lógica do funcionamento das câmaras de vereadores das demais instâncias políticas? Seguindo a reflexão de Ricci, uma primeira característica estaria no fato de que, na política brasileira, predomina o *voto pessoal*, do que decorre, trazendo essa ideia para o governo local, que os vereadores sejam devedores do *bairro* que os elegeu; outra característica seria a indisciplina partidária, pois propicia que a ação política se volte para o atendimento das necessidades dos redutos eleitorais. Pergunto, contudo, se de fato é assim. É curioso falar de redutos paroquiais numa política que é local, pois não há outros interesses a satisfazer.

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

---

<sup>6</sup> Aqui, a rigor, trata-se do uso do método comparativo como instrumento de construção de uma nova teoria. Em *O uso do método comparativo em Ciências Sociais*, Sérgio Schneider e Cláudia Job Schmitz (1998) assinalam que a comparação é inerente ao processo de construção do conhecimento. Ele é um método que possibilita a construção de raciocínios, a descoberta de regularidades, para explicar os fenômenos sociais. O estudo analisa a contribuição de Marx, Weber e Durkheim. Os autores analisam a obra *As origens sociais da ditadura e da democracia*, de Barrington Moore Jr., para demonstrar essa ideia.

Ricci deu-se conta em sua pesquisa de uma estranha lógica. Por um lado, encontrou políticas distributivas e paroquiais bem-sucedidas, e, por outro, encontrou projetos de mesmo teor que não tiveram a mesma sorte, foram rejeitados ou até vetados. Sua tese é interessante porque coloca em xeque a ideia de que políticas paroquiais nascem nas comissões e políticas redistributivas concentram-se no plenário e no Executivo. Quer dizer, o fato de que determinados projetos são recusados no âmbito das comissões, segundo Ricci, é um indicador importante de análise sobre *quem é*, afinal, o centro decisório. O autor salienta o papel das comissões, pois, de alguma forma, sua posição afeta e influencia o processo decisório – provas, emendas e pareceres são formas de interação típicas das comissões. Para ele, “o que ocorre salienta é que os dados apontam para o fato de que as comissões parecem agir como arenas de veto” (RICCI, 2006, p. 713).

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

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

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

No Brasil há 5.561 municípios e conseqüentemente 5.561 parlamentos locais, as câmaras municipais. Parece que alguns acreditam que isso seja um exagero. Discordo! 5.561 câmaras para 170 milhões de pessoas não é um exagero. Há muitos países com mais municípios e câmaras que o Brasil. Na Alemanha, por exemplo, existem por volta de 13.500 municípios para 80 milhões de habitantes; além disso, nos maiores há conselhos

distritais, com uma representação com base em eleições democráticas. Junto com o conselho geral do município são eleitos também os integrantes destes conselhos. Isto significa que, com a metade da população, há na Alemanha muito mais representantes e mais espaços de participação política para os cidadãos.

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

## 2. Os Estudos Legislativos sobre Câmaras Municipais

Fiz uma busca, no mês de novembro de 2012 no banco de teses e dissertações de duas instituições de referência: a primeira é o Banco de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e no banco da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – por pesquisas de mestrado e doutorado sobre câmaras municipais. O objetivo era mapear o campo de modo a inserir meu estudo sobre a Câmara de Porto Alegre nesse conjunto. Encontrei trabalhos significativos concluídos no período 1993-2012, mas creio que essa seleção ainda é uma visão parcial do *estado da arte*. É que, em mais de uma oportunidade, encontrei pesquisas nos bancos de teses de universidades específicas que não constavam dos bancos pesquisados. Foi o caso dos bancos de teses e dissertações da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da Universidade Federal de Pelotas (UFPel), da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), entre outros, o que me permitiu ampliar a compilação de estudos significativos e definir categorias ou áreas temáticas de preferência, possibilitando afinar o lugar em que meu estudo estava situado.

Também constatei, consultando posteriormente os sites de outras bibliotecas universitárias, que estudos sobre meu tema não estavam cadastrados no site do banco de teses e dissertações das três instituições selecionadas. Dissertações sobre as relações Executivo-Legislativo no âmbito local (RAIMUNDO, 2005), teses sobre as relações de gênero na formação das câmaras municipais (BRABO, 2003); estudos mais recentes não apareciam na listagem daqueles bancos, enquanto estudos mais antigos (KUSHINIR, 1993) estavam presentes. Quer dizer, ainda que referenciado nos melhores bancos de teses nacionais, o levantamento que consegui realizar revela o problema atual do cadastramento disperso da produção nacional e, por essa razão, deve ser entendido como uma espécie de mapa introdutório do *estado da questão*. A pesquisa geral da produção nacional em todos os centros de pesquisa do país foge às possibilidades de meu estudo, e esta é a razão da decisão por limitar apenas aos três bancos iniciais indicados. Mesmo assim, nas indicações levantadas, problemas existiram: a falta de dados nos resumos das teses e dissertações e nível heterogêneo da produção, lacuna que foi suprida, ao menos em parte, com uma leitura parcial do referido estudo, naqueles capítulos de interesse e o estabelecimento de uma tipologia. Esse levantamento foi importante porque permite situar, para o leitor, esta tese no contexto da produção nacional sobre os parlamentos municipais, além de acessar teses e dissertações que se mostraram fundamentais para este estudo (SILVA, 2007; FIORILO, 2006; SANTOS, 2010; SABBADO, 2010; BERNARDI, 2006). O resultado alcançado é um panorama dos estudos sobre câmaras municipais. Não encontrei balanço semelhante nos estudos revisados.

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

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

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

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

Cabe observar que os temas às vezes se entrelaçam ao longo das dissertações de mestrado e teses de doutorado e que os autores repetam, em seu interior, de diversas formas, aspectos comuns da organização legislativa. O registro das pesquisas levou em conta o foco principal que minha avaliação conferiu a cada estudo, levando em consideração o foco da minha pesquisa; os trabalhos encontram-se su-

marizados no Anexo I da tese<sup>7</sup>. São pesquisas de duas fontes: dissertações de mestrado e teses de doutorado, deixando de lado outras produções, como relatórios de pesquisa de outra natureza, artigos científicos e livros. Encontrei 52 dissertações de mestrado (85,2%) e nove teses de doutorado (14,7%), assim distribuídas: quatro na região nordeste (6,5%), oito no centro-oeste (13,1%), 19 no sul (31,1%), 28 no sudeste (45,9%) e nenhuma em instituição da região norte do país.

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

## 2.1 As abordagens históricas

Os 12 estudos inseridos nessa temática abrangem oito dissertações de mestrado e quatro teses de doutorado. Nessa temática, a USP e a Unicamp são líderes, cada uma com três trabalhos localizados. Foi na primeira universidade que Ribeiro (2009) analisou, na Câmara Municipal de São Paulo, como os representantes locais organizaram a distribuição das terras. O autor mostra que, no passado – ou no

7 Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?q=http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/70605/000877782.pdf%3Fsequence%3D1&sa=U&ei=QoBqU4H7DKeZ8gH384HYDw&ved=0CCMQFjAA&sig2=HOH9wE2xmJ\\_9b8veVWCIUw&usg=AFQjCNFf6Pc2sIYWdt7AHfN05yM3hzQsrw](https://www.google.com.br/url?q=http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/70605/000877782.pdf%3Fsequence%3D1&sa=U&ei=QoBqU4H7DKeZ8gH384HYDw&ved=0CCMQFjAA&sig2=HOH9wE2xmJ_9b8veVWCIUw&usg=AFQjCNFf6Pc2sIYWdt7AHfN05yM3hzQsrw)>.

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

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

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

## 2.2 A Câmara Municipal de Porto Alegre

O segundo grupo mais numeroso de estudos sobre câmaras municipais corresponde a 11 trabalhos sobre a própria Câmara de Porto Alegre. Esse grupo é composto por 10 dissertações de mestrado e uma tese de doutorado. Nele estão

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

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

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

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

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

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

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

### 2.3 Perspectiva dos atores

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

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

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

### 2.4 Políticas públicas

O grupo de estudos que classificamos como de *políticas públicas* tem o mesmo número de ocorrências que o anterior, com sete casos, todos de dissertações

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

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

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

Outro estudo é o de Vieira (2004). Ainda que o autor analise o papel do Legislativo num período remoto (1892-1930), o que poderia sugerir que seu lugar mais apropriado fosse na categoria *história das câmaras municipais*, ele está preocupado com a profissionalização docente, ou melhor, com a história da construção de políticas de profissionalização docente na cidade de Uberabinha – como era chamada então Uberlândia, antes dos anos 1930 – e encontra nas leis aprovadas pela câmara municipal a fonte de pesquisa. Analisando as discussões presentes nas atas da Câmara Municipal de Uberabinha, o autor verificou a emergência de uma legislação educacional que se apresentou diferenciada daquela do estado mineiro, mais progressista e valorizadora do professor. A autora, analisando as diversas leis discutidas e aprovadas pela câmara municipal, verificou a sua importância na consolidação de um perfil profissional docente de vanguarda, produto de um contexto de modernidade reformadora assumida pelos legisladores. Dá como exemplo a lei municipal nº 278, que, com seus 48 artigos, garantiu

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

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

## 2.5 Conjuntura política

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

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

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

político-partidários. Para a autora, há uma ligação notável entre o que acontece no Legislativo e o que acontece no Executivo:

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

## 2.6 Processo legislativo municipal

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

No caso de Fiorilo, esse arcabouço serve para justificar a razão pela qual o Executivo deteve o poder de agenda em São Paulo no governo de Marta Suplicy (2001-2004). Quer dizer, ainda que a análise de conjuntura esteja presente, o que nos chama a atenção nesse estudo é o valor que o autor dá aos aparatos institucionais vigentes à ocasião da disputa entre Executivo e Legislativo pelos projetos de lei. É essa posição que leva o autor a se debruçar, em seu capítulo 1, sobre os instrumentos constitucionais e formas de controle e limites entre os poderes, detalhando tanto os instrumentos do Executivo quanto os do Legislativo. Ainda que Fiorilo dê relevo à descrição do Poder Executivo, quando faz a análise da produção legisla-

tiva não deixa por menos: descreve não apenas a maioria necessária para governar, como a hegemonia governista na mesa diretora e nas comissões permanentes, além de dar uma visão abrangente sobre as comissões parlamentares de inquérito instaladas na câmara paulistana. Seu estudo mostra a limitação constitucional de legislar das câmaras municipais, uma vez que muitas matérias se tornam iniciativa do Poder Executivo.

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

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

## 2.7 Outros

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

A pesquisa de Freire (2008) focaliza a sub-representação feminina no contexto da política de cotas, tal como é realizada na cidade de Natal. Essa política, ainda que deixe a desejar, tem significado um incremento no número de mulheres que participam da política. A autora lança mão de entrevistas com cinco mulheres, ex-vereadoras. Constata o baixo número de vereadoras na política e o fato de que os partidos não atingem as cotas mínimas. Passa em revista a participação feminina na política do estado, para chegar à eleição da prefeita da capital potiguar em 1988 – Vilma Maria de Faria Fátima, pelo PDT.

### **3. Um olhar geral sobre a produção revisada**

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

A análise da produção legislativa no campo da educação no parlamento tem muito a se enriquecer com tais pesquisas, pois permite perceber as formas variadas pelas quais, ao longo do tempo, a educação é tratada pelos vereadores; permite perceber o modo como o Legislativo funciona como instituição e o papel que tem nele seus atores, principalmente os comprometidos com a problemática da educação; a maneira como, na Câmara Municipal, determinados projetos de lei evidenciam uma cultura compartilhada por vereadores, técnicos e sociedade civil organizada, até como o próprio conteúdo dos diversos textos em que se manifesta o discurso dos vereadores – e estamos pensando aqui nos elementos dos

projetos de lei – são elementos que só a leitura transversal de tais contribuições permite iluminar. Não é possível reconstruir o papel da câmara municipal na formulação de políticas públicas de educação sem falar, portanto, de sua história, de seus atores, do modo como se organiza e, fundamentalmente, do que dizem os vereadores em seus instrumentos, os processos.

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

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

Trata-se do jogo político ou das negociações políticas, ou seja, de uma ampla gama de interações entre as forças políticas que inclui comportamentos como acordo, articulação, acerto, barganha, alianças, retaliações, composições e compensações, de que a esfera política é pródiga. Mais que isso, considero que se possa dizer não apenas que a prática política regular constitui uma permanente negociação política, isto é, um conjunto de atividades,

habilidades e princípios voltados para a composição de forças no interior do jogo político. Pode-se, ademais, afirmar que a prática política tende a assumir também a forma de uma *política de negociação*, entendendo com isso que a arena política se constitui por disputas e concorrências entre as forças políticas e que tais disputas e concorrências se estabelecem através de complexos jogos de alianças, barganhas, acertos, adesões, partilhas de poder, retaliações, concessões, compensações e outras práticas de composição política. (GOMES, 2004, p. 83).

É por essa razão, que um dos apoios teóricos que apontei é que no campo do dos chamados estudos legislativos, no que se refere ao jogo político, ainda são incipientes na análise e na interpretação do jogo político municipal<sup>8</sup>. Como já assinali, uma das razões é o fato de que a constituição dessa área no Brasil é recente, constituindo-se numa importação de uma área consolidada no interior da ciência política norte-americana, assimilada pelos cientistas políticos brasileiros em suas análises do nosso sistema político.

Tais pesquisadores fizeram com que os estudos, que até então se restringiam à consolidação da democracia, passassem a estudar o funcionamento da ordem democrática<sup>9</sup>, e daí à passagem para o funcionamento das instituições foi um passo. É o que assinala Santos (2011): entre os anos 1980 e 1990 havia uma agenda de pesquisa em política marcada pelos estudos sobre transições entre regimes políticos – o ciclo de transições do autoritarismo – que evoluiu para uma outra agenda, voltada para o processo de consolidação democrática<sup>10</sup>. Nesse momento, os estudos legislativos entram em cena para buscar discutir, no contexto de abertura política, em que medida a crise de governabilidade era causada pelas

---

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

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

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

características do *parlamento* brasileiro – mais ou menos fragmentado, pautado por interesses sociais ou particulares ou por outra coisa. Nesse primeiro momento, porém, os estudos legislativos se ocuparam do Congresso Brasileiro, razão pela qual ainda hoje são escassos os estudos sobre câmaras municipais. Como afirma Limongi, “logo, encontrava-se ali um corpo consolidado de estudos sobre o funcionamento da democracia, ainda que estruturados com base no estudo de uma instituição específica” (2010, p. 165). Ainda que as câmaras municipais não tenham sido alvo preferencial dos estudos legislativos, estes possibilitaram que a pesquisa sobre câmaras municipais pudesse incorporar uma variável fundamental, a da *organização dos trabalhos parlamentares*<sup>11</sup>.

Isso ficou evidente em minha Tese na descrição da tramitação na Câmara Municipal de Porto Alegre do PLL 40/2001 que tratava da eleição de diretores: como é possível que um projeto com o objetivo de aprimorar um ponto essencial da vida escolar possa ter levado tanto tempo para ser apreciado e terminar por não ser votado pelo Poder Legislativo? Como explicar que um projeto que tem a aprovação técnica da procuradoria da casa e de comissões sofra, ao mesmo tempo, resistências, atrasos e pedidos de vistas que fazem com que termine por ser arquivado por sucessivos anos? Por que motivo supostos aliados da autora são capazes de votar contra um projeto de um de seus pares no interior do sistema de comissões? Ao contrário do que aparentam ser as leis ditas *prontas*, demonstrei que há uma zona de negociação política que ocorre no interior do processo legislativo e que precede a aprovação de uma lei e que claramente tem o poder de restringir e coibir iniciativas parlamentares no campo educativo e que se reproduz nos demais projetos de lei. Esse movimento não é menor, ao contrário, corresponde a um momento importante da formulação das políticas públicas, o que significa que estudei menos o resultado final – as leis da educação – mas acompanhei *de dentro dos processos* as características da produção legal como material expressivo a partir do qual se dá a construção de uma lei municipal, no caso de educação, no jogo de forças, alianças e barganhas entre os diversos atores políticos.

Isso gera um paradoxo curioso. As leis que denominados *prontas* e que nos acostumamos a ver como a produção legal acabada, a partir do que se cons-

---

11 Uma exceção é a obra organizada por Régis de Castro Andrade, *Processo de governo no município e no estado* (Edusp, 1998), uma análise do caso de São Paulo que contém três artigos fundamentais sobre dinâmicas das câmaras municipais, seus processos decisórios e os padrões de negociação. A obra é produto do trabalho de quatro anos da equipe de estudos políticos do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). A tônica dos estudos legislativos, em seu processo de expansão, ainda são as assembleias legislativas, como revela a obra de Fabiano Santos (2001), *O poder legislativo nos estados*. Essa obra inclui uma análise da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, um notável avanço.

tituem as políticas públicas no nosso município, não o são. Fala-se da *aplicação da lei* como se a *lei* fosse o produto a partir do qual nasceria o fenômeno político. Ao contrário, o fenômeno político já nasce no interior do parlamento, no momento em que a lei atravessa o que poderíamos chamar de *gestação*. Pensar os efeitos no campo das políticas públicas, esquecendo o processo legislativo, um caminho repleto de variáveis que leva à produção de uma lei, é esquecer, no sentido de Gomes (2004), justamente, aquilo que é fundamental: uma lei sempre é fruto de uma *política de negociação*. Ora, não parece razoável pensar que a lei que é produzida pelo Legislativo nasça de uma forma *neutra*: o vereador formula uma lei, ela sofre alterações técnicas, é votada e aprovada. Não, ao contrário, o que a análise dos processos revela, e é no que depusitei meu interesse analítico em minha Tese, é justamente o movimento de recursos, meios, linguagens e lógicas que fazem com que determinados projetos de lei sejam aprovados e outros rejeitados. Desse modo, meu foco em meu estudo está naquilo que os processos permitem ler, uma análise do que se realiza nos bastidores da produção de uma lei, uma verdadeira luta que se realiza através de pareceres, emendas, vistas, mas também omissões, atrasos, pequenas obstaculizações, que fazem com que algumas leis sejam aprovadas e outras arquivadas, ou mesmo rejeitadas. Um jogo que não é percebido pelo cidadão que está muitas vezes distante dos holofotes, longe do plenário ou das comissões onde se realiza a política de negociação em estado bruto.

A conclusão é que o modo de produção da legislação pelas Câmaras Municipais colaboram na definição das políticas públicas. Daí a necessidade de ter como apoio teórico não somente resultados da área de estudos legislativos, mas também do campo das políticas públicas.

## **Abstract**

This paper to conduct a preliminary mapping of the academic literature on PhD theses and dissertations in the field of Municipalities of Legislative Studies in Brazil. Modified my PhD thesis on the Municipality of Porto Alegre, chapter was surveyed from the banks of Theses and Dissertations of IBICIT and CAPES in 2012 The results are as follows: 1) The following are the main topics of production on academic Municipalities: Historical Approaches, Actors Perspective, Public Policy, Municipality of Porto Alegre and other studies; 2 ) Despite the evident production graduate, conducting studies on municipal legislatures are still modest compared to studies on Legislatures and National Congress 3) The production of legislative studies of Municipalities has concentrated in regions south and southeast 4) There is a remarkable interdisciplinary effort in addressing local

legislatures, which contributes to the multiplicity of analysis. The article concludes defending the idea that an understanding of local public policies involves the contribution made by the legislature.

**Keywords :** Municipalities. Legislative Studies. University Production.

## Referências bibliográficas

AMES, Barry. **Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America.** Berkeley: University of California Press, 1987.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

BARCELLOS, Jorge. O PT em Porto Alegre: balanço introdutório. In: FEIJÓ, Jandira; ZALEWSKY, Plínio. **O jeito petista de governar.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação e Poder Legislativo: a contribuição da Câmara Municipal na formulação de Políticas Públicas de Educação no município de Porto Alegre (2001-2010).** Tese (Doutorado em Educação)–Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BARTH, Fernanda da Cunha. **O apelo ao voto útil nas eleições para a prefeitura de Porto Alegre: mídia, pesquisas de intenção de voto e comportamento eleitoral.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BERARDI, Luciana Andréa Accorsi. **O processo legislativo na Câmara Municipal de São Paulo e a constituição federal de 1988.** Dissertação (Mestrado em Direito)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRABO, Tânia Suely Antonelli Marcelino. **Gênero e poder local: eleições municipais em Marília (SP).** Tese (Doutorado em Sociologia)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

COMISSOLI, Adriano. **Os homens bons e a câmara de Porto Alegre (1767-1808).** Dissertação (Mestrado em História)–Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2002.

FIORILLO, Paulo Roberto. **A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy (2001-2004)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

FREIRE, Aluizia do Nascimento. **A inserção das mulheres na Câmara Municipal de Natal (1988-2004)**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

GANDIA, Alba Lucena Fernandes. **Mulher na política, educação e gênero: seu compromisso com a cidadania plena**. Dissertação (Mestrado em Educação)–Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2003.

GOMES, Wilson. **Transformações da política na era da comunicação de massa**. São Paulo: Paulus, 2004.

GONÇALVES, Patrícia. **Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Geografia)–Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

GORNIAC, Fabiana Beckert. **Percepção sócio-ambiental da paisagem urbana pelo Poder Legislativo municipal de Joinville-SC: um estímulo à compreensão da dimensão emocional na percepção da paisagem urbana**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental)–Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Centro de Ciências Tecnológicas, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2004.

HETSPER, Rafael Vargas. **Os significados político-institucionais do uso do veto na relação executivo-legislativo em Pelotas (RS) no período 2001-2008**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2011.

HOFFMAISTER, Wilhelm. Apresentação. **Cadernos Adenauer**, n. 1, Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia, Rio de Janeiro, jun. 2004.

INACIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

KUNZLER, Caroline Moraes. **O cotidiano da Câmara Municipal de Porto Alegre**: uma análise com base na teoria sistêmica de Niklas Luhmann. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

KUSHINIR, Karina. **Política e mediação cultural**: um estudo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. **Eleições e representações no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.

\_\_\_\_\_. **Antropologia da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1º Sem. 1994.

\_\_\_\_\_. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, p. 7-40, 1º Sem. 2003.

\_\_\_\_\_. Estudos legislativos. In: MARTINS, Carlos Benedito. **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: Anpocs, 2010.

LONGO, Anelise Elise Vargas. **O legislador municipal e seu papel na contemporaneidade**. Dissertação (Mestrado em Direito)–Programa de

Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

LOPEZ, Felix G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo no âmbito municipal: o caso do município de Araurama. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p. 153-177, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a12.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

MALUF, Rui Tavares. **A carreira política na Câmara Municipal de São Paulo**. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 29, 1991.

MALMANN, Marcelo Augusto. **Senado da Câmara: relevância política, econômica e social na freguesia Nossa Senhora Madre de Deus de Porto Alegre (1773-1809)**. Dissertação (Mestrado em História)–Programa de Pós-Graduação em História, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MARTINS, Cleber Ori Cuti. **As fronteiras da informalidade: a relação da Prefeitura e da Câmara de Vereadores de Porto Alegre com os vendedores ambulantes**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MARTINY, Carina. **Os seus serviços públicos e políticos estão de certo modo ligados à prosperidade do município: constituindo redes e consolidando o poder: uma elite política local (São Sebastião do Caí 1875-1900)**. Dissertação (Mestrado em História)–Programa de Pós-Graduação em História, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Políticas educacionais no Brasil: qual o papel do Poder Legislativo?** Curitiba: Prottexto, 2008.

PEDROSO, Élson Sempé. **Comunicação pública política: campos em conflito: um olhar a partir da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social)–Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social,

Faculdade de Comunicação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PIERINI, Alexandre José. **Grupos de pressão na Câmara dos vereadores da Cidade de Curitiba 1996-2000**: estudo de caso do projeto de lei referente ao uso e ocupação do solo urbano. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas)–Programa de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2003.

PINHEIRO, Adriana Cristina. **O código de posturas do município na educação e normatização do povo**. Dissertação (Mestrado em Educação)–Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

RAIMUNDO, Bruno Caetano. **Executivo e Legislativo na esfera local**: o caso do município de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **De onde vêm nossas leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. Tese (Doutorado em Ciência Política)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ROCHA, Adriana de Lacerda. **Autonomia legislativa municipal no direito brasileiro e estrangeiro**. Dissertação (Mestrado em Direito)–Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

RUGGIERO JÚNIOR, Nelson. **A atuação do vereador na Câmara Municipal de Araraquara**: processo legislativo em dois momentos. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

RUSSO, Maria do Carmo Oliveira. **Cultura política e relações de poder na região de São Mateus**: o papel da Câmara Municipal (1848-1889). Dissertação (Mestrado

em História Social das Relações Políticas)–Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

SABBADO, Lais Soares. **Poder de agenda em esfera local: uma análise comparada da produção legislativa de dois governos de Pelotas, RS (2001-2008)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

\_\_\_\_\_. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999. In: BOSHI, Renato (et al.). **Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do legislativo no cenário pós-reformas**. São Paulo: Konrad-Adenauer, 2000. p. 91-117.

SANTOS, Márcio Martins. **Tribunos do povo, servos de Deus: um estudo antropológico sobre políticos e religião na cidade de Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social)–Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SANTOS, Luis Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)–Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, Rafael Freitas dos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)–Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SEBENELO, Sônia. **Possíveis contradições no processo de emancipação feminina: um estudo da presença feminina na Câmara Municipal de Porto Alegre**. Dissertação

(Mestrado em Ciências Sociais)–Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SILVA, Patricia Gularte da. **Retomando antigas práticas**: uma análise do comportamento da Câmara Municipal de Porto Alegre após a posse de José Fogaça em 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SILVA, José Mauro da. **A democratização da Câmara Municipal de São Paulo**: reforma das Comissões Permanentes. São Paulo: FGV, 1998.

SILVA, Vania Sandeleia Vaz da. Transição política e consolidação democrática no Brasil: novas reflexões sobre um velho tema. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, nov. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782007000200015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782007000200015&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 set. 2011.

SILVA FILHO, Geraldo. **Constituição, estrutura e atuação dos poderes locais na Comarca de Vila Rica 1717-1750**. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder Legislativo da capital e do estado de Mato Grosso (1983-2004). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, 2009.

SOARES, Vânia Fonseca. **A abertura política e os movimentos sociais em Porto Alegre (1979-1985)**. Dissertação (Mestrado em História)–Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

TORON, Alberto Zacharias. **A inviolabilidade penal dos vereadores no estado democrático de direito**. Tese (Doutorado em Direito)–Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

VIEIRA, Flávio César Freitas. **Profissionalização docente e legislação educacional**: Uberabinha (1892-1930). Dissertação (Mestrado em Educação)–Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, 2004.

VOLPE, Ana Paulo Sampaio. **A construção do legislativo**: o caso da Câmara legislativa do Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.