

# A criação da Escola do Parlamento de Mairiporã: empreendedores de uma política pública do legislativo municipal<sup>1</sup>

*The Creation of the Mairiporã Parliament School:  
Entrepreneurs of a Public Policy of the Municipal Legislature*

## João Batista Magalhães Prates

Bacharel em Filosofia (Unifesp); mestrando em Filosofia (Unifesp), bolsista Capes-DS.  
E-mail: joao.batista@unifesp.br

## Doriedson Antonio Silva Freitas

Bacharel em Letras (FIG-Unimesp); especialista em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas (EGC-TCMSP). Atualmente é vereador na Câmara Municipal de Mairiporã. E-mail: dori@camaramairipora.sp.gov.br

**Resumo:** Este trabalho visa retratar as maneiras pelas quais atores sociais empreendendo soluções para um problema diagnosticado levaram a problemática e a solução projetadas da esfera civil para a esfera política e pautaram essa agenda aproveitando-se da abertura de uma janela de oportunidade – esse momento inesperado e imprevisível em que uma minoria parlamentar se fez maioria – para instituir a Escola do Legislativo na Câmara municipal de Mairiporã. A janela de oportunidade foi buscada, contudo, de maneira racional pelos atores sociais, como pretendemos mostrar: organizando e tecendo os apoios políticos que viabilizaram a aprovação do projeto no Legislativo, bem como através da busca pelo apoio técnico que sanaria todas as dúvidas surgidas no decorrer do processo, apontando soluções e mobilizando uma rede de contatos e informações com sucesso. Por fim, apontamos para os desafios ainda por vir, bem como tecemos considerações gerais para enfrentá-los.

<sup>1</sup> Este texto foi construído na qualidade de Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, oferecido pela Escola de Gestão e Contas do Tribunal de Contas do município de São Paulo, entre os anos de 2019 e 2021.

**Palavras-chave:** Legislativo municipal. Política pública. Escola de governo. Educação política.

**Abstract:** This paper intends to retrace the steps taken by two policy entrepreneurs in the diagnosis and the proposal of a solution for a social problem in Mairiporã. We will show how the civil society at this case could set the politic agenda at the municipal legislative, taking advantage from an unexpected window of opportunity to institute a Legislative School at the local parliament. The window was opened rationally by the agency of the entrepreneurs, as we intend to show, which organized and weaved the political support of the majority of the members of the parliament, seeking technical support with specialists in the matter to address the doubts and insecurities of the decision takers, pointing out solutions and successful mobilizing a networking of contacts and information to make the policy viable. Finally, we discuss the challenges ahead and the possible solutions for the better management of the new space created.

**Keywords:** Municipal legislative. Public policy. School of government. Political education.

## 1 Introdução

No artigo “Escolas de governo: o panorama brasileiro”, os autores, que pretendem “expor um levantamento amplo das escolas de governo do Brasil” (AIRES *et al.*, 2014, p. 1009) e analisá-las criticamente, nos apresentam uma definição de “escolas de governo” baseada no decreto federal no 5.707 de 2006, segundo a qual estas existiriam, precipuamente, para a formação dos quadros de servidores da administração pública. Sua hipótese é a de que,

[...] considerando a representatividade dessas escolas para a reforma gerencial do setor público, é de extrema importância que elas, para converterem-se em centros de excelência, exercitem um papel de filtro ou radar das tendências e melhores práticas de gestão, aplicando-as sobre a realidade do seu contexto. (AIRES *et al.*, 2014, p. 1008)

Assim sendo, é necessário sistematizar esses dados e colocá-los à disposição dos gestores públicos<sup>2</sup>. Há uma diferença qualitativa, contudo, entre os vários espaços que recebem o mesmo nome genérico de “escola de governo”, mas tem funções precípuas diversas, por exemplo, a Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo: é uma escola *do parlamento*, não necessariamente *do governo*, e muito menos *dos parlamentares*. A ênfase da sua existência é colocada na formação do cidadão, em geral para o exercício da cidadania, e o

2 “[...] espera-se que os resultados aqui apresentados sirvam de embasamento tanto para o desenvolvimento de novos estudos nesta área, como também de orientação na avaliação dos investimentos públicos e da qualificação daqueles que participam diretamente do funcionamento dessas instituições” (AIRES *et al.*, 2014, p. 1009).

parlamento é a casa do povo. É comum ouvirmos falar também em “escolas de cidadania”, com a mesma ênfase deslocada da administração pública para a sociedade civil. A justificativa da existência desses espaços continua a mesma, a saber, contribuir para a melhoria da gestão pública. Apenas o entendimento da questão é ampliado e passa-se a perceber que a boa gestão dos recursos públicos é impossível sem o concurso do cidadão comum. Há um debate conceitual importante a ser ferido, portanto, que envolve a conceitualização desses espaços a partir dos seus objetivos declarados, tácitos e perseguidos.

As escolas de governo são espaços singulares e pouco explorados, de potencialidades várias para o aperfeiçoamento da cidadania nas cidades. Uma dessas felizes produções do nosso modelo de Estado democrático de direito, federalizado e descentralizado (mais administrativa do que financeiramente, é verdade). O nome genérico de nossa temática de pesquisa, *escolas de governo*, designa uma multidão de variedades de escolas mantidas por qualquer um dos poderes de qualquer um dos entes da República Federativa do Brasil. São notadamente escolas de formação continuada, destinadas principalmente a adultos (embora não exclusivamente), não se confundindo com uma escola da educação básica também pela temática geral do que é ensinado e a finalidade do espaço, quase sempre declarada tendo em vista a melhora da administração pública através do incremento da eficiência, efetividade e eficácia da gestão. Tampouco confunde-se com o ensino superior regular, muito embora algumas dessas escolas ofereçam cursos de pós-graduação e umas poucas, cursos mesmo de graduação. Não são faculdades nem universidades, mas instituições de ensino consagradas, sobretudo, aos cursos livres, aos cursos de aperfeiçoamento e de especialização, e aos encontros e eventos formativos diversos, de menor duração, mediados pelas diferentes formas de arte e de expressão cultural.

Em todos os casos, a sociabilidade, conceito sociológico importante e que estrutura as discussões sobre a produção e a reprodução do capital cultural, permeia estes espaços, quando bem geridos e suficientemente vivos, dotados das condições de funcionamento e oferta vasta e permanente de cursos e eventos. No caso da Escola do Parlamento de Mairiporã, mostraremos como ela nasceu com a perspectiva de subsidiar o trabalho dos vereadores eleitos e melhorar a qualidade da legislatura, ao mesmo tempo que concebe como fundamental para esse mesmo incremento de eficácia e eficiência a educação política e cidadã da população interessada em geral. Esta marca de origem está associada aos espaços vocacionados para o controle social em que ela colheu subsídios para a sua criação, conforme mostraremos, no contato com representantes da sociedade civil.

Este trabalho é fruto de uma sistematização da experiência<sup>3</sup> vivida pelos autores, quando do engajamento no movimento pela fundação da Escola do Legislativo na Câmara

3 A metodologia empregada é a consagrada pelo nome de “relato de experiência”, e consiste em um estudo de tipo descritivo, com abordagem qualitativa, das vivências de atores relevantes para a pesquisa – em nosso caso, dois dos principais empreendedores de uma política pública.

Municipal de Mairiporã, município da Grande São Paulo, e tem o objetivo de fornecer informações relevantes sobre todo o processo de construção dessa política pública, narrando os bastidores do ponto de vista da memória de dois dos principais atores envolvidos. Pretendemos fornecer um quadro que remonta desde a ação dos principais empreendedores dessa política no enquadramento do problema público, passando pela formulação da solução e a entrada na agenda política, até a promulgação da lei que criou a escola. Em nossas considerações finais, apontamos para aspectos da implementação efetiva da política pública – que ainda está em curso enquanto estas linhas são escritas. Procederemos sob o enfoque analítico das fases do ciclo de políticas públicas (FERRAREZI, 2007), para que o mesmo movimento possa ser reproduzido nos demais municípios em que ainda não haja escola do Legislativo, essa espécie particular de escola de governo mantida pelo poder legislativo e que configura aqui o nosso objeto de pesquisa. Subsidiará nossa interpretação o “modelo dos múltiplos fluxos” proposto por Kingdon<sup>4</sup>, segundo o qual a janela de oportunidade se abre quando convergem três fluxos de vida e dinâmica própria, a saber, o dos problemas, o das soluções e o político, cada um dos quais povoado de empreendedores realizando ideias e propostas de política pública a todo instante. Cabe lembrar que:

Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência. A integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política – é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. (GOTTEMS *et al.*, 2013, p. 4)

A nossa problemática poderia ser sintetizada, então, da seguinte maneira: como se deu o processo que redundou na criação da Escola do Parlamento de Mairiporã? A resposta à pergunta pode nos apontar para a solução de outra problemática mais genérica, a saber, como fazer para fundar uma escola do legislativo em uma câmara municipal? A apresentação da nossa experiência localizada no tempo e no espaço pode lançar luzes às estruturas que subjazem como constantes às variáveis – circunstâncias todas particulares, fortuitas e talvez irreproduzíveis à maneira de uma receita que tiveram que se reunir em nosso contexto particular, com toda a sua complexidade própria, para que a janela de oportunidade fosse aberta e um acontecimento político fosse instituído como um clarão imprevisível na densa noite.

Nossa hipótese é que a convergência de fatores que ofereceu as condições climáticas

4 Para Kingdon, “[...] o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes correntes dinâmicas: a corrente dos problemas (problems), a das propostas ou alternativas (policies) e a da política (politics). Assim, a agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação” (GOTTEMS *et al.*, 2013, p. 3).

necessárias (embora nunca suficientes) para que os clarões se produzissem, atingem em alguma medida todas as territorialidades brasileiras, e alguns aspectos problemáticos da vida em comum e do exercício da tarefa político-administrativa, em especial da tarefa legislativa, eminentemente prática e técnica, acometem igualmente todos os corpos políticos e todas as casas legislativas do Brasil, com maior ou menor grau. Mairiporã é um caso privilegiado ainda porque nos coloca em contato com uma realidade de transição entre o rural e o urbano, o central e o periférico, no que diz respeito às cidades do país: considerando que faz divisa com a cidade de São Paulo, participa ao mesmo tempo das oportunidades formativas e do avanço técnico e político-administrativo da maior cidade da América do Sul, e das condições de atraso que se acredita típicas das menores e mais afastadas localidades, nos rincões isolados nos interiores do país.

## 2 O fluxo dos problemas: etapa da formulação

O movimento que redundou na aprovação do projeto de lei nº 288 de 2020 que se transformou, *a posteriori*, na lei nº 3.960 de 4 de novembro de 2020, que versou sobre a criação da escola do legislativo em Mairiporã, com a sua publicação feita após a derrubada do veto total do então prefeito da cidade, foi iniciado em um encontro fortuito entre dois dos principais atores desse processo em uma também escola de governo, no município de São Paulo: a Escola de Gestão e Contas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do município de São Paulo (TCMSP). Trata-se de um acontecimento cheio de significados que já aponta para algumas das potencialidades destes espaços formativos, e que pretendemos explorar neste trabalho. Este item corresponde ao enquadramento dos fluxos de problemas e de soluções, segundo o modelo de Kingdon.

A Escola de Gestão e Contas (EGC) é uma particularidade do município de São Paulo, onde o Poder Legislativo municipal é munido de um tribunal de contas para auxiliar no seu trabalho fiscalizatório, dado o montante assombroso do orçamento municipal, maior que o de vários dos estados da federação. Nascida com a perspectiva de aprimoramento profissional e progressão de carreira para servidores municipais, em especial os lotados no TCMSP, a escola de contas inicia sua trajetória como escola de governo em sentido estrito, voltada exclusivamente para servidores de carreira. Uma reforma, porém, a transforma em escola de cidadania, abrindo suas portas ao público externo, sob a perspectiva de que a melhoria da fiscalização das contas públicas só seria alcançada através do consórcio do controle externo exercido pelo tribunal com o controle social, exercido pela sociedade civil engajada. Seria necessário, então, educar o público comum para a linguagem orçamentária e a fiscalização das contas públicas.

Em um dos processos seletivos regulares para o seu curso de especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, aberto à participação de qualquer cidadão

brasileiro no ano de 2019, dois dos aprovados encontrar-se-iam para dividir o espaço da mesma sala de aula. No compartilhamento deste espaço de sociabilidade, absolutamente encantados com o trabalho da escola, iriam somar sonhos, projetos e esforços para reproduzir a experiência que desfrutavam a outros de seus compatriotas, tantos quantos fosse possível, pela firme convicção de que era necessário multiplicar estes espaços país a fora.

Um destes dois alunos, Doriedson Silva Freitas, era, então, vereador de primeiro mandato em Mairiporã. Formado em letras, entusiasmado com a participação política desde quando participava do grêmio estudantil da escola onde cursou sua educação básica, munido do sentimento de deferência à educação pública e da certeza de que era necessário fomentar a educação política para promover mudanças sociais e políticas no país, enfrentava longos quilômetros em viagens duas vezes por semana para assistir às aulas presenciais na escola, buscando aprimorar-se para desempenhar cada vez melhor o mandato que lhe fora atribuído pelo voto popular.

O outro, João Batista, cidadão membro da sociedade civil, formado em filosofia, não menos entusiasmado com a participação e a educação política, e que já conhecia o universo das escolas do legislativo, visto que um ano antes participara de outra formação oferecida em conjunto pela EGC e pela escola do parlamento (a escola do legislativo que existe no município de São Paulo). Por um feliz acaso, João Batista morava na zona norte da capital paulista, região serrana da cidade de São Paulo que se estende através da Serra da Cantareira ao município de Mairiporã, para onde o vereador rumava todas as noites após a aula. Indo na mesma direção, de carro, Doriedson oferecera caronas ao colega.

O longo trajeto se transformou logo em um grande fórum de discussão e sonho compartilhado. O assunto principal era naturalmente o curso em que ingressaram, o espaço da escola e o exercício do mandato de vereador, seus desafios e as possibilidades práticas de modificação das realidades locais através da política.

Doriedson se queixava com frequência da falta de preparo generalizada que percebia se abater sobre os vereadores eleitos em Mairiporã, bem como da baixa participação política dos cidadãos, problema que identificava em si mesmo e procurava sanar através do estudo e da interlocução assídua com a sociedade civil. Da formulação cada vez mais clara desses problemas, a dupla logo começou a enquadrá-lo como *problema público*, geralmente reconhecido nos quadros analíticos das políticas públicas por *problem framing*, a primeira etapa dos ciclos de políticas públicas. A escola de contas logo aparecera em outra luz, como política pública destinada a enfrentar este mesmo problema no município de São Paulo. Mas a demanda por formação política era muitas vezes maior do que a oferta da EGC, o que levava à necessidade de se ampliar o número de escolas.

## 2.1 O fluxo das soluções: etapa da construção de alternativas

Enquadrado o problema e localizada a necessidade de intervenção pública para



dar-lhe solução, João Batista, identificando em Doriedson um representante do legislativo municipal detentor de poder político, terminou por mobilizar sua experiência pregressa para enunciar uma proposta: por que não se utilizar do mandato de vereador em Mairiporã para propor à câmara da cidade a abertura uma escola do parlamento? Adentravam, assim, no segundo fluxo identificado por Kingdon, o fluxo de soluções, correspondente à segunda fase do ciclo de políticas públicas, a da *formulação de alternativas*, imaginando propostas de solução para o problema público identificado em Mairiporã – etapas ainda precedentes à *formação da agenda (agenda setting)* propriamente dita na representação do ciclo de vida das políticas públicas, que compõe o terceiro fluxo segundo Kingdon: o fluxo político.

João Batista conheceu um ano antes o diretor da Escola do Parlamento de São Paulo e entusiasta das escolas do legislativo: Alexsandro Santos, que participara ativamente do processo que culminou na promulgação da lei nº 15.506, de 13 de dezembro de 2011, que criou a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, à qual passamos a conhecer por intermédio de conversas com ele<sup>5</sup>. Tendo visto de perto como, naquela escola, se fazia muito com poucos recursos – e muito entusiasmo –, o aluno João Batista adquirira ali conhecimentos e contatos preciosos. Já tinha alguma formação em análise de políticas públicas quando ingressara no segundo curso da EGC, o que favoreceu a ligação dos pontos, tecida no desenrolar das aulas e das conversas com os colegas de classe e professores.

Objecções surgiram junto do espanto do vereador com a ideia nova: há poucos recursos orçamentários, humanos e físicos na Câmara de Mairiporã para levar a cabo a tarefa de manter uma escola. Cedeu ao argumento de que tampouco a Câmara de São Paulo, a mais portentosa do país, possuía espaço exclusivo destinado à escola, sendo que as aulas ocorriam nos espaços comuns da casa quando estes não estavam sendo utilizados. O plenário, ao menos, há em todas as câmaras, e há muitos horários do dia em que ele não é usado. João Batista mobilizara muitas vezes o argumento de que há a possibilidade de mobilização do trabalho voluntário para oferecer atividades à escola, sem que fosse preciso dispor de muitos recursos financeiros para mantê-la em funcionamento.

Muito rapidamente, após poucas semanas de conversas, o convencimento se produziu e Doriedson foi tomado pelo entusiasmo: a ideia já se transmutara em proposta, e os atores passaram a discutir os meios de conseguir apoio político para fazê-la entrar na agenda e ser efetivamente implementada. Cabia agora desenhar, técnica e politicamente os contornos que tornariam o projeto realidade, o fazendo descer do mundo das ideias e encarnar-se no mundo físico, por intermédio da atividade propriamente político-partidária no interior do Poder Legislativo municipal de Mairiporã. Sem saber, os atores atuavam a um só tempo como empreendedores de política pública na qualidade de enquadreadores do problema

5 Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15506-de-13-de-dezembro-de-2011>. Acesso em: 10 jun. 2021. A ideia inicial dos empreendedores da política pública era usá-la de espelho para construir a lei de Mairiporã, emendando textos e aparando arestas que não eram ideais. A conjuntura de forças, contudo, nos colocou diante de uma conciliação possível, e a forma que a lei veio a tomar foi outra.

(*problem framing*), formuladores de alternativas e atores políticos, exercendo a *advocacy* da proposta. Estavam em consórcio a sociedade civil e o poder público, unidos em um mesmo esforço.

### **3 Formação da agenda ou como a ideia entrou na pauta da Câmara Municipal de Mairiporã: o fluxo político**

Corria o ano de 2019 quando os atores envolvidos começaram a pôr em prática as estratégias concebidas para conseguir apoio político suficiente na Câmara Municipal, capaz de fazer a ideia se transformar em proposta e adentrar na pauta: trata-se do terceiro fluxo do modelo de Kingdon, o fluxo político. Assim como para as etapas anteriores, a formação da agenda teve como alicerce a participação de instituições e profissionais técnicos, de reconhecida importância e excelência em suas áreas de atuação. A sua mediação de pronto produziu uma visão positiva da proposta junto aos atores políticos da cidade de Mairiporã.

Destes, destacaram-se o já citado Alessandro Santos e Roberto Lamari, diretor geral da Escola do Parlamento de Itapevi e presidente da Associação Paulista de Escolas do Legislativo e Contas<sup>6</sup> (Apel), que trabalha institucionalmente na difusão das escolas do legislativo, fornecendo formações e apoio técnico aos municípios do estado interessados em implementar a sua. A sua existência, que os atores iniciais desconheciam, lhes foi revelada em uma reunião marcada no refeitório da Câmara Municipal de São Paulo, mobilizada por João Batista, ex-aluno da Escola do Parlamento de São Paulo, com o diretor da escola, Alessandro Santos, que se mostrara acessível.

Na reunião foi exposta a nossa intenção e a situação. Pedimos diretrizes iniciais e a indicação dos caminhos, legais e técnicos, através dos quais poderíamos avançar com a ideia de produzir a escola em Mairiporã de maneira efetiva. Além dos três atores estivera presente também Pedro Paulo Hunter, assessor da presidência da Câmara Municipal de Mairiporã, que era presidida então por Ricardo M. Barbosa. O envio do assessor demonstrava interesse por parte da presidência da Câmara de Mairiporã, com quem Doriedson mantinha conversas pessoais, nas quais empreendia a ideia da fundação da escola. Através da reunião, na qual Alessandro havia falado, dentre outros detalhes, da história da produção da Escola do Parlamento de São Paulo e das correlações de força que permitiram os entendimentos tais como se produziram, dos desafios que envolviam o assunto, Doriedson e João Batista descobriram a respeito da Apel e dos congressos que realizava regularmente. Doriedson passou a articular, desde então, com Gislene Gismene e Rogério Matuzalém, respectivamente servidora e assessor da Câmara Municipal de Mairiporã, além dos outros atores já citados, para que pudessem participar do congresso da Apel e colher informações

6 Ver: <http://apelsp.com.br/>. Acesso em: 2 jun. 2021. Neste site há um modelo de projeto de lei e um de decreto legislativo para auxiliar os interessados na instituição de uma Escola do legislativo. A forma destes documentos expressa a estruturação que a Apel considera ideal para a escola.



mais detalhadas, além da força que detinha uma instituição consolidada como aquela, demonstrando a viabilidade da proposta para os que estavam reticentes no parlamento de Mairiporã.

Para além da participação social na interlocução entre o poder público e instituições de ensino e pesquisa, é preciso entender o contexto político e histórico da cidade de Mairiporã na gestão 2017/2020 para retrair os passos da construção da maioria em favor do projeto de lei de criação da escola, no interior da casa legislativa.

Mairiporã estava sob a liderança do prefeito Antonio Aiacyda (político tradicional da cidade, tendo sido eleito vereador pela primeira vez em 1989, e se mostrado resistente às inovações) e a Câmara, presidida por Ricardo Barbosa – amigo de infância de Doriedson, tendo ambos estudado juntos – era composta por treze vereadores e estava dividida em um bloco da situação amparando o governo, maior, e um de oposição, menor, composta de quatro vereadores – inclusive Doriedson. Cumpre observar que tanto Doriedson Freitas quanto Ricardo Barbosa (coautores do projeto de lei) foram eleitos na base de apoio do então prefeito e durante o mandato, por questões inerentes ao desenrolar do mandato e desafios postos aos novos políticos, foram se distanciando dela.

Estava, desde logo, posto o desafio: a ideia que partia originalmente dos dois empreendedores da política pública, para que pudesse virar lei em meio a um cenário político local desfavorável, necessitava angariar apoio e, nas casas legislativas, a presidência é o principal balizador das maiorias políticas. Seria necessário conseguir votos de representantes da situação, e Doriedson identificou que teria maiores chances de fazê-lo caso o presidente da casa legislativa encampasse a proposta. Passou, então, a empreender a maior parte de seus esforços no sentido de convencê-lo. Ao propor ceder o protagonismo na redação da matéria, o convencimento se produziu e o projeto pôde avançar com força pelas comissões e ser consagrado por unanimidade dos votos, tendo inclusive aglutinado força suficiente para derrubar um veto integral do prefeito da cidade, logo após a sua aprovação.

As soluções adotadas, por estratégia política, consistiram em uma série de passos decisivos. Primeiro, decidiu-se deixar a autoria do projeto de lei para o presidente da câmara, Ricardo Barbosa, ficando Doriedson como coautor. Ceder a autoria fortaleceu o pleito. Dos treze vereadores, a meta era convencer ao menos sete para ter a maioria. Assim, como já se tinha o apoio de quatro parlamentares do bloco de oposição, faltavam apenas três votos. Para consegui-los, programou-se uma agenda de mobilização junto a notáveis personagens técnicos, que trabalham e militam pelo tema, para subsidiar o convencimento dos vereadores. Logo todo o parlamento, por algumas sessões, esteve tomado da discussão dos vários problemas locais que levavam ao diagnóstico de que a falta de capacitação social sobre os assuntos inerentes à política atrapalhava o desenvolvimento da cidade de uma forma sustentável. Mais do que isso, a falta de formação em seus quadros de agentes políticos e

servidores públicos levava a cidade a empobrecer sua esfera pública, proscrevendo o debate acerca das questões importantes que norteiam o desenvolvimento local e a profissionalização da gestão.

A estratégia montada pelos empreendedores foi tão eficaz que, no intuito de fragmentar ou neutralizar a proposta legislativa em andamento, em meados de novembro de 2019, por meio de um contrato, o prefeito apresentou à sociedade uma parceria com a Fundação de Estudos para o Desenvolvimento da Administração Pública (Fedap), que a intitulou escola de governo<sup>7</sup>, cujo primeiro curso online ocorreu na data de 20/11/2019 com o tema: Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, se a iniciativa buscava enfraquecer o movimento pró escola do legislativo, o efeito obtido foi o inverso: se o nascimento de uma escola de governo era algo bom, ele não anulava a necessidade de outra, do legislativo. Afinal, melhor do que uma eram duas! Infelizmente, como foi uma proposta construída pela vontade política de obstruir uma ideia que ganhava corpo e desestabilizava o controle por parte do prefeito de sua base legislativa, por decreto e sem o respaldo de uma lei, a escola de governo desapareceu na mesma velocidade com que aparecera, logo que foi atingido o fim do contrato com a Fedap. A escola do legislativo, contudo, mobilizava a promessa de ser uma instituição permanente.

Desta feita, foi apresentado para a Câmara Municipal de Mairiporã na data de 27 de fevereiro de 2020 o projeto de lei que tinha em seu *caput*: “institui a Escola do Parlamento e Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã e dá outras Providências”, sendo o autor o vereador Ricardo Messias Barbosa, em coautoria do vereador Doriedson Antonio da Silva Freitas. Após toda a tramitação, idas e vindas, novas reuniões, ajustes em redação, emendas e muitos argumentos tecidos na tentativa de convencimento da base aliada do prefeito, o projeto foi enfim votado na data de 25 de agosto de 2020 e aprovado de forma unânime pelo plenário. No entanto, na data de 18 de setembro de 2020, o prefeito vetou integralmente a lei, veto este que foi prontamente derrubado pela maioria de vereadores em sessão datada de 27 de outubro de 2020: dez vereadores votaram contra o veto, em apoio ao presidente da casa, autor da proposição de derrubada do projeto.

Destacamos o reconhecimento do vereador, então líder do prefeito no legislativo municipal que, defendendo a lei, discursou: “[...] quanto importante é citar o nome das pessoas envolvidas na construção desta lei [...] é uma lei que vossas excelências há meses vêm correndo atrás. [...] parabeno vossas excelências pela lisura, por esta preocupação com a formação futura que vai vir e aqui tem meu reconhecimento do quanto trabalhoso foi, para se chegar neste momento”<sup>8</sup>. Desta forma, na data de 7 de novembro de 2020, na edição 976 do Diário Oficial do município foi publicada, enfim, a lei municipal 3960/20 que instituiu

7 Disponível em: <http://mairipora.sp.gov.br/escola-de-governo/>. Acesso em: 31 maio 2021.

8 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MijjB-CUplg&list=PLJwzxcmxveN17Q1oCGZjck-FFj3GkP9bp&index=37> (a partir das 2h34min iniciais). Acesso em: 30 maio 2022.

a Escola do Parlamento e Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã. Por vezes, se confunde harmonia entre poderes com submissão, ficando as câmaras à mercê a vontade de prefeitos, não fazendo valer sua representatividade conferida pelo voto. Neste caso, foi diferente. Para entender o porquê, precisamos traçar algumas linhas a respeito do processo que levou à deterioração da base de sustentação do prefeito, fazendo a balança da maioria pender, em algumas questões, para o lado da oposição.

Aqui cabe citar também algumas circunstâncias que, na análise política que empreendemos, levaram o Poder Executivo municipal a ter mais dificuldades na defesa de suas vontades políticas junto à sua base de apoio no Legislativo. Nesta gestão, foram abertas muitas comissões especiais de inquérito (CEIs) na cidade para investigação de possíveis irregularidades e de escândalos que tomaram a mídia local. A oposição que, em 2017, era feita apenas por um vereador, em 2018 contava também com o apoio de Doriedson e em 2019 totalizava quatro vereadores. Além das CEIs, pautas como plano de carreira de funcionários, a crescente indignação do cidadão, a crise no serviço de coleta de lixo e o aumento de tributos a exemplo da taxa de lixo, leis impopulares como comodatos de áreas públicas e aluguéis fantasmas, a expectativa de reeleição no ano de 2020, dentre outros fatores como a pandemia ocasionada pela Covid-19 terminaram por enfraquecer ainda mais o governo, levando a oposição no início de 2020 a se tornar maioria.

Curiosamente, dos quatro vereadores que faziam oposição ao prefeito, na eleição municipal do mesmo ano, um deles foi eleito como vice-prefeito e dois deles, autores da lei de fundação da escola, se reelegeram. Os vereadores Ricardo Barbosa e Doriedson Freitas foram ainda conduzidos pelos seus pares para ocuparem a cadeira da mesa diretora como presidente e vice-presidente, respectivamente, da Câmara Municipal de Mairiporã para o biênio de 2021 a 2022.

#### **4 Considerações finais**

A etapa da implementação da política pública está atualmente em processo e muitos dos atores já citados, mesmo na mudança da legislatura em 2020, continuam a atuar apesar dos problemas de implementação identificados e “espremidos” pela janela de oportunidade que se fechou após a síntese imperfeita dos vereadores da legislatura de 2017/2020. Com a reorganização do poder político e a súbita virada das atenções, quase que inteiramente voltadas para a pandemia, a escola aguarda a implementação, que passa pela construção e publicação do seu regimento interno pela mesa diretora. O prefeito mudou, e o presidente da câmara é o mesmo, estando nossos dois autores oficiais do projeto de lei atualmente na base de apoio do atual prefeito.

Dos debates e conversas que se seguiram, os empreendedores iniciais da política pública construíram alguns entendimentos que norteiam sua tarefa atual de voltar a

empreender ideias e argumentos, na tentativa de tecer novos apoios e maiorias para viabilizar seu modelo de implementação da escola. Sintetizamos abaixo as linhas gerais desse modelo idealizado da escola, que passará pela síntese imperfeita da busca do consenso político e, nas negociações e conciliações concessões que serão feitas, na distância entre o ideal e o possível em determinada conjuntura e correlação de forças. Estamos informados pelas reflexões sobre as escolas de governo (AIRES *et al.*, 2014) que desmistificam a ideia do senso comum de que as escolas de governo em estados da região Norte e Nordeste do Brasil, sendo os estados mais pobres, serão necessariamente as piores. Nada está mais longe da verdade.

Se, no geral, o Sudeste apresenta as escolas mais robustas, quando comparamos situações particulares, vemos que escolas fora desse eixo se destacam, como a existente no Ceará destacam, e que o Centro-Oeste tem melhor desempenho do que a região Sul do país (AIRES *et al.*, 2014), o que coloca a ênfase no modelo de gestão: a capacidade fiscal, sendo um dos aspectos relevantes para uma boa estruturação de uma escola de governo, não é o único e não determina, só condiciona as atividades de uma escola, sendo a importância conferida por um governo estadual e a rede de articulação entre instituições parceiras e apoiadores essenciais para a estruturação e funcionamento suficiente de uma escola de governo. Pensando nisso, é necessário elaborar um plano de gestão das atividades. Para início de debate, forneceremos as linhas gerais de um modelo de gestão que elaboramos para ser implementado na escola, levando em conta as características próprias e peculiaridades não só da Câmara Municipal de Mairiporã, mas da cidade como um todo, que faz divisa com São Paulo (SP).

Nos documentos que regem a escola, notadamente a lei de criação e o ato normativo que serve de regimento interno, oito artigos devem ser inseridos, que versem sobre: 1) gratuidade de todos os cursos ministrados; 2) destinação para a escola de todo o orçamento não executado da Câmara Municipal em cada exercício financeiro, proibindo os usuais regressos de receita própria do Legislativo para o Executivo; 3) eleição para diretor da escola entre cidadãos pós-graduados, que deverão ser indicados por cada membro da mesa diretora e submetidos à votação em plenário para mandato de quatro anos, sendo permitida uma única recondução; 4) instituição de uma plataforma virtual para captação do trabalho voluntário para a escola, com setores responsáveis pelo contato ativo e a manutenção de pontes entre a escola e os programas de pós-graduação da cidade e arredores; 5) institucionalização do ensino a distância (EAD) e do ensino misto através de plataformas de videoconferência e do *Moodle*; 6) instituição de um conselho consultivo subordinado à direção da escola com participação dos representantes de sala de cada curso de pós-graduação em curso, para subsidiar na confecção do plano anual de ações e 7) confecção e venda de artigos colecionáveis com o logotipo da escola (camisetas, canecas, chaveiros etc., preferencialmente

contratados de cooperativas de artesãos locais, que deverão ser organizadas onde faltarem) e 8) cobrança automatizada do estacionamento da Câmara Municipal para servidores e alunos que recebam mais do que quatro salários mínimos mensais, com toda a receita da venda de artigos e do estacionamento revertida inteiramente para a escola, em conta própria subordinada à direção e ao conselho consultivo da mesma.

Os itens 1 a 5 darão início a uma política pública permanente na escola de produção de oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* gratuitos e em massa, de maneira cooperativa, para aumentar a oferta e melhor atender a alta demanda da sociedade civil por alfabetização política, atualmente represada. Já os itens restantes comporão uma nova forma de integração democrática dos discentes para com o espaço, através da gestão social. Novos modelos de seleção de alunos devem ser instituídos, privilegiando aqueles que não envolvam provas presenciais, como as análises curriculares e sistemas de pontuação que priorizem, por exemplo, cidadãos que sejam servidores públicos, que não possuam pós-graduação ainda e que demonstrem maior participação social em atividades de extensão comunitária (cursos, ministrados e assistidos, mandatos em conselhos e órgãos colegiados e demais formas de participação e engajamento social) que devem ser comprovadas pelo envio dos certificados digitalizados, como ocorre atualmente para vários dos programas da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Além disso, é necessária a reformulação dos currículos das pós-graduações que serão oferecidas pela escola para incrementar a formação cidadã dos alunos atualmente matriculados, formando para o exercício ativo e participativo da cidadania e fazendo com que os discentes atuem na comunidade. Isso envolve instituir a obrigação de cursar horas complementares para a integralização dos cursos, direcionando-as para atividades práticas como assessorar mandatos, ministrar cursos e rodas de leitura gratuitos em equipamentos públicos ou acompanhar audiências públicas e os trabalhos de algum conselho participativo ou colegiado gestor. Projetos implementados pelos alunos nas suas comunidades que gerem aprendizado e exercício da democracia deverão constar nos projetos pedagógicos curriculares; as formas avaliativas convencionais devem ser também substituídas por projetos de extensão com aplicabilidade prática.

Esse modelo de gestão, para ser efetivamente implementado, precisará adentrar o mesmo ciclo de políticas públicas que vínhamos aqui desenhando, passando pelas várias etapas constitutivas até que seja efetivamente adotado como política pública. A tendência, porém, é que a revisão da lei, que deixou de fora muitas dessas especificações, só venha a ocorrer (a fase de *avaliação* do ciclo de políticas públicas) após passado algum tempo de existência da escola, tempo que possibilite o balanço de suas realizações e efetividade, bem como o surgimento de novos problemas. Estamos ainda na fase de implementá-la, contudo, e essas disposições podem ser inseridas no regimento interno – peça legal muito menos

sólida do que a lei, uma vez que mais sensível às modificações pela mesa diretora da vez. Nossa expectativa é que este esforço de sistematização forneça subsídios para as fases de avaliação do ciclo dessa política pública do legislativo.

Há inúmeros desafios para o funcionamento da escola do legislativo (escassos recursos, instabilidade de governança pela mudança da legislatura, sequestro ideológico do espaço, indicação de profissionais por afinidades pessoais (cabide de empregos), com a consequente ineficiência e baixa produção etc.). O sucesso da escola é proporcional ao grau de autonomia que o espaço detém em relação ao jogo político da câmara, e ao grau de engajamento dos servidores e da comunidade envolvidos na grande tarefa da construção coletiva e da reprodução do saber. Nosso intuito com este trabalho é sacudir o legislativo de sua inércia e demonstrar que há um amplo espaço para que se redistribua o protagonismo monopolizado pelo Poder Executivo nas cidades, através da elaboração e implementação de políticas públicas pelo Poder Legislativo, exercendo sua função atípica de administração e execução de seu orçamento próprio.

Outro aspecto importante de notar, uma vez que por intermédio da manutenção dessas escolas e pelo oferecimento de seus serviços, o Poder Legislativo afirma-se também como implementador e gestor executivo de políticas públicas, em tempo de fetichização das pequenas economias que os presidentes dos parlamentos conseguem fazer para devolver ao Poder Executivo em um espetáculo midiático espalhafatoso, nessa quadra de hegemonia do neoliberalismo no Brasil, imaginando que seja o melhor caminho para a reeleição ou para a produção do bem comum. Condições difíceis de juntar todas a uma só vez. Mas a janela de oportunidade, ao longe, no horizonte de possibilidades, nos acena. Acenaremos de volta?

## Referências

- AIRES, Renan Felinto de Farias *et al.* Escolas de governo: o panorama brasileiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 1007-1027, ago. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000400010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400010&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 18 fev. 2021.
- CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMANN, G. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.
- COSTA, André Galindo da. **A cooperação entre a Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e a Secretaria Municipal de Segurança Urbana**. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Unifesp, 2015.
- FARIA, Carlos. A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos de (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.



FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública interativa? **Política & Sociedade**, n. 5, out. 2004, pp. 119-138.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, 21, pp. 211-259, 2000.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato; MAIA PIRES, Maria Raquel Gomes; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ALVES, Elíoenai Dornelles. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Revista Saúde Soc. São Paulo**, v. 22, n. 2, pp. 511-520, 2013.

KINGDON, J. Como chegar a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**: coletânea, volume 1. Brasília: Enap, 2007.

MAIRIPORÃ. Lei nº 288, de 26 de agosto de 2020. Institui a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã. **Diário Oficial da Cidade de Mairiporã**, SP. Disponível em: [http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc\\_legis\\_proj/2020/PLE/PLE0288\\_2020.pdf](http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc_legis_proj/2020/PLE/PLE0288_2020.pdf). Acesso em: 18 fev. 2021.

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

SALISBURY, Robert. "Interest Groups". *In*: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (org.). **Handbook of Political Science**, Vol. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Co, 1975.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (org.). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview, 2007.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.506, de 13 de dezembro de 2011. Institui a Escola do Parlamento no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, altera as leis nº 13.637 e 13.638, de 4 de setembro de 2003, e lei nº 14.381, de 7 de maio de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo**, SP, 15 dez. 2011, pp. 93-94, c. 4, 1-2.

## Apêndice - Cronologia das ações e reuniões

**12/08/2019** – Aula magna na escola de contas do TCMSP para o curso de Especialização em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas, onde Doriedson e João Batista se conheceram. (Cf. <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/noticias/2001-curso-de-pos-graduacao-tem-aula-magna-na-escola-de-contas-do-tcmsp>. Acesso em: 21 out. 2021.)

**31/10/2019** – Reunião com prof. dr. Alessandro Santos – diretor da Escola de Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.

**25/11/2019** – Encontro com presidente da Apel. (Cf. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1530661100406840&set=t.100000666211959&type=3>. Acesso em: 21 out. 2021.)

**21/02/2020** – Projeto de lei nº 288/2020, que institui a Escola do Parlamento e

Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã e dá outras providências, fica pronto. (Cf. [http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc\\_legis\\_proj/2020/PLE/PLE0288\\_2020.pdf](http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc_legis_proj/2020/PLE/PLE0288_2020.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.)

**02/03/2020** – Reunião final e assinatura para apresentação do projeto da lei nº 3960/2020. (Cf. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1630094120463537&set=pb.100003888958762.-2207520000.&type=3>. Acesso em: 21 out. 2021.)

**12/03/2020** – Primeira oficina (interlegis), ministrada pelo dr. Luis Fernando Pires Machado na Câmara Municipal de Mairiporã. (Cf. <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=3162145160484327&set=t.100000666211959&type=3>. Acesso em: 21 out. 2021.)

**25/08/2020** (às 2h34min38seg da reunião ordinária) – Aprovação pela Câmara de Vereadores da lei nº 3960/2020, que institui a Escola do Legislativo. (Cf. [https://www.youtube.com/watch?v=MijjB-CUplg&list=PLJwzxcmxveN17Q1oCGZjcK-FFj3GkP9bp&index=36&ab\\_channel=C%C3%A2maraMairipor%C3%A3](https://www.youtube.com/watch?v=MijjB-CUplg&list=PLJwzxcmxveN17Q1oCGZjcK-FFj3GkP9bp&index=36&ab_channel=C%C3%A2maraMairipor%C3%A3). Acesso em: 21 out. 2021.)

**25/08/2020** – Publicada a ata da lei nº 3960/2020. (Cf. [http://mairipora.sp.leg.br/pautas-e-atas/atas/2020/26\\_ord.pdf](http://mairipora.sp.leg.br/pautas-e-atas/atas/2020/26_ord.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.)

**04/11/2020** – Lei municipal nº 3.960, de 04 de novembro de 2020, que institui a Escola do Parlamento e Cidadania no âmbito da Câmara Municipal de Mairiporã e dá outras providências. Derrubada do veto do prefeito. (Cf. [http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc\\_legis\\_proj/2020/PLE/LEI3960\\_2020.pdf](http://mairipora.sp.leg.br/site-antigo/digitalizacao/doc_legis_proj/2020/PLE/LEI3960_2020.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.)

**07/11/2020** – Publicação da lei nº 3960/2020 no Diário Oficial do Município. (Cf. [http://www.mairipora.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/ImprensaOficial\\_PMM\\_Edicao\\_976.pdf-D4Sign.pdf](http://www.mairipora.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/ImprensaOficial_PMM_Edicao_976.pdf-D4Sign.pdf). Acesso em: 21 out. 2021.)