



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Ricardo Chaves de Rezende Martins

**O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período
1995-2010**

Rio de Janeiro

2011

Ricardo Chaves de Rezende Martins

O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Argelina Maria Cheibub de Figueiredo

Rio de Janeiro

2011

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

M386 Martins, Ricardo Chaves de Rezende.
O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período
1995-2010 / Ricardo Chaves de Rezende Martins. - 2011.
222 f.

Orientadora : Argelina Maria Cheibub Figueiredo.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Educação - Teses. 2. Investimento na educação – Teses. 3.
Avaliação educacional – Teses. 4. Poder legislativo – Teses. I.
Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do
Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese,
desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ricardo Chaves de Rezende Martins

O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2011.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Argelina Maria Cheibub de Figueiredo (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Antonio Octavio Cintra
Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues
Câmara dos Deputados

Rio de Janeiro

2011

DEDICATÓRIA

Para Maria Clara, João Pedro e Júlia, meus netos, Elisa, Pedro e Lilla, meus filhos e minha nora, Isabel Cristina, minha esposa, Lúcia e José Maria, meus pais.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e tudo mais.

À minha orientadora, Argelina Figueiredo, pela generosidade, brilhantismo e desafiante estímulo ao contínuo crescimento intelectual.

À minha família, pelo carinho, compreensão e incentivo.

Aos meus colegas da Consultoria Legislativa, pelo suporte e apoio.

A todos aqueles que, ao longo de minha vida, contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui.

RESUMO

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. 2011. 222 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Este trabalho versa sobre o papel do Poder Legislativo brasileiro na definição das políticas públicas educacionais. Foi feito o exame de conteúdo de cerca de mil e quinhentos projetos de lei e propostas de emenda à Constituição, apresentados pelos deputados nas legislaturas compreendidas entre os anos de 1995 e 2007. Foram também realizados três estudos de caso sobre duas questões estruturantes das políticas educacionais: o financiamento da educação e a avaliação da educação superior. Nesses casos, analisaram-se as propostas de emendas constitucionais e projetos de lei ou medidas provisórias regulamentadoras, as emendas oferecidas pelos parlamentares, os pareceres e substitutivos apresentados e os textos afinal convertidos em lei. Os resultados encontrados confirmam os estudos que apontam que a iniciativa legislativa dos parlamentares, em algumas áreas de políticas públicas, como a da educação, não está predominantemente vinculada a interesses particularistas ou voltada para a distribuição de benefícios concentrados. Evidenciou-se a predominância de iniciativas legislativas voltadas para benefícios difusos, independentemente da vinculação partidária. O estudo demonstra que, nas questões mais estruturantes de políticas públicas educacionais, normalmente submetidas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, é expressiva a intervenção do Poder Legislativo, por meio da apresentação e aprovação de emendas, alterando significativamente os textos originais das proposições e frequentemente levando à aprovação de textos com orientação diversa daquela originalmente pretendida pelo Poder Executivo. Os textos resultantes não são um amontoado de emendas particularistas, mas contribuições para o aperfeiçoamento da legislação, que refletem uma ampla negociação em torno de linhas consensuais de política. Revelam também que a alternância de partidos políticos no Poder Executivo não tem determinado ruptura nessas políticas, mas continuidade com aperfeiçoamento ou ampliação de abrangência. Governos diferentes, com suporte parlamentar diverso, promoveram, com decisiva participação do Poder Legislativo, radical mudança nos mecanismos de financiamento da educação pública, implantando procedimentos redistributivos de recursos e envolvendo o conjunto das três esferas da federação brasileira. Estas iniciativas configuram inovação nas políticas públicas educacionais, estabelecendo novo padrão de financiamento. No campo da avaliação da educação superior, também foram introduzidas normas e procedimentos inovadores, com significativa atuação do Congresso Nacional.

Palavras-chave: Educação. Poder Legislativo. Políticas educacionais. Comportamento legislativo. Financiamento da educação. Avaliação da educação superior.

ABSTRACT

This work discusses the role of the Brazilian Congress, in defining public policies in education. We examine the contents of about fifteen hundred bills and proposed constitutional amendments submitted by deputies in legislatures between the years 1995 and 2007. We also conducted three case studies on two structural issues of educational policy: education funding and evaluation of higher education. In such cases, we analyzed the proposals for constitutional amendments and their respective regulatory bills, the amendments made by parliamentarians, and the texts that finally became law. The results confirm other studies showing that the initiative of parliamentarians in some policy areas such as education, is not predominantly linked to particularistic interests or facing the distribution of concentrated benefits. It is revealed the predominance of legislative initiatives that aimed at diffuse benefits, regardless of party ties. The study shows that in the more structural issues of public educational policies, normally submitted to Congress by the President, there is a significant intervention by the Legislature, through the submission and approval of amendments, which significantly change the original texts of the propositions, often leading to the adoption of texts with different orientation than that originally intended by the Executive Branch. The texts are not a bunch of particularistic amendments, but contributions to the improvement of legislation, which reflect a broad trading around consensual lines of politics. They also show that the alternation of political parties in the Executive Branch has not determined break of those policies, but continued improvement or extension of coverage. Different governments, with diverse parliamentary support and decisive participation of the Legislature, promoted a radical change in the funding of public education, implementing procedures of redistribution of resources involving the three spheres of the Brazilian federation. These initiatives shape innovation in public policy education, establishing a new pattern of funding. In the field of higher education assessment, innovative policies and procedures were also introduced, with significant action of Congress.

Keywords: Education. Brazilian Congress. Educational policies. Legislative behavior. Public education funding. Higher education assessment.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 -	Classificação temática.....	30
Tabela 2.1 -	Número total de deputados e número de deputados autores de projetos de lei sobre educação, por partido político - 1995-2006.....	36
Tabela 2.2 -	Número total de deputados e número de deputados com projetos de lei em educação, por partidos políticos segundo sua posição ideológica - 1995-2006.....	38
Tabela 2.3 -	Número médio de projetos de lei em educação por deputado do PSDB e do PT - 1995-2006.....	39
Tabela 2.4 -	Número de projetos de lei em educação, segundo o tema, por partido político - 1995-2006.....	41
Tabela 2.5 -	Número de projetos de lei em educação, segundo o tema, por orientação político-ideológica do partido político - 1995-2006.....	44
Tabela 2.6 -	Projetos de lei sobre financiamento da educação, segundo área temática e orientação político-ideológica do partido do signatário da proposição - 1995-2006.....	46
Tabela 2.7 -	Propostas de emenda à Constituição (PECs) sobre educação, segundo área temática e orientação político-ideológica do partido do signatário da proposição - 1995-2006.....	48
Tabela 2.8 -	Propostas de emenda à Constituição sobre financiamento da educação, por subtema e orientação político-ideológica do partido - 1995-2006.....	51
Tabela 2.9 -	Número de projetos de lei em educação apresentados por deputados do PT e do PSDB, segundo o tema, por legislatura - 1995-2010.....	56
Tabela 2.10 -	Número de projetos de lei sobre financiamento da educação apresentados por deputados do PT e do PSDB, segundo o subtema, por legislatura - 1995-2010.....	58
Tabela 2.11 -	Número de propostas de emenda à Constituição apresentadas por deputados do PT e do PSDB, segundo o tema, por legislatura - 1995-2010..	61
Tabela 2.12 -	Número de propostas de emenda à Constituição sobre financiamento da educação, apresentadas por deputados do PT e do PSDB, segundo o subtema, por legislatura - 1995-2010.....	63
Tabela 3.1 -	Leis educacionais publicadas, por tipo de proposição originária, segundo o Poder de origem e grau de alteração do texto original pelo Poder Legislativo - 1995-2010.....	68
Tabela 3.2 -	Leis educacionais publicadas, por tipo de proposição originária, segundo o Poder de origem e grau de alteração do texto original pelo Poder	

	Legislativo - 1995-2010.....	69
Tabela 3.3 -	Leis educacionais publicadas, por tema e tipo de proposição originária, segundo o Poder de origem e grau de alteração do texto original pelo Poder Legislativo - 1995-2010.....	70
Tabela 3.4 -	Leis educacionais originárias de iniciativa parlamentar, segundo a posição partidária do autor em relação ao Poder Executivo, por Casa legislativa - 1995-2010.....	72
Tabela 3.5 -	Relação entre número de leis educacionais decorrentes de projetos de iniciativa de deputados e número de deputados, de acordo com a posição partidária em relação ao Poder Executivo - 1995-2010.....	73
Tabela 3.6 -	Relação entre as leis aprovadas, por período de governo - 1995-2010.....	74
Tabela 4.1 -	Emendas apresentadas à PEC nº 233/95, por assunto e partido político do signatário.....	83
Tabela 4.2 -	Resultado da votação da PEC nº 233/95 no Plenário da Câmara dos Deputados, por partido e turno.....	93
Tabela 4.3 -	Emendas apresentadas ao projeto de lei nº 2.380/96, por partido político dos signatários.....	98
Tabela 4.4 -	Emendas apresentadas ao projeto de lei nº 2.380/96, por tema.....	99
Tabela 4.5 -	Número de emendas aprovadas no substitutivo da CEC ao projeto de lei nº 2.380/96, por partido político dos signatários.....	104
Tabela 5.1 -	Descritores das propostas de emenda constitucional apensadas à PEC nº 536, de 1997.....	125
Tabela 5.2 -	Emendas apresentadas à PEC do FUNDEB, por tema e partido político do primeiro signatário.....	131
Tabela 5.3 -	Emendas apresentadas à PEC do FUNDEB no Senado Federal, por tema e partido político do signatário.....	149
Tabela 5.4 -	Alterações propostas pelo Senado ao Substitutivo da Câmara à PEC do FUNDEB.....	152
Tabela 5.5 -	Emendas apresentadas à Medida Provisória nº 339, de 2006, por tema e partido político do signatário.....	161
Tabela 6.1 -	Emendas apresentadas à Medida Provisória nº 1.159, de 1995, por tema e partido político do signatário.....	186
Tabela 6.2 -	Resultado da votação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 1.159, de 1995, por partido político.....	190
Tabela 6.3 -	Emendas apresentadas à Medida Provisória nº 147, de 2003, por tema e partido político do signatário.....	197

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	O TEMA, A ABORDAGEM TEÓRICA E O PLANO DE TRABALHO	12
1.1	Situando o tema	13
1.2	Revedo a literatura	14
1.3	Detalhando o tema	24
1.4	Premissas teóricas	25
1.5	Plano de trabalho	29
2	AS INICIATIVAS PARLAMENTARES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO	33
2.1	Níveis de análise	33
2.2	Questões de estudo	34
2.3	As iniciativas parlamentares em educação	35
2.3.1	<u>O tamanho das bancadas</u>	35
2.3.2	<u>A orientação político-ideológica</u>	37
2.3.3	<u>A posição dos partidos em relação ao Poder Executivo</u>	39
2.4	A temática das proposições e os partidos políticos	40
2.4.1	<u>O tamanho das bancadas</u>	40
2.4.2	<u>A orientação político-ideológica</u>	43
2.4.2.1	O conteúdo dos projetos de lei	43
2.4.2.2	O conteúdo das propostas de emenda à Constituição	47
2.4.3	<u>A posição dos partidos em relação ao Poder Executivo: situação ou oposição</u>	54
2.4.3.1	O conteúdo dos projetos de lei	55
2.4.3.2	O conteúdo das propostas de emenda à Constituição	60
2.5	Conclusões do capítulo	64
3	O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO NA PRODUÇÃO LEGAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL	67
3.1	A origem das leis educacionais do período	67
3.2	O conteúdo das leis educacionais do período	69
3.3	As chances de um projeto de deputado da situação ou da oposição se tornar lei	72
3.4	Relação entre volume e conteúdo das leis educacionais	73
3.5	Conclusões do capítulo	75
4	A PRIMEIRA GRANDE MUDANÇA NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO FUNDEF ...	76
4.1	A Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 1995	78
4.1.1	<u>A tramitação da proposta</u>	80

4.1.2	<u>O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados</u>	91
4.1.3	<u>A votação da PEC no Senado Federal</u>	94
4.2	A regulamentação da emenda constitucional do FUNDEF	95
4.2.1	<u>O Substitutivo da Câmara dos Deputados ao projeto de lei</u>	101
4.2.2	<u>O Substitutivo no Senado Federal</u>	115
4.2.3	<u>A sanção do projeto</u>	116
4.2.4	<u>Os recursos dos partidos ao Poder Judiciário</u>	117
4.3	Conclusões do estudo de caso	121
5	A SEGUNDA GRANDE MUDANÇA NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO FUNDEB	124
5.1	A tramitação da proposta	127
5.2	O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados	143
5.3	A votação da PEC no Senado Federal	148
5.4	O retorno da PEC à Câmara dos Deputados	156
5.5	A regulamentação da emenda constitucional do FUNDEB	158
5.5.1	<u>O projeto de lei de conversão da Câmara dos Deputados</u>	166
5.5.2	<u>O projeto de lei de conversão no Senado Federal</u>	172
5.5.3	<u>O retorno do projeto à Câmara dos Deputados</u>	174
5.5.4	<u>Os vetos do Presidente da República</u>	175
5.6	Conclusões do estudo de caso	175
6	O CONGRESSO E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR	181
6.1	A avaliação da educação superior no contexto da história da legislação educacional brasileira	181
6.2	A primeira grande mudança: a Medida Provisória nº 1.159, de 1995	184
6.2.1	<u>O projeto de lei de conversão do relator</u>	187
6.3	A segunda grande mudança: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)	191
6.3.1	<u>A primeira proposta do Ministério da Educação</u>	194
6.3.2	<u>A Medida Provisória nº 147, de 2003</u>	196
6.4	Conclusões do estudo de caso	199
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	202
	REFERÊNCIAS	209

INTRODUÇÃO

Qual o papel do Poder Legislativo na definição das políticas públicas? No caso brasileiro, boa parte da literatura indica que esse papel tende a ser secundário face às prerrogativas legislativas de que o Poder Executivo se encontra investido. Alguns estudos apontam que, pelas características do processo eleitoral brasileiro, predominam as escolhas dos eleitores por indivíduos, estimulando o paroquialismo na ação dos parlamentares, para garantir a sua reeleição. Outros trabalhos buscam demonstrar que a forma de organização do Poder Legislativo, colocando nas mãos de poucos o controle do que é discutido e aprovado, determina que a intervenção dos parlamentares ao longo do processo legislativo, pela apresentação de projetos ou de emendas, além de contar com remotas chances de aprovação, priorize o atendimento a interesses particularistas. Os textos legislativos resultantes seriam então de impacto concentrado ou repletos de dispositivos díspares, tratando de excessiva variedade de assuntos. Existem trabalhos que afirmam que o trabalho do Poder Legislativo contribuiria mais para a deformação do que para o aperfeiçoamento das leis.

Há estudos que ressaltam a importância dos partidos políticos, sobretudo em função da organização interna do Poder Legislativo, revelando a disciplina dos parlamentares nas votações em Plenário e sua função de controle, por intermédio de suas lideranças, para seleção das matérias a serem examinadas e votadas. Algumas dessas pesquisas indicam que as iniciativas parlamentares, especialmente na área social, têm um caráter mais universalista e que o Poder Legislativo e Poder Executivo tendem a repartir a iniciativa da agenda legislativa nesse campo. Reafirmam, porém, que o Legislativo tem participação bem menor na produção legal do País. De fato, no conjunto, as propostas originárias do Poder Executivo são as que majoritariamente se convertem em lei, tendo em vista inclusive as suas prerrogativas exclusivas de iniciativa legal. Por essa razão, os estudos com base na produção legal enfatizam o papel do Executivo.

Estudos mais recentes, analisando o conjunto das iniciativas do Legislativo, e não só as proposições que são transformadas em lei, também constatarem que não predominam propostas particularistas entre os projetos de lei apresentados pelos parlamentares em algumas áreas de políticas públicas, especialmente as sociais.

Outra série de trabalhos, que vem procurando explorar de forma mais detalhada a natureza da intervenção legislativa nos projetos do Executivo, tem demonstrado que a atuação do Poder Legislativo é significativa e relevante para o aperfeiçoamento das propostas. Ou

seja, a análise sistemática da contribuição do Congresso Nacional nas políticas propostas pelo Executivo questiona as teses difundidas de que papel do Legislativo seria secundário ou meramente ratificador, ou ainda, com base em casos anedóticos, apenas o de distorcer. Esses estudos, portanto, afirmam um grau diferenciado de participação do Poder Legislativo na formulação das políticas públicas.

O presente trabalho parte deste patamar de análise, dentro de um campo específico de políticas públicas, o da educação. Para o período de 1995 a 2007, no âmbito da Câmara dos Deputados, replicam-se, em boa medida, com algumas modificações, aplicações metodológicas utilizadas em outros estudos, especialmente no que diz respeito ao exame do conteúdo das proposições apresentadas pelos deputados. Algumas das conclusões confirmam o que já vinha sendo observado nos estudos anteriores mais recentes, contrariando a perspectiva paroquialista, especialmente ao se revelar a predominância de iniciativas legislativas voltadas para benefícios difusos, independentemente da vinculação partidária.

Este trabalho também pretende avançar, aprofundando o grau de análise, por meio de estudos de caso, em que se examinam o conteúdo das proposições, das emendas apresentadas e dos textos finais aprovados, todo esse processo discutido sob o recorte da vinculação partidária dos parlamentares. A conclusão mais importante é a de que, nas questões mais estruturantes de políticas públicas educacionais, normalmente submetidas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, a intervenção do Poder Legislativo é expressiva, freqüentemente levando à aprovação de textos com orientação diversa daquela originalmente pretendida pelo Poder Executivo. Os textos resultantes não são um amontoado de emendas particularistas, mas refletem uma ampla negociação em torno de linhas consensuais de política. Revelam também que a alternância de partidos políticos no Poder Executivo não tem determinado ruptura nessas políticas, mas continuidade com aperfeiçoamento ou ampliação de abrangência.

A análise demonstra que governos diferentes, com suporte parlamentar diverso, promoveram, com decisiva participação do Poder Legislativo, radical mudança nos mecanismos de financiamento da educação pública, implantando procedimentos redistributivos de recursos e envolvendo o conjunto das três esferas da federação brasileira. Estas iniciativas configuram inovação nas políticas públicas educacionais, estabelecendo novo padrão de financiamento. No campo da avaliação da educação superior, também foram introduzidas normas e procedimentos inovadores, com significativa atuação do Congresso Nacional. Espera-se assim que este estudo contribua para o melhor entendimento acerca do papel do Poder Legislativo na definição das políticas educacionais no País.

1 O TEMA, A ABORDAGEM TEÓRICA E O PLANO DE TRABALHO

Este trabalho versa sobre o papel do Poder Legislativo no campo das políticas públicas em educação. Ele persegue duas linhas básicas. Na primeira, propõe-se a analisar a contribuição do Poder Legislativo na definição de tais políticas, em um determinado período de tempo, de 1995 a 2007. Em alguns casos, o estudo avança até 2010. Na segunda linha, discute como, no âmbito deste Poder, constrói-se essa contribuição.

O principal foco é o estudo do comportamento legislativo e suas determinações, no contexto da Câmara dos Deputados, no que diz respeito às definições normativas das políticas públicas educacionais. Essa Casa Legislativa é aqui tomada como um espaço em que se moldam tais políticas, considerando, por um lado, as normas que regulam a atividade legislativa e, por outro, que a intervenção legislativa dos partidos e dos parlamentares individualmente obedece a motivações de diferentes ordens. Dessa forma, as variáveis explicativas incluem tanto fatores de ordem institucional, como fatores relacionados aos interesses, ideologias e vínculos sociais dos legisladores.

O estudo contempla principalmente três legislaturas: 1995-99, 1999-2003 e 2003-07. Na discussão das leis e dos estudos de caso, como se verá a seguir, também se considera a legislatura iniciada em 2007, até o primeiro semestre de 2010. Se o período parece longo, é indispensável cumpri-lo por duas razões básicas. Em primeiro lugar, porque se trata de um período em que se verificaram importantes modificações na política da educação. No seu início, foi aprovada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, dando ensejo, nos anos subsequentes, a significativa ação legislativa nessa área, em termos quantitativos e de diversidade temática. Em segundo lugar, da segunda para a terceira legislatura consideradas, houve mudança de Presidente da República (de Fernando Henrique Cardoso para Luiz Inácio Lula da Silva), de posição dos partidos políticos em relação ao Poder Executivo e recomposição de alianças políticas de sustentação do governo. O reflexo dessa mudança nas ações legislativas na área de educação, especialmente nos campos do seu financiamento e da sua avaliação, constitui uma das principais dimensões examinadas no presente estudo.

1.1 Situando o tema

O Poder Legislativo cumpre diferentes funções nas modernas democracias. Podem ser mencionadas: a função legislativa, isto é, a de elaboração das leis; a de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo; a função administrativa, relacionada à sua gestão interna; e a função mobilizadora, de articulação com a sociedade.

No exercício de sua função propriamente legislativa, cabe ao Legislativo a formulação, a discussão e a aprovação de normas que regulam a vida da sociedade em todas as dimensões e definem os contornos ou limites dentre os quais devem ser estabelecidas e implementadas as políticas públicas.

Para a compreensão do papel efetivo desempenhado pelo Legislativo e, por consequência, para o entendimento das atividades que, no âmbito desse Poder, dão suporte à sua função legislativa, *stricto sensu*, constitui requisito indispensável analisar a natureza e o conteúdo das iniciativas legislativas e identificar os processos que determinam a aprovação das normas legais, especialmente as mediações que transitam por intermédio dos partidos políticos e as formas com que se manifestam no âmbito do processo legislativo.

Certamente a discussão e a análise do papel do Poder Legislativo e do impacto do exercício de suas atribuições não podem ser feitas de modo isolado, na medida em que sua relação com os demais Poderes, em particular o Executivo, e com os diversos segmentos da sociedade delimitam contornos e possibilidades de ação e de resultados. No entanto, o estudo criterioso do que ocorre no interior do Poder Legislativo, levando em conta as determinações oriundas das mencionadas relações e das próprias características com que se organiza institucionalmente esse Poder, constitui relevante objeto de estudo, largamente trabalhado no âmbito da Ciência Política.

Este trabalho adota essa perspectiva de análise, tendo por foco uma área específica de políticas públicas. Seu principal interesse é o estudo do comportamento legislativo, no âmbito da Câmara dos Deputados, no que diz respeito às definições normativas de uma determinada política pública, a da educação. Esta, além de fundamental para a cidadania e para o desenvolvimento do País, constitui campo no qual são muitas as iniciativas legislativas apresentadas por parlamentares¹. É, portanto, de interesse aprofundar o estudo do que subjaz a

¹ Nas três primeiras legislaturas consideradas neste trabalho, a proporção de projetos de lei com tema claramente voltado para a educação, em relação ao conjunto de projetos de lei apresentados à apreciação da Câmara dos Deputados, foi de 9% na primeira (1995-99) e na terceira (2003-07) legislaturas e de 7% na segunda (1999-2003). Na ordem cronológica, os números absolutos foram: na primeira legislatura, 429 em 4.910 projetos; na segunda, 516 em 7.514 projetos; na terceira, 690 em 7.711 projetos. Face à diversidade e número de temas possíveis para projetos de lei, certamente superior a dez, estes percentuais são bastante significativos.

essas iniciativas na área educacional, desde a motivação para sua apresentação, o processo de discussão e emendamento até os resultados das votações.

1.2 Revendo a literatura

A literatura brasileira, no campo da Ciência Política, apresenta amplo e diversificado elenco de trabalhos sobre o sistema eleitoral, sistema partidário, a identidade dos partidos políticos, processos decisórios e temas dessa natureza. Estudos voltados para composição partidária, perfil ideológico, resultados eleitorais, movimentação interpartidária, representação partidária e federalismo, perfil sócio-profissional das bancadas configuram uma sólida e variada bibliografia sobre o assunto.

Há também trabalhos significativos sobre a produção legislativa, o perfil da agenda dos Poderes Públicos e o comportamento legislativo. Três estudos podem ser tomados como exemplos. Figueiredo e Limongi (1996) evidenciam a ênfase no campo social da produção legal com origem no próprio Legislativo. Amorim Neto e Santos (2002), nesse particular, confirmam as conclusões dos primeiros. Em ambos os casos, aponta-se a tendência a um caráter mais universalista das iniciativas legislativas dos parlamentares, sem deixar de considerar a existência de certo “paroquialismo” associado a padrões de dominância e concentração de votação. Discutindo tais análises, Carvalho (2003), reconhecendo o significado dessas conclusões, afirma que também a perspectiva distributivista encontra espaço na explicação do comportamento legislativo no Brasil.

No entanto, são pouco numerosos os estudos que contemplam o comportamento legislativo e a atuação partidária, dentro do processo legislativo, em relação a temas específicos de políticas públicas. O estudo sistemático dos processos que dão origem às normas que regem essas políticas ainda oferece muito espaço para pesquisas de interesse.

Dentre os trabalhos que se voltam para esse recorte temático, pode ser citado o de Lemos (2001) sobre as características das escolhas dos parlamentares brasileiros nas áreas de educação e saúde, no período de 1988 a 1994. A pesquisa analisou a motivação ou efeito da iniciativa parlamentar (se voltada para a concessão de benefícios concentrados ou difusos) e sua relação com filiação partidária e origem regional. O enfoque metodológico, a partir do modelo da escolha racional, é neo-institucionalista, testando hipóteses de natureza distributivista.

Nesse estudo, Lemos demonstrou que os parlamentares tenderam a apresentar maior número de projetos que promoviam benefícios difusos para toda a sociedade, não obstante também tenham oferecido, independentemente da sua orientação político-ideológica, propostas de cunho concentrador de benefícios. Desse modo, a autora concluiu que, no período analisado, nas áreas de educação e saúde, o Congresso atuou como espaço difusor de benefícios e não concentrador. Entre as razões apresentadas para esse perfil de iniciativa legislativa, foi listado o fato de contribuir para a formação de uma imagem altruísta dos parlamentares, favorável à sua reeleição. Como mencionou Lemos, as próprias condições de organização e funcionamento do Poder Legislativo brasileiro tornam reduzidas as chances de iniciativas individuais particularistas serem aprovadas. Isto se comprova pelos baixos índices de aprovação e transformação em norma jurídica, de projetos de autoria dos parlamentares.

Estas conclusões contrariaram o senso comum e mesmo as posições defendidas em vários estudos. Como bem apontou Ricci (2003), diversos autores propugnaram que, no caso brasileiro, a conexão eleitoral levaria a que fosse modesto o número de projetos, de iniciativa parlamentar, voltados para questões fundamentais das políticas públicas (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Mainwaring, 1999; Ames, 2003). Assim escreveu Ricci:

Os fundamentos explicativos dessa atitude encontrar-se-iam no sistema eleitoral e partidário. O predomínio das campanhas eleitorais personalizadas para a Câmara (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997; Ames, 1995a; 1995b), a incapacidade dos líderes partidários de selecionar os candidatos (Mainwaring, 1999; Ames, 2001) e impor a disciplina durante as decisões no Congresso (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997), a descentralização do sistema político, sobretudo quando pensada com relação à estrutura federativa (Ames, 1995a; Samuels, 2000), e a competição intrapartidária incentivariam o ‘voto pessoal’. Isso implica que todo entendimento que diga respeito à legislação é obstinadamente caracterizado pela ressalva de que as normas produzidas pelo Legislativo são secundárias e de importância relativa, já que repletas de concessões e vantagens particularistas. Nas palavras de Mainwaring (1999:284): ‘quando os legisladores são eleitos pelo voto pessoal, como é o caso do Brasil, eles se tornam devedores do distrito que os elegeu. Eles têm mais incentivos para atitudes paroquialistas que o presidente’. A posição de Barry Ames é ainda mais contundente: na vigência de um sistema eleitoral que produz um Legislativo dominado por partidos indisciplinados e cujos deputados estão interessados mais no próprio reduto eleitoral, o Congresso tenderá a ser ‘muito mais voltado para a produção de políticas paroquialistas que para a produção de leis cujo conteúdo tenha um objetivo realmente nacional’ (Ames, 2001:159). (RICCI, 2003, p. 702-03).

Ao concluir seu estudo, Ricci afirmou que é enganosa a posição de que os congressistas tendem a produzir iniciativas de cunho meramente paroquial ou particularista. Ao contrário, a tendência é a de oferecer propostas de cunho normativo mais geral e seccional e, em menor escala, mas ainda de modo relevante, projetos distributivos de ampla abrangência. As características do sistema eleitoral brasileiro e o modo de organização e funcionamento do Poder Legislativo seriam os principais determinantes desse perfil mais geral das iniciativas legislativas dos parlamentares. Para o autor,

os congressistas produzem uma legislação de cunho difuso devido aos incentivos eleitorais decorrentes de um sistema que combina representação proporcional em distritos com magnitude média e elevada e população numerosa.[...] a organização e o estilo dos trabalhos legislativos desestimulam a orientação particularista do congressista, que, ao investir na prática legislativa, concentra mais as suas energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas. (RICCI, 2003, p. 724).

Outro estudo, realizado por Ricci e Lemos (2004), utilizando idêntico enfoque metodológico, examinou a relação entre produção legislativa e as preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, no período de 1991 a 2003. Além de se concentrar em uma determinada arena (uma comissão de mérito), o estudo também examinou a relação do conteúdo das iniciativas parlamentares com a origem sócio-profissional dos deputados, se ligada à atividade agrícola ou não. As conclusões, similares às dos estudos mais recentes, apontaram a tendência de iniciativas legislativas que repercutem interesses espalhados em todo o território nacional, confirmando as hipóteses de que os parlamentares, em questões setoriais, no caso a questão agrícola, voltam-se para temas abrangentes, sendo residuais as propostas de impacto extremamente localizado ou paroquialista.

No campo específico da produção científica em educação, há poucos trabalhos situados na interseção com a ciência política. Duas teses de doutorado podem ser mencionadas. Gracindo (1994) estudou a relação entre partidos políticos e legislação educacional, na primeira metade do período de elaboração da lei de diretrizes e bases da educação nacional (1988 a 1992). Utilizando referencial de inspiração gramsciana, a autora discutiu a intervenção dos partidos políticos, por meio de emendas, na discussão e aprovação dos dispositivos referentes ao ensino fundamental nessa lei. Identificou, de acordo com seu recorte teórico, o projeto político-educacional de cada partido e comparou-o com a realidade existente na educação brasileira. Dessa análise resultou a classificação dos partidos políticos em três categorias: partidos conservadores (manutenção da realidade, presente nos projetos dos partidos em geral considerados de direita no espectro-político ideológico); partidos mudancistas (mudanças superficiais, sem alterar o fundamento das políticas educacionais e a manutenção das estruturas sociais; aqui foram inseridos os partidos de centro); e partidos transformadores (mudanças radicais nas políticas educacionais, projetando a transformação da sociedade; nesse grupo foram inseridos os partidos de esquerda).

Oliveira (2005) investigou o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas de financiamento da educação. Analisou mais de quinhentas proposições sobre matéria educacional apresentadas na Câmara dos Deputados nas 50ª e 51ª legislaturas (1995 a 2003) e concluiu que, em geral, só têm curso e aprovação final aquelas oriundas do Poder Executivo.

Para a autora,

o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais, assim, é secundário em relação ao do Executivo. Atua como ratificador das políticas educacionais formuladas pelo Executivo e como formulador de regras acessórias e subordinadas a essas políticas. (OLIVEIRA, 2005, p.187).

Examinando o conteúdo e o curso de 99 proposições, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, no período de fevereiro de 2000 a janeiro de 2003, e sua articulação com o Plano Nacional de Educação, Abicalil (2007), entre suas conclusões, escreveu:

De maneira avassaladora, também, a pesquisa revela o baixo aproveitamento dos Projetos originários da iniciativa Parlamentar (da Câmara e do Senado) na complicada relação entre os Poderes de Estado, no Brasil. O volume de Projetos arquivados é flagrantemente denunciador da fragilidade da ação parlamentar, na mudança e no aperfeiçoamento da legislação definidora da política educacional. (ABICALIL, 2007, p. 200).

A literatura em geral atribui um papel relativamente modesto ou secundário ao Poder Legislativo na definição de tais políticas públicas, buscando evidenciar que, em geral, é o Poder Executivo que detém o poder de agenda com relação a questões fundamentais. Os dados disponíveis sugerem que, de fato, a iniciativa de apresentação de normas sobre essas questões geralmente parte do Poder Executivo.

Um dos principais argumentos reside no fato de que, das proposições efetivamente transformadas em lei, a quase totalidade tem origem no Poder Executivo. Os estudos dão importância considerável, na análise das relações de poder no processo legislativo, ao número de projetos de lei aprovados. Amorim e Santos (2003), por exemplo, concluíram que o Congresso Brasileiro tem papel menos importante no processo legislativo porque delegaria ao Poder Executivo ampla autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas nacionais. Isto se expressaria na quantidade de projetos de lei apresentados pelo Presidente da República e aprovados pelo Poder Legislativo, em contraste com o número de projetos convertidos em lei, de autoria dos próprios parlamentares.

Os estudos em Ciência Política, no Brasil, tendem assim a enfatizar o poder do Presidente da República na definição da agenda legislativa. Recolhendo as normas constitucionais relativas às atribuições dos Poderes da República, apontam os inúmeros instrumentos ou mecanismos de que o Poder Executivo dispõe para impor sua agenda ao Poder Legislativo: o poder de iniciativa em quase todas as matérias; o poder de iniciativa exclusiva em determinadas matérias; a edição de medidas provisórias e os reflexos de sua tramitação sobre os demais trabalhos legislativos; o pedido de urgência constitucional para apreciação de seus projetos, que também tem suas conseqüências sobre o conjunto das

atividades do Congresso Nacional; e o poder de veto que, quando exercido sobre alguma proposição, raramente é derrubado pelo Poder Legislativo.

Destaca-se ainda que as prerrogativas legislativas do Poder Executivo e a organização institucional do próprio Poder Legislativo, conferindo significativo controle da pauta de votações ao Presidente das duas Casas Legislativas e aos líderes partidários, e a tramitação diferenciada para os projetos apresentados pelo Presidente da República, limitam significativamente as chances de êxito das iniciativas individuais dos parlamentares. Como afirmaram Figueiredo e Limongi (1999),

o controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. [...] Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista. [...] Os dados arrolados demonstram que, sob a Constituição de 1988, o Executivo se constituiu no principal legislador de jure e de fato. O principal argumento é que essa preponderância legislativa do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – o timing e o conteúdo – dos trabalhos legislativos. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 10-11).

Pereira e Mueller (2000) retomaram o mesmo argumento:

Dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo: primeiro, o poder de legislar garantido ao presidente pela Constituição; e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. (PEREIRA E MUELLER, 2000, p.46).

As comprovações empíricas dessa tese normalmente se voltam para a análise da origem das leis publicadas em determinado período de tempo, comparando as iniciativas propostas pelo Presidente da República e as apresentadas por parlamentares. Quase sempre a comparação resulta em números expressivamente favoráveis às proposições oriundas do Poder Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 105)

Diniz e Praça (2004) escreveram, comentando as prerrogativas legislativas do Poder Executivo no País:

Qual o resultado dessas prerrogativas sobre a produção legislativa? A exemplo do que acontece nas outras esferas de governo, a produção legislativa no âmbito federal é amplamente dominada pelo Executivo. 80% da produção de leis no país entre 1989-2002, têm sua origem naquele Poder, apesar do Legislativo apresentar um volume muito maior de propostas. (DINIZ E PRAÇA, 2004, p.33).

Discutindo o mesmo tema, Carvalho (2003) assinalou:

Amorim Neto e Santos (2002) dão prosseguimento à pesquisa de Lemos (2001) e analisam a abrangência da produção legislativa dos deputados entre 1985 e 1999, se nacional, setorial ou local. Inicialmente, observam, como já haviam detectado Figueiredo e Limongi (1996) que a agenda própria do Legislativo concentra-se na área social, agenda, vale notar, com poder de implementação decrescente, haja vista o fato de que somente 14% das leis aprovadas de 1989 a 1998 foram de iniciativa individual dos deputados. (CARVALHO, 2003, p.53).

Resumidamente, uma larga parte da literatura consagra as seguintes questões:

a) o Presidente da República, face às atribuições que lhe são conferidas pela Constituição Federal, detém extraordinário poder de agenda legislativa;

b) as normas de tramitação, bem como os poderes atribuídos aos Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional e aos líderes partidários, privilegiam a aprovação das proposições originárias do Poder Executivo e limitam a ação legislativa dos parlamentares individuais (apresentação de projetos e de emendas);

c) a esmagadora proporção das normas jurídicas publicadas a cada ano, oriundas de propostas do Presidente da República, comprovam as duas afirmações anteriores.

Além dessas características, a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil recebeu leituras adicionais diferenciadas por parte de autores como Mainwaring (1999) e Ames (2003). Este último não encontrou razões para afirmar a preponderância do Poder Executivo e qualquer protagonismo do Poder Legislativo para a implementação de políticas públicas inovadoras ou renovadoras.

No Congresso, poucos parlamentares se opõem às propostas por razões programáticas ou por pressão do eleitorado. E, apesar, disso, os projetos raramente saem incólumes do processo legislativo. Muitos, sem qualquer chance de aprovação, jamais chegam às portas do Congresso. Outros morrem nas comissões. Alguns acabam sendo aprovados, mas a demora na decisão e concessões de substância minam seu impacto. Raramente o Executivo pode evitar o alto preço a pagar, em benefícios clientelistas e patronagem, para obter apoio parlamentar.[...] O Congresso tem sido fraco demais para legislar por iniciativa de seus membros em questões de interesse nacional, tanto na fase atual da experiência democrática (iniciada em 1985) quanto nos períodos anteriores (de 1947 a 1964). (AMES, 2003, p.15 e 20).

Para Ames (2003), o sistema político brasileiro tem excesso de *veto players*, impedindo a aprovação de legislação inovadora:

Meu argumento é que o surgimento de um grande número desses atores cruciais é inerente à estrutura institucional brasileira. Em consequência disso, o poder central tem enorme dificuldade para introduzir políticas inovadoras. (AMES, 2003, p.29).

Há, porém, trabalhos que indicam conclusões diferenciadas. Cruz (2009) mencionou que os estudos normalmente se dedicam a discutir o resultado final, isto é, se determinada proposição, uma vez apresentada, tornou-se lei. São escassas as pesquisas que buscam analisar, em detalhe, o que de fato acontece com cada uma dessas proposições durante sua tramitação dentro do Poder Legislativo.

O estudo realizado por Cruz destacou que, não obstante a veracidade dos dados encontrados nos trabalhos referidos, a intervenção do Poder Legislativo no conteúdo dos textos aprovados é expressiva. Suas análises, considerando a quantidade de emendas oferecidas pelos parlamentares e de substitutivos aprovados em lugar dos textos originais dos

projetos encaminhados pelo Poder Executivo, chegaram a conclusões que dão colorido diferente aos estudos anteriormente realizados. De fato, assim escreveu a autora:

As análises levam às seguintes conclusões: os parlamentares propõem e alteram a maioria dos textos dos projetos de lei enviados pelo Executivo; tanto se aprovam emendas nos projetos que tramitam pelo Plenário, como nos que são apreciados apenas pelas comissões; a CD faz mais alterações nos projetos do que o SF; a urgência não impede os parlamentares de sugerirem mudanças nos projetos do Executivo; os relatores tem papel fundamental no processo de emendamento das proposições; os Presidentes da CD e do SF, bem como os líderes de partidos políticos, também são figuras marcantes quando se fala das modificações promovidas nos textos dos projetos. (CRUZ, 2009, p. 12).

As conclusões da autora apontaram na mesma direção daquelas oferecidas por Tavares de Almeida e Moya (1997). Discutindo as políticas de reforma do Estado, no tocante às privatizações, nos anos 90, esses autores afirmaram:

No caso da política de privatizações, não cabe a menor dúvida de que o Executivo não apenas constituiu a força propulsora do processo, como foi basicamente sua a responsabilidade pela concepção do programa que, com cautela, vem reduzindo a participação direta do Estado na produção de bens e prestação de serviços públicos. O Congresso atuou sobre uma pauta que não foi por ele definida. Mas sua atuação não foi irrelevante. Todo o arcabouço legal da política de privatização foi discutido e negociado no Legislativo. De todo modo, não cabe responsabilizar o Congresso pelo ritmo lento com que o Estado vem se desfazendo de suas empresas. Até agora, o Parlamento não constituiu obstáculo à realização desse capítulo da reforma econômica. Finalmente, apesar das já citadas vantagens do Executivo, a explicação do comportamento do Legislativo nesse processo não pode ser buscada na sua subordinação aos ditames de outro poder. (TAVARES DE ALMEIDA E MOYA, 1997, p.130).

Outra importante contribuição pode ser encontrada no trabalho de Diniz (2005), que analisou sucesso e o fracasso na aprovação de agendas governamentais, com relação a outra área de política pública, a trabalhista. Ao fazer uma revisão da literatura, referiu-se à existência de dois enfoques analíticos principais: um centrado na Presidência (Neustadt, 1960) e outro centrado no sistema político (Cameron, 2000; Jones, 1994; Peterson, 2003). Com relação ao Legislativo, a autora escreveu que, na primeira perspectiva:

O Legislativo é avaliado basicamente em duas únicas dimensões: se seus membros apoiam ou não as ações do presidente; ou se os interesses localizados representados pelos congressistas predominam sobre os nacionais. O Legislativo nunca é visto como uma instituição apropriada para apresentar soluções às grandes questões sociais ou econômicas. (DINIZ, 2005, p.334).

Com relação ao segundo enfoque, a autora afirmou:

A Perspectiva Centrada no Sistema Político, por sua vez, sugere que a Presidência e o Congresso operam em uma arena (legislativa), cuja fronteira é circunscrita tanto pelo Congresso quanto pela Presidência. As duas instituições funcionariam de forma articulada, e o desempenho do presidente seria decorrente de um jogo estratégico, no qual o resultado legislativo final seria estruturado, em grande parte, pelas escolhas feitas pelo governo. Suas consequências seriam totalmente calibradas pela Presidência através de consultas ou períodos de julgamentos de reações antecipadas. (DINIZ, 2005, p.335).

Em suas conclusões, Diniz mencionou:

Este artigo revelou que sucesso e fracasso da agenda presidencial não podem ser medidos apenas pela indicação do trâmite final da proposição. Se assim o fosse, a conclusão seria que os quatro últimos presidentes não implementaram sua agenda em face de um Legislativo

hostil e pouco disposto a cooperar. O esforço aqui foi o de demonstrar que enviar projetos é parte de uma estratégia e que – não necessariamente – aprovar é o objetivo primordial. Assim, as aparentes derrotas dos presidentes devem ser vistas nesse contexto. [...] O acompanhamento da tramitação das proposições demonstrou que o processo decisório, pelo menos no campo da legislação social do trabalho, foi bem mais institucionalizado do que às vezes se assume. O Executivo conseguiu aprovar parte de sua agenda, não porque se valeu de poderes discricionários, mas porque houve uma clara articulação nas relações entre a Presidência e sua base parlamentar de apoio. No entanto, a cooperação foi, em grande medida, condicionada à área temática abordada pelas propostas. (DINIZ, 2005, p. 361-62).

Os três últimos trabalhos mencionados reforçaram a perspectiva de existência de institucionalização do processo decisório que leva à aprovação das leis e evidenciaram a atuação do Poder Legislativo nesse contexto, articulando-se ou mesmo contrapondo-se ao Poder Executivo, porém sem rompimento de equilíbrio da governabilidade e sem constituir obstáculo à implementação de políticas inovadoras.

Mesmo em áreas de políticas públicas em que se verifica a delegação, quando não a abdicação, do poder decisório, como é o caso do comércio exterior, os estudiosos vem afirmando a importância de reconfiguração da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, reforçando o papel deste último. Como afirmam, por exemplo, Lima e Santos (2001),

Enfim, as noções de credibilidade, estabilidade e poder de barganha servem para mostrar que a sugestão de aumentar a participação do Congresso no processo decisório em política de comércio exterior não é anacrônica, muito menos levaria a *policy outcomes* ineficientes. Pelo contrário, a montagem de um sistema eficiente de delegação congressual possui a dupla virtude de por um lado, contribuir para o sistema de freios e contrapesos do presidencialismo brasileiro e, de outro, aumentar as perspectivas de eficácia de política tão fundamental para o destino do país no mundo globalizado. (LIMA e SANTOS, 2001, p. 147)

O estudo aqui proposto segue caminho semelhante, com algumas diferenciações. Em primeiro lugar, discute essa dinâmica no âmbito da área de políticas públicas educacionais. Em segundo lugar, além de verificar se as proposições sofreram alteração, ao longo da sua tramitação, considera o conteúdo dessas alterações, contrastando-as com as propostas originalmente apresentadas. Em terceiro lugar, aprofunda a análise dos processos de discussão e votação das proposições, contemplando o comportamento dos partidos políticos, sua relação com o Poder Executivo (se na situação ou na oposição), a influência de atores públicos e privados nas emendas apresentadas e nas matérias aprovadas, entre outros fatores.

As perguntas que se buscou responder são referentes ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo na definição dos contornos legais das políticas públicas em educação. Existe de fato espaço para que esse Poder interfira nessa definição? Ou o Poder Executivo é o grande artífice dessas políticas? Se há intervenção, ela se dá em que direção? Em consonância com o que propõe o Poder Executivo ou em divergência? No sentido do interesse público ou

de interesses particularistas? O Congresso Nacional colabora ou dificulta a implementação de políticas públicas inovadoras no campo da educação?

É preciso levar em conta que as respostas a estas indagações podem sofrer variações em função da posição dos partidos políticos em relação ao Poder Executivo. Nesse sentido, cabe considerar o que ocorre, por exemplo, quando há alternância dos partidos políticos no poder. Há diferenças em relação aos períodos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e de Luiz Inácio Lula da Silva (PT)?

Este trabalho evidencia que há uma relevante intervenção do Poder Legislativo na definição de normas que regulam as políticas públicas educacionais. Se quase não exerce papel originário de sua concepção, o Congresso Nacional intervém significativamente na sua definição última, por meio dos mecanismos de emendamento e negociação. Muitas vezes o conteúdo da lei afinal aprovada é substancialmente distinto do projeto originalmente encaminhado. O grau de intervenção do Poder Legislativo na revisão de propostas de emenda constitucional, projetos e medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, por exemplo, é bastante elevado. É importante, pois, estudar a natureza, o perfil e o volume dessas intervenções, os processos pelos quais se realizam e os fatores que os determinam. Isto certamente pode enriquecer as análises que se voltam para o estudo da produção legal com base no Poder de origem das proposições.

As análises feitas demonstram que a precedência na iniciativa não significa que as propostas originalmente oriundas do Poder Executivo não sofram, ao longo do processo legislativo, modificações de peso, promovendo redirecionamentos, bloqueando determinadas propostas (especialmente as que poderiam reduzir direitos sociais inscritos na Constituição de 1988) e introduzindo novos encaminhamentos. A discussão desta questão implicou considerar as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, especialmente as alianças de sustentação e, desse modo, a ação parlamentar vista pelo prisma dos partidos políticos.

Cabe destacar também um importante fator que se manifesta no campo da educação e que este estudo considera ao analisar a trajetória de uma proposição, até se transformar, ou não, em lei. Nas últimas legislaturas, tem-se observado uma tendência a instituir e regular, em lei, programas de governo na área educacional, embora não fosse necessário fazê-lo. Tais programas, na realidade, situam-se na esfera de competência do Poder Executivo e, dadas as disposições constitucionais que impõem sua previsão na legislação orçamentária, não poderiam ser objeto de projeto isolado de iniciativa parlamentar. Proposições com tal conteúdo são em geral aprovadas e transformadas em lei. Representam uma nova forma de interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, dando a este um novo espaço de

intervenção, anteriormente inexistente, e que *a fortiori* não seria preciso criar, embora esta possa ser uma estratégia para assegurar a permanência e estabilidade desses programas.²

Por outro lado, como já mencionado, é volumosa a ação legislativa no campo da educação. A quantidade de projetos apresentados pelos parlamentares é expressiva, mesmo sabendo que a quase totalidade dessas proposições termina seu curso no arquivo. No entanto, ao longo do tempo, este é um fenômeno recorrente e, mais do que isto, o número de projetos sobre matéria educacional vem crescendo na mesma proporção em que tem se elevado o número total de proposições desse tipo apresentadas à Câmara dos Deputados. Esta constatação sugere que a existência desses projetos cumpre papel determinado no ambiente da política parlamentar. Faz sentido, portanto, o estudo explicativo dos determinantes dessa dimensão do comportamento legislativo, identificando motivações e efeitos esperados. Se as propostas não se transformam em contornos normativos efetivos de políticas públicas, a sua permanente e contínua apresentação seguramente tem finalidades de política que importa desvendar, identificando prioridades, interesses defendidos, tomadas de posição, reflexos de movimentos e conflitos na sociedade em relação a dado tema de interesse público e assim por diante. A apresentação desses projetos tem funções que merecem ser conhecidas, para o entendimento do comportamento legislativo do parlamentar brasileiro e, por extensão, do próprio funcionamento da Câmara dos Deputados e sua relação com a sociedade.

Neste sentido, este trabalho examinou o conteúdo das proposições, sua autoria, a filiação partidária dos parlamentares e sua posição em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição). Buscou verificar a existência de diferenças entre o que apresentaram os parlamentares da situação e os da oposição. Analisou o objetivo ou impacto esperado das proposições apresentadas: benefícios concentrados para uma determinada base eleitoral? Atendimento ou vocalização de interesses de grupos específicos? Iniciativas abrangentes de políticas públicas? Posicionamento político em relação a iniciativas do Poder Executivo ou em relação a questões de amplo interesse público?³

² Citem-se alguns exemplos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE.

³ Um exemplo, dentre outros examinados neste estudo, evidencia como o número e o conteúdo dos projetos apresentados pelos parlamentares cumprem um papel político importante, especialmente de relação com as bases eleitorais, independentemente de virem a ser aprovados. É o dos projetos relacionados à criação de escolas federais e universidades, sobre os quais a Comissão de Educação e Cultura tem posição denegatória firmada e que, ainda assim, seguem sendo rotineiramente apresentados.

1.3 Detalhando o tema

Analisar a contribuição do Poder Legislativo na definição das políticas públicas implica estudar as ações de própria iniciativa parlamentar e suas interações ou reações a iniciativas de outros Poderes ou instâncias.

Este trabalho partiu da convicção de que muitas questões, nesta vertente de pesquisa, são ainda merecedoras de consideração e análise mais sistemática. Entre elas, as seguintes: existem marcas de ação legislativa de determinado partido político em um dado campo de políticas públicas, como o da educação? As iniciativas correspondem a um posicionamento partidário ou traduzem iniciativas isoladas de parlamentares ligados à área da educação? Em que medida o perfil sócio-profissional das bancadas, especialmente dos segmentos ligados à educação, condiciona a ação legislativa, tanto na origem das propostas como na sua apreciação ou emendamento? A posição do partido político em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição) influi no conteúdo de sua ação legislativa com respeito à educação?

Ao buscar oferecer resposta a estas indagações, este trabalho pretende apresentar algumas contribuições, dentre as quais citam-se as cinco a seguir. Em primeiro lugar, favorecer o melhor entendimento de como se estabelecem as normas reguladoras das políticas públicas no País, no contexto do Poder Legislativo. Para tanto, buscou traçar o perfil da ação legislativa, sob a ótica individual e institucional, inclusive partidária, no campo educacional, tendo em vista a melhor compreensão da atuação das diferentes forças e interesses sociais na definição dessa área de políticas públicas. Procurou também desvelar as formas com que os diferentes segmentos organizados da sociedade, especialmente pela via dos partidos políticos, buscam estar presentes no Poder Legislativo a fim de fazer valer seus projetos políticos e seus interesses, de natureza corporativa ou não, no campo da educação. Com base nos dados reunidos, foram feitas também inferências sobre a consistência da regulação das políticas públicas na área da educação e coerência da ação partidária com respeito a essa matéria. E, no geral, foram reunidos elementos considerados relevantes para aprofundar a identificação da forma concreta de funcionamento da Câmara dos Deputados na apreciação de matérias de reconhecida importância social.

1.4 Premissas teóricas

Com relação ao comportamento legislativo, obras de autores reconhecidos fazem excelentes revisões ou sínteses das diferentes teorias. Entre eles, podem ser citados, na literatura norte-americana, Shepsle e Weingast (1995). Na literatura brasileira, uma das mais completas é a revisão feita por Carvalho (2003). Outra, mais recente, pode ser encontrada em Cintra e Lacombe (2007).

Este trabalho assume a premissa básica de que as motivações dos parlamentares com relação a uma determinada política pública, como a educação, podem ser entendidas a partir de um quadro referencial mais amplo, segundo o qual o comportamento legislativo obedece a uma racionalidade determinada, relacionada com o êxito político do próprio parlamentar, seus compromissos, seus ideais, sua visão de mundo e as interações com o contexto institucional (partidos políticos, o próprio Parlamento, etc.). São escolhas em que esses fatores pesam e são pesados, levando o parlamentar a agir segundo a combinação mais equilibrada ou adequada a satisfazer as demandas oriundas de cada um deles. Este pressuposto certamente se identifica com os fundamentos das teorias da escolha racional, razão pela qual este trabalho nelas busca meios e instrumentos para compreensão do seu objeto de interesse analítico.

Esta opção não ignorou as limitações que a perspectiva teórica escolhida apresenta. No entanto, ela vem sendo sistematicamente utilizada, com sucesso, para promover o entendimento da lógica de funcionamento do Poder Legislativo, com uma variedade importante de enfoques, como o distributivista, o partidário e o informacional.

Além disso, o estudo do comportamento legislativo vem, desde há muito, consolidando dimensões de análise importantes e que se encontram presentes nos estudos desenvolvidos no escopo da perspectiva adotada. De fato, ainda em um ambiente sistêmico-funcionalista ou behaviorista, Finer (1949), ao discutir as múltiplas dimensões do papel do legislador, já destacava que a análise do comportamento legislativo deveria considerar pelo menos quatro dimensões: o *scholar*, o político, o parlamentar e o membro do partido. Na primeira dimensão, trata-se do conhecimento necessário para sua atuação parlamentar; ainda que não seja especialista, ele pode aproveitar do intercâmbio de informações que ocorre no ambiente legislativo, particularmente dos “especialistas” e “filósofos” que certamente se fazem presentes nas bancadas. Na segunda dimensão, situam-se as relações que importam para a afirmação do político, aquelas que lhe asseguram poder e ganhos de troca, reconhecimento social, etc. Na terceira dimensão, tem-se o legislador submetido às regras do

processo legislativo e de funcionamento em geral do Parlamento. A quarta considera a vinculação partidária do parlamentar e os estímulos à sua atuação, conforme o seu partido esteja na situação ou na oposição.

Estas categorias não são muito diferentes daquelas presentes em estudos mais contemporâneos, formuladas em contexto teórico distinto, tais como as propostas por Fenno Jr. (1973), para as motivações da atuação parlamentar: reeleição ou carreira legislativa, influência dentro do Parlamento e realização de boa política pública.

Centrado na motivação eleitoral como principal determinante do comportamento legislativo, Mayhew (2004) aporta categorias utilizadas neste estudo para descrever a atividade do parlamentar. São elas: a publicidade, o *credit claiming* e a tomada de posição.

Também afirmando a reeleição como a principal meta do legislador, Arnold (1990), dentro da perspectiva da escolha racional, destaca que o comportamento legislativo é parcialmente determinado pelas lideranças de coalizões, pelas expectativas em relação ao comportamento dos eleitores nas próximas eleições e por certo grau de liberdade de ação. Seu trabalho oferece inegável contribuição para o entendimento da lógica da ação parlamentar. As categorias mencionadas encontram-se presentes nas análises feitas neste estudo. A adoção destas múltiplas dimensões do comportamento legislativo, no contexto brasileiro, não constitui novidade, como pode ser constatado, por exemplo, em Santos (1997), que trabalha com as categorias de impacto eleitoral, dimensão ideológica e qualidade da política pública produzida.

Para o tema em discussão, sobretudo com relação ao impacto social da legislação educacional, é também relevante considerar a diferenciação feita por Arnold (1990) nos públicos afetados pelas medidas legislativas. A distinção entre “público atento” e “público não-atento”, relativa à posição dos cidadãos quanto à solução de dilemas específicos de políticas públicas, é importante para o entendimento da natureza das iniciativas legislativas em matéria educacional e dos resultados, isto é, o que é efetivamente transformado em lei. Com relação à diversidade de temas tratados no campo da educação, há questões que interessam a públicos organizados, capazes de manifestar suas posições e de influenciar a agenda legislativa, o que se evidencia nos conteúdos das proposições apresentadas. É o caso das iniciativas voltadas para o financiamento da educação superior, que atingem segmentos específicos e bem delimitados, com razoável poder de pressão no âmbito do Poder Legislativo. Questões mais amplas, de interesse geral para a educação da população como um todo, são, por sua vez, objeto de atuação por parte de segmentos organizados da comunidade educacional (associações de educadores, sindicatos e similares). Metodologicamente, o

comportamento dos parlamentares pode ser estudado tendo em vista os benefícios difusos que derivam de boa parte da legislação educacional e de acordo com o fato de seu impacto ser ou não evidenciado para parcela significativa do público atingido.

De acordo com a categorização teórica proposta por Hall e Taylor (2003), pode ser dito que este estudo buscou inspiração na perspectiva (neo) institucionalista e, dentro desta, no enfoque da escolha racional. A premissa adotada foi a de que o comportamento legislativo se apresenta multifacetado, com dimensões que se revelam pelas três vertentes teóricas desse enfoque, isto é, por análises distributivistas, partidárias e informacionais. O trabalho procurou identificar evidências, no comportamento legislativo, de manifestações das diversas dimensões contempladas, separada ou diferentemente, por tais vertentes. Isto se fez pela verificação de como se dá o processo de formulação normativa de uma dada política pública – a educacional – no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, considerando as iniciativas individuais dos parlamentares, sua relação com as respectivas vinculações partidárias e as interações com as propostas originárias do Poder Executivo, dentre outros. Identificou-se, desse modo, o tipo de comportamento predominante ou, pelo menos, quais são as condições que favorecem um ou outro tipo de comportamento.

Nessa direção, é ponderável o argumento apresentado por Shepsle e Weingast (1995), segundo o qual o surgimento de cada uma dessas teorias encontra ampla correspondência com diferentes configurações institucionais do Congresso norte-americano, ao longo do tempo. Há, pois, uma dimensão histórica que precisa ser levada em conta. O período contemplado neste estudo não apresenta modificações institucionais no Congresso brasileiro que ensejassem análises nessa direção. No entanto, é preciso considerar que as conclusões obtidas estarão sempre relacionadas a uma determinada forma de configuração institucional. Do mesmo modo, deve-se ter presente que as diferenças muitas vezes se entendem a partir do fato de que essas teorias pretendem explicar empiricamente dimensões distintas das instituições parlamentares.

A exemplo da posição adotada por Carvalho (2003), os contornos deste estudo sugerem que a ótica de análise deve considerar, como afirmam Shepsle e Weingast (1995), as contribuições das diferentes etapas históricas do estudo do comportamento legislativo. Trata-se de levar em conta que, no campo da ação legislativa, interagem diferentes fatores que podem ser identificados com alguma precisão. Se é razoável admitir que a reeleição ou o futuro político constitui motivação importante para a ação de um parlamentar, os estudos desenvolvidos até o momento evidenciam que esta não é a única ou nem sempre a variável primordial para a explicação dessa ação. A Câmara dos Deputados não é um espaço em que a

atividade parlamentar é preponderantemente individual, reagindo permanentemente a uma conexão direta com a sua base eleitoral, embora esta dimensão seja relevante para as análises feitas.

A importância da filiação partidária deve ser forçosamente considerada, tendo em vista o peso que os partidos políticos têm no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, inclusive nas regras de sua organização. Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (1996) já demonstraram que o comportamento parlamentar, no Brasil, apresenta um elevado grau de fidelidade partidária. Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) evidenciaram que, ao menos para as duas primeiras legislaturas examinadas neste estudo (1995-99 e 1999-2003), foi muito forte a disciplina partidária nas votações, por parte dos parlamentares filiados aos partidos que integravam a coalizão de suporte ao Presidente da República. Santos (2003) também constatou a importância dos partidos políticos na relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Assim sendo, parece claro que o funcionamento do Poder Legislativo brasileiro está longe de se caracterizar apenas pela ação individual dos parlamentares, embora suas iniciativas particulares cumpram determinadas funções que importa desvelar.

Ademais, a própria organização da Câmara dos Deputados compõe uma estrutura que favorece a especialização e dá às comissões (permanentes ou temporárias) um peso específico que precisa ser adequadamente considerado, em contraponto a uma excessiva sobrevalorização do que acontece no Plenário, mesmo no caso de proposições que obrigatoriamente devam ser a este submetidas, como as Medidas Provisórias e as Propostas de Emenda à Constituição. Neste particular, especialmente ao se discutir, por exemplo, o processo legislativo no âmbito das comissões, é indispensável levar em conta algumas das proposições apresentadas por Krehbiel (1991), particularmente com relação à importância da especialização parlamentar e à relevância da contribuição da comissão para a definição normativa das políticas educacionais.

Em resumo, o primeiro e mais amplo recorte do objeto deste estudo é o da política pública educacional. Adota-se a premissa de que, para sua formulação, na Câmara dos Deputados, concorre a multiplicidade de fatores ou elementos que as mencionadas perspectivas teóricas, dentro do enfoque da escolha racional, buscam analisar separada ou diferentemente.

1.5 Plano de trabalho

Os objetivos do presente estudo contemplaram a análise do processo de proposição, discussão e aprovação das propostas legislativas na área de educação e identificação dos fatores determinantes dessas iniciativas, considerando a sua relação com posicionamentos partidários no campo da educação ou no campo ideológico, e com a posição que os partidos tenham ocupado (ou estejam ocupando) em relação ao Poder Executivo, como partido de situação ou de oposição.

Em uma formulação ampla, considerando a literatura existente sobre o tema e alguma contribuição inovadora desse estudo, foram quatro as questões de estudo examinadas:

- a) o Poder Legislativo exerce significativo papel de intervenção na formulação das leis que regulam as políticas públicas educacionais, inclusive as inovadoras;
- b) as iniciativas legislativas, quando relacionadas a questões estruturantes da educação nacional, têm preponderantemente origem no Poder Executivo; são, porém, em geral objeto de amplo emendamento parlamentar, refletindo a ação de grupos de interesse de segmentos organizados da sociedade relacionados à educação ou a ela correlacionados;
- c) as iniciativas legislativas de origem parlamentar, na área da educação, em geral refletem interesses específicos de seus autores individuais, independentemente de sua vinculação partidária e da coloração ideológica do seu partido;
- d) a posição das bancadas partidárias nas votações relativas a questões estruturantes da educação nacional se altera, ao longo do tempo, em função de sua relação com o Poder Executivo (situação ou oposição).

Em cada um dos capítulos subseqüentes, essas questões são detalhadas em outras mais específicas. No capítulo 2, discutem-se as iniciativas legislativas (projetos de lei e propostas de emenda à Constituição) apresentadas pelos deputados, no período 1995-2007, correspondendo às duas legislaturas contemporâneas ao Governo Fernando Henrique Cardoso e à primeira do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Foram examinados 1.479 projetos de lei e 91 propostas de emenda à Constituição, referentes ao período fevereiro/1995 a dezembro/2006, levantados no Sistema de Informação Legislativa (SILEG) da Câmara dos Deputados, a partir do seu portal (www.camara.gov.br/atividade-legislativa). Um primeiro grande levantamento foi feito com base em três palavras-chaves: “educação”, “ensino” e “escola”. Um levantamento

complementar, que adicionou algumas poucas proposições, foi realizado com a palavra-chave “universidade”.

Para analisar o interesse legislativo dos parlamentares, as proposições foram consideradas segundo o tema educacional, de acordo com a seguinte classificação:

Tabela 1.1
Classificação temática

Tema	Conteúdo da proposição
Financiamento da Educação	Conceituação de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; vinculação de recursos públicos para manutenção e desenvolvimento do ensino; criação de fundos de recursos públicos; bolsas de estudos; crédito educativo; deduções em impostos das despesas educacionais; incentivos fiscais para investimentos em educação; gratuidade do ensino público.
Organização da Educação	Responsabilidades dos entes federados na oferta da educação escolar; planejamento e gestão de sistemas de ensino e de escolas; delimitação das etapas de ensino obrigatório; duração do ano letivo; acesso aos diferentes níveis de ensino; ações afirmativas em educação; avaliação da aprendizagem; avaliação da qualidade do ensino; representação estudantil; escolha de dirigentes de instituições públicas de ensino
Currículo escolar	Inserção de disciplinas e de atividades pedagógicas no currículo escolar
Criação de Escolas	Criação de escolas públicas federais (em geral, escolas técnicas de nível médio e de universidades).
Programas Suplementares	Programas de material didático, alimentação escolar, transporte escolar, assistência à saúde e moradia estudantil. Programas sociais relacionados à educação (bolsa-escola, bolsa-família)
Outros Temas	Datas comemorativas ligadas à área.

Quando necessário, os projetos foram considerados conforme sua relação com os dois grandes níveis da educação: a educação básica e educação superior. Alguns temas também foram discutidos em maior detalhe, de acordo com os subtemas neles inseridos, como foi o caso do financiamento da educação. Este procedimento foi adotado para analisar de modo mais preciso o interesse legislativo voltado para as grandes questões gerais ou o atendimento a demandas de públicos específicos, especialmente no nível da educação superior. Nesta, contrastaram-se as iniciativas mais relacionadas com a educação pública e aquelas ligadas ao setor particular do ensino.

Do lado dos determinantes (ou variáveis independentes) foram considerados os partidos políticos a que se vinculavam os parlamentares autores das proposições; a dimensão

das bancadas dos partidos; a orientação político-ideológica dos partidos (direita, centro e esquerda) e a posição dos partidos em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição). Nesse último caso, duas particularidades devem ser mencionadas: as análises se restringiram ao PSDB e ao PT, partidos dos dois últimos Presidentes da República; e as proposições examinadas se referiram a um período de tempo mais alongado, incorporando também três anos e meio da legislatura iniciada em 2007.

Nos capítulos 3 a 5, encontram-se três estudos de caso, relacionados a temas estruturantes das políticas educacionais e que foram objeto de intensa e importante atividade legislativa por iniciativa dos dois Presidentes da República. Os dois primeiros referem-se ao financiamento da educação, tema considerado pela história legislativa de duas importantes modificações ocorridas no período: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no governo de Fernando Henrique Cardoso, e seu sucedâneo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Em ambos os casos, foram examinados os conteúdos dos textos originais das propostas de emenda à Constituição e do projeto de lei ou medida provisória regulamentadores, das emendas apresentadas pelos parlamentares, dos textos propostos pelos relatores na Câmara e no Senado, dos textos aprovados e daqueles convertidos em norma jurídica, considerando os eventuais vetos do Presidente da República. As fontes de informação foram os sistemas de informação legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como as notas taquigráficas das audiências públicas realizadas nas duas Casas.

O terceiro estudo de caso contemplou a legislação sobre a avaliação da qualidade da educação superior. O tema foi objeto de sérios debates e embates no período, no âmbito do Poder Legislativo, com claros e diferenciados posicionamentos dos partidos políticos da situação e da oposição. No período de Fernando Henrique Cardoso, analisou-se uma medida provisória, sua tramitação legislativa, as emendas dos parlamentares, o texto do relator e o texto convertido na Lei nº 9.131, de 1995, que ficou conhecida como a lei que implantou o “Provão” (Exame Nacional de Cursos). No período de Luiz Inácio Lula da Silva, discutiu-se material legislativo similar, que resultou na Lei nº 10.861, de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

A análise desses casos também se justifica pela possibilidade de estudo do comportamento do Poder Legislativo em função dos respectivos graus de abrangência ou públicos afetados. De fato, o tema do financiamento se volta para a educação pública, afetando as finanças de todos os entes federados. O segundo tema, embora de abrangência

nacional, diz respeito especialmente ao segmento particular da educação superior, parcela majoritária do sistema federal de ensino. Esta configuração diferenciada da natureza e do impacto das matérias certamente tem implicações nas relações subjacentes aos seus processos de apreciação legislativa.

Na discussão dos casos, foram considerados o grau e o sentido da intervenção do Congresso Nacional nos textos legais a ele submetidos e naqueles finalmente aprovados; o volume e a natureza dos conteúdos das alterações propostas pelos parlamentares de acordo com os respectivos partidos políticos e a posição destes, com base aliada do Governo ou como oposição; a escolha dos relatores e seu papel; o comportamento desses partidos nas votações. Finalmente, comparou-se, com relação aos temas, a permanência ou a modificação do posicionamento dos parlamentares e dos partidos, conforme tenha se alterado sua relação com o Poder Executivo (situação ou oposição).

2 AS INICIATIVAS PARLAMENTARES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

Neste capítulo, são discutidas as iniciativas parlamentares relativas a dois tipos de proposição: projetos de lei e propostas de emendas constitucionais. Como já mencionado, é extremamente reduzido o número de projetos de lei de autoria de parlamentares que se transformam em norma jurídica. No entanto, tem crescido, ao longo do tempo, o volume de apresentação dessas proposições, inclusive na área da educação. Este fato implica reconhecer que esse comportamento parlamentar cumpre determinada função política que importa desvelar. Para tanto, é necessário analisar sistematicamente o conjunto desses projetos.

Nessa direção, são aqui estudadas algumas questões referentes à relação entre conteúdo da proposição e vinculação a partido político. O conteúdo da proposição é tratado sob a ótica do tema ou área de política educacional (por exemplo, organização da educação e financiamento da educação). O partido político é considerado quanto à dimensão da bancada, sua posição no espectro político-ideológico e em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição).

2.1 Níveis de análise

O objetivo de identificar diferenças de atuação dos partidos políticos com relação à educação pode ser perseguido de diversas formas, respondendo a indagações com graus variados de abrangência ou profundidade. Uma das formas mais simples é a de verificar, no âmbito de cada partido, quantos parlamentares apresentaram pelo menos um projeto de lei relacionado à área. Trata-se de uma primeira medida, bastante rudimentar. O aprofundamento da análise, em um segundo nível, implica considerar o teor das iniciativas legislativas, inclusive classificando-as de acordo com o impacto potencial da matéria tratada. Aqui com certeza se faz presente um grau de subjetividade bastante significativo, tanto na definição das categorias de classificação quanto na sua atribuição a cada projeto de lei. Mas a clareza no estabelecimento dos critérios de classificação, se não contorna o problema, ao menos permite identificar os procedimentos adotados para apresentação e análise dos resultados.

Um terceiro nível de análise pode considerar, no âmbito da Câmara dos Deputados, quantas dessas proposições seguiram seu curso integralmente nas comissões ou no plenário,

com aprovação, representando o reconhecimento da Casa sobre seu mérito. Finalmente, um quarto patamar leva a considerar se o projeto foi transformado em lei, significando o reconhecimento, pelos poderes constituídos, da relevância da matéria. Já se sabe de antemão, contudo, que a maioria das leis publicadas no período teve origem no Poder Executivo, o que limitaria significativamente a expressividade desse nível de análise. No entanto, na área educacional, uma particularidade no conteúdo das leis oferece oportunidade de conclusões diferenciadas, como se verá a seguir.

2.2 Questões de estudo

Algumas questões de estudo podem ser levantadas. Uma primeira é a de que, sendo a educação um tema de reconhecido apelo social e progressivamente inserido na agenda do debate público, com provável impacto eleitoral importante, o número de iniciativas legislativas na área é significativo. Em outras palavras, é elevado o número de deputados com algum tipo de iniciativa legislativa na área. Esta hipótese aponta na mesma direção de estudos que indicam uma predominância de iniciativas parlamentares no campo social.

Outra questão se refere à origem partidária das iniciativas. Admitindo-se que partidos com bancadas mais amplas tendem a oferecer resposta a um maior número de anseios dos eleitores, faz sentido examinar se eles apresentam maior proporção de parlamentares com iniciativas na área educacional. Esta análise também parece oportuna se levados em conta os fatos de que as questões educacionais podem ser importantes para a definição de conexões eleitorais e que a dimensão da bancada de algum modo favorece a formação de fóruns de debate mais institucionalizados sobre os diferentes temas de políticas públicas.

Uma terceira questão é a de verificar se a ação legislativa no campo educacional varia de acordo com a posição dos partidos no espectro político-ideológico. Cabe examinar se, de acordo com essa posição, existe diferença no interesse legislativo dos partidos em relação a temas mais estruturantes e de interesse coletivo, de um lado, e a iniciativas de interesse mais restrito ou de atendimento a grupos específicos, de outro.

A quarta questão se relaciona com o comportamento legislativo dos partidos políticos no campo educacional, de acordo com sua posição em relação ao Poder Executivo: situação ou oposição. Há mudança quando os partidos se alternam nessa posição? Em que direção?

Nas análises que se seguem, adota-se o cuidado de considerar os limites impostos pelo

fato de que a educação, embora extremamente importante, é um entre vários campos de políticas públicas. Talvez o estudo do agregado de iniciativas legislativas na área social pudesse produzir resultados diferentes. Isto, contudo, não diminui a relevância do estudo no campo específico da educação e das consequências que podem ser extraídas para o entendimento do processo legislativo de formulação de políticas públicas educacionais no País.

2.3 As iniciativas parlamentares em educação

Nesta seção, examina-se a relação entre número de projetos de lei apresentados pelos deputados e o tamanho das bancadas dos respectivos partidos políticos, sua orientação político-ideológica (direita, centro e esquerda) e sua posição em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição).

2.3.1 O tamanho das bancadas

A Tabela 2.1 informa que, no período das três legislaturas consideradas, passaram pela Casa 1.167 deputados, dos quais 449 (43% do total) apresentaram pelo menos um projeto de lei relacionado à educação. Este é um número bastante expressivo, considerando que se trata de um campo ou área em um vasto elenco de possibilidades de políticas públicas. Ele se coaduna com o fato, reconhecido, de que a educação é um tema com apelo junto à população ou, pelo menos, a importantes segmentos da sociedade.

Tabela 2.1

Número total de deputados e número de deputados autores de projetos de lei sobre educação, por partido político – 1995 – 2006

Partidos*	A. Total de deputados	B. Deputados com PL em educação	C= (B/A) x 100
Grandes			
PFL**	160	57	36
PMDB	203	77	38
PP	131	51	39
PSDB	165	72	44
PT	159	74	46
Subtotal	818	331	40
Médios			
PC do B	18	10	56
PDT	49	26	53
PPS	33	16	48
PR	59	28	48
PSB	61	27	44
PTB	85	36	42
Subtotal	305	143	47
Pequenos**	44	25	57
Total Geral	1167	499	43

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observações: (*) Os partidos encontram-se classificados por tamanho de bancada: grandes: com 100 ou mais deputados, no período; médios: com 20 a 99 deputados, agregando-se a estes o PC do B, apesar de ter contado apenas com 18; pequenos: com menos de 20 deputados.

(**) O Partido da Frente Liberal – PFL alterou sua denominação para Democratas no ano de 2007 (***) A categoria inclui os deputados do PSL, PTN, PHS, PSDC, PMN, PTC, PV, PSOL e os sem partido.

Tomando os cinco maiores partidos políticos, assim considerados aqueles com maior número de deputados durante o período, o percentual de parlamentares, dentro de cada bancada, que apresentaram algum projeto na área educacional, oscilou entre 36% (PFL) e 46% (PT), passando por 38% (PMDB), 39% (PP) e 44% (PSDB). Estas proporções não revelam diferenças significativas na intensidade da ação parlamentar dos partidos com relação à educação. Veja-se, por exemplo, a comparação entre PT, PSDB e PMDB. Embora os percentuais dos dois primeiros sejam aparentemente bem distintos do último, o número absoluto de deputados com projetos educacionais é muito próximo: 74, 77 e 72, respectivamente. Nesse bloco, está presente apenas um partido tradicionalmente situado na esquerda do espectro ideológico dos partidos, o PT. Em sua bancada, dentro do subconjunto dos grandes partidos, está o percentual mais elevado de deputados com projetos educacionais.

Considerando os partidos de menor porte, mas com bancada ainda expressiva (20 ou

mais deputados, incorporando, excepcionalmente, o PC do B, com 18), o comportamento parlamentar tem contorno diferenciado. Os percentuais são mais elevados, variando de 42% (PTB) a 56% (PC do B), passando por 44% (PSB), 48% (PPS e PR) e 53% (PDT). Esta diferença, porém, não pode ser atribuída ao porte da bancada, mas ao fato de que, nesta faixa, concentra-se número significativo de partidos de esquerda, que tendem a apresentar maior proporção de parlamentares com projetos na área educacional, como se demonstrará a seguir.

2.3.2 A orientação político-ideológica

Ficou claro que o tamanho da bancada não guarda relação com a proporção de projetos de lei apresentados por seus membros na área educacional. Esta proporção, porém, parece apresentar associação a outros atributos dos partidos políticos, como, por exemplo, sua orientação político-ideológica.

Utilizando a classificação “direita-centro-esquerda” dos partidos políticos brasileiros, encontrada na literatura⁴, observa-se uma tendência clara. A Tabela 2.2 revela que a menor proporção de parlamentares com projetos educacionais situa-se no conjunto dos partidos de direita e de centro (40%), alcançando 49%, quase a metade do conjunto da bancadas, entre os partidos de esquerda. Este resultado sugere que as iniciativas legislativas no campo da educação são mais frequentes no âmbito dos partidos situados à esquerda do espectro político-ideológico. Talvez fosse interessante revisar a colocação de alguns partidos no contínuo como, por exemplo, posicionando o PPS mais ao centro, mas este tipo de ajuste não alteraria substancialmente o resultado encontrado.

⁴ De fato, há uma vasta literatura sobre a classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros, na qual não se encontram muitas discordâncias. A adotada neste estudo baseia-se na classificação apresentada por CARREIRÃO (2006).

Tabela 2.2
Número total de deputados e número de deputados com projetos de lei em educação, por partido político, segundo sua posição ideológica – 1995 – 2006

Partido	A. Total de Deputados	B. Deputados com PL em educação	C= (B/A) x 100*
Direita			
PFL	160	57	36
PP	131	51	39
PR	59	28	47
PSC	8	1	13
PSL	4	2	50
PTB	85	36	42
Total	447	175	39
Centro			
PMDB	203	77	38
PSDB	165	72	44
Total	368	149	40
Esquerda			
PC do B	18	10	56
PDT	49	26	53
PMN	1	-	-
PSB	61	27	44
PPS	33	16	48
PSOL	7	5	71
PT	159	74	47
PV	9	7	78
Total	337	165	49
Indefinidos/ S/partido	15	10	67

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados

Observação: (*) Corresponde ao percentual referente ao número de deputados que apresentaram projetos de lei em educação, em relação ao número de deputados da bancada do respectivo partido político.

Há ainda um ponto que merece ser discutido nesse nível de análise. Trata-se do efeito combinado tamanho da bancada/posição no espectro político-ideológico. É razoável supor que partidos com bancadas maiores também apresentem maior heterogeneidade de interesses e de iniciativas legislativas de seus integrantes. Nesse sentido, percentuais menores de parlamentares com projetos educacionais, em partidos com grandes bancadas, não necessariamente refletiriam um menor interesse partidário nesse campo de políticas públicas, mas simplesmente uma presença significativa de outras motivações legislativas. Este parece ser o caso do PMDB, com o maior número absoluto de deputados com projetos na área educacional, mas que representa, na bancada, um percentual menor do que o observado em outros partidos de grande porte, como o PT e o PSDB.

Já o efeito político-ideológico pode ser claramente percebido quando se comparam partidos com bancadas de tamanhos similares, como o PFL e o PT. Os percentuais de deputados com projetos educacionais são sensivelmente diferentes: 36% no PFL e 47% no PT. A diferença é clara, pois se trata de partidos situados nos extremos do contínuo. Quando se cotejam partidos de bancadas de tamanhos semelhantes, em categorias vizinhas, o efeito político-ideológico não aparece. É o que acontece quando se compara PT e PSDB, com percentuais da ordem de 47% e 44%, respectivamente.

2.3.3 A posição dos partidos em relação ao Poder Executivo

Os dados encontrados não permitem afirmar com segurança que a mudança dos partidos políticos da situação para a oposição (e vice-versa) gera alterações em sua atividade legislativa no campo educacional. Para comparar o PSDB e o PT, dois partidos que, no período, alternaram-se no Poder Executivo, estão calculadas, na tabela 2.3, as relações entre número de projetos de lei educacionais e número de deputados da respectiva bancada.

Tabela 2.3

Número médio de projetos de lei em educação por deputado do PSDB e do PT – 1995 – 2006

Partido Legislatura	1995-99	1999-03	2003-07
PSDB	1,1	0,5	0,9
PT	2,0	0,7	0,8

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados

Observação: nas duas primeiras legislaturas, o PSDB estava na situação e o PT, na oposição; na última legislatura, as posições se inverteram.

Duas tendências observadas nos dados levariam a afirmar que, uma vez na oposição, aumentaria o interesse legislativo do partido pelo campo educacional. Em cada legislatura, a relação, no partido de oposição, é sempre superior à observada no partido da situação. A mudança de situação para oposição, no caso do PSDB, está relacionada com um significativo aumento na relação, que praticamente dobra da segunda para a terceira legislaturas consideradas. No entanto, no caso do PT, a transição simultânea, porém em sentido inverso, não apresenta impacto de redução na relação analisada. Avançando um pouco mais no tempo, com dados relativos aos três anos e meio da legislatura em curso (2007 a junho de 2010) encontram-se as seguintes relações: 0,8 para o PSDB e 0,9 para o PT. Estes resultados

confirmam uma grande atuação legislativa, na área educacional, para o partido opositor, mas demonstram também que, mesmo no poder, o PT permaneceu com um nível elevado de iniciativas nesse domínio. Cabe lembrar que uma parcela significativa da base desse partido é constituída de profissionais da educação e que, em sua bancada, é expressivo o número de deputados relacionados com a área educacional.⁵

2.4 A temática das proposições e os partidos políticos

Outra dimensão relevante para a análise é a temática abordada nas proposições consideradas e a sua relação com o tamanho das bancadas e a orientação político-ideológica dos partidos. Trata-se agora de detalhar a discussão, observando a existência (ou não) de diferenças quanto aos interesses legislativos dentro do campo educacional.

2.4.1 O tamanho das bancadas

A tabela 2.4 apresenta a distribuição dos projetos, destacando os cinco temas mais freqüentes, para os partidos políticos agrupados de acordo com tamanho de suas bancadas.

⁵ Na legislatura 1995-99, eram oito os parlamentares do PT ligados à área educacional, em uma bancada de 29 deputados; na legislatura 1999-2003, eram 28 em 81 deputados; na legislatura 2003-07, eram 29 em 96 deputados.

Tabela 2.4.

Número de projetos de lei em educação, segundo o tema, por partido político – 1995 – 2006

Partido Tema	Financia- mento	Organização	Currículo	Criação Escolas	Progr. Suplem.	Outros Temas	Total
Grandes							
PFL	71	31	25	18	13	21	179
%	(40)	(17)	(14)	(10)	(7)	(12)	(100)
PMDB	99	31	26	28	28	20	232
%	(43)	(13)	(11)	(12)	(12)	(9)	(100)
PP	42	24	18	11	12	8	115
%	(36)	(21)	(16)	(10)	(10)	(7)	(100)
PSDB	51	43	21	25	25	17	182
%	(28)	(24)	(11)	(14)	(14)	(9)	(100)
PT	54	40	19	25	15	44	197
%	(27)	(20)	(10)	(13)	(8)	(22)	(100)
Subtotal	317	169	109	107	93	110	905
%	(35)	(19)	(12)	(12)	(10)	(12)	(100)
Médios							
PC do B	14	10	4	5	3	8	44
%	(32)	(23)	(9)	(11)	(7)	(18)	(100)
PDT	41	23	17	-	9	12	102
%	(40)	(22)	(17)	(-)	(9)	(12)	(100)
PPS	13	6	3	7	5	5	39
%	(33)	(15)	(8)	(18)	(13)	(13)	(100)
PR	45	36	31	24	33	18	187
%	(24)	(19)	(16)	(13)	(18)	(10)	(100)
PSB	17	10	5	12	2	5	51
%	(33)	(20)	(10)	(23)	(4)	(10)	(100)
PTB	37	22	8	9	11	11	98
%	(38)	(23)	(8)	(9)	(11)	(11)	(100)
Subtotal	167	107	68	57	63	59	521
%	(32)	(21)	(13)	(11)	(12)	(11)	(100)
Pequenos*	13	20	4	7	6	3	53
%	(24)	(38)	(8)	(13)	(11)	(6)	(100)
Total	497	296	181	171	162	172	1479
%	(34)	(20)	(12)	(11)	(11)	(12)	(100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados

Observação: (*) a categoria reúne os seguintes partidos: PRONA, PHS, PSC, PSD, PSDC, PSL, PSOL, PTC e PV, além dos parlamentares sem vínculo partidário, à época de apresentação de seus projetos de lei.

Destacadamente, a maior proporção de projetos de lei versou sobre financiamento da educação (34%). Constatar que um terço das proposições tratou deste tema não é trivial, pelas implicações distributivistas e de impacto social mais imediato que uma boa parte delas pode ter, contemplando públicos específicos, especialmente os estudantes das instituições particulares de educação superior, como se discutirá mais adiante, na análise da tabela 2.6. Os dados são ainda mais expressivos se agregados a este subconjunto, os projetos relativos a

programas suplementares de assistência aos educandos. Estes tratam de ações do Poder Público para desonerar as famílias de custos relacionados ao ato de estudar, como gastos com material didático, transporte e alimentação. Reunindo-se os dois subconjuntos, alcança-se um percentual de 45% dos projetos.

O número de projetos voltados para a organização da educação também é significativo, representando 20% do total. Somados àqueles que dispõem sobre inserção de disciplinas ou temas nos currículos escolares, tem-se uma proporção importante, da ordem de 32%. Mesmo assim, ela é bastante inferior à observada com relação ao financiamento acrescida da referente às proposições sobre os programas suplementares.

Um caso de interesse especial é o dos projetos relativos à criação de escolas e, muito eventualmente, à sua designação. Seu percentual é de 11 %, aparentemente reduzido. É preciso considerar, contudo, que, no âmbito da Câmara dos Deputados, é conhecimento pacífico que proposições dessa natureza, por razões constitucionais, são de iniciativa privativa do Presidente da República.⁶ A persistência na apresentação de tais projetos certamente encontra explicação nos objetivos de afirmação política junto às bases eleitorais, chamando a atenção para o que, na ótica do parlamentar, é a defesa dos interesses daquelas comunidades.

Considerando os partidos políticos a que seus autores se encontravam filiados e comparando os grupos formados pelos partidos grandes e pelos médios, praticamente não há diferença no perfil proporcional dos projetos por tema. A análise dentro de cada grupo evidencia que, entre os partidos grandes, PMDB e PFL são aqueles cujos parlamentares apresentaram, de longe, a maior proporção de projetos diretamente vinculados ao financiamento da educação: 43% e 40%, respectivamente. Logo a seguir, com 37%, tem-se o PP. Aqui se encontra um número significativo de projetos voltados para o financiamento da educação superior particular, especialmente nas instituições chamadas comunitárias. Outro dado que chama a atenção é a similaridade entre os perfis apresentados pelo PSDB (28%) e o PT (27%) neste tema e como ambos estão relativamente distanciados dos demais partidos grandes.

Entre os partidos médios, o maior percentual, nessa matéria, é do PDT (40%). Situado em posição diferente do espectro ideológico, em relação aos partidos grandes com proporções semelhantes, o teor das proposições, contudo, não é muito diverso.

Cabe ressaltar também que, no tocante a projetos dispendo sobre criação de

⁶ Desde 2001, a Comissão de Educação e Cultura aprovou sua Deliberação nº 1, de Recomendação aos Relatores, segundo a qual projetos de lei relativos à criação de instituições de ensino, de iniciativa parlamentar, devem ser rejeitados. Se reconhecido seu mérito, as propostas devem ser encaminhadas ao Poder Executivo, sob a forma de Indicação.

instituições federais de ensino, não há, em geral, variações significativas no comportamento dos parlamentares dos diferentes partidos. Entre os grandes, as proporções oscilam entre 10 e 14%. Entre os médios, o perfil é similar, exceção feita ao PSB e ao PPS, cujos percentuais são bastante elevados: 24% e 18%, respectivamente.

A dimensão das bancadas dos partidos políticos parece não ser uma variável importante para determinar diferenças na temática dos projetos de lei apresentados pelos deputados. Os dados confirmam, porém, o que outros estudos já vinham demonstrando, no sentido de que os parlamentares, em suas iniciativas na área da educação, voltaram-se mais para questões amplas de política pública do que para a satisfação de interesses particularistas ou paroquiais, estes últimos tipicamente representados pelos projetos sobre criação de escolas. Não houve, contudo, evidências de que tenham se dedicado prioritariamente a iniciativas sobre normas gerais de impacto mediato sobre as políticas públicas, como as relativas à organização da educação e questões curriculares. Embora a proporção de projetos sobre esses temas haja sido bastante importante, a maior percentagem de projetos voltou-se para o financiamento da educação, matéria que condiciona mais diretamente as políticas públicas.

2.4.2 A orientação político-ideológica

O recorte de análise relacionando o conteúdo das proposições apresentadas pelos deputados com a orientação político-ideológica dos respectivos partidos considerou, separadamente, os projetos de lei e as propostas de emenda à Constituição. Em ambos os casos, as iniciativas referentes ao financiamento da educação foram examinadas mais detalhadamente, dada a grande proporção por elas representada no total das proposições e o seu próprio teor, que permite discussão mais precisa sobre os públicos beneficiários.

2.4.2.1 O conteúdo dos projetos de lei

Considerando a dimensão político-ideológica dos partidos, as primeiras conclusões não são muito diferentes das obtidas em relação à dimensão das bancadas, como pode ser observado na Tabela 2.5, a seguir.

Tabela 2.5
Número de projetos de lei em educação, segundo o tema, por orientação político-ideológica do partido político – 1995 – 2006

Partido Tema	Financia- mento	Organiza- ção	Currículo	Criação Escolas	Progr. Suplem.	Outros Temas	Total
Direita							
PFL	71	31	25	18	13	21	179
PP	42	24	18	11	12	8	115
PR	45	37	31	24	34	18	189
PSD	2	1	-	-	-	-	3
PSL	3	1	-	-	1	-	5
PTB	39	23	8	9	11	11	101
Subtotal	201	117	82	64	71	58	593
%	(34)	(20)	(14)	(11)	(12)	(9)	(100)
Centro							
PMDB	99	31	26	28	28	20	232
PSDB	51	43	21	25	25	17	182
Subtotal	150	74	47	53	53	37	414
%	(36)	(18)	(11)	(13)	(13)	(9)	(100)
Esquerda							
PC do B	14	10	4	5	3	8	44
PDT	41	23	17	-	9	12	102
PPS	13	6	3	7	5	5	39
PSB	17	10	5	12	2	5	51
PSOL	1	5	-	2	1	2	11
PT	54	40	19	25	15	44	197
PV	1	4	1	3	-	-	9
Subtotal	141	98	49	54	35	76	453
%	(31)	(22)	(11)	(12)	(8)	(17)	(100)
Indefin.							
PHS	1	1	-	-	-	-	2
PSDC		1	1	-	1	-	3
PTC	-	1	-	-	-	-	1
S/ Part	4	4	2	-	2	1	13
Subtotal	5	7	3	-	3	1	19
%	(26)	(37)	(16)	(-)	(16)	(5)	(100)
Total	497	296	181	171	162	172	1479
%	(34)	(20)	(12)	(11)	(11)	(12)	(100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

De fato, considerando os três grandes temas com maior volume de projetos de lei, as variações entre os grupos de direita, centro e esquerda são modestas. O tema do financiamento da educação foi sempre o mais freqüente, variando entre 31% e 36%. O segundo tema, relativo à organização da educação, apresentou percentuais oscilando entre 18% e 22%. A questão curricular também foi contemplada mais ou menos com o mesmo peso nos três grupos, com percentuais entre 11% e 14%. Finalmente, as iniciativas voltadas para a

criação de escolas emergiram com proporções muito semelhantes, entre 11% e 13%.

A conclusão, portanto, é no sentido de que a dimensão político-ideológica não determinou diferenças na temática dos projetos de lei, quando os projetos foram agrupados por categorias genéricas de assunto. Partidos de centro e direita, assim como partidos de centro e de esquerda, entre si, apresentaram perfis semelhantes. Os dados não permitiram identificar tendência, de acordo com a posição no espectro político-partidário, de legislar mais sobre temas estruturantes e de ou de apresentar iniciativas legislativas de interesse mais restrito ou de atendimento a grupos específicos. Novamente as evidências sugeriram, como apontaram Figueiredo e Limongi (1996) um caráter mais universalista das proposições. Como assinalou Lemos (2001), as iniciativas dos deputados tenderam a promover benefícios difusos, embora se tenham estado presentes propostas concentradoras ou localizadas, independentemente da vinculação partidária. Os dados, porém, no caso específico da educação, não reproduziram exatamente os resultados obtidos por Ricci (2003), pois as propostas, majoritariamente voltadas para o financiamento, apresentaram um cunho mais distributivista de ampla abrangência do que um caráter de normas gerais de organização e funcionamento da educação.

Esta questão, contudo, merece uma análise mais detida, para considerar o sentido de política educacional que os parlamentares de cada partido pretenderam imprimir em seus projetos específicos, bem como seus potenciais beneficiários. Este ponto é examinado a seguir, a partir dos projetos inseridos no tema mais recorrente, o do financiamento da educação.

Na Tabela 2.6, esses projetos encontram-se divididos em três grandes áreas temáticas e distribuídos de acordo com a orientação político-ideológica dos partidos a que se vinculavam seus signatários. Os projetos foram agrupados da seguinte forma: a) políticas gerais de financiamento da educação: conceituação de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; recursos para financiamento e gestão da educação no País, inclusive o FUNDEF e o Salário-Educação; b) programas/instrumentos de atendimento a públicos específicos: concessão de bolsas e isenção de taxas, inclusive o Programa Universidade para Todos - PROUNI; financiamento estudantil, como o FIES e Crédito Educativo; movimentação do FGTS para pagamento de encargos educacionais; incentivos fiscais e dedução de impostos das despesas com educação; regulação das mensalidades escolares; oferta de educação infantil e de adultos por empresas; atendimento à educação especial e comunitária; c) outros programas sociais relacionados à educação: bolsa-escola, poupança escolar e assemelhados.

Tabela 2.6

Projetos de lei sobre financiamento da educação, segundo área temática e orientação político-ideológica do partido do signatário da proposição – 1995 – 2006

Tema dos Projetos	Direita*	Centro*	Esquerda*	Total
Orientação Político-Ideológica				
Políticas Gerais de Financiamento da Educação	54	52	37	143
%	(27)	(35)	(26)	(29)
Programas/Instrumentos de Atendimento a Públicos Específicos	144	95	99	338
%	(72)	(63)	(70)	(69)
Outros Programas Sociais Relacionados à Educação	3	3	5	11
%	(1)	(2)	(4)	(2)
Total	201	150	141	492
%	(100)	(100)	(100)	(100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observação: (*) A classificação dos partidos por orientação político-ideológica é a mesma utilizada anteriormente: a) direita: PFL, PL/PRONA, PP, PTB, PSC, PSD, PSL; centro: PMDB, PSDB; esquerda: PC do B, PDT, PMN, PPS, PSOL, PT, PV. Nesta análise, pela pouca expressividade do número de projetos, não foram considerados os partidos de orientação indefinida (PHS, PSDC, PTC) e as proposições apresentadas por deputados sem vinculação partidária.

Os dados assim reunidos sugerem a inexistência de diferenças significativas entre os grupos de partidos políticos, segundo sua orientação político-ideológica, com relação ao seu interesse legislativo. Nos três grupos, foram expressivamente majoritários os projetos da segunda área temática, voltados para públicos específicos, como os estudantes do ensino particular e suas famílias, contemplados com iniciativas relacionadas à dedução em impostos das despesas com educação, uso do FGTS para tais despesas, bolsas de estudos, controle das mensalidades escolares e questões similares. Os percentuais referentes a tais projetos nos três grupos partidários foram muito semelhantes. Este conjunto de propostas, majoritariamente relacionadas ao financiamento privado da educação, difere do que se observa na primeira área temática, na qual as iniciativas se voltaram mais para o financiamento da educação pública.

A análise, portanto, não permite afirmar que, no campo educacional, partidos situados mais à esquerda legislem sobre temas mais estruturantes e de interesse coletivo, enquanto os partidos mais à direita tendam a apresentar iniciativas legislativas de interesse mais restrito ou de atendimento a grupos específicos. Houve uma clara predominância de iniciativas ligadas à satisfação direta de demandas de pessoas ou grupos sociais definidos, especialmente aqueles que se servem da educação oferecida pelo setor privado. São grupos das camadas médias ou

baixas em ascensão, com algum poder de mobilização social. Além disso, projetos dessa natureza têm impacto midiático imediato e permitem tomada de posição em defesa do direito do acesso à educação e do provimento de meios para promover os estudos. São proposições que de algum modo dizem respeito ao público “atento” de que fala Arnold (1990). Paralelamente, favorecem o discurso ora de “controle” da educação privada, ora da garantia do financiamento a esse setor do ensino, como uma espécie de reconhecimento de seu papel supletivo na oferta da educação formal não assegurada pelo Poder Público.

2.4.2.2 O conteúdo das propostas de emenda à Constituição

Os resultados encontrados podem, de algum modo, estar refletindo um cunho pontual dos projetos de lei. Eles podem dispor sobre uma grande diversidade de matérias. Talvez por isso constituam um meio para tratar de muitas questões de abrangência mais restrita, para atender demandas específicas de grupos.

As propostas de emenda à Constituição (PECs), porém, situam-se em outro patamar de iniciativa legislativa. Dados os conteúdos próprios da Carta Magna, elas devem ter um caráter mais geral, voltado para as grandes diretrizes de definição das políticas públicas educacionais. Nesse sentido, a sua análise pode evidenciar, com maior nitidez, eventuais diferenças nas orientações dos partidos políticos com relação a essas políticas. É preciso considerar que, ainda assim, é possível pretender inserir, no texto constitucional, dispositivos que venham a contemplar interesses de grupos específicos, como segmentos do sistema de ensino, a iniciativa particular ou profissionais do ensino. Faz sentido, portanto, levar em conta o conteúdo de tais propostas.

Foram examinadas 91 PECs, apresentadas por parlamentares no período 1995-2006, cujo teor foi classificado em quatro grandes áreas. As duas primeiras referem-se ao financiamento da educação. Uma área abrange as iniciativas voltadas para políticas gerais de financiamento das políticas públicas educacionais (aumento ou redução de vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino; fundos para educação infantil, ensino fundamental, ensino médio ou para a educação superior; fim da gratuidade do ensino médio ou superior públicos; serviço social do formado como contraprestação da gratuidade do ensino superior público; despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; financiamento de programas suplementares, especialmente alimentação e transporte escolar).

A segunda área refere-se às iniciativas sobre programas e instrumentos de financiamento para atendimento a públicos específicos (bolsas de estudos; crédito educativo; dedução em impostos das despesas educacionais; autorização de trabalho de menor para custeio de estudos; financiamento da educação especial em instituições particulares). A terceira área temática contempla as propostas relativas à organização e funcionamento da educação escolar (acesso aos diferentes níveis de ensino; extensão da obrigatoriedade do ensino e do dever do Poder Público; gestão da educação; infra-estrutura e segurança escolares; currículo escolar). A quarta área temática reúne as proposições sobre os profissionais do magistério (piso salarial profissional, aposentadoria especial; contratação de profissionais estrangeiros para instituições de educação superior). Os dados assim organizados encontram-se na Tabela 2.7.

Tabela 2.7
Propostas de emenda à Constituição (PECs) sobre educação, segundo área temática e orientação político-ideológica do partido do signatário da proposição – 1995 – 2006

Tema das PECs	Direita*	Centro*	Esquerda*	Total
Dimensão político-ideológica				
Políticas gerais de financiamento da educação	19	15	17	51
%	(65)	(49)	(55)	(56)
Programas/instrumentos de financiamento para atendimento a públicos específicos	4	5	2	11
%	(14)	(16)	(6)	(12)
Organização e funcionamento da educação escolar	4	10	9	23
%	(14)	(32)	(29)	(25)
Profissionais do magistério	2	1	3	6
%	(7)	(3)	(10)	(7)
Total	29	31	31	91
%	(100)	(100)	(100)	(100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observação: (*) A classificação dos partidos por orientação político-ideológica é a mesma utilizada anteriormente. Foram encontradas PECs de Deputados vinculados aos seguintes partidos: a) Direita: PFL, PL, PPB, PTB e PRP; Centro: PMDB, PSDB; Esquerda: PC do B, PDT, PSB, PSOL e PT.

É interessante perceber que o número de PECs apresentadas pelos três grupos partidários foi praticamente o mesmo, em torno de trinta, das quais cerca de dois terços voltados para o financiamento da educação. Com relação a esse tema, a proporção de

propostas de autoria de parlamentares de partidos de direita foi maior (79%) do que a observada entre os partidos de centro (65%) e de esquerda (61%).

Considerando as propostas sobre o financiamento, a larga maioria, como esperado, se relacionou com questões mais gerais, de ampla abrangência sobre os sistemas de ensino e seus níveis. Mas há certas diferenças de conteúdo. Por exemplo, as iniciativas tendentes a suprimir a gratuidade do ensino superior público se situaram nos partidos de direita (uma do PFL e duas do PPB) e de centro (duas do PMDB). Nesses casos, cabe considerá-las associadas a proposições voltadas para bolsas e crédito educativo (financiamento estudantil no setor privado), sendo duas PECs do PPB e quatro do PMDB. Nenhuma proposta de extinção da gratuidade do ensino público foi apresentada por parlamentares dos partidos de esquerda.

As preocupações com a organização da educação escolar, especialmente com a expansão da obrigatoriedade do ensino para outras etapas da educação básica, bem como os deveres do Poder Público na oferta da educação infantil e do ensino médio, apareceram de modo bastante semelhante entre os partidos de centro e de esquerda.

Finalmente, as iniciativas voltadas para os profissionais do magistério podem ser encontradas nos três grupos de partidos, com alguma predominância entre os partidos de esquerda. Considere-se, nesse caso, a ação do PT pela valorização dessa categoria profissional, o que é coerente com a expressiva parcela da bancada desse partido dela originária.

Ressalvadas algumas poucas exceções, os grandes temas das propostas não foram significativamente diversos quando se considera a dimensão político-ideológica dos grupos partidários. Na sua expressiva maioria, elas apresentam forte ênfase no financiamento da educação pública. As indicações referentes à relativa similaridade dos conteúdos das iniciativas apresentadas pelos parlamentares, independentemente da orientação político-ideológica de seus respectivos partidos, não devem dar margem, contudo, a uma apressada conclusão sobre descaracterização ou indiferenciação dos partidos políticos. É preciso considerar que as políticas públicas educacionais vêm sendo objeto de um longo processo de institucionalização e que as soluções para os desafios que permanecem não são muito variadas, como poderá ser constatado nos capítulos seguintes desta tese. Mas persistem pontos de diferenciação, como o do recorte público x privado, especialmente na educação superior. Mesmo este, vem sendo cada vez menos polêmico ou polarizador no âmbito das políticas públicas federais e da respectiva legislação, especialmente nos últimos anos, quando se instituíram programas de bolsas na educação superior privada mediante renúncia fiscal (Programa Universidade para Todos – PROUNI) e foi reforçado o FIES (Programa de

Financiamento ao Estudante de Ensino Superior).

No entanto, quando se examinam com maior detalhe os conteúdos específicos das propostas, as diferenciações emergem, como pode ser constatado pelo exame da tabela 2.8. Nela estão distribuídas por subtema, as PECs apresentadas pelos partidos políticos sobre financiamento da educação, no período considerado.

Tabela 2.8

Propostas de emenda à Constituição sobre financiamento da educação, por subtema e orientação político-ideológica do partido – 1995 – 2006

	Direita					Centro			Esquerda						
	PFL	PL	PPB	PTB	Tot	PM DB	PS DB	Tot	PC doB	PDT	PPS	PSB	PS OL	PT	Tot
Financiamento em geral (MDE)															
Percentual de receitas vinculadas	1	-	-	-	1	2	1	3	2	2	1(d)	-	1	1	7
Conceito despesas manut. e desenv. ensino	-	1	-	1	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal (1)	1	1	-	1	3	4	1	5	2	2	1	-	1	1	7
Financiamento educação básica															
Fundos	-	1	1	1	3	-	3	3	-	2	-	1	-	2	5
Educação especial	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Salário educação	-	-	-	1	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-
Programas suplementares	1	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Trabalho do menor para custear estudos	2	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal (2)	4	1	1	3	9	-	4	4	-	3	-	1	-	2	6
Financiamento educação superior															
Educação superior pública	2	2	2	3	9	2	1	3	-	-	2	-	-	4	6
Educação superior particular (crédito, bolsas)	-	-	1(a)	-	1	5(b)	-	5	-	1(c)	-	-	-	1(a)	2
Subtotal (3)	2	2	3	3	10	7	1	8	-	1	2	-	-	5(e)	8
Total Geral	7	4	4	7	22	11	6	17	2	6	3	1	1	8	21

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados

Observações: (a) dedução em impostos das despesas com educação, aplicável também a outro nível educativo; (b) uma das propostas inclui bolsas de estudos para todos os níveis educativos; (c) inclui também bolsas para o ensino médio particular; (d) torna imperativa a despesa com emendas parlamentares referentes à educação; (e) uma das propostas elevava vinculação de receitas de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, para financiar especificamente a educação superior pública.

Entre as 20 PECs apresentadas pelos partidos de direita, constatou-se a predominância de propostas voltadas para a educação superior, propondo a extinção de sua gratuidade nas instituições públicas ou a introdução da prestação de serviços profissionais daqueles por elas formados, como contraprestação da gratuidade. Nove propostas contemplaram esse tema, o que certamente corresponde a um ideário de financiamento privado desse nível de ensino. Uma dessas propostas (PEC nº 270/95) previa o fim da gratuidade também para o ensino médio. Na mesma direção, outra pretendia autorizar o trabalho de jovens com mais de 14 anos de idade que necessitassem custear seus estudos. A estas se juntava uma voltada para a dedução em impostos das despesas com educação escolar. Na fronteira com a educação oferecida pelo setor particular, duas PECs contemplavam as instituições filantrópicas voltadas para a educação especial, prevendo seu financiamento com recursos públicos.

No campo específico da educação pública, duas propostas teriam como consequência a redução nos recursos públicos, pois previam a inserção das despesas com alimentação escolar (uma delas incluía ainda as despesas com a assistência à saúde do estudante) entre aquelas a ser realizadas com a receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino. A Constituição Federal hoje estabelece que essas despesas devam ser financiadas com recursos de contribuição sociais e outros recursos orçamentários. Uma PEC estendia a destinação dos recursos do salário-educação para o financiamento da educação pré-escolar, enquanto outra designava a educação básica como prioridade para alocação dos recursos públicos. Uma proposta tratava da gratuidade do transporte para estudantes. Outra propunha a criação de um fundo público para a educação da juventude, em especial a profissionalizante. E uma última dispunha sobre o FUNDEF, em especial o valor mínimo por aluno.⁷

O exame das 17 PECs apresentadas por parlamentares dos partidos de centro indicou outra ênfase nos conteúdos. Embora o número de propostas sobre a educação superior tenha permanecido importante (oito propostas, dentre as quais uma prevendo o fim da gratuidade da educação superior pública e a prestação de serviços pelos seus formandos; duas voltadas para programas de crédito educativo; três dispendo sobre bolsas de estudos; e duas tratando do financiamento público para a pesquisa científica e tecnológica), tornou-se mais expressivo o conjunto de propostas voltadas para o financiamento da educação pública. Duas PECs previam o aumento dos percentuais da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto uma propunha sua redução. Outra determinava a

⁷ Esta PEC nº 536/97 acabou sendo a proposição principal quando se apreciou a instituição do FUNDEB, como se verá no capítulo 5, em virtude da proposta do novo fundo ter sido a ela apensada. Seu teor original, porém, não chegou a ser aproveitado, pois o FUNDEF deixou de existir.

destinação exclusiva dos recursos públicos para a educação pública.

Duas propostas versavam sobre as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Uma delas excluía as despesas com inativos e pensionistas, aumentando as disponibilidades para custeio das redes de ensino. Outra, em sentido contrário, inseria as despesas com alimentação escolar, reduzindo os recursos disponíveis para a educação escolar.

Revelou-se ainda preocupação com os mecanismos redistributivos de recursos, instituídos a partir da vigência do FUNDEF. Uma PEC previa a sua prorrogação. Duas outras, a sua transformação em fundo permanente. Uma delas tratava também da criação de fundos específicos similares para o ensino médio e para a educação infantil. Em relação a esta etapa da educação básica, uma PEC autorizava ainda que os recursos do salário-educação nela pudessem ser utilizados.

Observou-se, portanto, uma mudança de perfil em relação às propostas oferecidas pelos partidos de direita. No centro, o eixo temático passou a pender para a educação básica pública. A presença ainda significativa de proposições voltadas para a educação superior deveu-se, sobretudo, à iniciativa de parlamentares do PMDB (sete das oito PECs sobre esse nível de ensino). Muitos deles eram originários da Região Sul, na qual é extremamente forte a participação das instituições comunitárias particulares na educação superior.

Quando se tomam as PECs apresentadas por deputados dos partidos de esquerda, a mudança de perfil temático se acentua, predominando o conjunto de iniciativas relacionadas ao financiamento público e à educação básica. De fato, das 21 propostas, 14 estavam claramente voltadas para esses temas: seis propunham a elevação dos percentuais da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino; uma tornava imperativa a execução das emendas orçamentárias parlamentares na área da educação; cinco vinculavam recursos ou criavam fundos de recursos públicos destinados à educação infantil; uma tratava da gratuidade do transporte para estudantes; e uma propunha a criação de um fundo para a educação básica pública, além de prever também a elevação da receita federal de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.⁸

Com relação à educação superior, três propostas dispunham sobre o financiamento público desse nível de ensino, uma delas voltada para o desenvolvimento do sistema da região

⁸ Esta PEC nº 112/99 foi a grande proposta do PT em contraposição ao FUNDEF vigente naquele período. Ela retomava parte das proposições apresentadas por deputados do partido durante a discussão da Emenda Constitucional do FUNDEF e foi muitas vezes lembrada quando se discutiu a criação do FUNDEB em 2006, embora este não tenha a mesma abrangência de recursos. A PEC 112/99 previa um Fundo da Educação Básica composto pela totalidade da receita de impostos dos Estados, Municípios e DF vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, além da suplementação de recursos federais.

amazônica. Agregando a dimensão do financiamento privado da educação, uma previa o fim da gratuidade do ensino superior público e outra a criação da prestação de serviços profissionais pelos formados pela rede pública. Outra proposta tratava de crédito educativo e bolsas para estudantes de nível superior (e também do ensino médio). Finalmente, uma PEC permitia a dedução em impostos das despesas com educação.

Embora tenham sido constatadas similaridades nas proposições de mesmo tema, delineou-se uma diferença de ênfase entre os três grupos partidários. Na direita, predominaram as questões voltadas para o financiamento privado da educação. No centro e mais marcadamente na esquerda, estiveram significativamente mais presentes as questões relacionadas ao financiamento da educação pública.

A conclusão é a de que, ao se tratar de proposições de maior abrangência, como as propostas de emenda constitucional, mais relacionadas com as grandes diretrizes das políticas públicas, apresentou-se uma diferenciação entre os grupos partidários que não foi possível perceber ao analisar as iniciativas apresentadas sob a forma de projetos de lei. Estes, em boa medida, podem servir mais como instrumentos de satisfação a públicos mais imediatamente ligados aos parlamentares individualmente, atendendo a interesses específicos e que certamente mantêm relação com os vínculos eleitorais dos deputados.

Em resumo, no âmbito das PECs, os parlamentares vinculados a partidos de direita tenderam a apresentar proposições de interesse de setores ou camadas mais delimitadas da população, com foco na educação privada, enquanto os deputados dos partidos de centro e de esquerda voltaram-se preponderantemente para as questões do financiamento da educação pública, de maior alcance sobre o conjunto da população.

2.4.3 A posição dos partidos em relação ao Poder Executivo: situação ou oposição

Outro recorte que este estudo se propõe a analisar refere-se ao perfil das iniciativas legislativas dos parlamentares de acordo com a posição de seus partidos políticos em relação ao Poder Executivo: situação ou oposição. Para essa discussão, foram examinados os projetos de lei e as propostas de emenda à Constituição apresentados por deputados do PT e do PSDB nas duas legislaturas correspondentes ao Governo de Fernando Henrique Cardoso (Presidente filiado ao PSDB) e nas duas legislaturas do período de Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente filiado ao PT).

2.4.3.1 O conteúdo dos projetos de lei

A distribuição das proposições, classificadas por área temática, por partido e legislatura, encontra-se na Tabela 2.9.

Tabela 2.9

Número de projetos de lei em educação apresentados por deputados do PT e do PSDB, segundo o tema, por legislatura – 1995 – 2010*

	PT							PSDB						
	OPOSIÇÃO			SITUAÇÃO			TO-TAL	SITUAÇÃO			OPOSIÇÃO			TO-TAL
	1995-98	1999-02	Sub Total	2002-06	2007-10*	Sub Total		1995-98	1999-02	Sub Total	2002-06	2007-10*	Sub Total	
Financiamento da educação	21	21	42 (33)* *	9	17	26 (16)	68 (23)	23	17	40 (32)	9	12	21 (18)	61 (25)
Organização da educação	28	30	58 (46)	31	14	45 (27)	103 (35)	17	22	39 (32)	22	17	39 (33)	78 (33)
Profissionais da educação	1	3	4 (3)	5	4	9 (6)	13 (5)	1	2	3 (2)	1	1	2 (2)	5 (2)
Currículo	9	6	15 (12)	4	9	13 (8)	28 (10)	10	8	18 (15)	9	7	16 (13)	34 (14)
Criação de escolas	-	1	1 (1)	25	25	50 (30)	51 (17)	8	2	10 (8)	11	14	25 (21)	35 (14)
Programas suplementares	2	4	6 (4)	10	7	17 (10)	23 (8)	5	7	12 (10)	8	6	14 (12)	26 (11)
Datas/homenagens	-	1	1 (1)	-	5	5 (3)	6 (2)	-	1	1 (1)	1	-	1 (1)	2 (1)
Total	61	66	127 (100)	84	81	165 (100)	292 (100)	64	59	123 (100)	61	57	118 (100)	241 (100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observações: (*) Com relação ao ano de 2010, foram considerados os projetos de lei apresentados até 22 de junho.

(**) Percentagem entre parênteses.

Considerando todas as legislaturas, não foi muito diferente a distribuição proporcional dos projetos por tema, apresentados por parlamentares de ambos os partidos. De fato, o assunto mais freqüente das proposições se referiu à organização da educação, representando 35% dos projetos de Deputados do PT e 33% do PSDB. Logo a seguir, encontram-se as iniciativas sobre financiamento da educação, correspondendo a 23% dos projetos do PT e 25% do PSDB. Os dois temas reunidos responderam por 68% das proposições nos dois partidos. O terceiro tema mais presente está voltado para a criação ou denominação de escolas federais (técnicas e de nível superior), com percentual mais elevado no PT (17%), comparado com os 14% encontrados no PSDB. Em quarto lugar, têm-se os temas de currículo (inclusão de disciplinas e outras atividades curriculares) e programas suplementares (material didático, alimentação escolar, transporte escolar e assistência à saúde), com 10% e 8%, respectivamente, no PT, e 14% e 11%, no PSDB. No geral, portanto, considerado o nível de agregação temática adotado, não parece havido diferenciação significativa entre os interesses legislativos dos parlamentares dos dois partidos.

Comparando o perfil temático dos projetos das legislaturas do período Fernando Henrique Cardoso com as do período Luiz Inácio Lula da Silva, observa-se que, no período 1995-02, o maior interesse legislativo dos parlamentares do PT, então oposição, se concentrou na organização da educação (46% dos projetos) e, a seguir, em seu financiamento (33%). Em ambos os temas, as proporções de projetos apresentados no período seguinte 2003-2010 caíram bastante, para 27% e 16%, respectivamente. Em contrapartida, elevou-se a parcela de projetos de parlamentares petistas voltados para criação/denominação de escolas (de 1% para 30%), passando este a ser o tema mais freqüente entre os projetos apresentados pelo PT enquanto partido da situação. Uma alteração digna de nota é a elevação do percentual de projetos relacionados aos programas suplementares à educação: de 4% para 10%.

Do lado do PSDB, no período 1995-02, quando o partido era da situação, os dois temas de maior interesse dos parlamentares também foram a organização da educação e seu financiamento, com percentual igual para cada um (32%). No período seguinte, a proporção de projetos sobre o primeiro tema permaneceu praticamente a mesma (33%), enquanto decresceu a participação das proposições sobre financiamento (para 18%). Houve também um crescimento significativo na parcela de projetos voltados para criação/denominação de escolas (8% para 21%). Quanto aos outros assuntos, as variações percentuais foram modestas.

Com relação a esses grandes temas, portanto, o comportamento legislativo dos deputados, na apresentação de projetos de lei, não parece ter se diferenciado substantivamente, no âmbito dos dois partidos políticos, conforme eles tenham trocado de

posição em relação ao Poder Executivo. Resta saber se, dentro desses assuntos, a orientação partidária era diversa. Em outras palavras, examinar se, sobre uma mesma questão, os parlamentares do PT e PSDB, em suas iniciativas individuais, apresentaram propostas diferentes ou mesmo divergentes, de acordo com o partido a que se vinculavam. Para tanto, e seguindo a mesma linha de análise adotada anteriormente, foram analisados, com maior detalhe, os projetos relativos ao financiamento da educação, agrupados da seguinte forma: a) políticas gerais de financiamento da educação: conceituação de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; recursos para financiamento e gestão da educação no País, inclusive o FUNDEF e o salário-educação; financiamento de programas suplementares ao ensino, como transporte escolar, equipamentos escolares, moradia estudantil, etc.; b) programas/instrumentos de atendimento a públicos específicos: concessão de bolsas e isenção de taxas, inclusive o Programa Universidade para Todos - PROUNI; financiamento estudantil, como o FIES e Crédito Educativo; movimentação do FGTS para pagamento de encargos educacionais; incentivos fiscais e dedução de impostos das despesas com educação; regulação das mensalidades escolares; oferta de educação infantil e de adultos por empresas; atendimento à educação especial e comunitária; c) outros programas sociais relacionados à educação: bolsa-escola, poupança escolar e assemelhados.

Tabela 2.10

Número de projetos de lei sobre financiamento da educação apresentados por deputados do PT e do PSDB, segundo o subtema, por legislatura – 1995 – 2010*

	PT			PSDB		
	OPOSIÇÃO	SITUAÇÃO	Total	OPOSIÇÃO	SITUAÇÃO	Total
	1995-2002	2003-2010		1995-2002	2003-2010	
Políticas gerais de financiamento da educação %	13 (31)	13 (50)	26 (38)	21 (53)	8 (38)	29 (47)
Programas/instrumentos de atendimento a públicos específicos %	23 (55)	13 (50)	36 (53)	18 (45)	13 (62)	31 (51)
Outros programas sociais relacionados à educação %	6 (14)	-	6 (9)	1 (2)	-	1 (2)
Total %	42 (100)	26 (100)	68 (100)	40 (100)	21 (100)	61 (100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observação: (*) Para o ano de 2010, foram considerados os projetos apresentados até o dia 22/6.

Os dados encontrados sugerem a existência de alguma relação entre a posição do partido, como situação ou oposição, e o subgrupo temático dos projetos apresentados pelos parlamentares. Quando o partido estava ocupando o Poder Executivo, verificou-se uma tendência à apresentação de maior proporção de projetos voltados para as políticas gerais de financiamento. No período correspondente ao governo Fernando Henrique Cardoso, 53% dos projetos se referiram a esse subtema, enquanto, no PT, a proporção foi de 31%. Já nas legislaturas do governo Luiz Inácio Lula da Silva, os percentuais se inverteram: 38% no PSDB e 50% no PT. Quando o partido se encontrava na oposição, o percentual dos projetos concernentes a políticas/instrumentos de atendimento a públicos específicos foi preponderante: 55% para o PT, entre 1995 e 2002, e 62% para o PSDB, entre 2003 e 2010. Isto, de certo modo, contraria uma expectativa de que os partidos, uma vez no Governo, deixariam ao Poder Executivo a incumbência de definir as políticas mais gerais de financiamento da educação. Houve, pois, uma vontade de intervenção legislativa por parte dos parlamentares. Já quando na oposição, embora não tenham sido desprezíveis os percentuais relativos aos projetos sobre políticas gerais, os deputados parecem ter adotado com mais vigor a estratégia de atender públicos específicos e as famílias dos estudantes. Esta pode ser uma forma de conferir maior visibilidade às suas iniciativas e de promover maior impacto junto às pessoas, isto é, os eleitores.

Já no caso das políticas associadas à educação, preponderantemente relacionadas ao programa bolsa-escola e assemelhados, houve maior insistência de parlamentares do PT na primeira legislatura do governo Fernando Henrique Cardoso. Tais programas, por sua vez, foram institucionalizados no segundo período desse Presidente e receberam continuidade e ampliação, por meio do programa bolsa-família, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Desapareceram, assim, os projetos de parlamentares sobre o assunto. Explicação semelhante pode ser encontrada para a redução do número de projetos sobre financiamento. As grandes questões de financiamento geral foram sendo equacionadas por meio do FUNDEF (em 1996) e do FUNDEB (em 2006) e as de financiamento dos estudantes, com o FIES (2001) e com o PROUNI (2006), sempre com proposições de iniciativa do Poder Executivo. Isto, porém, não significa que o Poder Legislativo não tenha dado contribuição decisiva no encaminhamento de tais questões, como se verá nos capítulos vindouros.

2.4.3.2 O conteúdo das propostas de emenda à Constituição

A exemplo das análises feitas em relação a todos os partidos políticos, importa examinar, no contexto mais amplo das propostas de emenda constitucional, o teor das iniciativas apresentadas pelos parlamentares do PT e do PSDB. Aqui se encontram as questões mais abrangentes das políticas públicas educacionais, relacionadas a princípios, diretrizes e normas gerais que devem nortear os programas de ação, em todos os níveis de governo. As PECs apresentadas pelos parlamentares dos dois partidos, no período 1995 a 2010, encontram-se na Tabela 2.11, distribuídas por grandes áreas temáticas e legislaturas, de acordo com os períodos de governo dos dois Presidentes da República.

Tabela 2.11
Número de propostas de emenda à Constituição apresentadas por deputados do PT e do PSDB, segundo o tema, por legislatura – 1995 – 2010*

	PT							PSDB							
	OPOSIÇÃO			SITUAÇÃO				TO-TAL	SITUAÇÃO			OPOSIÇÃO			TO-TAL
	1995-98	1999-02	Sub Total	2003-06	2007-10*	Sub Total	1995-98		1999-02	Sub Total	2003-06	2007-10*	Sub Total		
Políticas gerais de financiamento da educação	-	4	4	3	3	6	10	-	3	3	3	-	3	6	
Programas/instrumentos de financiamento para atendimento a públicos específicos	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	
Organização e Funcionamento da Educação Escolar	3	2	5	2	-	2	7	1	1	2	4	1	5	7	
Profissionais do magistério	-	-	-	2	1	3	3	-	-	-	1	-	1	1	
Total	3	7	10	7	4	11	21	1	4	5	7	1	8	14	

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observação: (*) Com relação ao ano de 2010, foram considerados as propostas de emenda constitucional apresentadas até 22 de junho.

Inicialmente, observa-se que os parlamentares do PT apresentaram um número mais elevado de PECs que os do PSDB, tanto na oposição quanto na situação. No período 1995-2002, foram 10 PECs do PT contra 5 do PSDB, divididas meio a meio entre políticas de financiamento e normas de organização e funcionamento da educação. Entre as propostas relativas ao financiamento, preponderaram as de políticas gerais. Embora sendo poucas as chances de aprovação dessas iniciativas, os parlamentares então na oposição marcaram posição sobre esse tema, especialmente no que diz respeito ao financiamento da educação básica, em contraponto à iniciativa governamental de implantação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), caso examinado com mais detalhe no quarto capítulo deste trabalho.

É interessante observar, contudo, que os parlamentares do PT não reduziram o número de iniciativas no período em que o Presidente da República passou a ser do mesmo partido. Ademais, elevou-se proporcionalmente o número de propostas referentes ao financiamento da educação. Manifestou-se assim vontade política de interferência nas políticas gerais nessa área, não deixando ao Poder Executivo a exclusividade das iniciativas. Esse resultado é consistente com a constatação anterior, relativa ao teor dos projetos de lei. Digna de nota é também a emergência de propostas referentes a direitos dos profissionais da educação, o que é coerente com o perfil de um importante segmento da bancada de deputados do PT.

Os parlamentares do PSDB apresentaram um número menor de propostas. No período em que o partido se encontrava na situação, contudo, o maior número também disse respeito às políticas gerais de financiamento da educação. Quando na oposição, elevou-se o número de propostas, o que é consistente com a atitude de tomada pública de posição, uma vez reconhecida a baixa probabilidade de sua aprovação. Passaram a preponderar, porém, as iniciativas relativas à organização da educação. Este fato não chega a surpreender, pois as linhas gerais do financiamento da educação, especialmente da educação básica, foram definidas no período do governo Fernando Henrique Cardoso e, embora com modificações e ampliações, tiveram continuidade no momento político seguinte. Estiveram, porém, presentes propostas com o objetivo de assegurar essa continuidade e também pelo menos uma voltada para os direitos dos profissionais da educação, como a apontar que esse tema não seria da seara exclusiva dos parlamentares do outro partido.

Em resumo, constatou-se que, quando na situação, os dois partidos políticos tenderam a revelar vontade legislativa de intervenção na questão crucial das políticas educacionais, isto é, o seu financiamento. Quando na oposição, elevou-se a participação de iniciativas voltadas para normas gerais de organização da educação, relacionadas à afirmação de direitos difusos

da cidadania e obrigações genéricas dos Poder Público.

A seguir, examinam-se, por subtema, as PECs apresentadas pelos parlamentares dos dois partidos com relação às políticas de financiamento da educação. Os dados se encontram na tabela 2.12.

Tabela 2.12

Número de propostas de emenda à Constituição sobre financiamento da educação, apresentadas por deputados do PT e do PSDB, segundo o subtema, por legislatura – 1995 – 2010*

	PT			PSDB		
	OPOSIÇÃO	SITUAÇÃO	Total	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	Total
	1995-02	2003-10		1995-02	2003-10	
Financiamento em geral (MDE)						
Percentual de receitas vinculadas	1	2	3	1	-	1
Financiamento educação básica						
Fundos	2	1	3	2	1	3
Salário educação	-	-	-	-	1	1
Financiamento educação superior						
Educação superior pública	1	3	4	-	1	1
Ed. sup. Particular (crédito, bolsas)	1	-	1	-	-	-
Total	5	6	11	3	3	6

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observação: (*) Com relação ao ano de 2010, foram consideradas as propostas apresentadas até 22 de junho.

O perfil temático das PECs sobre financiamento da educação sugere que a atuação dos parlamentares do PSDB se voltou preponderantemente para a educação básica enquanto que o interesse dos deputados do PT também alcançou de modo significativo a educação superior. À exceção de uma única proposta voltada para um público mais específico (financiamento do estudante da educação superior particular), todas as demais pretenderam intervir na formulação ou nos instrumentos das políticas gerais de financiamento, não havendo, aparentemente, nesse tema específico, relação significativa com o fato de o partido estar na oposição ou na situação. Considerada a tipologia de políticas públicas de Lowi (1964, 1972), as proposições apresentaram, em geral, propostas de caráter universal e redistributivo.⁹

⁹ A tipologia de políticas públicas de Lowi (1972), com base na síntese de Souza (2006), é a seguinte: a) distributivas: geram impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; b) regulatórias, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse; c) redistributivas, que atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento; d) constitutivas, que lidam com procedimentos.

2.5 Conclusões do capítulo

Os dados levantados demonstraram que as políticas públicas educacionais constituem área de significativo interesse legislativo. A proporção de proposições sobre o tema, no conjunto de iniciativas parlamentares, no período considerado, indica que os deputados buscam responder, de algum modo, às demandas dos vários segmentos da sociedade com relação à educação. A iniciativa legislativa individual nesse campo, embora com reduzidas chances de se transformar em norma jurídica, contribui para a formação de uma imagem dos parlamentares junto ao público.

Foram encontradas evidências importantes no sentido de que, regra geral, os parlamentares tenderam a apresentar proposições, em matéria educacional, que resultariam em benefícios difusos para toda a sociedade. Confirmaram-se, portanto, resultados já encontrados em estudos anteriores, como os de Lemos (2001, 2004) e Ricci (2003, 2004). Esta constatação é consistente com a própria natureza da política pública aqui considerada e com a competência legislativa atribuída pela Constituição à União, voltada para normas gerais.

A dimensão das bancadas dos partidos políticos não se revelou uma variável relevante para diferenciar o volume e o teor dos projetos apresentados. A proporção de parlamentares com iniciativas na área educacional, nos diferentes partidos, não se apresentou significativamente relacionada com o tamanho das respectivas bancadas. Tampouco se observou maior diversidade temática, dentro do campo educacional, entre os partidos com bancadas maiores ou, inversamente, maior concentração em partidos com bancadas mais reduzidas.

Considerando a orientação político-ideológica dos partidos, os resultados sugeriram que as iniciativas legislativas no campo educacional foram mais freqüentes no âmbito dos partidos situados à esquerda. A análise do conteúdo das iniciativas, segundo esse critério, contudo, apresentou contornos diferenciados, conforme o nível de detalhamento dos dados. Pelo exame do teor dos projetos de lei referentes ao financiamento da educação, não foi possível estabelecer uma relação clara entre a posição do partido político no espectro político-ideológico e tendências a legislar sobre temas mais estruturantes e de interesse coletivo ou sobre temas de interesse mais restrito ou de atendimento a grupos específicos. Em todos os casos, houve uma clara predominância de iniciativas ligadas à satisfação direta de demandas de pessoas ou grupos sociais definidos, especialmente aqueles vinculados à educação

oferecida pelo setor privado. Os projetos de lei podem assim estar servindo como instrumentos de satisfação a públicos mais imediatamente ligados a cada parlamentar individualmente considerado, atendendo a interesses específicos e em função de vínculos eleitorais.

Já quando foi estudado o conteúdo de proposições de patamar mais elevado, como as propostas de emenda constitucional, relacionadas com as grandes diretrizes das políticas públicas, observou-se diferenciação entre os grupos partidários. Na direita, predominaram as questões voltadas para o financiamento privado da educação. No centro e mais marcadamente na esquerda, fizeram-se significativamente mais presentes as questões relacionadas ao financiamento público da educação pública.

O exame da ação legislativa em função da posição do partido político em relação ao Poder Executivo (situação ou oposição) revelou maior atuação, no campo educacional, para o partido oposicionista. Entretanto, também ficou demonstrado que, mesmo no governo, o PT permaneceu com um nível elevado de iniciativas nesse domínio. Neste partido, uma parcela significativa da base é constituída de profissionais da educação e, em sua bancada, é expressivo o número de deputados originários dessa categoria profissional.

A análise do conteúdo dos projetos de lei, classificados por grandes temas da área educacional, apresentados por deputados do PSDB e do PT, evidenciou que o comportamento legislativo dos deputados não se diferenciou substantivamente, conforme eles tenham trocado de posição em relação ao Poder Executivo. Já quando se considerou o teor dos projetos voltados para o subtema específico do financiamento da educação, verificou-se que, ao ocupar o Poder Executivo, cada partido tendeu a apresentar maior proporção de projetos voltados para as políticas gerais de financiamento. Isto, de certo modo, contraria uma expectativa de que os partidos, uma vez no governo, deixariam ao Poder Executivo a incumbência de definir as políticas mais amplas de financiamento da educação. Denota, ao contrário, uma vontade de intervenção legislativa por parte dos parlamentares. Já quando na oposição, embora não tenham sido desprezíveis os percentuais relativos aos projetos sobre políticas gerais, os partidos parecem ter privilegiado a estratégia de atender públicos específicos e as famílias dos estudantes. Essas iniciativas contêm, em geral, uma promessa de impacto mais imediato e direto sobre a vida das pessoas, isto é, os eleitores. Nesse sentido, podem conferir maior visibilidade à atuação parlamentar.

Ao examinar as propostas de emenda à constituição, constatou-se que, quando na situação, os dois partidos políticos tenderam a revelar vontade legislativa de intervenção na questão crucial das políticas educacionais, isto é, o seu financiamento. Quando na oposição,

elevou-se a participação de iniciativas voltadas para normas gerais de organização da educação, relacionadas à afirmação de direitos difusos da cidadania e obrigações genéricas dos Poder Público.

3 O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO NA PRODUÇÃO LEGAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Este capítulo contém uma análise das leis ordinárias publicadas no período de 1995 a 2010, na área da educação. Discutem-se a origem das iniciativas que se converteram em normas jurídicas (Poder Executivo ou Poder Legislativo) e o seu conteúdo, procurando identificar a contribuição de cada Poder na definição legal das políticas públicas educacionais. No âmbito específico das iniciativas de origem parlamentar, na Câmara dos Deputados, buscou-se também verificar a existência de diferenças nas chances de um projeto tornar-se lei, se apresentado por deputado da situação ou da oposição.

3.1 A origem das leis educacionais do período

A discussão das iniciativas parlamentares em matéria educacional não pode prescindir da análise das propostas que, afinal, transformaram-se em normas jurídicas. Apresenta-se assim um breve quadro do conjunto da legislação educacional aprovada no período de 1995 a 2010, destacando a origem da iniciativa, o tipo de proposição original e a existência de intervenção ou não do Poder Legislativo nos textos aprovados, em termos de emendamento parcial ou global. É o que consta da Tabela 3.1, que divide os dados de acordo com o período presidencial a que se referem (Fernando Henrique Cardoso: 1995-2002; e Luiz Inácio Lula da Silva: 2003-2010).

Tabela 3.1
Leis educacionais publicadas, por tipo de proposição originária, segundo o Poder de origem e grau de alteração do texto original pelo Poder Legislativo – 1995 – 2010

Período/Tipo Origem/Texto	Poder Executivo				Poder Legislativo			
	Total	OR*	EM*	SUB*	Total	OR*	EM*	SUB*
1995-2002								
Med. Provisórias	6	2	2	2	-	-	-	-
Projetos de Lei	10	3	4	3	12	2	3	7
Total	16	5	6	5	12	2	3	7
2003-2010								
Med. Provisórias	13	1	-	12	-	-	-	-
Projetos de Lei	20	9	4	7	28	9	12	7
Total	33	10	4	19	28	9	12	7

Fonte: SILEG/ Câmara dos Deputados.

Observação: (*) OR = texto original aprovado sem alterações; EM = texto aprovado com emendas; SUB = texto aprovado na forma de Substitutivo. No caso das Medidas Provisórias, se o projeto de lei de conversão contemplou emendas pouco significativas, ele foi classificado como “EM”, isto é, texto aprovado com emendas; se o projeto de lei de conversão alterou significativamente o conteúdo do texto original, ele foi classificado como “SUB”, isto é, texto aprovado na forma de Substitutivo.

Os dados da Tabela 3.1 evidenciam uma ligeira preponderância de iniciativas do Poder Executivo em relação às de parlamentares. Dentre as proposições apresentadas pelo Presidente da República, o número de Medidas Provisórias é expressivo, nos dois governos presidenciais (38% no de Fernando Henrique Cardoso e 39% no de Luiz Inácio Lula da Silva). No entanto, um número importante de projetos originários do Executivo, convertidos em lei, diz respeito à criação ou denominação de instituições de ensino da União, caracterizando, em cada caso, ação legislativa pontual.¹⁰ Retirando esses projetos, o perfil do conjunto das leis aprovadas se modifica substancialmente, como se pode constatar pela leitura da Tabela 3.2.

¹⁰ Os projetos de criação de instituições federais de ensino são de iniciativa exclusiva do Presidente da República. A criação de um conjunto expressivo de instituições, por lei, pode representar evidência de determinada política de expansão da educação superior pública, se obedecida uma estratégia ou plano pré-definido. Em nenhum dos dois períodos presidenciais ficou claro que as instituições criadas obedeceram a uma lógica planejada de expansão da rede federal. Cabe ainda mencionar que, excepcionalmente, os registros indicam que a Lei nº 10.611, de 2002, originou-se de projeto de iniciativa de parlamentar. Este projeto, porém, tramitou em conjunto com outro idêntico, de iniciativa do Poder Executivo.

Tabela 3.2

Leis educacionais publicadas, por tipo de proposição originária, segundo o Poder de origem e grau de alteração do texto original pelo Poder Legislativo – 1995 – 2010. (desconsideradas as leis que versam sobre criação e denominação de instituições de ensino)

Período/Tipo Origem/Texto	Poder Executivo				Poder Legislativo			
	Total	OR*	EM*	SUB*	Total	OR*	EM*	SUB*
1995-2002								
Med. Provisórias	6	2	2	2	-	-	-	-
Projetos de Lei	3	1	1	1	10	-	3	7
Total	9	3	3	3	10	-	3	7
2003-2010								
Med. Provisórias	13	1	1	11	-	-	-	-
Projetos de Lei	5	1	-	4	27	8	12	7
Total	18	2	1	15	27	8	12	7

Fonte: SILEG/ Câmara dos Deputados.

Observação: (*) OR = texto original aprovado sem alterações; EM = texto aprovado com emendas; SUB = texto aprovado na forma de Substitutivo, considerado como tal, no caso de Medida Provisória, o projeto de lei de conversão que altera significativamente o seu conteúdo.

Em primeiro lugar, inverte-se a preponderância das iniciativas. Passa a ser maior o número de leis aprovadas com origem em proposta parlamentar. No âmbito das proposições originárias do Poder Executivo, as Medidas Provisórias tornam-se o instrumento mais utilizado, na proporção de 2 ou mais para 1, em relação aos projetos de lei.

No geral, observa-se que as leis aprovadas sofreram, durante a tramitação de seus projetos, intervenção significativa do Congresso Nacional. No período presidencial de Fernando Henrique Cardoso, um terço das medidas provisórias foi substancialmente modificado em seus projetos de lei de conversão e igual proporção recebeu emendas. No período de Luiz Inácio Lula da Silva, 11 das 13 Medidas Provisórias foram objeto de projetos de lei de conversão com perfil de Substitutivo e uma recebeu emendas relevantes. Dos cinco projetos de lei, quatro foram aprovados na forma de Substitutivo.

3.2 O conteúdo das leis educacionais do período

A distribuição temática das leis não varia muito de um período para o outro, como pode ser observado na Tabela 3.3.

Tabela 3.3

Leis educacionais publicadas, por tema e tipo de proposição originária, segundo o Poder de origem e grau de alteração do texto original pelo Poder Legislativo – 1995 – 2010

PERÍODO/TEMA/TIPO PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	TOTAL	PODER EXECUTIVO				PODER LEGISLATIVO			
		TOT	OR*	EM*	SUB*	TOT	OR*	EM*	SUB*
1995-2002									
Financiamento da Educação	5(18)**	4	-	1	3	1	-	-	1
Medidas Provisórias	3	3	-	1	2	-	-	-	-
Projetos de Lei	2	1	-	-	1	1	-	-	1
Organização da Educação	8(29)	4	2	2	-	4	-	2	2
Medidas Provisórias	2	2	1	1	-	-	-	-	-
Projetos de Lei	6	2	1	1	-	4	-	2	2
Profissionais da Educação	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Projetos de Lei	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Currículo	4(14)	-	-	-	-	4	-	1	3
Projetos de Lei	4	-	-	-	-	4	-	1	3
Criação/Denominação Escolas	9(32)	7	2	3	2	2	2	-	-
Projetos de Lei	9	7	2	3	2	2	2	-	-
Programas Suplementares	2(7)	1	1	-	-	1	-	-	1
Medidas Provisórias	1	1	1	-	-	-	-	-	-
Projetos de Lei	1	-	-	-	-	1	-	-	1
Total do Período	28(100)	16	5	6	5	12	2	3	7
Medidas Provisórias	6	6	2	2	2	-	-	-	-
Projetos de Lei	22	10	3	4	3	12	2	3	7
2003-2010									
Financiamento da Educação	8(13)	5	1	-	4	3	1	1	1
Medidas Provisórias	5	5	1	-	4	-	-	-	-
Projetos de Lei	3	-	-	-	-	3	1	1	1
Organização da Educação	18(30)	6	1	-	5	12	3	5	4
Medidas Provisórias	3	3	-	-	3	-	-	-	-
Projetos de Lei	15	3	1	-	2	12	3	5	4
Profissionais da Educação	5(6)	2	-	-	2	3	-	1	2
Projetos de Lei	5	2	-	-	2	3	-	1	2
Currículo	8(13)	-	-	-	-	8	3	5	-
Projetos de Lei	8	-	-	-	-	8	3	5	-
Criação/Denominação Escolas	16(26)	15	8	4	3	1	1	-	-
Projetos de Lei	16	15	8	4	3	1	1	-	-
Programas Suplementares	6(10)	5	-	-	5	1	1	-	-
Medidas Provisórias	5	5	-	-	5	-	-	-	-
Projetos de Lei	1	-	-	-	-	1	1	-	-
Total do Período	61(100)	33	10	4	19	28	9	12	7
Medidas Provisórias	13	13	1	-	12	-	-	-	-
Projetos de Lei	48	20	9	4	7	28	9	12	7

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observações: (*) OR = texto original aprovado sem alterações; EM = texto aprovado com emendas; SUB = texto aprovado na forma de Substitutivo, considerado como tal, no caso de Medida Provisória, o projeto de lei de conversão que altera significativamente o seu conteúdo. (***) Entre parênteses, o percentual referente ao tema, dentro do respectivo período.

Nos dois períodos, são preponderantes as leis voltadas para normas de organização da educação brasileira e para a criação de instituições de ensino. Em seguida, aparecem os temas do financiamento da educação e a inclusão de disciplinas e atividades no currículo escolar. Menos frequentes, encontram-se as leis relacionadas aos programas suplementares de atendimento aos estudantes. A novidade no período correspondente ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva é a presença de leis referentes aos profissionais da educação, expressando uma atuação mais marcante do partido ora no poder e suas vinculações com a categoria profissional. De fato, das cinco leis voltadas para esse tema, duas foram propostas pelo Poder Executivo, duas por parlamentares do PT e uma resultou de iniciativa de parlamentar do PDT (anteriormente filiado ao PT), combinada com proposta do Poder Executivo.

Deixando de lado as leis relacionadas à criação ou denominação de instituições de ensino, observa-se que as iniciativas do Poder Executivo tendem a se concentrar em temas ligados à organização e ao financiamento da educação, a este se agregando, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, uma maior presença de leis regulamentadoras de programas suplementares de apoio aos estudantes. Do lado do Poder Legislativo, as iniciativas dos parlamentares contemplam preponderantemente a organização da educação e o currículo escolar.

Algumas vertentes da literatura apontam que a legislação originária dos parlamentares versa, em geral, sobre questões secundárias ou acessórias, sendo os temas mais centrais regulamentados em iniciativas do Poder Executivo. Certamente nunca será pacífico o entendimento do que sejam temas fundamentais e temas secundários. Mas há questões que, pela sua própria natureza ou impacto, destacam-se como de razoável e evidente magnitude. Assim, observa-se que, das 28 leis publicadas no período, com origem parlamentar, duas alteraram a estrutura do ensino fundamental (idade de acesso e duração); quatro se voltaram para o financiamento da educação (substancial alteração na repartição de recursos do salário-educação; significativa modificação do Programa de Crédito Educativo; reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES; mudanças no Programa Universidade para Todos – PROUNI; e responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no transporte escolar de seus respectivos alunos); três disciplinaram questões referentes ao magistério público (conceituação desses profissionais; repercussões dessa conceituação para efeitos de aposentadoria especial; e piso salarial nacional); uma tratou de normas para concessão de apoio aos municípios em programas de renda mínima associados a ações socioeducativas; e quatro dispuseram sobre o acesso a diferentes níveis da educação pública. Isto sem mencionar que a própria lei de diretrizes e bases da educação e a lei do

plano nacional de educação, dois diplomas legais de ampla abrangência, tiveram seu processo legislativo iniciado por proposições apresentadas por parlamentares. Os assuntos citados dificilmente podem ser classificados como de menor relevância.

3.3 As chances de um projeto de deputado da situação ou da oposição se tornar lei

Outra questão abordada com frequência é a reduzida probabilidade de um projeto apresentado por parlamentar vir a se transformar em norma jurídica. Esta constatação é irretorquível. Mas, dentro desse quadro, são muito diferentes as chances de aprovação se um projeto for apresentado por parlamentar da situação ou da oposição? Os dados da Tabela 3.4 pretendem oferecer resposta a essa indagação.

Tabela 3.4

Leis educacionais originárias de iniciativa parlamentar, segundo a posição partidária do autor em relação ao Poder Executivo, por Casa legislativa – 1995 – 2010

Período/ Vinculação Autor	Total	Origem	
		Câmara	Senado
1995-2002			
Situação	8	8	-
Oposição	4	2	2
Total	12	10	2
2003-2010			
Situação	19	11	8
Oposição	9	6	3
Total	28	17	11

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observando-se o total de projetos convertidos em lei em cada um dos períodos presidenciais, as proporções se apresentam praticamente as mesmas: dois terços de leis decorrentes de projetos de autoria por parlamentares da situação e um terço assinado por parlamentares da oposição. É também digno de nota que a participação de iniciativas originárias do Senado Federal cresceu muito no segundo período considerado (2003-2010).

Como o tamanho das bancadas da situação e da oposição são muito diferentes, faz sentido determinar a relação entre o número de projetos convertidos em lei e o número de deputados que passaram pela Câmara dos Deputados, nos períodos em questão. Os dados se

encontram na Tabela 3.5.

Tabela 3.5

Relação entre número de leis educacionais decorrentes de projetos de iniciativa de deputados e número de deputados, de acordo com a posição partidária em relação ao Poder Executivo – 1995 – 2010

	1995-2002		2003-2010	
	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO
A. Número de leis	8	2	11	6
B. Número de deputados*	690	185	704	278
Relação A/B	0,01	0,01	0,02	0,02

Fonte: SILEG/Câmara dos Deputados.

Observação: (*) O número apresentado resulta da soma do número de deputados que passaram pela Câmara dos Deputados nas duas legislaturas de cada período.

A relação apresentada na tabela oferece duas indicações. A primeira é a de que, aparentemente, as chances de um deputado ter um projeto de lei de sua autoria transformado em norma jurídica, na área educacional, são semelhantes, seja a iniciativa de parlamentar da situação ou da oposição. A segunda, menos genérica, é a de que no segundo período presidencial considerado, elevaram-se as chances de que iniciativas parlamentares viessem a se transformar em leis educacionais.

3.4 Relação entre volume e conteúdo das leis educacionais

Outro dado chama a atenção: o número de leis educacionais sancionadas no período de Luiz Inácio Lula da Silva foi maior que o dobro do observado no governo de Fernando Henrique Cardoso. A simples comparação numérica do número de leis aprovadas neste primeiro governo (28) com o ocorrido (61) no período 2003-2010, contudo, não pode ser tomada como evidência de maior interesse legislativo, no último período, em relação à área educacional. Este fato deve ser analisado à luz do momento correspondente a cada período, do teor das normas jurídicas neles aprovadas e da relação que se estabelece entre elas, isto é, em que medida a lei versa sobre matéria não regulamentada ou se ela modifica legislação anteriormente vigente. Esta espécie de “relação de dependência” entre as leis encontra-se na tabela 3.6. As leis estão classificadas em três categorias: a) leis sobre matérias novas, reunindo as aprovadas entre 1995 e 2010, e que não alteram ou não estão diretamente associadas a leis aprovadas no mesmo período; b) leis que alteram aquelas aprovadas no

próprio período de governo, representando, em geral, alterações de aperfeiçoamento das normas vigentes; c) leis que alteram aquelas aprovadas no período de governo anterior, que podem constituir simples aperfeiçoamento da norma ou mudança significativa, implicando inclusive a revogação total da norma anterior.

Tabela 3.6
Relação entre as leis aprovadas, por período de governo – 1995-2010

Leis	1995-2002	2003-2010
Matérias novas	16	10
Alterações de leis aprovadas no período	4	9
Alterações de leis aprovadas no período anterior	-	29
Total	20	48

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

O primeiro período aqui considerado (1995-2002), referente ao governo Fernando Henrique Cardoso, corresponde ao momento de lançamento dos pilares da atual legislação educacional brasileira, em decorrência da promulgação da Constituição de 1988. Em 1995, foi aprovada a Lei nº 9.131, que reestruturou o Conselho Nacional de Educação e suas atribuições normativas em relação à educação nacional em geral e ao sistema federal de ensino em particular, além de instituir novo sistema de avaliação da educação superior. Em 1996, foi aprovada a Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, que orienta todo o quadro normativo infraconstitucional dessa área de política pública. Em 2001, foi publicada a Lei nº 10.172, que aprovou o plano nacional de educação. São três diplomas legais de ampla abrangência, que certamente catalisaram os esforços legislativos.

O segundo período (2003-2010), correspondente ao governo Luiz Inácio Lula da Silva, evidencia uma intensa atuação legislativa no campo educacional, mas majoritariamente incidente na legislação inaugurada no período anterior. De fato, 60% das leis aprovadas propuseram modificação em leis aprovadas no governo precedente. Das 29 alterações legais, 22 atingiram a Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional. Houvesse sido integralmente reescrita esta lei, a sua substituta seria contada apenas como uma lei, não obstante o esforço legislativo para fazê-lo fosse extremamente significativo. O argumento aqui apresentado, portanto, não valoriza mais ou menos essas intervenções legislativas. Busca apenas demonstrar que, no caso, a simples contagem das leis não pode ser tomada como evidência de maior ou menor interesse legislativo.

3.5 Conclusões do capítulo

O exame das leis ordinárias educacionais publicadas no período 1995-2010 revelou que a agenda legislativa na área foi repartida entre os Poderes Executivo e Legislativo. Demonstrou também que, embora os dois Presidentes da República tenham utilizado, em larga medida, medidas provisórias, foi elevado o grau de intervenção do Congresso Nacional nos textos legais aprovados. As propostas do Presidente da República foram amplamente discutidas, negociadas e modificadas no âmbito do Poder Legislativo. Resta saber se as modificações realizadas pelo Poder Legislativo caracterizam uma decisiva atuação desse Poder na formulação legal das políticas públicas em educação, se alteram significativamente as propostas do Presidente ou se representam apenas modificações de superfície, simples ajustes sem maiores repercussões. Esta questão será examinada nos estudos de caso abordados nos capítulos seguintes deste trabalho.

Observou-se certa divisão temática, com o Poder Executivo apresentando iniciativas mais voltadas para a organização e o financiamento da educação e o Poder Legislativo, para organização e currículo escolar. Verificou-se que, das leis originárias de propostas parlamentares, uma grande proporção se relacionou com questões estruturantes da educação brasileira. Esta constatação contraria as percepções de que ao Congresso Nacional cabe apenas papel secundário ou acessório na definição das políticas públicas educacionais.

Evidenciou-se ainda que, no período considerado, na Câmara dos Deputados, foram praticamente iguais as chances de um parlamentar ter um projeto de sua autoria transformado em lei, fosse ele da situação ou da oposição. Esta conclusão sugere que, no campo das políticas educacionais, os consensos, no Poder Legislativo, se estabeleceram por cima desse recorte de posicionamento partidário.

4 A PRIMEIRA GRANDE MUDANÇA NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO FUNDEF

Como mencionado no Capítulo 1, os estudos em Ciência Política, no Brasil, ressaltam o poder do Presidente da República na definição da agenda legislativa. Muitos deles destacam também que as prerrogativas legislativas do Poder Executivo e a organização institucional do próprio Poder Legislativo limitam significativamente as chances de êxito das iniciativas dos parlamentares, em termos de aprovação de seus projetos de lei e de suas emendas. O papel do Poder Legislativo, na implementação de políticas públicas, seria assim pouco expressivo.

Há, porém, trabalhos que revelam que o papel do Congresso Nacional é significativo. Eles demonstram que a intervenção do Poder Legislativo nos textos por ele aprovados é bastante importante, articulando-se ou mesmo contrapondo-se ao Poder Executivo, mas sem rompimento de equilíbrio da governabilidade.

Nessa direção, os capítulos anteriores deste estudo evidenciaram não só a vontade política dos parlamentares em intervir em campos estruturais das políticas educacionais como indicaram, ao se analisarem as leis publicadas no período 1995-2010, uma ponderável atuação do Poder Legislativo. É preciso examinar, porém, com mais detalhe o grau de profundidade com que se dá a ação desse Poder, especialmente em relação aos temas centrais da educação brasileira.

Os capítulos que se seguem estão voltados para esse aprofundamento. Como já mencionado, o objetivo é encontrar respostas para perguntas referentes ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo na definição dos contornos legais das políticas públicas em educação. Existe de fato espaço para que esse Poder interfira nessa definição? Ou o Poder Executivo é o grande artífice dessas políticas? Se há intervenção, ela se dá em que direção? Em consonância com o que propõe o Poder Executivo ou em divergência? No sentido do interesse público ou de interesses particularistas? O Poder Legislativo colabora ou se apresenta como obstáculo para a implementação de políticas inovadoras no campo educacional?

Essas questões se encontram presentes nos estudos mencionados na revisão da literatura. Este trabalho, porém, apresenta algumas diferenciações. Embora referidas anteriormente, importa aqui lembrá-las. Em primeiro lugar, discute essas questões no âmbito de uma determinada área de políticas públicas: a educação. Em segundo lugar, ao verificar se as proposições sofreram alteração, ao longo da sua tramitação, considera o

conteúdo dessas alterações, contrastando-as com as propostas originalmente apresentadas. Em terceiro lugar, aprofunda a análise dos processos de discussão e votação das proposições, contemplando o comportamento dos partidos políticos e a influência de atores públicos e privados nas emendas apresentadas e nas matérias aprovadas, entre outros fatores. Além disso, leva em conta que a atuação dos legisladores pode sofrer variações em função da posição dos seus respectivos partidos políticos em relação ao Poder Executivo. São, portanto, observados os possíveis efeitos da alternância dos partidos políticos no poder.

A estratégia escolhida para a análise com esse grau de detalhamento foi a de estudos de caso, referentes a assuntos de relevo no âmbito da área de políticas públicas educacionais e objeto de significativa atividade legislativa. Foram assim escolhidos dois temas considerados estruturantes da área da educação: seu financiamento e a avaliação de qualidade da educação superior. Esta seleção foi também determinada pelo fato de terem eles recebido tratamento legislativo específico e diferenciado durante as legislaturas consideradas neste estudo, relativas aos períodos de governo dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. São aqui examinadas as proposições originais; seus conteúdos específicos; o grau de alteração promovida pelo emendamento parlamentar e a direção dessas emendas; o posicionamento dos partidos nas votações; e a relação da atividade parlamentar com a participação (ou não) dos partidos nas alianças de sustentação política de cada um dos dois governos.

Quanto ao primeiro tema, discute-se todo o processo legislativo relativo ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério - FUNDEF (no período da Presidência de Fernando Henrique Cardoso) e de seu sucedâneo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (no período da Presidência de Luiz Inácio Lula da Silva). Sobre a avaliação da qualidade da educação superior, analisam-se os processos legislativos referentes à Lei nº 9.131, de 1995 (conhecida como a Lei do “Provão”) e à Lei nº 10.861, de 2004 (do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES), uma e outra, respectivamente, de cada período presidencial.

A extensão de conteúdo dos estudos de caso determinou a sua apresentação em três capítulos distintos: o presente capítulo aborda o FUNDEF; o capítulo 5 trata do FUNDEB; e o capítulo 6 discute a legislação sobre a avaliação da educação superior.

Certamente uma das principais linhas de ação legislativa para definição de políticas públicas educacionais refere-se ao financiamento público da educação. No período considerado neste estudo, implantou-se o FUNDEF, a partir de emenda constitucional

aprovada em 1996. Tendo vigorado por dez anos, foi substituído pelo FUNDEB, nos termos de nova emenda constitucional, promulgada em 2006. Governos diferentes, com suporte parlamentar diverso, promoveram radical mudança nos mecanismos de financiamento da educação pública, implantando procedimentos redistributivos de recursos e envolvendo o conjunto das três esferas da federação brasileira. Essas iniciativas configuram inovação nas políticas públicas educacionais, estabelecendo um novo padrão de financiamento. Trata-se, portanto de casos interessantes a serem examinados sob a ótica da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e o papel deste último em sua implementação.

Os dados analisados com relação à propositura, tramitação e aprovação das proposições legislativas referentes ao tema do financiamento da educação evidenciam a existência de significativa interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e um grau bastante elevado de intervenção deste último na (re) configuração dos projetos inicialmente apresentados à sua apreciação. Ao mesmo tempo, ressaltam comportamentos político-partidários bem definidos na discussão e na votação das matérias. É o que demonstra a análise do primeiro caso, relativo ao FUNDEF.

4.1 A Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 1995

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de 1995, foi uma das primeiras e mais importantes iniciativas do Poder Executivo, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, com relação à educação pública. Seus dispositivos mais significativos estavam relacionados ao financiamento do ensino fundamental, mas, na realidade, a proposição abordava questões variadas, que podem ser resumidas em seis pontos.

Inicialmente, pretendia o acréscimo de uma nova alínea ao inciso VII do art. 34 da Constituição Federal, de modo a estabelecer, como motivo adicional para intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, a não aplicação, por esses entes, em manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo constitucionalmente exigido de suas receitas de impostos.

A segunda alteração se voltava para o inciso IV do art. 206, para limitar a aplicação do princípio da gratuidade, no ensino superior público, apenas aos cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado.

O terceiro ponto constante da proposta relacionava-se com a autonomia universitária,

prevista no art. 207. O objetivo era remeter à lei ordinária sua definição ou regulamentação e permitir sua extensão, em graus variados, às instituições de ensino superior não constituídas como universidades e aos institutos de pesquisa.

O quarto conjunto de modificações incidia sobre o art. 208, relativo aos deveres do Estado em matéria educacional. Propunha mudança com relação ao ensino fundamental, restringindo o âmbito da sua obrigatoriedade apenas àqueles na idade certa para cursá-lo; para os demais, pretendia assegurar a gratuidade da oferta, mas não a obrigatoriedade da matrícula. Com relação ao ensino médio, retirava a norma de progressiva extensão de sua obrigatoriedade, substituindo-a pela gradual universalização de sua oferta gratuita. Esta universalização também estava prevista para a educação pré-escolar. Para as creches, mantinha sua oferta gratuita, porém com prioridade para a população de menor renda. No tocante aos programas suplementares para o ensino fundamental (material didático-escolar, transporte, alimentação e saúde) também adicionava o critério de prioridade para a população mais pobre.

Para o art. 211 constavam alterações significativas, referentes às áreas de atuação prioritária dos entes federados. Permaneciam as atribuições da União com respeito ao sistema federal de ensino e os dos territórios e suas funções redistributiva e supletiva; retirava-se, contudo, a menção à assistência técnica e financeira aos demais entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória. Reafirmando o ensino fundamental e a educação pré-escolar como áreas de atuação prioritária dos municípios, a proposta estabelecia para os estados e o Distrito Federal, as áreas do ensino fundamental e médio. E acrescentava dispositivo determinando aos estados e municípios definir as formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório.

O último conjunto de disposições da PEC alterava substancialmente o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A nova redação suprimia a obrigatoriedade do Poder Público em aplicar, por dez anos, na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental, pelo menos a metade dos recursos constitucionalmente vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Eliminava também a imposição às universidades públicas de descentralizar suas atividades de ensino para as cidades de maior densidade populacional. Em substituição a essas normas, propunha que os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicassem no ensino fundamental, por dez anos, pelo menos sessenta por cento dos recursos vinculados a MDE. A distribuição de responsabilidades e recursos, no âmbito de cada estado, entre este e seus municípios, seria feita mediante a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), nos termos de lei federal.

Tal fundo seria composto por pelo menos quinze por cento dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp). Os recursos seriam destinados ao governo estadual e aos respectivos governos municipais de acordo com o número de alunos de suas redes de ensino fundamental. Para os fundos estaduais cujo valor anual por aluno não alcançasse um mínimo nacional, definido na forma da lei, haveria uma complementação de recursos feita pela União. Para fazê-lo, a União poderia utilizar parte dos seus recursos constitucionalmente vinculados a MDE e suas receitas oriundas da contribuição social do salário-educação. A proposta determinava ainda que, dos recursos de cada fundo, pelo menos sessenta por cento fossem despendidos com o pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

4.1.1 A tramitação da proposta

Encaminhada à Câmara dos Deputados em 15 de outubro de 1995, a PEC teve uma tramitação relativamente rápida, pois em setembro de 1996 transformou-se na Emenda Constitucional nº 14.¹¹

¹¹ Esta PEC tramitou por onze meses no Congresso Nacional. Dentre as nove PECs apresentadas pelo Poder Executivo, em 1995, primeiro ano de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e que se transformaram em efetivas alterações da Constituição Federal, outras tramitaram mais rapidamente. Promulgadas seis meses após sua apresentação, encontram-se as propostas referentes às telecomunicações (3/95), gás (4/95), empresa nacional (5/95) e transportes aquaviários (7/95). Com sete meses de tramitação, a prorrogação do Fundo Social de Emergência (163/95). Durante nove meses, a quebra do monopólio do petróleo (6/95). Ao longo de dez meses, as modificações na administração pública (173/95). E com quarenta e cinco meses, proposta de reforma da previdência social (33/95). Observe-se que a maioria das propostas que tramitaram mais celeremente diziam respeito a reformas no âmbito de economia e da participação monopolista ou exclusivista do Poder Público, especialmente a União ou instituições a ela vinculados, sem impacto direto ou imediato nos demais entes federados. Já as PECs que impactavam os demais entes federados e os cidadãos, ligadas à administração pública e à previdência social, tiveram tramitação mais longa, particularmente a última. Levando em conta que a PEC do FUNDEF realizava uma mini-reforma tributária no campo da educação formal, com efetiva redistribuição de recursos, no âmbito de cada estado, entre os respectivos governos e os de seus municípios, o tempo necessário para sua aprovação pode ser considerado relativamente curto. Ainda mais se considerado o fato de que, em agosto de 1995, o Poder Executivo apresentou uma proposta de reforma do sistema tributário nacional (175/95), que não foi apreciada e foi retirada, em agosto de 2003, já na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Já na etapa de análise de sua admissibilidade, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados concluiu sua análise em pouco mais de um mês, votando o relatório do Deputado José Luiz Clerot (PMDB – PB), totalmente favorável, em 22 de novembro do mesmo ano. A votação, porém, não foi unânime. Quatro parlamentares do PT e um do PSB, então oposição ao Governo, votaram contrariamente à proposta.

O voto em separado apresentado pelo Deputado Hélio Bicudo (PT – SP) pode ser tomado como a expressão das razões desse posicionamento contrário. A argumentação foi no sentido de que praticamente toda a PEC feriria cláusulas pétreas da Constituição, restringindo direitos e garantias individuais ou coletivas. Fundamentado no princípio de que as alterações constitucionais não podem promover esse tipo de restrição, o parlamentar questionou as limitações à autonomia universitária, ao princípio da gratuidade ao ensino superior público, à oferta da educação infantil (que deixaria de ser obrigação universal do Estado para dar prioridade aos mais pobres), assim como a retirada das atribuições da União referentes à assistência técnica e financeira aos entes federados e da diretriz voltada para a erradicação do analfabetismo.¹² Este voto foi contestado por dois outros, sustentando a posição do relator, oferecidos pelos Deputados Vicente Arruda (PSDB – CE) e Régis de Oliveira (PFL – SP).

Ainda em novembro de 1995, foi criada a comissão especial para apreciação da PEC. Em janeiro de 1996, foi designado relator o Deputado José Jorge (PFL – PE)¹³. Observe-se que esse parlamentar não era do partido do Presidente da República, mas de um partido integrante da aliança que resultou na sua eleição e do Vice-Presidente, este sim do PFL. Na biografia do parlamentar, consta o exercício do cargo de Secretário de Educação do seu Estado de origem, Pernambuco.

É de se notar que, no tocante às vinculações partidárias dos relatores, a sua designação para emitir parecer sobre propostas relevantes do Poder Executivo seguiu um padrão consistente ao longo do período em que se apreciou a PEC em questão. Configurou-se uma forma definida de relacionamento com o Poder Legislativo, em especial com os partidos de sustentação do Presidente. Tomem-se as sete propostas, originárias do Poder Executivo, que se transformaram em emendas constitucionais, durante os dois primeiros anos de governo de

¹² É interessante observar que, embora a argumentação tenha sido vencida para efeitos de admissibilidade da PEC, quase todas as questões apontadas no voto do Deputado Hélio Bicudo foram, de fato, consideradas para a realização de profundas alterações no texto da proposta originalmente enviada pelo Poder Executivo. Por exemplo, as modificações relativas à educação superior foram remetidas a outra PEC, nunca apreciada. As restrições à oferta da educação infantil bem como à assistência da União foram suprimidas. Estas questões são discutidas em detalhe mais adiante, neste capítulo.

¹³ Este parlamentar viria a assumir importantes relatorias de projetos na área da educação: foi relator do projeto de lei de diretrizes e bases da educação quando este retornou do Senado para apreciação na Câmara e, já como Senador, foi relator da PEC do FUNDEB, agora sob o Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Fernando Henrique Cardoso (1995 e 1996). Três propostas foram relatadas, na Câmara dos Deputados, por parlamentares do PFL, três por parlamentares do PMDB e uma por parlamentar do PPB, quanto à admissibilidade. No âmbito das respectivas comissões especiais e no Plenário, foram cinco relatores do PFL e dois do PMDB. Uma estratégia de reforço da base de apoio e ao mesmo tempo de abertura e de controle dos espaços de negociação. Afinal, a relatoria de uma proposição importante se traduz em prestígio para o parlamentar indicado e abre espaço de ação política para o partido a que ele está vinculado.

Há também uma observação importante a ser feita sobre a composição da comissão especial que, em mais de dois terços, coincidiu com a composição da Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Este dado indica que os partidos políticos seguiram uma estratégia de privilegiar a especialização dos membros de suas bancadas na indicação dos membros da comissão. Sugere ainda que a análise da atuação das comissões especiais não deve desconsiderar, conforme o tema da proposição, a interseção existente entre sua composição e a das comissões permanentes.

A proposta recebeu 46 emendas, assinadas por 18 parlamentares, sendo dez da base do governo (um do PSDB, um do PTB, cinco do PMDB e três do PFL), dois então sem partido, mas de algum modo ligados ao governo, e seis da oposição (dois do PDT, três do PT e um do PC do B). A Tabela 4.1 apresenta a distribuição das emendas por assunto e por partido político dos parlamentares que as assinaram.

Tabela 4.1
Emendas apresentadas à PEC nº 233/95, por assunto e partido político do signatário

Assunto/Partido	PC do B	PDT	PT	PFL	PMDB	PPB	PSDB	PTB	S/PART	TOTAL
Emendas sobre matéria abordada na PEC										
Autonomia universitária (art. 207)	1	1	-	-	3	1	1	-	-	7
Gratuidade ensino superior (art. 206, IV)	-	1	-	1	3	-	-	-	-	5
Organização educação superior (art. 207)	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Obrigatoriedade ensino fundamental e médio (art. 208, I)	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
Oferta educação pré-escolar (art.208, II e IV)	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3
Oferta gratuita de creches (art. 208, IV)	-	1	-	1	1	-	-	-	-	3
Programas suplementares ensino fundamental (art. 208, VII)	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Atribuições entes federados (art.211)	-	1	2	1	4	-	-	1	-	9
Fundef (art. 60 ADCT)	-	1	2	1	4	-	-	-	-	8
Emendas sobre matéria não abordada na PEC										
Distribuição recursos públicos (art. 213)	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Recursos da União para manutenção e desenvolvimento ensino (art.212)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Salário-educação (art. 212,§ 5º)	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Piso salarial nacional magistério (art.206)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Acumulação de cargos (art. 38)	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Crédito educativo (art. 208, novo inciso)	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Total	3	5	5	8	18	1	1	4	1	46

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

A primeira constatação significativa é a de que, embora o tema mais relevante da PEC fosse o FUNDEF, não foi ele o objeto do maior número de emendas. O assunto mais visado, ao menos em um primeiro momento, foi o relativo à educação superior, com treze emendas: cinco contrárias à restrição da gratuidade no ensino superior, sete contrárias à definição da autonomia universitária e ainda outra, propondo um conjunto de normas para a organização desse nível de ensino. Dessas, dez foram oferecidas por parlamentares da situação e três por deputados da oposição. Com relação a essas questões, verificou-se praticamente consenso no sentido de não se alterar o texto vigente da Constituição. Embora o relatório final aprovado na comissão especial não tenha rejeitado a proposta original, a solução encontrada acabou por levar a um resultado equivalente. Concluiu-se pelo desmembramento da PEC, dando origem a uma nova proposta exclusiva para a educação superior (PEC nº 370, de 1996), que até hoje não foi apreciada pela Câmara. Esta certamente foi uma estratégia de uso, pela maioria, de recurso procedimental que, de um lado, impediu o andamento de uma matéria em relação à qual os parlamentares se posicionavam contrariamente; de outro, evitou desgaste ao Poder

Executivo em defrontar-se com a rejeição a uma proposta por ele apresentada.

O segundo tema que recebeu maior atenção por parte dos parlamentares foi o relativo às atribuições dos entes federados em matéria educacional (art. 211 da Constituição). Da parte das três emendas oferecidas por deputados de partidos da oposição, um objetivo comum foi o de evitar que se retirasse do dispositivo constitucional a obrigatoriedade da União prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória (ensino fundamental). Uma dessas emendas apresentava conteúdo mais amplo, buscando estabelecer sistemática e parâmetros para divisão de responsabilidades e de recursos entre os entes federados, tomando por base suas populações em idade de escolarização e suas receitas *per capita* destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Das seis emendas apresentadas por parlamentares da situação, três também contemplaram, exclusivamente ou dentre outros assuntos, a questão relativa à assistência técnica e financeira da União. Quatro emendas abordaram a distribuição de incumbências entre os entes federados, ora pretendendo atribuir à União a responsabilidade pelo ensino técnico e profissionalizante e pelo ensino superior, ora ampliando, no caso dos municípios, sua atuação na educação infantil, incluindo também a manutenção de creches.

O terceiro assunto mais freqüente no conteúdo das emendas referiu-se ao FUNDEF, na realidade o tema central da PEC. Das três emendas de iniciativa da oposição, uma (do PT) buscava eliminar o fundo previsto no texto original, outra (também do PT) fazia menção a um fundo para toda a educação básica e a terceira (do PDT) incorporava ao FUNDEF, receitas de impostos da União e reduzia a contribuição das receitas municipais. Essas três emendas propunham que fosse mantida, no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a destinação de recursos para eliminação do analfabetismo, cuja supressão estava prevista no texto da PEC.

Dentre as cinco emendas assinadas por deputados da situação, duas compartilhavam da intenção de incluir a União no esforço de financiar o ensino fundamental e três pretendiam proibir o governo federal de utilizar os recursos do salário-educação na complementação aos fundos estaduais. Uma emenda, em sentido oposto, dispunha que os fundos fossem constituídos exclusivamente por recursos do salário-educação. Uma última emenda apresentava sugestões formais de redação que, por sinal, foram incorporadas ao texto afinal aprovado.

Com relação aos demais temas presentes na PEC, a larga maioria das emendas foi apresentada por parlamentares da situação, buscando evitar restrições ou a inserção de

critérios de carência econômica para o cumprimento dos deveres do Estado na oferta gratuita de creches e impedir sua separação da oferta da educação pré-escolar. Uma emenda, contudo, buscava acentuar a utilização de critérios de renda familiar para os programas suplementares do ensino fundamental.

Várias outras emendas versaram sobre temas correlatos ou mesmo totalmente desvinculados das matérias presentes na PEC. No tocante aos assuntos conexos, duas emendas de deputados da oposição (um do PC do B e outro do PT) abordavam dispositivos de financiamento da educação: uma propunha a elevação do percentual mínimo das receitas de impostos da União vinculadas a manutenção e desenvolvimento do ensino; e outra pretendia eliminar a possibilidade de que as empresas deduzissem dos valores devidos da contribuição social do salário-educação, as despesas por elas realizadas diretamente com a educação de seus empregados e dependentes. Esta última, de autoria do Deputado Ivan Valente (PT-SP), veio a ser incorporada ao texto aprovado no Plenário da Câmara, embora inicialmente não tenha sido adotada pela comissão especial. Votada em destaque, foi aprovada a partir de acordo, com orientação favorável de todos os partidos políticos. Uma terceira emenda da oposição propôs o piso salarial nacional para o magistério.

Entre as demais emendas oferecidas por parlamentares situacionistas, três pretendiam, em última instância, assegurar recursos federais para o ensino particular e uma, bastante pontual, visava permitir a acumulação de cargo do magistério com cargos eletivos.

Sob o ponto de vista da origem partidária e de sua posição em relação ao Poder Executivo, observa-se que a grande maioria das emendas (33 em 46, correspondendo a um percentual de 72%) foi apresentada por parlamentares pertencentes a partidos (e um à época sem partido) ligados à situação. É interessante, porém, notar que, destas 33 emendas, 26 foram assinadas por parlamentares filiados a grandes partidos de apoio ao Presidente da República (PMDB e PFL).

Embora o número de emendas, no conjunto, tenha sido relativamente reduzido, o seu perfil, em termos de conteúdo e dos vínculos partidários de seus proponentes, sugere algumas considerações. A implantação do FUNDEF constituía uma importantíssima linha de ação do Governo de Fernando Henrique Cardoso no campo das políticas públicas educacionais, inserida em um quadro de medidas voltadas para o desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório no País. Seria de se esperar que, no mínimo, o partido do Presidente estivesse orientado para permanecer alinhado com a proposta originária do Poder Executivo. Isto de fato ocorreu. Não houve emenda ao FUNDEF assinada por parlamentar do PSDB.

Dada a relevância da questão para a implementação das políticas do Poder Executivo,

também não surpreende que os partidos de apoio tenham se manifestado sobre a proposta, de modo a valorizar a sustentação política por eles mantida. Nesse sentido, a apresentação de emendas pode ser também entendida como uma forma de intervenção que provoca discussão, acordos, trocas e concessões. Isto não significa desconsiderar ou desvalorizar a genuína motivação de aperfeiçoamento da futura norma legal, presente nas emendas. Constatar que a maior parte das emendas foi oferecida por parlamentares de partidos situacionistas é uma boa indicação nessa direção e que vai se manifestar no acordo político que possibilitou a aprovação do Substitutivo, como adiante comentado.

Com relação a alguns temas presentes na PEC, foi possível perceber claramente a necessidade de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo, até mesmo pelo fato de que se observou convergência de posições entre parlamentares da situação e da oposição. A evidência é nítida nos casos da gratuidade da educação superior pública, da autonomia universitária e da assistência técnica e financeira da União aos entes federados. A gratuidade e a autonomia saíram de cena, desdobradas em outra PEC, e a assistência técnica e financeira permaneceu no texto constitucional.

No que diz respeito ao financiamento propriamente dito do ensino fundamental, o FUNDEF, o embate entre situação e oposição foi claro, explicitando, no conteúdo das emendas apresentadas, o posicionamento da última, já presente na manifestação de seus parlamentares durante a apreciação da admissibilidade da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. De um lado, propondo simplesmente a eliminação do fundo tal como proposto na PEC. De outro, sugerindo a criação de um fundo para toda a educação básica, envolvendo todos os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas com critérios de redistribuição definidos em lei, e não de forma automática de acordo com o número de matrículas. Os partidos de oposição, especialmente o PT, o PSB e o PC do B, mantiveram esta postura contrária até a votação final da PEC em Plenário. Afinal de contas, tratava-se de questão central de política de governo e é nesse patamar que se espera encontrar a oposição se posicionando de modo explícito e firme.

As emendas apresentadas também decorreram ou refletiram as posições dos diferentes atores mais diretamente interessados na matéria, como as organizações que reúnem os dirigentes educacionais dos entes federados e os movimentos da sociedade civil voltados para a educação. A afirmação pode ser mais bem entendida por meio do exame das audiências públicas realizadas pela comissão especial nos meses de janeiro a março de 1996.¹⁴

¹⁴ As transcrições das audiências públicas relativas ao FUNDEF encontram-se disponíveis no Núcleo de Transcrição de Comissões, do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara dos Deputados.

Na primeira audiência pública, realizada no dia 18 de janeiro de 1996, a professora Eunice Durham, então Secretária de Política Educacional do Ministério da Educação, destacou que o primeiro objetivo da PEC era o de tornar efetiva a vinculação de recursos para a educação, estabelecendo distribuição eqüitativa de responsabilidades entre os estados e os municípios, com a contribuição da União. No que diz respeito ao combate ao analfabetismo, mencionou que sua realização se daria no âmbito da educação de jovens e adultos, atendendo ao seu direito de acesso ao ensino fundamental. Com relação à autonomia universitária, destacou a necessidade de sua regulamentação em lei para torná-la efetiva para as universidades públicas e para melhor regulação e controle das particulares. Sobre a gratuidade no ensino superior público, informou que se pretendia de fato aplicá-la apenas ao ensino regular, deixando às instituições públicas a possibilidade de auferir receitas com seus cursos de extensão.

A seguir, o Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Professor José Martins Filho, então Reitor da Universidade de Campinas (UNICAMP) questionou o propósito de regulamentação da autonomia universitária por meio de lei federal.

A Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), professora Ana Luiza Machado, então Secretária de Estado de Educação de Minas Gerais, informou que o CONSED era totalmente favorável à criação do FUNDEF, que promoveria maior eqüidade na aplicação de recursos e na divisão de responsabilidades. O novo fundo levaria os municípios a investir efetivamente no ensino fundamental e aliviaria a carga e a pressão então pesando sobre os governos estaduais para assegurar seu atendimento. Propôs que as questões referentes à autonomia universitária fossem tratadas em separado. Manifestou preocupação com a possibilidade de que se priorizasse a creche em detrimento da pré-escola e do ensino médio. Defendeu maior comprometimento da União com o financiamento da educação básica. Ressaltou a importância do caráter contábil dos fundos, com repasse automático dos recursos.

A Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), professora Edla Soares, então Secretária Municipal de Educação de Recife – PE, apresentou posicionamento contrário à da Presidente do CONSED. Afirmou que a PEC promoveria a desobrigação da União com o ensino fundamental, embora a criação do fundo fosse bem vista pelos municípios. Mencionou a falta de consenso, entre os membros da UNDIME, com relação à subvinculação de recursos para a remuneração dos professores. Questionou também as alterações relativas à educação infantil, especialmente a priorização às crianças carentes,

em detrimento de um atendimento com caráter mais universal.

Na segunda audiência pública, realizada no dia 29 de fevereiro de 1996, a comissão especial ouviu três pesquisadores, especialistas em financiamento da educação. O professor Jacques Veloso, da Universidade de Brasília, defendeu as linhas gerais da PEC, questionando, contudo, dois pontos: a limitação da gratuidade no ensino superior público e a manutenção da possibilidade de que as empresas deduzissem, da contribuição do salário-educação, as despesas por elas diretamente realizadas com a educação de seus empregados e os dependentes destes.

A professora Maria Eudes Veras, do Conselho Estadual de Educação do Ceará, também se pôs de acordo com as grandes linhas da proposta, considerando-a inovadora e conferindo efetiva prioridade ao ensino fundamental. Manifestou preocupação com a possibilidade de que os recursos do salário-educação viessem a ser utilizados para gastos com remuneração de pessoal, em detrimento das despesas com a melhoria das outras dimensões dos sistemas de ensino.

O professor José Carlos Melchior discorreu sobre os riscos de desobrigação da União com relação à educação superior e ao ensino fundamental. Questionou a previsão de um único valor anual mínimo por aluno para todo o País e o risco de perda de receitas dos entes que, aplicando acima desse mínimo, não viessem a receber recursos suplementares, embora deles necessitassem.

Nessa mesma ocasião, manifestou-se o professor Edson Machado de Sousa, Chefe de Gabinete do Ministro da Educação. Destacou a importância da PEC delimitar as responsabilidades de cada instância federada em relação à educação e clarear a norma de obrigatoriedade do ensino fundamental. Com relação à autonomia universitária, afirmou que a intenção do Governo, ao propor sua regulamentação em lei, seria viabilizá-la e não limitá-la. Informou que o MEC não considerava o valor mínimo definido na PEC como o suficiente para a oferta da educação com qualidade desejada, mas como o possível dentro dos recursos disponíveis. Comentou ainda que a proposta não estava fixando ou supondo um piso salarial único para todos os professores no País.

Na audiência pública realizada no dia 7 de março de 1996, a professora Fúlvia Rosemberg, da Fundação Carlos Chagas, criticou as alterações propostas pela PEC para os dispositivos referentes à educação infantil, que descaracterizariam essa etapa educacional como um direito da criança, oferecida de modo integrado por creches e pré-escolas.

Nessa oportunidade, pronunciou-se a professora Iara Prado, Secretária de Ensino Fundamental do MEC, que ressaltou a prioridade da proposta ao ensino fundamental, com

redistribuição de responsabilidades e de recursos, de acordo com o número de alunos atendidos. Destacou o caráter contábil do fundo e o automatismo na distribuição de recursos, que aumentariam a transparência e o controle do gasto público em educação. Afirmou também que o projeto seria indutor da municipalização do ensino fundamental. Mencionou que, no tocante à valorização do magistério, a proposta tinha origem nas conclusões do fórum nacional¹⁵ formado no início dos anos 90, traduzindo os seus pontos consensuais. Entretanto, segundo ela, a proposta não tratava do piso salarial nacional em face do posicionamento contrário do CONSED e de muitos municípios. Quanto ao salário-educação, a Secretária classificou como um avanço a distribuição da quota estadual pelo critério do número de alunos. Afirmou ainda que as alterações referentes à educação infantil não tinham por objetivo segmentar essa etapa da educação básica.

A professora Eunice Durham, Secretária de Política Educacional do MEC, voltou a se fazer presente, explicando o valor mínimo por aluno fixado para implantação do FUNDEF (300 reais) e os conceitos de gratuidade, obrigatoriedade e universalização utilizados na proposta.

No dia 14 de março de 1996, a audiência pública teve, como primeiro convidado, o professor João Monlevade, ex-diretor da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE). Criticou a priorização do ensino fundamental sem cuidar da educação infantil e do ensino médio. Elogiou o impacto positivo da PEC sobre o regime de colaboração entre os entes federados. Fez ressalvas quanto ao comprometimento da União na oferta do ensino fundamental. Sobre a valorização dos profissionais da educação, defendeu a posição de que o fundo deveria atingir a todos os da educação básica e a existência de um piso salarial nacional. Finalmente, com relação ao custo por aluno, afirmou que deveria ser trabalhada a idéia do custo-qualidade e não a do custo mínimo.

Nesse mesmo dia, pronunciou-se o Presidente da União Nacional dos Estudantes, Orlando Silva Junior, criticando as mudanças nos dispositivos relativos à gratuidade do ensino superior e da autonomia universitária e afirmando a necessidade de se ultrapassar a polêmica da contraposição do financiamento da educação básica ao da educação superior. Já o Presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas (UBES), Kerison Lopes, defendeu a não instituição do FUNDEF e o aumento de recursos destinados à educação.

Mais uma vez manifestou-se a professora Eunice Durham, Secretária de Política

¹⁵ Trata-se do Fórum Nacional de Valorização do Magistério, integrado por representação de organizações ligadas à educação, tanto da sociedade civil quanto da administração pública. Os trabalhos desse fórum resultaram no Pacto Nacional pela Valorização do Magistério, firmado em 1994.

Educacional do MEC, reafirmando a importância da prioridade ao ensino fundamental, obrigatório e gratuito.

Em 20 de março de 1996, o professor Carlos Abicalil, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), reconhecendo as origens da PEC nas discussões pela qualidade da escola pública, afirmou que a proposta não teria condições de modificar o *status quo* do ensino fundamental no País. Quanto à retirada da gratuidade de parte da educação superior, destacou que ela atingiria de modo negativo ao processo de formação continuada dos profissionais do ensino público, nos cursos de especialização. Criticou a proposta de regulamentação, em lei, da autonomia universitária. Manifestou também reserva sobre as mudanças nos dispositivos referentes à educação infantil e ao ensino médio e sobre a adoção do critério de renda para atendimento na primeira etapa educativa e nos programas suplementares, nelas percebendo risco à garantia de sua oferta. Disse que a proposta não respeitava o acordo nacional firmado em 17 de outubro de 1994¹⁶, impondo obrigações a estados e municípios e desobrigando a União.

A última audiência pública, realizada no dia 27 de março de 1996, contou com a participação do Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, que destacou quatro pontos da PEC: os recursos para o ensino fundamental; a autonomia das universidades; a divisão de responsabilidades entre Estados e Municípios na oferta de ensino; e a responsabilidade geral do Poder Público em matéria educacional, com o envolvimento da União. O Ministro discorreu sobre a reserva de recursos para o ensino fundamental, o critério para sua distribuição, a redistribuição como elemento de equidade no atendimento educacional, o automatismo dos repasses, a complementação da União de acordo com um valor mínimo por aluno e a subvinculação de recursos para remuneração do magistério. Afirmou que a idéia de um piso salarial nacional foi deliberadamente deixada de lado, pelo fato de que, no setor público, invadiria a competência autônoma dos entes federados. Com relação à inclusão do pagamento de aposentados nas despesas com recursos do FUNDEF, manifestou a intenção original de contemplar apenas os professores em exercício, para promover o aumento de sua remuneração. Entretanto, não fechou questão sobre o assunto. Defendeu a regulamentação da autonomia como um meio de efetivamente assegurá-la às universidades públicas. No que diz respeito ao papel do Poder Público na oferta da educação infantil e do ensino médio, reafirmou entendimento de que a proposta apontava na direção correta, da progressiva universalização gratuita do último e da prioridade aos mais pobres, no caso da primeira etapa.

¹⁶ Trata-se do Pacto Nacional pela Valorização do Magistério.

Novamente manifestou-se a professora Eunice Durham, Secretária de Política Educacional do MEC, para explicar a opção do Poder Executivo em priorizar o ensino fundamental na PEC.

Em resumo, as propostas de alteração referentes à autonomia universitária, à gratuidade do ensino superior e à educação infantil sofreram críticas por parte de quase todas as entidades representativas de órgãos de governo e civis. A divisão de responsabilidades entre os entes federados na educação básica foi acolhida favoravelmente. O FUNDEF foi positivamente recebido pela representação dos secretários estaduais de educação, dos dirigentes municipais de educação e por representantes da comunidade acadêmica. Apresentaram, contudo, algumas restrições, como o risco de redução da participação da União no financiamento da educação básica. Já as manifestações representativas dos trabalhadores em educação criticaram o foco da proposta no ensino fundamental e a distância entre os valores por aluno previstos e o custo-aluno-qualidade desejável.

Os posicionamentos das entidades ouvidas guardam estreita relação com o teor de boa parte das emendas apresentadas. Essas, como seria de se esperar, refletiram ou resultaram mesmo de ações desses agentes institucionais junto aos partidos e aos parlamentares. Muitas delas lograram êxito, como se verá a seguir.

4.1.2 O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados

Em 25 de abril de 1996, a comissão especial aprovou o Substitutivo apresentado pelo relator, Deputado José Jorge (PFL-PE). O texto incorporou, integral ou parcialmente, as propostas de dezessete emendas, sendo doze de parlamentares da situação e cinco da oposição. Considerando que a PEC original contemplava dezessete dispositivos da Constituição, o Substitutivo apresentou um grau importante de mudanças no texto, com a aprovação de doze modificações de conteúdo.¹⁷

O Substitutivo aprovado não contemplou as mudanças relativas à gratuidade do ensino superior público e à autonomia universitária. Rejeitou a desvinculação da oferta gratuita da educação pré-escolar da oferta de creches; a adoção do critério de prioridade para a população

¹⁷ Foram aprovadas as seguintes modificações: transformação, em uma nova PEC, jamais apreciada, de uma alteração do art.206,IV, e duas do art.207; modificações de texto às alterações ao art. 208, II, ao art. 211, § 1º, art. 60 do ADCT, §§ 1º, 4º e 6º; supressão das alterações do art. 208, IV e VII; inclusão de modificação do art. 211, § 2º e de um novo artigo à PEC, o art. 5º.

de menor renda, com relação à oferta de creches e dos programas suplementares do ensino fundamental; e a supressão da obrigatoriedade da União em prestar assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, ampliou a área de atuação prioritária dos Municípios, incluindo toda a educação infantil; determinou a natureza contábil do FUNDEF; estabeleceu o aumento progressivo da contribuição dos entes federados ao fundo, de modo a associar o gasto por aluno a um padrão mínimo de qualidade do ensino; definiu uma proporção de recursos a serem despendidos pela União na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental; e acrescentou dispositivo proibindo a utilização de Medida Provisória para regulamentação do FUNDEF.

Desse modo, a Câmara dos Deputados se contrapôs, em boa medida, a decisões do Poder Executivo sobre políticas públicas educacionais, que constavam da proposta originalmente encaminhada por este ao Congresso Nacional. Apoiou, contudo, a principal inovação apresentada, isto é, o FUNDEF. O texto resultante das discussões e negociações havidas no âmbito da comissão especial adotou nove alterações contrárias à proposta inicial e três de aperfeiçoamento ou ampliação do conteúdo dos dispositivos modificados.¹⁸

O resultado da votação nominal na comissão especial, contudo, não foi unânime. Dos 25 parlamentares presentes, votaram favoravelmente 19 dos partidos da situação e um da oposição (PDT). Quatro deputados da oposição apresentaram votos contrários em separado. O primeiro voto em separado, assinado pelos três parlamentares do PT, embora elogiando o trabalho do relator, defendeu formulação alternativa para o financiamento da educação. Propôs a criação de um fundo da educação básica pública e de valorização dos profissionais da educação, nos termos da emenda oferecida pela Deputada Esther Grossi (PT – RS) e não acatada pelo relator. Outro ponto relevante do voto em separado era a discordância com respeito à não incorporação, no Substitutivo do relator, da emenda referente ao salário-educação, assinada pelo Deputado Ivan Valente (PT – SP). Esta última, como já mencionado, foi afinal inserida no texto votado no Plenário.

O outro voto em separado, do deputado Lindberg Farias (PC do B – RJ), em última análise foi de apoio às posições da bancada do PT, pretendendo chamar a atenção para o que considerava uma iniciativa de “desresponsabilização do Estado com a manutenção e desenvolvimento da educação”.

¹⁸ Foram consideradas como contrárias à proposta inicial as modificações referentes ao art.206, IV, art. 207, art. 208, II, IV e VII, art. 211, § 1º, art. 60 do ADCT, § 6º e o novo art. 5º da PEC; foram tidas como de aperfeiçoamento ou ampliação do mesmo conteúdo, as mudanças relativas ao art. 211, § 2º e ao art. 60 do ADCT, §§ 1º e 4º.

Este perfil de posições se manteve, em boa medida, no momento da discussão da matéria no Plenário. Os resultados das votações aí realizadas, no primeiro e segundo turnos, encontram-se na Tabela 4.2.

Tabela 4.2
Resultado da votação da PEC nº 233/95 no Plenário da Câmara dos Deputados, por partido e turno

	1º TURNO				2º TURNO			
	SIM	NÃO	ABST.	TOTAL	SIM	NÃO	ABST.	TOTAL
PFL	86	-	2	88	79	1	1	81
PL	4	1	2	7	8	-	-	8
PMDB	81	5	1	87	83	4	-	87
PMN	1	1	-	2	1	-	-	1
PPB	67	4	4	75	68	3	-	71
PPS	2	-	-	2	2	-	-	2
PSC	1	-	-	1	-	-	-	-
PSD	2	-	-	2	2	-	-	2
PSDB	71	2	-	73	75	-	1	76
PSL	2	-	-	2	2	-	-	2
PTB	25	1	-	26	24	-	-	24
PCdoB	1	9	-	10	-	9	-	9
PDT	3	17	1	21	10	12	-	22
PSB	1	7	1	9	1	7	-	8
PT	-	46	-	46	-	45	1	46
PV	-	1	-	1	-	1	-	1
TOTAL	347	94	11	452	355	82	3	440
(%)	(77)	(21)	(2)	(100)	(81)	(18)	(1)	(100)

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

As votações nos dois turnos apresentaram perfil muito semelhante, como seria de esperar. Os partidos de sustentação do Presidente da República votaram maciçamente a favor do Substitutivo e os da oposição posicionaram-se contrariamente. A única bancada em que houve mudança significativa de posição foi a do PDT, dentro da qual o número de votos favoráveis à proposta, no segundo turno, foi três vezes maior que o observado no primeiro.

Durante o primeiro turno, foram votados pelo menos quatro destaques. Três foram rejeitados. Desses, um referia-se à emenda apresentada pela Deputada Esther Grossi (PT – RS), que propunha um mecanismo redistributivo de recursos alternativo ao previsto pelo FUNDEF em discussão. Era, na realidade, a proposta do PT para o financiamento de toda a educação pública brasileira. O segundo destaque rejeitado foi o relativo à emenda do PC do B, que elevava a vinculação da receita de impostos da União para manutenção e desenvolvimento do ensino. O terceiro destaque não acatado, do PMDB, proibia o uso dos

recursos do salário-educação para a complementação da União ao FUNDEF.

O destaque aprovado, com base em acordo entre todas as lideranças partidárias, referiu-se à emenda de autoria do Deputado Ivan Valente (PT – SP), que eliminou a possibilidade de dedução, no valor devido da contribuição do salário-educação pelas empresas, das despesas com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Não obstante essas manifestações, observou-se que, durante a tramitação da PEC na Câmara, os partidos de oposição utilizaram-se muito modestamente dos procedimentos regimentais que lhes permitem protelar ou obstruir a apreciação de matérias em relação às quais se posicionam contrariamente. De fato, contaram-se apenas um pedido de vista na apreciação de admissibilidade no âmbito da CCJR (por sinal vista conjunta com outros parlamentares, inclusive da situação); a apresentação de um requerimento (derrotado) de adiamento da discussão durante a discussão em primeiro turno em Plenário, no dia 7 de maio de 1996; um pedido de verificação de votação, na mesma sessão, cujo resultado atestou a presença maciça dos parlamentares da base de apoio ao Poder Executivo; e a apresentação de destaques na votação em primeiro turno, dos quais apenas quatro (destes, um aprovado) efetivamente levados a votação.

4.1.3 A votação da PEC no Senado Federal

Remetida ao exame do Senado Federal em junho de 1996, a PEC recebeu, no mês seguinte, parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) dessa Casa, nos termos do Parecer do relator, Senador Lúcio Alcântara (PSDB – CE). O texto aprovado na Câmara recebeu uma única modificação, a título de emenda de redação, suprimindo o art. 6º, que vedava a utilização de Medida Provisória para regulamentação da Emenda Constitucional. O argumento era redundante com o que já dispunha o art. 246 da Constituição.

Em apreciação no Plenário, foram oferecidas duas emendas à proposta. Uma, de autoria do Senador José Bianco (PFL – RO), propunha a inclusão da remuneração do pessoal de apoio do ensino fundamental na parcela de recursos do FUNDEF destinada ao pagamento dos professores. A outra, de autoria do Senador José Eduardo Dutra (PT – SE), transformava o FUNDEF em um fundo para toda a educação básica e subvinculava metade dos recursos da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, à erradicação do analfabetismo,

à educação básica e à complementação ao fundo. Além disso, estabelecia que os critérios para redistribuição dos recursos seriam estabelecidos em lei, sem mencionar as matrículas em cada rede de ensino. Em boa medida, voltava o PT a apresentar, no Senado, a proposta que havia sido derrotada na Câmara.

As duas emendas receberam parecer negativo do relator, no âmbito da CCJ. A emenda do Senador José Eduardo Dutra foi objeto de votação em separado, tendo sido rejeitada por maioria de votos, contra a posição dos Senadores Roberto Requião (PMDB – PR), Josaphat Marinho (PFL – BA) e do próprio autor da emenda.

A PEC foi votada, em primeiro turno, no dia 28 de agosto. À exceção de um voto contrário, de parlamentar do PTB, todos os demais 57 senadores votantes manifestaram-se favoravelmente à proposta. A aprovação da emenda no Senado não seria mesmo difícil, dada a esmagadora maioria composta pela coalização de apoio ao Presidente da República que já então se desenhava, com o PSDB e o PFL formando o núcleo central e a adesão progressiva de partidos como o PMDB, o PPB, o PTB e até mesmo o PPS. Como oposição clara, situavam-se o PT e o PSB. O PDT transitava em uma faixa independente. Esses três últimos partidos, à época da votação da PEC do FUNDEF, contavam apenas com 12 senadores, dos quais 11 se fizeram presentes, com votos favoráveis. Ainda que no Senado se houvesse manifestado uma oposição implacável, como ocorreu no caso da Câmara, não havia risco efetivo de a emenda não ser aprovada.

4.2 A regulamentação da emenda constitucional do FUNDEF

A proposta aprovada nas duas Casas legislativas foi promulgada, como a Emenda Constitucional nº 14, em 12 de setembro de 1996. O projeto de lei nº 2.380, regulamentando o FUNDEF, foi logo em seguida enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. De fato, encaminhado pela Mensagem nº 886, datada de 19 de setembro, foi apresentado à Câmara dos Deputados no dia 24 do mesmo mês.

O projeto constava de doze artigos. O primeiro deles tratava dos recursos do FUNDEF em cada estado. O art. 2º detalhava o critério de repartição dos recursos entre cada governo estadual e os de seus municípios, na proporção direta do número de alunos anualmente matriculados nas escolas das respectivas redes de ensino fundamental regular, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação. O terceiro artigo

dispunha sobre o repasse automático dos recursos, prazos para sua efetivação, seu depósito em contas específicas junto ao Banco do Brasil e inserção nos respectivos orçamentos públicos. O quarto artigo tratava da existência de conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito dos estados e dos municípios. O art. 5º determinava que os registros contábeis e demonstrativos gerenciais, relativos aos recursos do fundo, ficassem permanentemente à disposição desses conselhos. O artigo seguinte versava sobre a complementação de recursos a ser feita pela União, sempre que, em determinado estado, os recursos disponíveis não atingissem determinado valor mínimo anual por aluno, fixado por ato do Presidente da República. Esse valor deveria ser estabelecido com base na previsão da receita total para o fundo e o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, no ano anterior, de acordo com o censo educacional.

O art. 7º tratava do dispêndio de pelo menos sessenta por cento dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental regular. Cabe ressaltar o uso, já nesse momento, da expressão mais ampla “profissionais do magistério”, em contraste com a expressão “professores”, que constava no texto da Emenda Constitucional nº 14. O art. 8º afirmava a obrigatoriedade de aplicação, pelos estados e municípios, de pelo menos vinte e cinco por cento das receitas de todos os impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino e da destinação de pelo menos sessenta por cento desta parcela mínima ao ensino fundamental. O nono artigo estabelecia quatro condições para o recebimento da complementação da União: o efetivo cumprimento da aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal; a observância das diretrizes para carreira e remuneração do magistério, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação; o fornecimento de informações ao censo educacional e outras solicitadas pelo Ministério da Educação, para fins de elaboração de indicadores educacionais; e a colaboração nos processos de avaliação do desempenho escolar dos alunos. O art. 10 dispunha sobre a criação de mecanismos adequados à fiscalização da aplicação dos recursos, pelos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e os respectivos tribunais de contas estaduais e municipais. O art. 11 condicionava a assistência técnica e financeira da União ao cumprimento, pelos entes federados, das disposições da lei em questão. E o art. 12 determinava a realização, dois anos mais adiante, de avaliação dos resultados da implantação do fundo.

O projeto entrou em tramitação em regime de prioridade e, por decisão do Presidente da Câmara, sujeito à apreciação do Plenário, com base no pronunciamento das seguintes Comissões: Educação, Cultura e Desporto; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e

de Redação. Vinte dias depois, já estavam designados os relatores em cada uma dessas Comissões. O primeiro escolhido, ainda em 9 de outubro, foi o relator da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado Fernando Lopes, à época vinculado ao PDT. Esta designação reforçou a tendência de grande parte da bancada desse partido, embora considerado de oposição, em dar apoio à implantação do fundo. Essa tendência já havia se manifestado na passagem do primeiro para o segundo turno de votação da PEC nº 233, de 1995, quando um número considerável de parlamentares do PDT mudou de posição, votando favoravelmente ao FUNDEF¹⁹. Em 14 de outubro, foi designado relator, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, o Deputado Rodrigues Palma, do PTB, um partido da base. A maior demora se deu para a designação do relator na Comissão de Educação, Cultura e Desporto, posição mais importante e que foi ocupada pelo Deputado Ubiratan Aguiar, do PSDB. Este configurou um dos raros casos em que proposições estruturantes da política educacional foram entregues diretamente, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, a parlamentar do partido do próprio Presidente da República.²⁰

Foram oferecidas cinquenta emendas ao projeto. Uma particularidade desse emendamento foi o fato de que um número significativo de emendas foi assinado, em conjunto, por parlamentares de partidos da situação e da oposição: 47 emendas, representando 94% do total. Este dado sugere que o tema do financiamento da educação, considerado de interesse geral, já havia sido exaustivamente debatido na Casa por ocasião da discussão da Proposta de Emenda à Constituição, ora regulamentada pelo projeto de lei em questão. E que os partidos agora se associavam para oferecer propostas comuns de aperfeiçoamento do novo mecanismo de financiamento do ensino fundamental público, uma vez que as questões de fundo já estavam postas. Mais uma vez observou-se a quase inexistência de emendas apresentadas por parlamentares do partido do Presidente da República. A quantidade de emendas, por partido ou conjunto de partidos a que se vinculavam seus signatários, encontra-se na Tabela 4.3.

¹⁹ Como pode ser observado na tabela 4.2, 21 parlamentares do PDT votaram no primeiro turno: três a favor e 17 contra e uma abstenção; no segundo turno, votaram 22 deputados: dez a favor e doze contra.

²⁰ De fato, nos dois primeiros anos do Governo de Fernando Henrique Cardoso, no âmbito da Câmara dos Deputados, além do projeto de lei relativo ao FUNDEF, contam-se, como proposições estruturantes para a educação brasileira, as seguintes, com os respectivos relatores: a própria PEC nº 233, de 1995, referente ao FUNDEF, relatada pelos Deputados José Luiz Clerot (PMDB) e José Jorge (PFL); o projeto nº 1.258, de 1988, que resultou na Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação, relatado pelos Deputados José Jorge (PFL), Arnaldo Madeira (PSDB) e Nilson Gibson (PSB); o projeto de lei nº 426, de 1995, que resultou na Lei nº 9.192, de 1995, referente à escolha dos dirigentes universitários, relatado pelos Deputados João Melão Neto (PFL), Nelson Marchezan (PPR) e Paes Landim (PFL); e a Medida Provisória nº 1.159, de 1995, que resultou na Lei nº 9.131, de 1996, relativa ao Conselho Nacional de Educação e à avaliação da educação superior, relatada pelo Deputado Paes Landim (PFL).

Tabela 4.3
Emendas apresentadas ao projeto de lei nº 2.380/96, por partido político dos signatários

Partido/Conjunto de Partidos dos Parlamentares Signatários	Número de emendas apresentadas
PMDB	2
PC do B/PMDB	13
PDT/PFL/PTB	2
PSDB/PPB	1
PT/PFL/PTB	21
PT/PFL/PTB/PPB	7
PT/PPB/PL	4
Total	50

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

A discussão e a análise desse projeto de lei parecem ter sido norteadas por questões básicas de política pública que transcenderam o recorte político-partidário. É como se, antes da votação da matéria, já estivesse acertado um grande acordo para sua aprovação, se satisfeitas algumas exigências de modificação, comuns aos diferentes partidos, independentemente de sua posição em relação ao Poder Executivo ou no espectro político-ideológico. Outra evidência que contribui para a caracterização de um amplo acordo político é o fato de que, na tramitação do projeto, em nenhum momento a oposição se valeu dos procedimentos regimentais à sua disposição para protelar ou obstruir a votação da matéria. A distribuição das emendas por tema está apresentada na Tabela 4.4.

Tabela 4.4
Emendas apresentadas ao projeto de lei nº 2.380/96, por tema

Tema da emenda	Número de emendas
Definição de ensino fundamental	5
Base estatística para cálculo da distribuição de recursos	3
Inclusão de escolas filantrópicas e comunitárias	1
Inclusão de matrículas de ed. infantil e ed. especial (atendimento especializado)	2
Repasses de recursos	4
Acompanhamento e controle social do FUNDEF/composição dos conselhos	9
Crítérios para cálculo do valor anual mínimo por aluno	7
Piso salarial do magistério	3
Complementação da União: recursos e requisitos para recebimento	4
Recursos para programas de proteção à criança e ao adolescente	2
Transição/acompanhamento/avaliação da implantação do FUNDEF	4
Garantia de recursos	1
Assistência técnica e financeira da União	2
Menção explícita ao Distrito Federal	2
Cláusula revogatória	1
Total	50

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Dois artigos do projeto original não foram objeto de emendas. O art. 1º, que tratava da composição dos fundos, e o art. 8º, que reafirmava a obrigatoriedade constitucional de aplicação, pelos entes federados, do percentual mínimo da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sob o ponto de vista de quantidade de emendas apresentadas, três temas se destacaram. Aquele que reuniu maior número (11 emendas) referiu-se aos critérios para distribuição de recursos do FUNDEF. A principal intervenção dos parlamentares no art. 2º teve o objetivo de evitar que os recursos do FUNDEF fossem distribuídos apenas com base nas matrículas do ensino fundamental regular, entendido este como referente àquele cursado pelos alunos na chamada idade própria para fazê-lo (dos seis aos quatorze anos de idade). Quatro emendas abordaram o assunto, assinadas por representantes do PC do B, PFL, PMDB, PPB, PT e PTB, embora, dessa lista, sempre apareça, como primeira assinatura, um parlamentar de um dos dois partidos de oposição (PT ou PC do B). Se, em princípio, a “bandeira” pareceu levantada pela oposição, foi ela abraçada por representantes de quatro partidos da base do governo, evidenciando a formação de consenso em relação à matéria. Pretendeu-se, com tais emendas, incluir as matrículas de ensino fundamental na modalidade de educação de jovens e adultos, prevista no projeto de lei nº 1.258, de 1998, de diretrizes e

bases da educação nacional, então em fase final de discussão na Câmara dos Deputados.²¹ A base legal levantada era o inciso I do art. 208, da Constituição Federal, que assegura também a oferta gratuita do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.²²

Esta conjunção de partidos, agora representada pelo PT, PFL e PTB, também se manifestou, com uma emenda, no sentido de que, provisória e decrescentemente, ao longo dos cinco primeiros anos de implantação do FUNDEF, pudessem ser consideradas, em favor dos Municípios, com redução de vinte por cento ao ano, as matrículas da educação infantil. Outra emenda, de autoria semelhante, voltou-se para o cômputo dos alunos portadores de deficiência, com atendimento educacional especializado. Embora sem deixar claro, a generalidade de redação dessa emenda sugeria a inserção, no conjunto das matrículas, daquelas realizadas em instituições de caráter filantrópico, assistencial ou comunitário, conveniadas com o Poder Público. A vontade de intervenção em favor da inclusão dos estudantes dessas instituições no fundo se manifestou ainda mais explicitamente em outra emenda, com a mesma origem multipartidária.

Também pareceu consensual a preocupação com as estatísticas a servir de base para cálculo das matrículas que determinariam a distribuição dos recursos do FUNDEF em cada estado. De fato, nas três emendas sobre o assunto, observaram-se assinaturas de parlamentares do PMDB, do PC do B, do PFL, do PT e do PTB.

O segundo tema, objeto de nove emendas, voltou-se para o acompanhamento e controle social da repartição e aplicação dos recursos do FUNDEF em cada ente federado. Buscou-se ampliar a composição dos conselhos do fundo, assegurar representação a organizações tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), e instituir um conselho federal, dentre outras questões.

O terceiro tema, tratado em sete emendas²³, contemplou os critérios para cálculo do valor mínimo anual por aluno do FUNDEF. Pretendiam as emendas assegurar que esse

²¹ Este projeto resultou na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. A fase final de sua tramitação na Câmara dos Deputados, apreciando Substitutivo do Senado Federal, foi simultânea à do projeto de regulamentação do FUNDEF. Sua votação final ocorreu em 17 de dezembro de 1996. O projeto do FUNDEF foi aprovado na Câmara no dia 5 de dezembro de 1996 e, no Senado, no dia 12 de dezembro do mesmo ano, sendo imediatamente remetido à sanção presidencial. Foi sancionado como a Lei nº 9.424, em 24 de dezembro desse ano.

²² Este tópico recebe especial atenção, pois, como se verá adiante, a matéria, afinal acolhida no texto aprovado pelo Congresso Nacional, foi objeto de veto presidencial e de grande polêmica no âmbito do Poder Legislativo e da comunidade educacional.

²³ O projeto de lei dispunha sobre esse assunto em seu art. 6º. Para efeitos desta análise, considerou-se que, além das seis emendas diretamente referidas a esse dispositivo, a emenda nº 2, tendo em vista seu conteúdo, na realidade pretendia alterar o art. 6º, embora mencionasse o art. 2º.

cálculo considerasse critérios de qualidade dos insumos envolvidos no processo educativo; o valor fosse superior em pelo menos vinte por cento à média resultante da divisão dos recursos do FUNDEF pelo número de alunos do ensino fundamental; e que esse valor fosse anualmente atualizado em pelo menos dez por cento.

As demais emendas se distribuíram entre temas variados, cabendo destacar que, com relação à complementação da União, já se apresentava emenda proibindo a utilização dos recursos da cota federal do salário-educação. Este assunto é particularmente relevante e foi objeto de grande discussão, tanto na apreciação do projeto do FUNDEF quanto, anos mais tarde, na discussão de seu sucessor, o FUNDEB. Também ressalta a tentativa de estabelecer um piso nacional de remuneração para o magistério, tratado em três emendas, assunto retomado e definido apenas dez a doze anos depois.²⁴

4.2.1 O Substitutivo da Câmara dos Deputados ao projeto de lei

O Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, em 5 de dezembro de 1996, foi o texto proposto pelo Deputado Ubiratan Aguiar, como relator na Comissão de Educação e Cultura (CEC). Incorporou, porém, além de algumas das emendas já comentadas, sugestões originárias do relatório da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e apresentadas durante a discussão no Plenário.

A proposição chegou ao Plenário com um Substitutivo apresentado pelo Relator da CFT e emendas oferecidas pelo relator da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). O parecer do relator da CEC e seu Substitutivo foram diretamente apresentados no Plenário, no mesmo dia em que a proposição foi discutida e aprovada. Embora, por força do Regimento Interno da Casa, o Substitutivo da CFT tenha sido prejudicado, em função da aprovação prévia daquele oferecido pela principal Comissão de mérito, a CEC, é oportuno apresentar seu conteúdo, como evidência da grande convergência observada na Câmara por ocasião da análise dessa matéria.

O Substitutivo da CFT deu formato mais adequado ao art. 1º do projeto, que tratava da composição dos fundos. Além de corrigir um erro do texto original, substituindo a expressão “de cada Unidade da Federação” por “de cada Estado e do Distrito Federal”, ofereceu redação

²⁴ Ver Emenda Constitucional nº 53, de 2006, e Lei nº 11.738, de 2008.

tecnicamente mais elaborada, com relação aos componentes financeiros do Fundo. Dentre eles, acrescentou novo componente, a compensação financeira aos estados e municípios, prevista na Lei Complementar nº 87, de 1996, a chamada “Lei Kandir”; ressaltou a complementação da União como integrante dos fundos; e explicitou que os saldos de aplicação financeira dos recursos dos fundos também deles fariam parte.

O art. 2º foi apresentado de forma mais clara, acrescentando a possibilidade de recurso, em prazo determinado, junto ao MEC, por parte dos entes federados, com relação aos dados de matrículas em suas respectivas redes de ensino fundamental público, critério básico para redistribuição de recursos dos fundos. O art. 3º, relativo ao automatismo de repasse dos recursos, também recebeu nova redação, mais adequada sob o ponto de vista da técnica legislativa, tornando mais operacional a sua aplicação pelos agentes responsáveis. Neste dispositivo, o Substitutivo resguardou os direitos de recursos também de estados recém-criados, além dos novos municípios, já previstos no projeto original. Os arts. 4º e 5º, referentes aos conselhos de acompanhamento e controle social e aos demonstrativos contábeis, sofreram pequenas mudanças de redação; no art. 5º, houve algum detalhamento de conteúdo.

O art. 6º, que tratava da complementação da União, foi reorganizado, com duas novidades: a fixação, em trezentos reais, do valor mínimo anual por aluno para o primeiro ano de vigência dos fundos e a proibição de uso de recursos da contribuição do salário-educação para essa complementação.

No art. 7º, a única inclusão foi a referência ao Distrito Federal. O art. 8º foi redigido de modo a tornar mais precisas as obrigações de aplicação do percentual mínimo das receitas de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nos demais artigos, as modificações sugeridas foram de ordem formal, com uma grande exceção: a supressão integral do art. 11, que condicionava a assistência técnica e financeira da União aos entes federados, em matéria educacional, ao efetivo cumprimento da lei do FUNDEF.

Com relação às emendas integralmente acatadas pela CFT e pela CEC, observa-se uma coincidência da ordem de 90%. Das dez emendas aceitas pela CFT, nove também o foram pela CEC. Das doze emendas integralmente incorporadas pela CEC, há que descontar duas sobre as quais a CFT não se pronunciou sobre o mérito. Das dez remanescentes, nove coincidiram com as acatadas pela CFT.

A intervenção da CCJR na proposição também apresentou convergência significativa com o pronunciamento da CEC. Das doze emendas inteiramente aceitas, no mérito, pela CEC,

onze tiveram sua constitucionalidade e juridicidade declaradas pela CCJR. A 12ª (a emenda nº 44) foi rejeitada não por seu conteúdo implícito, que era o de contemplar todo o ensino fundamental, oferecido a alunos dentro ou fora da faixa etária própria, mas por tentar fazê-lo por um caminho equivocado, isto é, atribuindo esse significado à expressão “ensino fundamental *regular*”. Segundo o relator, ela não constava na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, relativa ao FUNDEF.

Os ajustes propostos pelas treze emendas de relator aprovadas na CCJR, embora dentro dos limites da competência desta comissão, à qual não estava atribuída a análise de mérito do projeto, também apontaram, em geral, na mesma direção da apreciação feita pelas outras duas comissões. Uma emenda, contudo, sinalizou em sentido diverso. Trata-se da emenda de relator nº 10, incidindo sobre o art. 7º do projeto. Este dispositivo versava sobre a obrigatoriedade da alocação de pelo menos de 60% dos recursos do FUNDEF para “*pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental regular*”. A emenda do relator alterava esta redação para “*pagamento dos professores do ensino fundamental público em efetivo exercício de suas atividades no magistério*”. Esta emenda, que terminou por não ser aceita pelo Plenário, pretendia aproximar o texto daquele constante da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, com relação ao § 5º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde se lia “*pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério*”. Não se trata de matéria trivial, pois professores em exercício no magistério do ensino fundamental não são o mesmo conjunto que profissionais do magistério em exercício nesse nível de ensino. Este é um conjunto mais amplo, que inclui ocupantes de outros cargos de magistério, como os de pedagogos, orientadores educacionais ou, em terminologia mais antiga, os especialistas em educação. De fato, o texto que tornou-se lei ampliou o conceito dos destinatários da reserva de recursos estabelecida pela emenda constitucional e foi aplicado durante todo o tempo de vigência do FUNDEF, sem que sua constitucionalidade tenha sido questionada junto ao Poder Judiciário. A matéria, contudo, manteve certa polêmica, como atesta o fato de que, durante vários anos, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul impedia a aplicação deste conceito ampliado pela lei, exigindo o cumprimento estrito do disposto no texto constitucional.

A análise do Substitutivo apresentado pelo Relator da CEC e afinal aprovado em Plenário demonstra que a intervenção da Câmara dos Deputados na proposição originalmente encaminhada pelo Poder Executivo, tratou de questões de natureza formal e de conteúdo. Esta intervenção, por sinal, contemplou um amplo espectro partidário, como pode ser observado na

Tabela 4.5, que se refere ao número de emendas acatadas. À exceção de parlamentar do PL, terceiro signatário de uma emenda encabeçada pelo PT e secundada pelo PPB, todos os partidos cujos parlamentares apresentaram emendas tiveram ao menos uma aceita pelo relator.

Tabela 4.5
Número de emendas aprovadas no substitutivo da CEC ao projeto de lei nº 2.380/96, por partido político dos signatários

Partido/conjunto de partidos dos parlamentares signatários	Número de emendas apresentadas	Número de emendas aprovadas	
		Integralmente	Parcialmente
PMDB	2	-	-
PC do B/PMDB	13	4	4
PDT/PFL/PTB	2	1	-
PSDB/PPB	1	-	1
PT/PFL/PTB	21	6	5
PT/PFL/PTB/PPB	7	1	-
PT/PPB/PL	4	-	-
Total	50	12	10

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

A existência de amplo acordo ficou demonstrada pela aprovação, em votação simbólica, do Substitutivo oferecido pelo relator da CEC e pelas manifestações em Plenário de representantes desses diversos partidos, sejam da situação ou da oposição, na sessão do dia 5 de dezembro de 1996.²⁵

O PC do B vota “sim”. O processo de negociação demonstra que o espírito parlamentar prevaleceu, houve debate, mesmo que o projeto não seja o que queríamos. Houve negociação, melhoraram-se as condições. (Deputado Sérgio Miranda – PC do B – MG).

Hoje estão todos unidos em torno desta proposição porque é um primeiro sinal de política pública neste País para educação [...]. As oposições entenderam que devemos apoiar o projeto, porque ele vincula recursos e realmente melhorará a qualidade do ensino, além de valorizar o magistério. (Deputado Severiano Alves – PDT – BA).

[...] demonstrou-se ser possível neste Parlamento sentar à Mesa de negociações e construir uma proposta que possa melhor atender aos interesses da sociedade. (Deputada Sandra Starling – PT – MG).

[...] pela regulamentação da Emenda nº 14/96 o PSB vota “sim”, inclusive em homenagem ao estudante e ao magistério do País. (Deputado Nilson Gibson – PSB – PE).

Acima de tudo, o PSDB respeita e ratifica todo o compromisso e acordo pelo Relator. (Deputado Marconi Perillo – PSDB – GO).

O Bloco PPB/PL, entendendo que já se negociou bastante sobre esse assunto, sem discurso, vota “sim”. (Deputado Jofran Frejat – PPB – DF).

Junto com os demais Líderes houve uma construção. O magistério e a educação do País devem muito ao Relator, Deputado Ubiratan Aguiar, porque S. Ex^a construiu toda uma proposição baseado nas contribuições de todos os seus pares, ouvindo cada um, em consenso. (Deputada Marisa Serrano – PMDB – MS).

[...] para que a votação de hoje se tornasse possível houve uma ampla negociação [...] louvo neste instante o Governo, o Ministro Paulo Renato e os partidos políticos desta Casa, que entenderam a importância deste projeto. (Deputado Inocêncio Oliveira – PFL – PE).

[...] a Liderança do Governo quer agradecer aos partidos desta Casa, inclusive os da Oposição, o consenso para aprovar o projeto da maior importância para o Brasil na área da Educação. (Deputado Benito Gama – PFL – BA).

²⁵ Manifestações publicadas no Diário da Câmara dos Deputados, de 6 de dezembro de 1996, p. 32251-52.

Nesta sessão ocorreram diversas manifestações de parlamentares da oposição, especialmente do PT, que expressaram o encaminhamento de um significativo consenso na Câmara dos Deputados, ainda que afirmando, no discurso, certo grau de restrição à matéria aprovada. Esses pronunciamentos explicam a mudança do posicionamento observado na votação da PEC que resultou na Emenda Constitucional nº 14/96 (radicalmente contrário, ao menos da parte do PT e do PC do B), para aquele assumido na votação desse projeto, que a regulamentava (posicionamento favorável de todas as bancadas). Na palavra do Deputado Padre Roque (PT – PR),

Este não é um projeto que entendo como o melhor para a educação nacional. Há aqui diversos problemas. [...] Naquilo que foi possível avançar avançou-se, e chegamos a algo que acredito seja um ponto fundamental para o início da recuperação da educação nacional.

Do mesmo partido, recolhe-se o pronunciamento da Deputada Esther Grossi (PT – RS):

O Partido dos Trabalhadores entende que a Emenda nº 14/96, regulamentada agora por este projeto, é insatisfatória para as exigentes demandas da educação brasileira. Mas, em face da atuação democrática e cavalheiresca do Deputado Ubiratan Aguiar, não só discutindo e debatendo com a Oposição, acatando nossas sugestões e as de várias entidades da sociedade civil, posicionamo-nos a favor. Este projeto é o embrião de uma longa caminhada que esperamos que a educação brasileira venha a fazer na busca de solução dos enormes problemas que ainda temos nessa área.

Outra manifestação do Deputado Ivan Valente (PT – SP) apontou em igual direção:

Neste momento, gostaria de dizer que a bancada do Partido dos Trabalhadores vai adotar posição favorável ao projeto, mas quer fazer uma ressalva clara. Nós, do PT, votamos contra a PEC nº 233 por coerência. O projeto que será agora votado regulamenta a matéria. Valeu o esforço do Relator no sentido de melhorar o projeto original de regulamentação, mas queremos reafirmar desta tribuna que a Emenda Constitucional nº 14/96 não resolve os problemas da educação brasileira [...].

O PDT, também se manifestou, na palavra do Deputado Severiano Alves (PDT – BA):

Não é contra-senso eu ser do PDT, que faz oposição ao Governo, e estar aqui defendendo essa emenda para a educação. Faço isso com muito prazer, já que o nosso partido não faz oposição sistemática, apoiando aquilo que é de interesse da sociedade brasileira, sobretudo quando o assunto é a educação nacional. Nosso partido avança na discussão, e o resultado que vemos beneficiará, sem dúvida, o ensino fundamental do Brasil. [...] O meu partido me deu toda a liberdade para apoiar essa emenda e hoje estou aqui falando também em nome dos 26 Deputados do PDT, que a aprovam. Não é o suficiente para resolver os problemas da educação no Brasil, mas demos um grande passo na discussão da qualidade do ensino e da valorização do professor [...].

Os pronunciamentos aqui transcritos evidenciam o papel estratégico desempenhado pelo relator da matéria e o reconhecimento pelos partidos políticos de que, uma vez aprovada a emenda constitucional instituidora do FUNDEF, seria politicamente insustentável tentar barrar sua regulamentação, particularmente pelo importante impacto redistributivo, sensível

de modo especial nos estados mais pobres.²⁶ As convergências se manifestaram inclusive em negociações de última hora com o relator da CEC, durante a discussão no Plenário. Delas resultou alteração do Substitutivo, para inserir emenda prevendo redistribuição automática, entre o estado e seus municípios, de parte dos recursos do salário-educação, de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes públicas de ensino fundamental. Também foi integralmente incorporada a redação sugerida pelo relator da CFT para o art. 3º da proposição, referente aos procedimentos de gestão orçamentária e financeira dos recursos do FUNDEF. É de se ressaltar que, de acordo com a manifestação da Deputada Esther Grossi (PT – RS), esta proposta de divisão automática dos recursos do salário-educação havia constado, em dado momento, de redações preliminares do Substitutivo do Relator da CEC e havia sido retirada por pressão dos governadores: “(...) lamentando que o salário-educação, que também ia ser acoplado à proporcionalidade dos alunos, tenha sido retirado por reação dos Governadores”. De algum modo foi possível conciliar os interesses contrários, adotando essa fórmula de redistribuição parcial.

No art. 1º, o Substitutivo, além de adequações formais, introduziu cinco importantes disposições que não se encontravam no projeto original. Afirmou a natureza contábil do FUNDEF e estabeleceu sua implantação automática a partir de 1º de janeiro de 1998. Incluiu, entre as receitas do fundo, a complementação da União e os recursos financeiros transferidos pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrente da desoneração das exportações, promovida pela Lei Complementar nº 87, de 1996 (a Lei Kandir). Previu ainda que a União desse prioridade, para concessão de assistência financeira, aos estados que antecipassem a implantação do Fundo, em relação à data já referida.²⁷

O art. 2º, referente à aplicação dos recursos do FUNDEF e que no projeto original não possuía parágrafos, foi reescrito, com seis parágrafos e algumas importantes alterações de conteúdo. Abandonando o conceito de ensino fundamental “regular”, o Substitutivo previu a redistribuição de recursos de acordo com as matrículas no ensino fundamental presencial de

²⁶ Isto, contudo, não impediu que, tão logo tivesse sido publicada a lei, alguns partidos de oposição, tendo à frente o PT, ingressassem, junto ao Supremo Tribunal Federal, com Ação Direta de Inconstitucionalidade com relação a alguns dispositivos, em especial o referente ao prazo para elaboração, pelos entes federados, de novos planos de carreira para o magistério público. É interessante observar que, mais adiante, serão esses partidos, agora no governo, que promoverão a inserção, no texto constitucional, de dispositivos voltados para a fixação desses mesmos prazos.

²⁷ A fixação do prazo de um ano para implantação automática do FUNDEF teve como objetivo contemplar as demandas dos entes federados que reclamavam a necessidade de um período de tempo para adequação de seus orçamentos e da aplicação de recursos, em função da nova sistemática de redistribuição. O Pará foi o único estado que antecipou a implantação do FUNDEF para o ano de 1997.

1ª a 8ª série e de educação de jovens e adultos, na função suplência²⁸. Estabeleceu também a obrigatoriedade de diferenciação de valores por aluno considerando as diferenças de custos do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, de 5ª a 8ª séries, das escolas de ensino especial e das escolas rurais. Introduziu a possibilidade de recurso, por parte dos entes federados, com relação aos dados de matrículas em suas respectivas redes, publicados pelo MEC no Diário Oficial da União, com base nos dados do censo escolar anual. Vedou também a utilização de recursos do fundo como garantia de operações de crédito internas e externas por qualquer das instâncias administrativas da Federação.

O art. 3º recebeu diversas adequações formais, de acordo com o Substitutivo apresentado pela CFT e cuja redação, como já mencionado, foi integralmente incorporada pelo Relator da CEC. O texto tornou-se mais claro e objetivo com relação a repasses dos recursos oriundos das diferentes receitas de impostos incluídas no fundo e sobre a obrigatoriedade de utilização, nas mesmas finalidades para as quais ele fora criado, das eventuais receitas financeiras decorrentes de aplicações financeiras dos recursos depositados nas contas específicas do FUNDEF. O § 9º desse artigo constituiu novidade em relação ao projeto original do Poder Executivo, prevendo a possibilidade de convênio para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e financeiros e a transferência automática de recursos do FUNDEF correspondentes ao número de matrículas assumidas pelo estado ou pelo município. Este dispositivo teve bastante importância, pois em vários entes federados, ocorria a municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental e o aumento da participação relativa dos estados na oferta dos anos finais desse nível de ensino.

O art. 4º, relativo aos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF, foi também bastante modificado, com a inserção de um conselho na esfera da União, alteração da composição dos conselhos nas esferas estadual, do Distrito Federal e municipal e atribuição a esses conselhos de responsabilidade na supervisão do censo escolar anual. Retirou a previsão de que os conselheiros pudessem receber diárias e passagens, quando necessário.

O art. 5º recebeu apenas uma pequena adequação formal, sem mudança de conteúdo.

O art. 6º foi reescrito, com cinco parágrafos, o que não correspondia à forma constante do projeto original. A nova estrutura do dispositivo tornou mais explícitas as normas sobre a complementação da União ao FUNDEF; precisou o conceito de valor mínimo anual por aluno; fixou esse valor em R\$ 300,00 para o primeiro ano de vigência do fundo; estabeleceu a

²⁸ A consideração de matrículas de educação de jovens e adultos foi vetada pelo Presidente da República.

periodicidade mensal para o repasse dos recursos; e vedou, para essa finalidade, a utilização de recursos do salário-educação²⁹.

O art. 7º, sobre a aplicação de pelo menos sessenta por cento dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais do magistério em exercício no ensino fundamental, recebeu duas importantes modificações. A primeira foi a substituição do adjetivo “regular” pelo “público” para o nível de ensino. A segunda foi a possibilidade de uso, por cinco anos, de parte dessa reserva de recursos para programas de capacitação de professores leigos.

O art. 8º não sofreu alteração de conteúdo, embora sua redação tenha sido melhorada.

O art. 9º do Substitutivo da CEC era novo em relação ao projeto original, embora tratasse de assunto referido neste último, sobre carreira do magistério. O dispositivo do Substitutivo concedeu aos entes federados o prazo de 180 dias para elaboração de novos planos de carreira e remuneração do magistério, assegurando remuneração condigna aos professores do ensino fundamental público, o estímulo ao trabalho em sala de aula e a melhoria da qualidade do ensino. Previu também um prazo de cinco anos para capacitação e habilitação dos professores leigos e sua inserção nos quadros permanentes da carreira do magistério.

O art. 10 dispunha sobre a mesma matéria do art. 9º do projeto original, com relação à necessidade de os estados, o Distrito Federal e os municípios comprovarem o efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal; a observância de diretrizes do Conselho Nacional de Educação na elaboração de seus planos de carreira do magistério; e o fornecimento de informações necessárias ao censo escolar ou elaboração de indicadores educacionais. Uma modificação importante, porém, foi introduzida: o projeto original condicionava o repasse da complementação da União ao cumprimento desses requisitos. O Substitutivo retirou esta condição, passando a referir-se a sanções administrativas, civis ou penais aos agentes públicos responsáveis.

O art. 11 do Substitutivo reproduziu o art. 10 do projeto de lei do Poder Executivo, referente ao cumprimento das disposições sobre financiamento da educação estabelecidas no art. 212 da Constituição Federal e da própria lei do FUNDEF. Reafirmou a possibilidade de intervenção nos entes federados em caso de desrespeito às normas. A novidade foi a inclusão do Tribunal de Contas da União, junto aos congêneres dos estados e municípios aos quais o dispositivo já conferia a atribuição de criar mecanismos de fiscalização relativos à questão.

O art. 12 manteve o conteúdo do artigo de mesmo número no projeto original,

²⁹ Esta vedação de uso dos recursos do salário-educação foi vetada pelo Presidente da República.

promovendo apenas alterações de redação com relação à competência do Ministério da Educação e do Desporto em realizar avaliação dos resultados da aplicação da lei, decorridos dois anos de sua vigência.

O art. 13 tratou de matéria que não constava do projeto inicial, definindo critérios para o ajuste progressivo das contribuições dos entes federados aos fundos, na direção de um valor por aluno correspondente a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente. O art. 14 também dispunha sobre tema não previsto do projeto do Poder Executivo, estabelecendo a obrigação da União em promover políticas de estímulo à melhoria da qualidade da educação, especialmente para crianças e jovens em situação de risco social.

Também não estava na proposição original o conteúdo do art. 15, regulamentando a base de incidência e a distribuição dos recursos da contribuição social do salário-educação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Esse dispositivo determinava ainda o fim, ao longo do tempo, das deduções permitidas às empresas que financiavam diretamente o ensino fundamental de seus empregados e respectivos dependentes.

A análise comparada dos textos indica que o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, embora mantendo os eixos centrais do projeto, relativos à composição do FUNDEF, sua distribuição proporcional às matrículas e à complementação da União, introduziu significativas alterações de conteúdo no projeto originalmente enviado pelo Poder Executivo. A emenda global incidiu em cerca de 75% dos seus artigos, além de introduzir três absolutamente novos (arts. 13 a 15). É interessante lembrar que este grau de intervenção resultou de amplo acordo, como demonstram os pronunciamentos dos parlamentares, o aproveitamento de suas emendas, já comentados, e a aprovação consensual do Substitutivo no Plenário, por votação simbólica.

Em termos temáticos, quais foram as principais questões introduzidas pela Câmara dos Deputados? Como já tradicional na atuação do Poder Legislativo³⁰, cuidou-se de aumentar os recursos destinados à educação, com a ampliação da base de incidência do FUNDEF, incluindo os recursos de compensação financeira previstos na Lei Kandir. Afinal de contas, essa lei, ao promover a desoneração das exportações, promovera redução de receitas de impostos dos entes federados e, conseqüentemente, também afetara o volume de recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Como não estavam claramente concebidas como receitas de impostos, havia de fato o risco de que

³⁰ Historicamente, a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino tem origem em iniciativas parlamentares, seja em períodos constituintes, seja por meio de emendas constitucionais. A mais famosa é a Emenda nº 13/83, conhecida pelo nome de seu autor, Senador João Calmon, que restabeleceu, na Constituição então vigente, a vinculação de um percentual da receita de impostos dos entes federados para a educação escolar.

estas transferências compensatórias fossem desconsideradas pelos entes federados na aplicação dos recursos para MDE.³¹

Como espaço institucional que recebe, negocia e busca conciliar os interesses das diferentes partes envolvidas, o prazo concedido pelo Poder Legislativo para a implantação do FUNDEF refletiu as pressões recebidas especialmente dos governos estaduais que, com o fundo, tornaram-se importantes repassadores de recursos para seus municípios.

A modificação conceitual com relação ao ensino fundamental também é carregada de sentido, encontrando seu fundamento no posicionamento adotado pela Assembléia Nacional Constituinte. Esta inscreveu, no art.208, I, da Constituição Federal, o dever do Estado na oferta gratuita do ensino fundamental inclusive para os que a ele tivessem freqüentado na idade própria. Havia o entendimento de que a expressão “ensino fundamental regular” excluiria a educação de jovens e adultos, levando o FUNDEF a desconsiderar essas matrículas que, na percepção do Legislativo, representavam o resgate de uma dívida social do Estado brasileiro com significativa parcela de sua população.³²

A introdução da diferenciação do valor por aluno ao ano, de acordo com o período de escolarização, isto é, os anos iniciais e finais do ensino fundamental, e com o fato de ser oferecido como educação especial ou na zona rural, reflete uma preocupação com o equilíbrio na distribuição de recursos, procurando contemplar os dois lados mais diretamente envolvidos, os estados e os municípios. Naqueles entes federados em que já se consolidava certa especialização no atendimento ao ensino fundamental, os municípios tendiam a oferecer os anos iniciais e os estados, os anos finais.

³¹ Observe-se que a ação do Poder Legislativo, nesse caso, ocorreu no momento necessário. De fato, a Lei Complementar que criou a desoneração das exportações e sua compensação financeira pela União aos entes federados, é a Lei nº 87, de 13 de setembro de 1996. A Lei do FUNDEF que contornou a possibilidade dos recursos dessa compensação ficarem fora da base para a vinculação a MDE, é de dezembro do mesmo ano.

³² Ao que tudo indica, a Câmara dos Deputados estava correta. A consideração das matrículas de educação de jovens e adultos foi um dos dispositivos vetados pelo Presidente da República, confirmando que a intenção do projeto original do Executivo era deixá-las de fora para o cômputo dos coeficientes de redistribuição dos recursos do FUNDEF. Diga-se, porém, que a razão do veto fazia sentido, à sua época: a falta de estatísticas confiáveis sobre essa modalidade de ensino. Além disso, o Governo acabou por criar, compensatoriamente, ainda que apenas em 2001, um programa específico de apoio a essa modalidade, o Programa Recomeço – Supletivo de Qualidade. Não se pode, porém, deixar de mencionar que a forma do texto aprovada pelo Congresso, separando em alíneas distintas, o ensino de 1ª a 8ª séries e a educação de jovens e adultos, parecia pronta para a oposição do veto a uma parte, sem prejudicar o sentido ou aplicação do conjunto restante. Este é um recurso conhecido de técnica legislativa.

Além do fator custo *per capita* (mais elevado nos anos finais, em função da organização do ensino, com um professor por disciplina), a matrícula nos anos iniciais tendia a ser proporcionalmente mais elevada que nos finais, levando a que, com o FUNDEF, os governos estaduais viessem a ser grandes repassadores de recursos para os Municípios.³³ Um valor per capita *mais elevado* para o aluno dos anos finais de certo modo também poderia diminuir este repasse de recursos. Por outro lado, o ensino rural, em geral, era – como segue sendo atualmente – mantido pelos municípios. Aqui se estabelecia um contrapeso compensatório. Finalmente, o peso diferenciado para a educação especial, além de refletir o fato de ser uma modalidade de ensino efetivamente mais cara, também derivou da atuação sistemática e atenta de parlamentares voltados para essa modalidade.³⁴ É verdade que, no Congresso Nacional, não foi feita discussão embasada em dados que simulassem os efeitos de redistribuição de recursos em função da implantação do FUNDEF, isto é, os ganhos de uns e as perdas de outros entes federados. A introdução desse dispositivo, contemplando diversificação de custos, não deixa de revelar a preocupação dos parlamentares em evitar a excessiva penalização de alguns agentes ou segmentos da sociedade (no caso, da administração pública) em benefício de outros. Ainda mais que o mecanismo do FUNDEF, no que diz respeito à distribuição de benefícios, no âmbito da União, poderia ser muito positivo em termos de dividendos político-eleitorais. De um lado, não retirava recursos dos estados “ricos” para dar aos “pobres”. A redistribuição era interna a cada estado e entre seu governo e os de seus municípios. O risco de desequilíbrios orçamentários, portanto, era entre esses, para o que a diferenciação de custos, já mencionada, contribuiria como fator de amenização. De outro lado, o aumento dos recursos para os “pobres” era responsabilidade do governo federal, por meio da complementação aos fundos estaduais cujo valor médio por aluno fosse inferior ao mínimo nacionalmente fixado, a cada ano, pelo Presidente da República.

A inserção dos mecanismos de convênios para repasse de recursos humanos, materiais e financeiros, em caso de transferência de responsabilidade de alunos entre o estado e seus municípios, também é consistente com as opções feitas, no âmbito do Poder Legislativo, quanto à organização federativa da educação brasileira e à necessidade de garantir os meios indispensáveis ao seu adequado funcionamento. Estas opções se encontram presentes no texto da Constituição Federal (especialmente seu art. 211, que instituiu os sistemas federal,

³³ E de fato o foram, com exceção do Estado de São Paulo, no qual a proporção de matrículas de ensino fundamental oferecidas pelos municípios era muito reduzida (menos de 20%), no ano de 1996. Ao final da vigência do FUNDEF, as redes municipais paulistas já respondiam por 45% das matrículas nesse nível de ensino.

³⁴ Um exemplo é o do então Deputado Flavio Arns (na época filiado ao PSDB), depois Senador pelo PT e, presentemente, de retorno ao partido de origem.

estaduais e municipais de ensino) e da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional (especialmente os arts. 9 a 11 e 16 a 18, que tratam das atribuições dos entes federados e da composição de seus respectivos sistemas de ensino). A fase final de discussão desta última, ainda como projeto de lei, na Câmara dos Deputados (já tendo retornado do Senado), coincidiu com a discussão do projeto de lei do FUNDEF. Na realidade, com esses mecanismos, buscava-se proteger os municípios, em relação ao poder político dos governos dos respectivos estados, em um contexto de implementação de políticas de municipalização do ensino fundamental, especialmente a oferta de seus anos iniciais.³⁵

A questão dos conselhos de acompanhamento e controle social é tema com ampla repercussão no âmbito do Congresso Nacional e mereceu, no caso do FUNDEF, atenção particular dos parlamentares. Trata-se de organizar formas de participação direta da sociedade na implementação de políticas públicas, com relação à fiscalização de sua execução, legalidade dos atos, aplicação de recursos, atingimento de objetivos e metas e, desse modo, atendimento aos direitos da cidadania nos diferentes campos sociais.³⁶ A criação do conselho federal e as mudanças na composição dos conselhos estaduais e municipais revelam a penetração e a influência dos segmentos organizados ligados à educação nacional, cuja presença, no âmbito do Poder Legislativo, afirmou-se nos primeiros anos da década de 90, durante a discussão do projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional.³⁷

As modificações inseridas no art. 6º buscaram delimitar com clareza as obrigações da União em relação ao FUNDEF. O histórico do “baixo” comprometimento do governo federal com a educação básica estava na raiz deste posicionamento do Poder Legislativo, observado o fato de que os compromissos da União deveriam ser precisos e bem cumpridos, como

³⁵ É bastante plausível admitir que esta tenha sido também uma das razões pelas quais o Poder Executivo tardou em estipular os valores por aluno diferenciados para os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental. Evitava-se assim que a expansão das matrículas nos anos iniciais fosse penalizada e que as políticas de municipalização pudessem ser comprometidas.

³⁶ Os conselhos de acompanhamento e controle social inserem-se em um conjunto maior, que pode ser denominado “conselhos sociais”, presentes em um número significativo de normas integrantes da moderna legislação social brasileira. Como exemplos, citem-se os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, previstos na Lei nº 8.069, de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente; os Conselhos de Alimentação Escolar, criados pela Medida Provisória nº 2.178, de 2001, e mantidos, com mudança em sua composição, pela Lei nº 11.947, de 2009; os Conselhos de Saúde, previstos na Lei nº 8.142, de 1990; os Conselhos de Assistência Social, previstos na Lei nº 8.742, de 1993; os Conselhos Municipais da Educação, mencionados na Lei do FUNDEF, e os Conselhos Escolares, estes últimos previstos Lei nº 9.394, de 1996. Alguns desses conselhos são normativos e outros gestores. Eles são evidências de que, ao se estabelecerem os contornos normativos das políticas públicas sociais, há uma tendência, com importante eco no Poder Legislativo, de reforçar a participação de segmentos organizados da sociedade em espaços institucionais ligados à administração pública.

³⁷ É o caso do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que era integrado por representações de vários organismos e instituições, dentre eles, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), os dois inseridos, pelo Poder Legislativo, nos conselhos do FUNDEF. O texto aprovado também introduziu, por equilíbrio paritário, a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Educação – CONSED no conselho federal.

contrapartida da “mini reforma tributária” educacional que, com o novo fundo, se fazia na esfera de cada estado. Definir o modo de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, estabelecer a periodicidade mensal dos repasses da complementação, fixar o valor por aluno para o primeiro ano de vigência do fundo e proibir a utilização dos recursos do salário-educação significaram um conjunto de normas que tinham por objetivo restringir a ação discricionária e assegurar a efetiva participação da União, leia-se do Poder Executivo, no FUNDEF³⁸.

A principal modificação feita no art. 7º expressou uma diretriz específica de política educacional definida pelo Poder Legislativo, voltada para a qualificação dos profissionais leigos em atuação na docência do ensino fundamental. Foi autorizada, por um período de cinco anos, para a capacitação desses profissionais, a utilização de parte da parcela mínima de sessenta por cento dos recursos do FUNDEF destinada à remuneração dos profissionais do magistério em exercício no ensino fundamental. Esta autorização precisa ser entendida em conjunto com as normas relativas aos planos de carreira que constavam do art. 9º do Substitutivo. Entre elas encontravam-se a previsão de um quadro em extinção, com duração dos mesmos cinco anos, para os “professores leigos”, e a exigência de sua devida habilitação para ingresso nos quadros permanentes de carreira, nos termos dos novos planos requeridos pela lei.

Estes dispositivos são as primeiras manifestações do Poder Legislativo federal com relação às carreiras do magistério público dos entes federados, dentro do campo mais amplo de valorização dos profissionais da educação (princípio inscrito no art. 206, V, da Constituição Federal). Chamaram para a esfera de competência da própria União a atribuição de definir diretrizes para a organização das carreiras do magistério público do ensino fundamental. Isto fica evidente na determinação de que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam submeter a elaboração dos planos de carreira do seu magistério às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação. Observe-se que, com relação a este dispositivo, o Congresso adotou uma posição algo diferente da assumida pelo Poder Executivo na apresentação do projeto original. Neste, a obediência às diretrizes do Conselho foi proposta como condição para recebimento da complementação da União, ainda que essa interpretação pudesse ser considerada um estreitamento do mandamento constitucional, segundo o qual a complementação seria automaticamente devida aos fundos estaduais que não

³⁸ Não obstante esta preocupação, o Poder Executivo, desde 1999, encontrou uma interpretação “sui generis” para a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, fazendo com que, ao longo da vigência do FUNDEF, a participação da União tenha se tornado gradativamente menor, chegando a ser irrisória nos últimos anos, especialmente em 2006.

alcançassem o valor mínimo nacional anual por aluno, sem nenhuma outra restrição. O Congresso, no art. 10, respeitou esta falta de condicionalidade constitucional para repasse da complementação federal ao Fundo, mas manteve a norma geral de elaboração dos novos planos de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação. E fez um pouco mais: definiu, no art. 9º, um prazo de seis meses para seu efetivo cumprimento.³⁹

Com relação ao art. 11 do Substitutivo (conteúdo do art.10 do projeto original), o Congresso acrescentou, dentre os órgãos de controle externo com atribuições relativas ao FUNDEF, o Tribunal de Contas da União. Isto fez sentido, dado que também estavam envolvidos recursos da União, por meio da complementação federal aos fundos estaduais.

A retirada, pelo Poder Legislativo, da eventual suspensão da assistência técnica e financeira da União aos entes federados, caso estes não cumprissem as determinações da lei em questão, pode ser explicada pelo fato que dificilmente as bancadas parlamentares apóiam normas que restrinjam, de modo genérico, o repasse de recursos para seus estados e municípios de origem político-eleitoral. Trata-se de uma questão que envolve mais diretamente a relação com as bases eleitorais. Este mesmo posicionamento, como já comentado, foi assumido na rejeição de dispositivos com restrições análogas, durante a apreciação da PEC que instituiu o FUNDEF.

O art. 13, definindo critérios gerais para aproximação do valor por aluno ao necessário para oferta de determinado padrão de qualidade do ensino, inseriu-se em um quadro de discussão que efetivamente se fazia presente no Poder Legislativo naqueles anos e que se manifestava, já havia algum tempo, nos debates sobre o projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. Trata-se do custo/aluno/qualidade, que salienta a relevância de dimensionar os recursos financeiros necessários em função de um padrão de qualidade desejado, o que requer determinado perfil de recursos humanos, especificações de recursos materiais e assim por diante.⁴⁰

O art. 14, voltado para crianças e adolescentes em situação de risco social, embora redigido de modo vago, permanecendo no patamar da declaração de intenções, também se inseriu na postura legislativa de destacar questões sensíveis de natureza social. De fato, o

³⁹ Embora o assunto seja discutido mais adiante, cabe lembrar, desde já, que esse prazo de seis meses foi suspenso pelo Supremo Tribunal Federal, em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1627, de 1997, impetrada por quatro partidos políticos de oposição: PT, PC do B, PDT e PSB.

⁴⁰ Sobre este assunto, vale consultar Mello e Costa (1993). Mais recentemente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou estudo sobre o custo-aluno-qualidade (Carreira e Pinto, 2007). O Conselho Nacional de Educação aprovou, em 5 de maio de 2010, parecer sobre a matéria. Esse parecer, até dezembro de 2010, não havia sido homologado pelo Ministro da Educação.

conteúdo do artigo não guardava relação direta com o FUNDEF e tampouco foi especialmente cuidado no contexto de sua implementação.

Finalmente, o art. 15, regulamentando a arrecadação e a distribuição do salário-educação, tratava de matéria totalmente alheia ao FUNDEF e não constava do projeto originalmente enviado pelo Poder Executivo. Era, contudo, uma questão de alto interesse para os estados e municípios e requeria nova normatização legal, em função de alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, no § 5º do art. 212 da Constituição Federal. É mais um exemplo de como o Poder Executivo entrou em entendimento com o Poder Legislativo para inserir, em determinada proposição em apreciação com rápido desfecho conclusivo, matérias de seu interesse que não estavam anteriormente incluídas. Nesse caso, a convergência de interesses foi grande, pois tinha amplo impacto redistributivo e obedecia a mecanismo similar ao adotado no FUNDEF.⁴¹

4.2.2 O Substitutivo no Senado Federal

Votado no Plenário da Câmara em 5 de dezembro de 1996, o Substitutivo ao projeto de lei nº 2.380, de 1996, foi encaminhado no mesmo dia ao Senado Federal. Uma semana depois, foi discutido e votado no Plenário dessa Casa, tendo atuado como relator, pela Comissão de Educação e pela Comissão de Assuntos Econômicos, o Senador Lúcio Alcântara, então vinculado ao PSDB do Ceará. Com três emendas de redação, que por definição não alteraram o conteúdo do texto remetido pela Câmara, a proposição foi aprovada em votação simbólica e imediatamente encaminhada à sanção presidencial.

Na sessão de votação, manifestaram-se os Senadores Roberto Requião, Ramez Tebet e Ney Suassuna, do PMDB, Romeu Tuma, do PSL, e Artur da Távola, do PSDB, saudando o mérito do projeto. Da oposição, apenas a senadora Júnia Marise, do PDT, se pronunciou, também de modo favorável. Destacou os dispositivos de valorização do magistério, inclusive o prazo para elaboração dos novos planos de carreira, que mais tarde seria questionado no Supremo Tribunal Federal, com a participação de seu próprio partido. O senador Eptácio Cafeteira, do PPB, manifestou seu desagrado com a velocidade de apreciação da matéria,

⁴¹ Este é um procedimento conhecido no contexto da discussão das proposições, até mesmo em casos de Medidas Provisórias. O ideal seria apresentar uma estatística sobre o assunto, para fundamentar a afirmação feita. A sua elaboração, contudo, fugiria em muito ao objetivo deste trabalho.

embora não tenha efetivamente questionado seu mérito.

4.2.3 A sanção do projeto

O projeto foi enviado à sanção do Presidente da República em 18 de dezembro de 1996. No dia 24 do mesmo mês, foi sancionado como a Lei nº 9.424, com oposição de veto a três dispositivos. O primeiro dispositivo vetado foi o inciso II do § 1º do art. 2º, relativo ao cômputo das matrículas de educação de jovens e adultos, no ensino fundamental, para efeitos da redistribuição dos recursos do FUNDEF. O Poder Executivo apresentou quatro razões para esse veto: a possibilidade de uma expansão desordenada nas matrículas nessa modalidade educacional, na busca de recursos financeiros e sem maiores compromissos com a qualidade do ensino; a falta de confiabilidade nas estatísticas disponíveis; as dificuldades de realização de um censo anual adequado; e o fato de que a modalidade, ainda que não considerada para efeitos de redistribuição, seria beneficiada pela existência do FUNDEF.

Os argumentos referentes à fragilidade das estatísticas sobre educação de jovens e adultos realmente à época faziam sentido. O atendimento de estudantes nessa modalidade do ensino fundamental era também modesto⁴², com risco real de descontrole no aumento artificial das matrículas para obtenção de ganhos adicionais na redistribuição dos recursos.⁴³

O segundo dispositivo vetado foi o § 5º do art. 6º, que vedava o uso dos recursos do salário-educação na complementação da União. O veto foi proposto pelo Ministério da Fazenda, sob o argumento de que o dispositivo contrariaria o interesse público, por engessar excessivamente a ação da União na aplicação dos recursos públicos.

Esse veto refletiu, de um lado, uma postura tradicional dos gestores da política econômica, contrária a vinculações e limitações na alocação de recursos públicos. De outro lado, sinalizou uma eventual intenção no sentido de que este novo aporte de recursos, caracterizado pela complementação, poderia ser feito, ao menos em parte, com a realocação de recursos já destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. É fato que o salário-educação jamais foi utilizado para compor a complementação federal. Por outro

⁴² Em março de 1997, o número de matrículas era de apenas 1 milhão em educação de jovens e adultos (alfabetização e ensino fundamental), em contraste com os 34,2 milhões de estudantes no ensino fundamental regular.

⁴³ Este risco foi reconhecido na legislação do sucessor do FUNDEF, o FUNDEB que, incorporando essa modalidade de ensino, delimitou um percentual máximo de 15% do total de recursos do Fundo que a ela podem ser destinados.

lado, a União fez o que pode, durante toda a vigência do FUNDEF, para tornar o menor possível o volume de recursos destinado a essa complementação.⁴⁴

O terceiro dispositivo vetado foi o § 2º do art. 15, que determinava a repartição de 70% da quota estadual do salário educação entre o governo estadual e os de seus municípios, de acordo com as matrículas nas respectivas redes de ensino fundamental. O argumento foi o de que os critérios de aplicação dos recursos dessa quota seriam mais propriamente definidos no âmbito de cada estado, de acordo com legislação de sua própria esfera de competência.

Esse último veto claramente respondeu a pressão dos governos estaduais. Representou talvez uma espécie de compensação, pois, à exceção do Estado de São Paulo, todos os demais se tornaram transferidores de recursos do FUNDEF para os seus municípios.

4.2.4 Os recursos dos partidos ao Poder Judiciário

A aprovação consensual da regulamentação do FUNDEF correspondeu a um acordo político que, contudo, não subsistiu ao tempo imediatamente subsequente à vigência da nova legislação. De fato, pela Lei nº 9.424, de 1996, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam ter aprovado, até 30 de junho de 1997, novos planos de carreira do magistério público de ensino fundamental, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação. O prazo fixado na lei para aprovação de normas dessa natureza, em si, já poderia ser considerado reduzido. O conselho desincumbiu-se de sua tarefa, mas o fato é que a Resolução nº 3, de 1997, de sua Câmara de Educação Básica, disciplinando o assunto, só foi efetivamente aprovada em 8 de outubro e publicada no Diário Oficial da União de 13 de outubro de 1997, depois de idas e vindas de negociação do texto entre o conselho e o Gabinete do Ministro da Educação e do Desporto.

Observe-se que as datas dessa Resolução são posteriores ao prazo fixado pela lei do FUNDEF para aprovação dos novos planos de carreira nos entes federados. A vigência desse prazo, porém, já havia sido suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, que concedeu liminar parcial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.627, impetrada, em 26 de junho de 1997, pelo PT, PC do B, PDT e PSB, isto é, o conjunto dos partidos de oposição ao Presidente da República. Os impetrantes deram entrada na ação exatamente ao término do prazo de seis

⁴⁴ De fato, de 1998 a 2006, a complementação da União variou de 3,8% a 1% da soma anual dos recursos de todos os FUNDEFs estaduais, ressaltando o seu declínio e sua reduzida participação.

meses estabelecido pela lei. Solicitaram a suspensão da vigência de todos os dispositivos relativos aos planos de carreira, inclusive as sanções previstas ao agente público pelo seu não cumprimento, bem como a possibilidade de intervenção nos entes federados que não cumprissem as disposições do art. 212 da Constituição Federal e da própria lei do FUNDEF. O argumento era o de que tais dispositivos feriam a autonomia dos entes federados, extrapolando a competência constitucional da União para estabelecer normas gerais para a educação nacional. Nos termos da petição inicial:

Legislar sobre seu pessoal, ou melhor, sobre plano de carreira de servidores estaduais, é matéria de competência exclusiva dos Estados-Membros, no exercício de sua autonomia fixada diante do pacto federativo de que participam e que se exterioriza, concretamente, pela capacidade de auto-organização, auto-legislação e auto-administração.

É interessante perceber que embora a lei obrigasse a todos os entes federados, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o argumento foi apresentado apenas em nome dos estados.

Na apreciação liminar, o STF determinou tão somente a suspensão da vigência do aludido prazo de seis meses para elaboração dos novos planos de carreira. Quanto aos critérios que deveriam ser seguidos por esses planos, a liminar considerou-os como diretrizes gerais, da competência da União. O mesmo se deu com relação às normas relativas à capacitação de leigos na docência, tidas como condições para exercício profissional, cuja definição cabe à União (art. 22, XVI, da Constituição Federal). Finalmente, afirmou a constitucionalidade da cláusula de possibilidade de intervenção nos entes federados, em caso de descumprimento do art. 212 da Carta Magna. Liminar concedida, o mérito da ADI jamais foi julgado, tendo agora perdido oportunidade um pronunciamento da Corte a esse respeito.

Cabe assinalar que, à época em que a ADI foi impetrada, em seis estados havia governadores eleitos pelos partidos signatários da petição: pelo PT, no Distrito Federal e no Espírito Santo; pelo PSB, no Amapá e em Pernambuco; pelo PDT, no Mato Grosso e no Paraná. Desses, o Espírito Santo, o Mato Grosso e Pernambuco foram dos primeiros a aprovar, no mesmo período de governo, ainda em 1998, nova legislação para a carreira de seu magistério público. O Amapá só veio a fazê-lo em 2001, ainda sob o governo do PSB; o Distrito Federal, em 2002 (alteração da legislação de 1989) e 2004 (novo plano); e o Paraná, em 2004, esses dois últimos já então governados pelo PMDB. Os novos planos de carreira, em geral, datam de período bem posterior àquele que se encontrava previsto na lei do FUNDEF e cuja vigência foi suspensa pela liminar do STF. Desse modo, a ação impetrada pelos partidos da oposição terminou por dar guarida ao ritmo mais lento de aprovação dessas

normas em todos os estados e municípios, a larga maioria com governantes integrantes dos partidos situacionistas.

Em 10 de dezembro de 1997, no limiar de entrada em vigência do FUNDEF em todo o País, nova Ação Direta de Inconstitucionalidade, de nº 1.749, foi impetrada pelos seguintes partidos políticos: PT, PDT, PC do B, PMDB e PV. Em relação à ADI anterior, dois novos signatários, o PMDB e o PV, e um ausente, o PSB. Esta ação, agora apresentada em nome da defesa dos municípios, tinha conteúdo muito mais abrangente, pois pretendia a declaração de inconstitucionalidade da própria Emenda nº 14/96 e, conseqüentemente, da Lei nº 9.424/96. O argumento era o de que, determinando subvinculação de recursos para o ensino fundamental e promovendo a sua redistribuição, de acordo com o número de matrículas, a emenda estaria tolhendo a autonomia dos municípios e, desse modo, ameaçando a federação brasileira. Estaria também depreciando as demais etapas da educação básica, impedindo que os entes federados a elas dessem a devida atenção.

A decisão final do STF foi por não conhecer da ação, apontando que ela deixou de questionar as alterações no dispositivo basal da competência redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, expressa no art. 211 da Constituição Federal. No entendimento da maioria de ministros do STF, esse dispositivo constituía o fundamento das modificações propostas ao art. 60 do ADCT, concernentes ao FUNDEF.

O objetivo da ADI era claro: impedir a entrada de vigência do FUNDEF em todo o País. Não surpreende que tenha sido proposta pelos partidos de oposição, ainda mais que, em boa medida, a argumentação apresentada encontra correspondência nas idéias levantadas pelos parlamentares desses partidos, especialmente do PT, na apreciação da PEC nº 233/95, origem da Emenda nº 14/96. Observe-se, por exemplo, a discussão da necessidade de dar atendimento a todas as etapas da educação básica.

As duas grandes novidades são a presença do PMDB e a ausência do PSB. Com relação ao último, o estado mais expressivo por ele governado (Pernambuco) seria, em princípio, beneficiário dos recursos de complementação da União ao FUNDEF. Nesse estado, também pertenciam ao PSB 43% dos Prefeitos, sigla de maior expressão municipal no Estado, muito de longe seguida pelo PFL, com 25% dos Municípios.

Além disso, o principal município repassador de recursos para os demais era o de Recife, então governado por Prefeito do PFL⁴⁵. Sob o ponto de vista de recursos, não faria sentido ao PSB pernambucano continuar a questionar o FUNDEF.

No caso do PMDB, considerando que o teor da ADI enfatizava exclusivamente os municípios, cabe lembrar que, em 1997, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM era presidida por Prefeito desse partido.⁴⁶ Além disso, um número significativo de municípios governados por Prefeitos peemedebistas se encontrava nas regiões Sul (31%), Centro – Oeste (36%) e Sudeste (21%), que redistribuiriam, em cada estado, recursos do FUNDEF e não receberiam qualquer aporte de recursos adicionais como complementação da União. A presença do PMDB nesta ação parece significar uma tardia tomada de consciência das mudanças trazidas pelo FUNDEF. No entanto, pode-se afirmar, que, à exceção do que ocorreu no Estado de São Paulo, nos demais estados o conjunto dos municípios recebeu maior volume de recursos, ainda que, aqui e ali, alguns municípios tenham se transformado em repassadores de recursos para outros. Se esses dados não podem ser tomados como únicas evidências explicativas da presença do PMDB e da ausência do PSB na ADI ajuizada em fins de 1997, eles certamente compõem um quadro que permite melhor compreender o sentido da existência dessa ação.

Esses episódios finais, no âmbito do Poder Judiciário, evidenciam, no contexto de um relevante item de política pública educacional, que a derrota (no caso da emenda constitucional) e o acordo (no caso da lei regulamentadora do FUNDEF) não foram suficientes para esgotar, dentro do Poder Legislativo, o contencioso e as divergências entre situação e oposição. Estas reapareceram, nas ações ajuizadas, como catalisadoras dos interesses políticos e administrativos dos entes federados e, por extensão, dos eleitores.

Observe-se que não se tratou de recorrer ao Poder Judiciário para garantir direitos inscritos de modo vago ou impreciso no texto constitucional, como ocorre com frequência no campo dos direitos sociais, em número significativo de eventos que são apresentados como evidência para a chamada judicialização da política no Brasil.⁴⁷ No caso da ADI nº 1.647, de junho de 1996, pretendeu-se impedir que fosse renovado, em curto período de tempo, um dos

⁴⁵ A importância desse argumento fica ressaltada pelo fato de que o Município de Recife ajuizou ação cautelar à Justiça Federal, em janeiro de 1999, com objetivo de ser desobrigado a participar da contribuição ao FUNDEF, fundamentado nos argumentos de autonomia municipal e da falta de objetividade dos critérios a serem seguidos pela União para cálculo do valor mínimo nacional por aluno ao ano. A liminar foi concedida e o Município, por um bom período, deixou de participar do fundo.

⁴⁶ Paulo Ziulkoski, como Prefeito de Mariana Pimentel – RS, foi eleito, pela primeira vez, em 1997, Presidente da CNM. Em 2000, voltou a essa Presidência, nela permanecendo até os dias de hoje.

⁴⁷ Ver, por exemplo, Casagrande (2007).

fundamentos da existência do próprio fundo: a valorização do magistério, por meio de novas carreiras. Pode ser temerário fazer ilações para além do argumento apresentado na ação (o respeito à autonomia dos entes federados) e que levou o STF a acolher parcialmente o pleito, mas não se pode deixar de lembrar que a reelaboração de planos de carreira consiste em objeto privilegiado de ação corporativa de sindicatos e, naturalmente, de seus representantes políticos. No caso do PT, um importante segmento de suas bases se encontra no meio educacional e uma proporção considerável de deputados de sua bancada federal tem vínculos com a área.

4.3 Conclusões do estudo de caso

A análise do presente estudo de caso revelou que o Poder Executivo teve êxito em aprovar, no Poder Legislativo, o conteúdo central de sua proposta de emenda à Constituição – o FUNDEF. O sucesso também se evidenciou pela sua tramitação bastante rápida: a proposta foi transformada em norma jurídica em menos de um ano, a contar de sua apresentação.

O caso examinado revelou que foi intensa e significativa a atuação do Poder Legislativo. O texto aprovado apresentou importantes modificações em relação àquele originalmente encaminhado pelo Poder Executivo. Sua tramitação foi marcada por intensas negociações e evidenciou que o Poder Legislativo, ciente da relevância da proposta para o Poder Executivo, mobilizou diversos recursos institucionais para tornar substantiva e efetiva a sua contribuição na elaboração do texto final.

O processo legislativo da proposição foi conduzido por um grupo de parlamentares experientes na área da educação. Cerca de dois terços dos membros da comissão especial, que examinou a proposta, eram também integrantes da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara. O Poder Legislativo destacou, assim, um núcleo definido de deputados, detentores de conhecimento e interesse na educação, para analisar e discutir o projeto.

A base de apoio do Presidente da República valorizou a sustentação política por ela mantida, apresentando grande número de emendas. Estas, por sua vez, expressaram a articulação entre o Poder Legislativo e instâncias organizadas da sociedade voltadas para a educação. Um grande número de emendas guardou estreita relação com as manifestações das entidades públicas e particulares ouvidas em audiências públicas no Parlamento, evidenciando o peso desses agentes institucionais junto aos partidos e aos parlamentares.

O Poder Executivo, por sua vez, atuou estrategicamente em duas frentes. Na primeira, concordando que as relatorias das proposições sobre o FUNDEF fossem praticamente todas entregues a parlamentares dos partidos da base, mas não do partido do próprio Presidente. Na segunda, abrindo mão de pontos relevantes no conteúdo da proposta, como os dispositivos que dispunham sobre reformas também para a educação infantil e a educação superior.

O Congresso Nacional apresentou posição resistente a mudanças que pudessem resultar em restrição a direitos que haviam sido garantidos pela Constituição de 1988. Não foi obstáculo, porém, a uma radical alteração nos mecanismos de financiamento do ensino fundamental, cujo objetivo era promover maior equidade na distribuição de recursos e ampliava a participação da União nesses recursos.

Nas votações, confirmando os estudos de Figueiredo e Limongi, os partidos foram disciplinados e apresentaram posições e votos consistentes com seu posicionamento na relação com o Poder Executivo. A existência de um intenso processo de negociação entre os partidos e entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, durante toda a tramitação dos diplomas legais, já mencionado, também foi largamente referido no discurso das votações finais, geralmente para louvar os acordos celebrados.

A oposição apresentou comportamento esperado com relação ao FUNDEF, questão central de política de governo, firmando posição contrária, durante a discussão e votação da PEC. Na ocasião de sua regulamentação, contudo, optou pelo acordo. Utilizou-se ainda muito modestamente dos procedimentos regimentais que lhe permitiriam protelar ou obstruir a apreciação de matérias.

Embora um caso singular não permita generalizações, a análise realizada sugere que as abordagens que aferem o poder de agenda do Poder Executivo na definição das políticas públicas podem ser enriquecidas pela discussão do que é efetivamente negociado, proposto e aprovado pelo Poder Legislativo. No caso em questão, a ação modificadora do Congresso foi significativa, cabendo ressaltar uma importantíssima inversão de política. Alterou-se o projeto abrangente de reforma educacional do governo, ficando as mudanças praticamente restritas ao FUNDEF e a modificações indispensáveis à sua implantação, como a definição das responsabilidades prioritárias das instâncias da Federação.

Obtiveram-se conclusões similares às formuladas por Diniz (2005) no sentido de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo atuaram colaborativamente, havendo concessões do primeiro e significativa intervenção do segundo, sem prejuízo da “governabilidade” e da introdução das mudanças mais relevantes apresentadas nas propostas apreciadas e aprovadas.

O caso da legislação do FUNDEF, da forma com que foi aqui examinado, sinaliza em

sentido contrário às posições de autores que consideram secundário ou acessório o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais (Oliveira, 2005). O cenário reconstruído aponta na mesma direção das conclusões apresentadas por Tavares de Almeida e Moya (1997) com relação às políticas de reforma do Estado. Concorde também com os resultados apresentados pelo estudo de Cruz (2009). Contrapõe-se ainda às análises que situam o Congresso como obstáculo à introdução de políticas inovadoras (Ames, 2003). O caso demonstra que, ao evitar a restrição de direitos, ampliar os recursos e explicitar os mecanismos de sua redistribuição, os parlamentares, por meio de suas emendas, apresentaram propostas voltadas para a difusão de benefícios, na mesma direção dos estudos realizados por Lemos (2001) e Ricci (2003). Reafirmou-se o caráter mais universalista das iniciativas dos parlamentares no campo social, como já indicaram os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1996) e de Amorim Neto e Santos (2002).

Os dados examinados sugerem também que, para discutir a atuação do Poder Legislativo, não parece suficiente examinar a quantidade de emendas apresentadas, o número de emendas aproveitadas e a existência ou não de Substitutivo. Muitas mudanças podem ser meramente cosméticas. Uma única pode ser crucial. A análise consistente do papel do Legislativo da definição legal das políticas públicas requer, além das quantificações mencionadas, um estudo de qualidade das alterações por ele promovidas.

Finalmente, as ações junto ao Poder Judiciário, impetradas por partidos políticos, evidenciaram, no contexto de um relevante item de política pública educacional, que a derrota (no caso da emenda constitucional) e o acordo (no caso da lei regulamentadora do FUNDEF) não foram suficientes para esgotar, dentro do Poder Legislativo, o contencioso e as divergências entre situação e oposição. Essas ações foram apresentadas como catalisadoras dos interesses políticos e administrativos dos entes federados e, por extensão, dos eleitores.

5 A SEGUNDA GRANDE MUDANÇA NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: ESTUDO DE CASO DO FUNDEB

O segundo estudo de caso também se refere ao financiamento da educação pública. De acordo com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, a vigência do FUNDEF se estenderia até 31 de dezembro de 2006. Um ano e meio antes, em 16 de junho de 2005, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415, tratando do sucessor daquele fundo, que viria a ser o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB.

Esta PEC, imediatamente distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, recebeu, já em 1º de julho, o primeiro parecer favorável à sua admissibilidade, proferido pela relatora então designada, Deputada Iara Bernardi (PT – SP). Este parecer não chegou a ser apreciado. A tramitação da PEC ficou em compasso de espera por cerca de dois meses e meio, período após o qual, em atendimento a inúmeros requerimentos, acabou sendo apensada, em conjunto com outras sete, à PEC nº 536, de 1997, de autoria do Deputado Valdemar Costa Neto (PL – SP).⁴⁸ O fato de tornar-se uma entre várias propostas em análise não modificou a centralidade do tema por ela abordado. Na realidade, o ponto fundamental era o sucessor do FUNDEF. As demais propostas tratavam de questões complementares e, em pelo menos um caso, de proposta alternativa à apresentada pelo Poder Executivo.

A PEC nº 536/97, que passou a ser a principal, buscava oferecer solução a um problema que, com a implantação do FUNDEF, afligiu alguns entes federados. A distribuição dos recursos era feita entre o governo estadual e os governos municipais, pelo valor anual médio por aluno do ensino fundamental, calculado no âmbito de cada estado. Alguns entes, com maior receita de impostos, tornaram-se repassadores de recursos para outros, com menor capacidade tributária. Os primeiros alegavam então que teriam passado a contar com menor disponibilidade de recursos *per capita*, reduzindo-se assim sua capacidade de investir na própria rede pública. A PEC pretendia assegurar que, quando o ente federado devesse, pelo cálculo feito, repassar recursos, este repasse fosse assumido, na verdade, pela União, por meio

⁴⁸ Embora não conste referência ao assunto nos registros oficiais, é razoável supor que a morosidade na tramitação desta proposição, assim como de outras de interesse do Poder Executivo, tenha sido também determinada pelo fato de que o período corresponde ao auge da chamada “crise do mensalão”. Para se ter uma idéia, a data da apresentação da PEC é a mesma da demissão do então Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu.

de sua complementação. Esse tema, embora de interesse de vários estados e municípios, com certeza era um enorme problema para o governo federal, a quem caberia prover uma imensa massa de recursos adicionais. Isto obviamente se manifestou na longa tramitação da proposta. O primeiro parecer, pela inadmissibilidade, foi proferido pelo Deputado José Roberto Batochio (PDT – SP), em agosto de 2001. Não foi votado. Somente em junho de 2003, outro parecer, agora favorável, foi apresentado pelo Deputado Vilmar Rocha (PFL – GO), mas também não foi apreciado. Após o conjunto das apensações, o mesmo parlamentar apresentou parecer pela admissibilidade de todas as propostas, em 14 de setembro de 2005.

O quadro adiante apresentado resume as principais características das PECs apensadas:

Tabela 5.1
Descritores das propostas de emenda constitucional apensadas à PEC nº 536, de 1997

Número	Autor(a)	Partido	Tema Principal
312/00	Betinho Rosado	PFL/RN	FUNDEF: valor mínimo por aluno por região
415/01	Inácio Arruda	PcdoB/CE	Subvinculação de recursos para educação infantil
105/03	Janete Capiberibe	PSB/AP	Fundo para educação infantil (creches)
160/03	Sandro Mabel	PL/GO	Recursos do PIS/PASEP para educação superior
190/03	Profa. Raquel Teixeira	PSDB/GO	Três fundos: educ. infantil, ens. fundam., ens.médio
216/03	Carlos Abicalil	PT/MT	Piso salarial nacional profissional do magistério
247/04	Valdemar Costa Neto	PL/SP	Piso salarial nacional profissional do magistério
415/05	Poder Executivo	-	FUNDEB

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Deixando de lado a PEC nº 312/00, que já perdera oportunidade, pois pretendia ampliar a complementação da União ao FUNDEF de acordo com critérios regionais, e a PEC nº 160/03, praticamente fora de contexto, pois se voltava para o financiamento da educação superior (e se encontrava apensada à PEC nº 105/03, pelo fato de buscar recursos na mesma fonte em que esta última procurava financiamento adicional para as creches: as contribuições do PIS/PASEP), as demais já apresentavam uma preocupação com o futuro, isto é, com a sucessão do FUNDEF. As PECs nº 415/01 e 105/03 voltavam-se para o financiamento da educação infantil. A primeira previa, para essa etapa da educação básica, uma subvinculação dos recursos obrigatoriamente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A segunda instituía fundos municipais para a educação infantil, com parte dos recursos

destinados pelos municípios à manutenção e desenvolvimento do ensino (pelo menos 25% da receita de impostos próprios municipais) e um fundo nacional (na realidade, federal), com parte dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e parte de recursos novos (6% das receitas do PIS/PASEP).

A PEC nº 190/03 propunha uma estrutura mais ampla e definitiva para os anos subseqüentes. De um lado, perenizava o FUNDEF, trazendo suas disposições para o corpo permanente da Constituição Federal (art. 212). Nesse mesmo dispositivo, propunha a criação de fundos para a educação infantil, em cada município, e para o ensino médio, em cada estado, com a complementação da União obedecendo a critérios relativos à população em idade escolar e à receita de cada fundo. Na realidade, esta concepção de três fundos acabou sendo um contraponto à concepção unificada de fundo para toda a educação básica, apresentada pelo Poder Executivo, em 2005. O debate para comparar as duas propostas, contudo, não chegou a ocorrer em profundidade nas diferentes instâncias da Casa. Ainda assim, aqui e ali a alternativa de três fundos foi defendida, como mencionado adiante, inclusive sob a forma de voto em separado da Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB – GO), no dia da votação da PEC do FUNDEB na comissão especial.

As PECs nº 216/03 e 247/04 pretendiam inserir, no texto constitucional, a previsão de um piso salarial nacional para os profissionais da educação escolar (nos termos da primeira proposta) ou para os profissionais do magistério público (de acordo com a segunda). Em ambos os casos, tal piso era apresentado como elemento fundamental de valorização dos educadores, um princípio constitucional já estabelecido. Observe-se que a vinculação partidária dos autores das propostas mencionadas é variada. No entanto, só foi integralmente aprovada aquela apresentada por parlamentar do PT.

A última PEC apensada era, na realidade, a proposição central. A PEC nº 415/05 propunha, como sucessor do FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O texto da proposta era bastante simples. Em seu art. 1º, ampliava para toda a educação básica a fonte de financiamento do salário-educação. No art. 2º, propunha a vigência, até 31 de dezembro de 2019, do FUNDEB em cada estado e no Distrito Federal, constituído agora por vinte por cento de todas as receitas de impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive as recebidas em transferência. O critério de distribuição de recursos entre o governo estadual e os de seus municípios permanecia o do número de alunos matriculados, acrescentando-se a previsão de diferenças e ponderações de valores por aluno de acordo com a etapa e modalidade da educação básica, além do tipo de estabelecimento de ensino, nos

termos da lei. Esta mesma lei deveria dispor sobre a organização dos fundos, sua fiscalização e controle e forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno.

A complementação da União continuava prevista para os fundos cujos recursos não permitissem alcançar o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente. A grande novidade era a definição de um valor específico para essa complementação, da ordem de R\$ 4,3 bilhões, no quarto ano de vigência dos fundos e, a partir de então, anualmente corrigido por ato do Poder Executivo. Para os três primeiros anos, não havia a fixação de valores, mas a previsão de obediência a critérios fixados na lei regulamentadora.

O financiamento dessa complementação da União seria feito da seguinte forma: trinta por cento, no máximo, com recursos vinculados pelo art. 212 à manutenção e desenvolvimento do ensino; e redução permanente de outras despesas, inclusive de custeio. Essas disposições sinalizavam duas posturas: a primeira, a decisão de não destinar à educação básica, a maior parte dos recursos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, preservando os gastos da União com a educação superior e o ensino técnico. A segunda, a de que a complementação ao FUNDEB não significaria necessariamente o aporte de recursos novos ou adicionais para educação, mas poderia resultar da realocação de recursos já destinados a essa finalidade, representando eventualmente a redução ou desativação de programas até então mantidos pelo governo federal.

Para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, mantinha-se a exigência de aplicação mínima de sessenta por cento dos recursos dos fundos.

A implantação dos fundos seria gradativa, durante quatro anos. Seriam absorvidas, de imediato, todas as matrículas do ensino fundamental e os recursos já destinados ao FUNDEF. A cada ano, seriam acrescentados um quarto das matrículas das etapas e modalidades agora abrangidas pelo FUNDEB e um quarto das receitas novas ou adicionais.

Tratava-se de uma PEC bastante enxuta, focada apenas no FUNDEB, diferente daquela proposta pelo Poder Executivo na ocasião da instituição do FUNDEF, que apresentava temas diversos.

5.1 A tramitação da proposta

Foi de 18 meses o tempo de tramitação da PEC nº 415/05, entre sua apresentação, em junho de 2005, e a promulgação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Esse prazo foi sete

meses mais alongado que o observado na tramitação do FUNDEF, não obstante sua discussão tenha sido mais consensual dentro do Poder Legislativo. Dois fatores parecem ter sido determinantes para essa tramitação mais demorada. O primeiro, já mencionado, foi a crise política de 2005 (o episódio do “mensalão”), que paralisou as atividades legislativas e o próprio Poder Executivo por certo período de tempo. O segundo foi a necessidade de intensas negociações com o Poder Executivo, como se verá a seguir, sobre diversos dispositivos que, afinal, terminaram inseridos pelo Poder Legislativo na emenda promulgada.⁴⁹

Distribuída a PEC à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Deputada Iara Bernardi (PT – SP) foi designada relatora, em 29 de junho. Seu parecer, apresentado já em 1º de julho, era pela admissibilidade da proposta. Iniciada sua discussão, em 5 de julho, quatro parlamentares solicitaram vista da proposição: Inaldo Leitão (PL – PB), Nelson Pellegrino (PT – BA), Sérgio Miranda (PDT – MG) e Vicente Arruda (PSDB – CE). Observe-se que, se o pedido de vista pode ser utilizado como estratégia protelatória, geralmente típica da oposição, tal não parece ter sido o caso presente, haja vista a diversidade de vinculação partidária dos solicitantes, dois dos quais inclusive ligados à base situacionista.

A tramitação isolada dessa PEC, contudo, não foi longa. No mesmo dia, um despacho da Presidência da Câmara determinou sua apensação à PEC nº 216/03, a requerimento do autor desta última, o Deputado Carlos Abicalil (PT – MT). O deferimento desse requerimento, que não apresentou justificativa alguma para o pleito, foi, de certo modo, surpreendente ou inusitado. A PEC nº 216/03 tratava de matéria específica, o piso salarial nacional para o magistério. Ainda que se considere esse piso como condição indispensável para a valorização dos profissionais da educação, também objetivo do FUNDEB, é preciso considerar que a abrangência da PEC nº 415/05 era muito maior, tratando de todo o financiamento da educação básica. Sem dúvida houve uma decisão política, para além da estrita regra regimental que determina a análise concomitante de matérias. A força política que deu sustentação a esta decisão não deve ser subestimada. De fato, praticamente todo o conteúdo da PEC nº 216/03 foi incorporado ao Substitutivo aprovado no Congresso e, conseqüentemente, integrou a Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

A esse requerimento com despacho favorável, seguiram-se três outros que deram base, em 4 de agosto, à determinação de apensação destas e outras PECs à de nº 536/97, de autoria

⁴⁹ Dentre as PECs apresentadas pelo Poder Executivo entre 2003 e 2005 e que se transformaram em Emendas à Constituição, esta foi a de tramitação mais longa e a única encaminhada no ano de 2005. As outras três foram: PEC nº 40/03, referente à previdência pública e privada, com 8 meses de tramitação; PEC nº 41/03, referente a questões tributárias, com 8 meses; e PEC nº 228/04, também sobre questão tributária específica, com 5 meses. As outras PECs apresentadas nesse período permanecem com tramitação inconclusa: nº 255/05, 285/04 e 293/04, todas sobre o sistema tributário nacional, e nº 369/05, sobre negociações trabalhistas e organização sindical.

do Deputado Valdemar Costa Neto. O conjunto assim formado, bastante heterogêneo, ao qual se juntaria, em 19 de outubro, a PEC nº 415/01, recolocou em tramitação proposições que sequer haviam sido examinadas sob o ponto de vista de sua admissibilidade, como as PECs nº 312/00, 415/01, 105/03, 160/03 e 190/03. Nesse sentido, a discussão do FUNDEB deu ensejo a que viessem ao palco dos debates propostas que, de outra forma, teriam pouco chance de prosperar ou mesmo tramitar. Aqui é exemplar o caso da própria proposta tornada principal, apresentada em 1997, que passou a encabeçar toda a matéria relativa ao FUNDEB. No entanto, nenhum dispositivo de seu conteúdo foi aproveitado na emenda constitucional promulgada ao final do processo.

A CCJC manteve, como relator de todo o conjunto de proposições, o Deputado Vilmar Rocha (PFL – GO), que já houvera sido designado quando foi retomada a tramitação da PEC nº 536/97, na legislatura iniciada em 2003. É interessante analisar mais detidamente o que ocorreu nessa etapa de apreciação das proposições, no que diz respeito à atuação de representantes dos partidos de oposição. O relator, da oposição, apresentou, em 14 de setembro, parecer favorável à admissibilidade das PECs. Iniciada a discussão em 20 de setembro, três parlamentares solicitaram vista do processo: Deputados Almir Moura (PFL – RJ), Iara Bernardi (PT – SP) e Paulo Magalhães (PFL – BA). A intervenção do primeiro deputado é de difícil caracterização, pois dela não decorreu nenhuma manifestação posterior⁵⁰. A ação da deputada do PT de São Paulo pode ser considerada como uma tomada de posição de visibilidade, compreensível pelo fato de ter sido ela anteriormente designada como relatora da admissibilidade da PEC nº 415/05 e ter perdido a indicação quando esta proposição foi apensada à PEC nº 536/97. Já o posicionamento do Deputado Paulo Magalhães não pode ser entendido como simbólico de ação questionadora e protelatória da oposição, mesmo porque sua conclusão é favorável ao voto do relator, do mesmo partido. Sua manifestação, contudo, é exemplar do posicionamento dos governos estaduais com relação à proposta do FUNDEB e que será determinante para a aprovação praticamente consensual desse novo fundo. De um lado, a percepção de que, com o FUNDEB, haveria redução proporcional no repasse de recursos dos governos estaduais para os de seus municípios (amplamente favorecidos durante a vigência do FUNDEF). A segunda, de que seria possível ampliar a margem de benefício à esfera estadual, retirando todas as etapas da educação infantil da proposta (de competência prioritária dos municípios) e fixando com mais clareza, inclusive durante os anos de implantação progressiva dos fundos, a participação percentual da

⁵⁰ Além disso, é difícil caracterizar a ação política deste parlamentar nesse período, pois em 2005 trocou duas vezes de partido: do PL, pelo qual foi eleito, para o PFL e, em seguida para o PMDB.

complementação da União.

Cabe ainda mencionar que a admissibilidade da PEC nº 415/05 foi aprovada com uma emenda supressiva do relator, resultante de votação em separado de destaque relativo ao texto proposto como § 3º do art.60 do ADCT. O dispositivo pretendia que a complementação da União ao FUNDEB fosse realizada mediante a redução permanente de outras despesas. Este foi o primeiro sinal de que o Poder Legislativo não estava disposto a dar suporte à intenção do Poder Executivo em gradativamente desobrigar-se de maiores compromissos de financiamento com a educação básica, como chegou a ser levantado nas discussões da audiência pública realizada no dia 29 de novembro de 2005, com a presença do então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci.

Em 17 de outubro constituiu-se a comissão especial destinada a apreciar a matéria, sob a Presidência do Deputado Severiano Alves (PDT – BA). Em 20 de outubro, a Deputada Iara Bernardi (PT – SP) foi designada relatora. Aqui começa a se esboçar um padrão diferente do adotado nas duas legislaturas correspondentes ao governo anterior, para designação de relatores no âmbito da Câmara dos Deputados. No caso do FUNDEB, tanto a relatoria da comissão especial para análise da PEC, como a da Medida Provisória regulamentadora foram entregues a deputadas do partido do Presidente da República. Isto, porém, não limitou a amplitude das negociações e a ação modificadora do Poder Legislativo sobre as proposições. Elas foram tão amplas quanto aquelas observadas no caso do FUNDEF, como se demonstrará mais adiante.⁵¹

Como ocorreu na apreciação da PEC do FUNDEF, dez anos antes, a composição da comissão especial coincidiu, em mais de dois terços, com a da Comissão de Educação e Cultura. Este dado reafirma que os partidos políticos seguiram uma estratégia de privilegiar a especialização dos membros de suas bancadas na indicação dos membros da comissão. Novamente se infere que a análise da atuação das comissões especiais não deve desconsiderar, conforme o tema da proposição, a ampla interseção existente entre sua composição e a das comissões permanentes.

No âmbito dessa comissão especial, as proposições receberam 35 emendas que, como seria de se esperar, contemplaram basicamente a matéria relativa à PEC do FUNDEB. A distribuição das emendas, de acordo com seu tema e com a vinculação partidária de seu primeiro signatário, encontra-se na Tabela 5.1.

⁵¹ De toda forma, será sempre um tema interessante de pesquisa verificar porque, nesse caso, o Poder Executivo decidiu não se servir ou não precisou se servir da designação de Relatores da base aliada para uma matéria tão relevante de política educacional.

Tabela 5.2

Emendas apresentadas à PEC do FUNDEB, por tema e partido político do primeiro signatário

Tema /Partido do Primeiro Signatário	T O T A L	PFL	P S D B	PC do B	P M D B	PP	PS B	PT	PT B	PD T	PV	P S O L
NÚMERO DE EMENDAS POR PARTIDO	35	3	2	1	12	1	1	5	1	7	1	1
DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DAS EMENDAS*												
Salário-educação	4	-	1	-	1	-	-	1	-	1	-	-
Denominação do FUNDEB	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Três fundos e um fundo nacional	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Composição de recursos do FUNDEB	6	1	-	-	-	-	-	1	-	3	-	1
Complementação da União**	12	1	-	1	4	-	-	2	-	4	-	-
Recursos para remuneração dos profissionais da educação	5	-	-	1	1	-	-	-	-	2	-	1
Piso salarial do magistério	5	-	1	1	-	-	-	2	-	1	-	-
Papel da União na educação	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Recursos adicionais (DRU e PIS/PASEP)	3	-	1	-	-	-	-	1	-	1	-	-
Inclusão de toda a educação infantil	15	1	1	1	2	1	1	3	-	3	1	1
Faixa etária da educação infantil	2	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Matrículas em instituições privadas sem fins lucrativos de educação especial	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Distribuição de recursos segundo matrículas nas áreas de atuação prioritária dos entes	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Preservação do valor por aluno do ensino fundamental	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Gradação para implantação e duração do Fundo	5	-	-	-	3	-	-	-	-	1	-	1
Acompanhamento e controle social	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Articulação com planos nacional e estaduais	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Educação básica - direito público subjetivo	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Regime de colaboração	2	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-
Número de alunos por turma e professor	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: SILEG - Câmara dos Deputados.

Observações: (*) Uma mesma emenda pode tratar de diversos temas. (**) Inclui cálculo do valor mínimo nacional por aluno

Em relação ao observado na PEC do FUNDEF, há algumas diferenças importantes a ressaltar. Embora o número de emendas tenha sido menor (em 1995, foram 46 emendas), praticamente todas, não obstante o grande número de PECs apensadas, estavam diretamente relacionadas ao próprio tema central – o FUNDEB. Não houve, inclusive, o surgimento de emendas sobre assuntos marginais ou alheios a esse tema. Este perfil obviamente foi condicionado pelo próprio conteúdo da PEC, voltado especificamente para o FUNDEB e tratando adicionalmente apenas do salário-educação. Já no caso da PEC que tratou do FUNDEF, o Poder Executivo, como já mencionado, inseriu uma grande variedade de temas, que contemplavam, além do fundo, desde a oferta da educação infantil e programas suplementares até a autonomia universitária e a gratuidade da educação superior pública.

Dos temas abordados pelas emendas, dois se destacaram como os mais frequentes. Houve praticamente unanimidade com relação à inclusão das matrículas em creches no FUNDEB. Essa matéria constou de 15 emendas, apresentadas por parlamentares de quase todos os partidos, da situação e da oposição. Outro tema recorrente foi o da complementação da União, com sete emendas oferecidas pela situação e cinco pela oposição, todas voltadas para assegurar a efetiva participação de recursos federais nos novos fundos a ser implantados.

A questão da inclusão das creches ultrapassou a simples posição de princípio de abrangência de toda a educação básica nos novos fundos. De um lado, elas representavam uma subetapa da educação infantil, de responsabilidade dos municípios, na qual quase tudo ainda restava por fazer. De fato, em 2005, apenas pouco mais de dez por cento das crianças na faixa etária de zero a três anos de idade se encontravam atendidas em creches. A falta de destinação de recursos do FUNDEB para este tipo de atendimento educacional poderia comprometer a sua expansão. E ainda assim, havia quem achasse que tais recursos não seriam suficientes, buscando novas fontes, como parte das receitas do PIS/PASEP. Por outro lado, exatamente por haver um largo espaço para crescimento, pelo seu elevado custo *per capita*, pelo fato de não ser de oferta obrigatória e por contarem também com verbas da assistência social, as creches não foram consideradas na proposta original do Poder Executivo. Esta reação quase unânime dos partidos políticos com representação expressiva na Câmara dos Deputados é comparável àquela observada, na apreciação da PEC 233/95, com relação ao estabelecimento de prioridades e critérios para acesso à educação infantil e aos programas suplementares de apoio ao ensino fundamental. Observou-se, mais uma vez, o Poder Legislativo se posicionando para impedir restrições ao acesso a direitos sociais garantidos pela Constituição de 1988.

O tema da complementação da União também se apresentou relevante por razões

históricas. Havia certo consenso de que o Poder Executivo não cumprira o seu papel na execução do FUNDEF, reduzindo a um valor irrisório a complementação federal, em função de uma interpretação “sui generis” das regras legais para fixação dos valores dessa complementação. Na proposta original da PEC do FUNDEB, emergia uma nítida intenção de progressivamente desobrigar a União com relação ao financiamento da educação básica. Em primeiro lugar, estabelecia um valor fixo a ser atingido pela complementação federal a partir do quarto ano de funcionamento dos fundos, a ser anualmente atualizado por ato do Poder Executivo. Não mencionava fórmulas ou índices de atualização monetária, levando à suspeição de que, ao longo do tempo, essa atualização poderia ser sempre inferior à taxa de crescimento real das receitas de impostos estaduais e municipais. Além disso, em outro dispositivo, a proposta estabelecia que o aporte de recursos para a complementação da União se faria mediante a redução de outras despesas do orçamento federal. Estas disposições reduziriam ou ao menos restringiriam o papel redistributivo e de assistência técnica e financeira da União aos sistemas de ensino dos entes federados. A reação dos parlamentares foi similar à observada no caso de possíveis restrições a essa assistência, que também haviam sido sugeridas na PEC 233/95 e foram rejeitadas pelo Poder Legislativo. Manteve-se, nesse caso, coerência com as posições afirmadas na Constituição de 1988 e que se manifestaram, de forma clara, quando da aprovação do Substitutivo à PEC do FUNDEB.

Diferentemente do ocorrido no caso do FUNDEF, as emendas oferecidas ao texto do FUNDEB entraram em questões estruturais de sua concepção, como as seis emendas que trataram da cesta de receitas incluídas nos fundos, algumas das quais propondo a inserção de todos os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pelo art. 212 da Constituição Federal. Nesse sentido, tratava-se de radicalizar a estratégia de financiamento redistributivo inaugurada pelo FUNDEF. O texto afinal aprovado não chegou a este extremo. Ao contrário, retirou uma receita originalmente prevista como integrante dos fundos: o imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal. O fato mais relevante a ressaltar, nesse momento, contudo, é o estágio diferente de análise em que se encontrava o Poder Legislativo. Na ocasião da apreciação do FUNDEF, não houve propostas de alteração estrutural do fundo, além daquela apresentada pela oposição.

Na discussão do FUNDEB, o quadro foi distinto. Além da alternativa apresentada pelo PSDB (que, contudo, dela não fez “cavalo de batalha”⁵²), houve propostas estruturantes do próprio FUNDEB, apresentadas por parlamentares de partidos da situação (PT e PC do B) e da oposição não relacionada com o governo anterior (PDT e PSOL). Além da razão óbvia, isto é, um maior conhecimento geral da matéria em função dos quase dez anos de existência do FUNDEF, é preciso mencionar que, agora, os entes federados estavam mais atentos às modificações determinadas pela União na alocação de seus próprios recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Isto certamente implicou maior ação substantiva por parte dos parlamentares.

Outros temas que chamam a atenção referiram-se à remuneração dos profissionais da educação e ao piso salarial nacional para o magistério. O primeiro era também uma questão estrutural do FUNDEB, com emendas de partidos da situação e da oposição, propondo a majoração do percentual subvinculado a despesas de remuneração (de 60% para 80% dos recursos recebidos à conta do FUNDEB) e ampliando os beneficiários (de profissionais da educação, identificados como os profissionais do magistério, para trabalhadores da educação, incluindo assim os servidores técnicos, administrativos e de apoio). O tema do piso salarial nacional para o magistério, que já era objeto de outras proposições em tramitação, foi retomado por parlamentares da situação e da oposição, embora com enfoques distintos. No caso das emendas de parlamentares do PT, do PC do B e do PDT, propôs-se um piso nacional unificado. No caso do PSDB, defendeu-se a idéia de piso salarial em cada ente federado. É pertinente ressaltar que a abordagem de questões relacionadas à valorização dos profissionais da educação passava a encontrar eco cada vez maior no Poder Legislativo, o que pode ser atribuído, entre outros fatores, ao aumento da presença, nas bancadas da situação e mesmo da oposição, de parlamentares vinculados às categorias profissionais do setor.

Um assunto que também mereceu atenção foi o da implantação gradual dos novos fundos. O tema não esteve posto apenas por coerência ou perfeccionismo de técnica legislativa, embora as três emendas do PMDB apresentassem conteúdo de mero ajuste de redação dos dispositivos sobre a matéria; a do PDT ajustasse a progressão à nova estrutura de recursos proposta na emenda; e a do PSOL propugnasse a implantação total imediata. Trazer

⁵² Embora tenham oferecido emendas propondo quatro fundos ao invés de um único, os parlamentares da oposição vinculada ao governo anterior votaram, no dia 8 de dezembro de 2005, favoravelmente ao Substitutivo da relatora na comissão especial. Ainda que conste na ata dessa reunião como um voto em separado de parlamentar do PSDB, este foi apresentado apenas como uma sugestão ou colaboração para discussões futuras, como pode ser conferido no áudio de gravação. Foram ressaltados argumentos tais como o espírito de colaboração supra-partidária instalado na comissão, a luta comum pela educação e o estabelecimento do consenso possível. (Consultar www.camara.gov.br/comissões/comissões_temporárias/comissão_especial/PEC_536/97/reunião_de_8/12/2005/audio).

o assunto ao debate era de grande interesse federativo, quanto mais não fosse para preservar a estratégia e os passos já previstos para a gradação. É preciso lembrar que o objetivo central da Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada em fins de 1997, teve por objetivo postergar a implantação do FUNDEF, como evidência de que os entes federados, especialmente os estados, então haviam se dado conta dos impactos redistributivos desse fundo a partir de 1998.

Dentre as emendas restantes, cabe mencionar ainda uma emenda apresentada por parlamentar do PDT, propondo, entre outras alterações, que, para efeitos de redistribuição de recursos do FUNDEB, fossem consideradas as matrículas nas áreas de atuação prioritária dos entes federados. Esta idéia chave foi aproveitada no texto final aprovado e, na realidade, tornou-se ponto de aproximação entre as propostas da situação e da oposição. Se esta não teve condições ou motivação para lutar pela concepção de fundos distintos para cada etapa da educação básica, pode defender que, ao menos no que diz à repartição de recursos do fundo único, fosse respeitada a forma de organização federativa da educação brasileira, consagrada pela Emenda Constitucional nº 14/96, ao tempo do PSDB e do então PFL no poder.

O conjunto das emendas foi apresentado por 23 parlamentares, sendo cinco do PDT, quatro do PMDB, quatro do PT, dois do PFL, dois do PSDB, um do PC do B, um do PP, um do PSB, um do PSOL, um do PTB e um do PV.

Embora o número de emendas, no conjunto, tenha sido relativamente reduzido, este fato sugere algumas considerações. Assim como o FUNDEF constituiu uma importante linha de ação do governo de Fernando Henrique Cardoso no campo das políticas públicas educacionais, a concepção e a implantação do FUNDEB apresentavam igual importância para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Esta proposta correspondia, em boa medida, às idéias defendidas pelo PT e também pelo PC do B quando da apreciação do primeiro fundo. Seria de se esperar, assim como ocorreu com o PSDB em 1995, que o partido do agora Presidente da República (PT) estivesse orientado para permanecer alinhado com a proposta originária do Poder Executivo. Em linhas gerais, isto ocorreu, mas não de forma tão irrestrita como no caso do FUNDEF, para o qual os integrantes do partido do então Presidente não apresentaram emenda alguma.

Agora, na apreciação do FUNDEB, parlamentares do PT apresentaram emendas que, na realidade, trataram de temas que repunham elementos da proposta defendida, em 1995, pelo partido (como a abrangência de toda a educação básica, inclusive as creches, deixadas de lado pela proposição original do Poder Executivo) e por partido aliado, PC do B (como o piso salarial nacional para o magistério), em 1995, assim como de outras proposições tramitando

na Casa, inclusive apensadas à PEC 536/97. Entre estas, havia iniciativas tratando do piso salarial nacional para o magistério e do regime de colaboração entre os sistemas de ensino.

A intervenção dos parlamentares do partido do Presidente, contudo, não se limitou a essas reposições temáticas. Ela incidiu sobre questões que diziam respeito à própria estrutura dos fundos, como sua composição de recursos e a garantia de complementação proporcional da União, apresentando propostas que contradiziam de modo bastante significativo as intenções originais do Poder Executivo, sobretudo com relação ao aporte adicional de recursos federais. Aqui deve ser lembrado um fator importante na composição da bancada do PT, na qual se encontravam vários parlamentares com origem profissional no meio educacional e militância sindical no campo do magistério, com atuação parlamentar bastante vinculada aos interesses e pressões dessas bases eleitorais.⁵³ A bancada do PSDB, em 1995, não tinha perfil semelhante. Esta diferença pode também ser considerada como um elemento explicativo do comportamento das duas bancadas no emendamento às PECs do FUNDEF e do FUNDEB. A maior presença de educadores na bancada do PT parece marcar sua postura programática em relação à educação e favorecer a maior autonomia de iniciativa dos parlamentares, inclusive quando se trata de examinar propostas originárias do Poder Executivo.

Do mesmo modo como o ocorrido no FUNDEF, dada a relevância da questão para a implementação das políticas do Poder Executivo, também seria de se esperar que os partidos de apoio de certa forma se manifestassem sobre a proposta, de modo a valorizar a sustentação política por eles mantida. Retoma-se aqui o argumento de que a apresentação de emendas pode ser também entendida como uma forma de intervenção que provoca discussão, acordos, trocas e concessões. No total de 35 emendas, 21 (60%) foram oferecidas por parlamentares da situação.⁵⁴ Dentre essas 21 emendas, 17 foram assinadas por deputados de partidos aliados ao do Presidente da República, com uma evidente predominância (doze emendas) do PMDB, não por acaso o partido de maior bancada e, portanto, de maior peso nas votações de interesse para o Poder Executivo. Dos 20 temas listados na Tabela 5.6, as emendas do PMDB contemplaram dez, configurando a maior diversidade temática, superando inclusive a observada em partidos não situacionistas, como o PDT, cujas emendas abrangeram nove

⁵³ Como já mencionado, na legislatura 2003-07, dentre os 96 deputados do PT, pela menos 29 mantinham vínculo com a área educacional. Desses, 19 se relacionavam com a educação básica e 10 com a educação superior.

⁵⁴ Foram considerados como integrantes da chamada base aliada: PT, PSB, PC do B, PMDB, PTB e PP. O PV não foi computado pois anunciou a sua retirada da base de apoio em maio de 2005. O PDT também foi considerado fora da base, pois desde 2004 não se encontrava mais representado no Ministério e não mantinha bloco partidário com agremiações da base governista.

temas.

As emendas oferecidas por parlamentares do PMDB incidiram em questões centrais do FUNDEB, como sua composição e complementação da União, no salário-educação e na articulação federativa do financiamento da educação. Em um caso, apresentou-se emenda alterando estruturalmente a proposta, na direção de implantação de três fundos (um para cada etapa da educação básica), à época defendida pela Confederação Nacional dos Municípios. Esta última guardava bastante semelhança com a concepção que constava de emenda do PSDB. Este perfil de emendamento sugere a adoção de uma estratégia de tornar forte a presença do partido nas negociações, do maior interesse para os governos estaduais e municipais, especialmente para os primeiros, que tinham, com a aprovação do FUNDEB, maiores chances de reduzir a transferência de recursos para os municípios.

Constatar que a maior parte das emendas foi oferecida por parlamentares situacionistas é uma boa indicação de que a discussão da proposta abriu espaço para a valorização da sustentação política oferecida pelos partidos da base do governo no Poder Legislativo. Isto se manifestou no acordo político que possibilitou a aprovação do Substitutivo, como adiante comentado. É preciso mencionar, tal como já feito no caso do FUNDEF, que esta análise não desconsidera ou desvaloriza a genuína intenção de aperfeiçoamento da futura norma legal. Ela certamente esteve presente nas emendas. Embora não seja de fácil identificação ou mensuração, a teoria sempre admite a presença da motivação para a implantação da boa política pública.⁵⁵ Entretanto, a análise aqui desenvolvida pretende levar em conta a relação com os interesses e necessidades dos quais os parlamentares são defensores ou porta-vozes em sua ação legislativa.

As emendas apresentadas pela oposição refletiram um comportamento esperado. O PSDB ofereceu emenda que, embora sem contraditar a necessidade de expandir para toda a educação básica o mecanismo de distribuição de recursos inaugurado pelo FUNDEF, oferecia uma estrutura diferente, com três fundos de âmbito estadual (um para educação infantil, só para os municípios; um para o ensino fundamental, comum ao estado e seus municípios, e um para o ensino médio, só para o estado) e um fundo de âmbito nacional, para complementação dos recursos dos três anteriores. Admitia o argumento defendido pelo PT desde a discussão do FUNDEF em 1995 (atendimento de toda a educação básica), mas lembrando que esta expansão se tornava então possível em função do êxito do FUNDEF em ampliar o atendimento ao ensino fundamental e do sucesso da fórmula redistributiva de parte das

⁵⁵ Ver Mayhew (2004) e Fenno Jr (1973).

receitas de impostos vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A emenda da oposição tinha, porém, uma concepção federativa diferente com relação ao financiamento da educação básica. Enquanto a proposta do Poder Executivo partia do princípio do compartilhamento integral do financiamento entre estado e seus municípios, a emenda do PSDB propunha que o compartilhamento se desse apenas nas esferas com responsabilidades comuns em cada etapa da educação básica. Desse modo, os recursos do fundo da educação infantil seriam redistribuídos apenas entre os municípios; os do ensino fundamental, entre o estado e os municípios; do ensino médio, movimentados apenas pelo governo estadual. Cabe lembrar que a divisão de responsabilidades prioritárias das etapas da educação básica entre os entes federados resultou de alteração na redação do art. 211 da Constituição Federal, promovida pela Emenda Constitucional nº 14/96 (a mesma do FUNDEF), proposta pelo PSDB quando ocupava o Poder Executivo. Fez sentido, portanto, que a emenda apresentada na apreciação do FUNDEB guardasse coerência com esta formulação federativa. Ela terminou por se fazer parcialmente presente na Emenda nº 53/96, não com relação à separação dos fundos (que acabou sendo único, em cada estado), mas nos critérios para distribuição e aplicação dos recursos.

As emendas apresentadas também decorreram ou refletiram as posições dos diferentes atores mais diretamente interessados na matéria, como as organizações dos dirigentes dos entes federados e os movimentos da sociedade civil voltados para a educação. A afirmação pode ser entendida por meio do exame das audiências públicas realizadas pela comissão especial nos meses de outubro e novembro de 2005.

Na primeira audiência pública, realizada em 25 de outubro, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, discorreu sobre os seguintes pontos: a proposta encaminhada pelo Poder Executivo decorreu de ampla negociação entre o MEC, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); ao Congresso Nacional caberia equilibrar a diferenciação de valores entre etapas e modalidades da educação básica; a proposta previa a inclusão das creches após quatro anos de implantação do FUNDEB. Nesta ocasião, parlamentares mencionaram sua preocupação com a participação da União (Deputados Sérgio Miranda – PDT - MG, Ivan Valente – PSOL – SP, e Fátima Bezerra – PT – RN); com os mecanismos de gestão (Deputado Paulo Rubem Santiago – PT – PE); com a necessidade da inclusão das creches (Deputados Ivan Valente – PSOL – SP, Antenor Naspolini – PSDB – CE, e Fátima Bezerra – PT – RN); com o piso salarial nacional do magistério (Deputados Ivan Valente – PSOL – SP, Carlos Abicalil – PT – MT, e Fátima Bezerra – PT – RN); com a inclusão dos recursos do salário-educação no

FUNDEB (Deputado Carlos Abicalil – PT – MT); e com a inclusão das matrículas da educação de jovens e adultos (Deputado Gastão Vieira – PMDB – MA).

Na audiência pública do dia 26 de outubro, estiveram presentes representantes do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), da Confederação Nacional de Municípios (CNM), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

O Coordenador do CONFAZ e Secretário de Fazenda do Estado da Bahia, Albérico Mascarenhas, manifestou-se favoravelmente a um fundo único e sobre as seguintes questões: fixação da participação da União em termos percentuais dos recursos do FUNDEB; estabelecimento de fatores de diferenciação que contemplassem as diferenças de custos das etapas e modalidades, destacando o quanto estes eram elevados no ensino médio; inadequação da inclusão das receitas do imposto de renda retido na fonte dos servidores estaduais e municipais; impropriedade da inclusão dos recursos do salário-educação na complementação da União ao FUNDEB; necessidade de ampliação da dedução, para efeitos de cálculo da receita líquida real dos entes federados, da totalidade dos recursos incluídos no FUNDEF. Destacou ainda que a inclusão das creches, além de enfrentar os problemas de seu elevado custo e da falta de conhecimento de sua demanda real, não poderia ser feita sem levar em conta que seu financiamento deveria se dar também a partir de outras fontes da área social, a fim de não onerar exclusivamente os orçamentos da educação.

O Vice-Presidente da FNP e Prefeito da cidade de São Carlos – SP, Newton Lima, destacou inicialmente sete pontos positivos da proposta: inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica no FUNDEB; exclusão das receitas de impostos próprios municipais, em função da perda constante de recursos e do aumento de encargos dos municípios; não inclusão do financiamento dos programas de alimentação e de transporte escolares; implantação gradativa do FUNDEB; maior flexibilidade de aplicação dos recursos entre etapas e modalidades; reintegração dos recursos que haviam sido retirados da educação pela desvinculação de receitas da União (DRU); extensão do salário-educação ao financiamento de toda a educação básica. Como críticas à proposta, mencionou a necessidade de inclusão das creches, mas não à custa da inserção dos impostos próprios municipais no fundo. Defendeu ainda que a subvinculação de recursos do FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério permanecesse no patamar de 60% e que a fixação do piso salarial viesse a depender do custo por aluno dos diferentes níveis e modalidades, nos termos de regulamentação específica.

O Presidente da CNM, Paulo Ziulkoski, destacou a necessidade de atender a toda a educação básica, inclusive as creches, mas por meio de três fundos distintos (um para a educação infantil, um para o ensino fundamental e outro para o ensino médio), de modo a não confundir as esferas de competência dos estados e dos municípios e a evitar tensões federativas. Quanto ao piso salarial profissional do magistério, sua posição foi a de que seria suficiente a subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEB para a remuneração desses profissionais.

A Presidente do CONSED e Secretária de Educação do Estado de Tocantins, Maria Auxiliadora Seabra Rezende, firmou posição favorável a um único fundo (dada a flexibilidade maior para aplicação financeira) e ressaltou a necessidade de fixar a complementação da União em no mínimo dez por cento dos recursos do FUNDEB; de aporte de novos recursos para a educação; da exclusão do salário-educação da cesta de recursos da complementação da União aos fundos; de garantia que cada instância da Federação atuasse em sua respectiva esfera de competência educacional, sem competição; da entrada imediata de todas as matrículas já existentes para efeitos de redistribuição de recursos; de redução do prazo de vigência do FUNDEB de quatorze para dez anos; de aprimoramento dos mecanismos de controle, acompanhamento e fiscalização. Quanto à inclusão do financiamento das creches, lembrou a necessidade de evitar a perda de qualidade nas demais etapas da educação básica escolar, especialmente a manutenção dos investimentos no ensino fundamental.

A Presidente da UNDIME e Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte – MG, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, defendeu a proposta de um fundo único, o que demonstrou a existência de visões distintas na esfera municipal, pois se contrapôs à posição do Presidente da CNM. A Secretária reafirmou a necessidade da inclusão das creches; da complementação da União fixada em termos percentuais dos recursos do FUNDEB, passando de 5% a 10% em quatro anos; de respeito às diferenciações de custos entre etapas e modalidades; e de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social. Também manifestou-se pela manutenção do patamar de 60% para a subvinculação de recursos do FUNDEB destinados à remuneração do magistério.

Em 27 de outubro, a audiência pública reuniu representações da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNPE), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), e da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES).

A Coordenadora Geral da CNPE, Denise Carreira, apresentou propostas de nove emendas, referentes a: destinação exclusiva dos recursos do FUNDEB à educação pública; piso salarial nacional do magistério e fixação de parâmetro para o número de alunos por

professor; complementação da União definida em termos percentuais, evoluindo de 5% a 10% em quatro anos; participação dos recursos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino na complementação ao FUNDEB; inclusão das creches; reintegração dos recursos da educação retirados pela DRU; forma de cálculo do valor por aluno; e referencial do custo/aluno/qualidade.

A Presidente da CNTE, Juçara Maria Dutra Vieira, defendendo a proposta de fundo único, apresentou proposta de dez emendas sobre: destinação exclusiva dos recursos à educação básica pública; padronização da expressão “trabalhadores em educação” no texto da PEC; ampliação dos recursos do FUNDEB para todos os recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no âmbito dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; cálculo do valor anual mínimo por aluno; piso salarial profissional; complementação da União fixada em 10% dos recursos do FUNDEB; subvinculação mínima de 80% dos recursos para remuneração dos trabalhadores em educação; e inclusão das creches.

O Diretor de Comunicação da UBES, José Diniz Sena, e a representante da Marcha Mundial das Mulheres, Antônia de Pádua, defenderam a inclusão das creches no FUNDEB.

No dia 8 de novembro, a audiência pública para a qual haviam sido convidados os Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, contou com a participação de seus representantes: a Secretária-Adjunta da Secretaria de Orçamento Federal, Célia Corrêa, e o Secretário-Adjunto da Secretaria do Tesouro Nacional, Lísio Fábio de Brasil Camargo. As manifestações de ambos foram no sentido de que a área econômica do Poder Executivo estava aberta a negociar as reivindicações do Poder Legislativo e das organizações educacionais que neste se faziam ouvir.

Em 9 de novembro, pronunciou-se a Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Márcia Helena Carvalho Lopes. Ela discorreu sobre o grande número de crianças em creches não computadas pelo censo escolar do MEC e sobre o volume total de recursos federais aplicados nessas instituições. Em 10 de novembro, a audiência pública teve a presença de Ângela Barreto, membro do Comitê Diretivo do Movimento Interfóruns de Educação Infantil; de Amarildo Barreto, Vice-Presidente do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); e de Vital Didonet, membro do Comitê Consultivo da Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), no Brasil. Os três participantes fizeram a defesa da inclusão das creches no FUNDEB.

Em 16 de novembro, a comissão especial ouviu Paulo Renato Souza, ex-Ministro da

Educação. Destacou que a proposta do FUNDEB se fundamentava nos mesmos princípios básicos do FUNDEF: redistribuição de recursos segundo as matrículas; garantia de um valor mínimo nacional por aluno com recursos federais; e garantia de um percentual mínimo de recursos para remuneração dos profissionais do magistério. Defendeu uma concepção de três fundos, um para cada nível da educação básica, definidos separadamente ou distinguidos dentro de um fundo único geral.

A última audiência pública, realizada no dia 29 de novembro, contou com a presença do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci. Este, de início, sinalizou com a concordância para a inclusão das creches. Defendeu, em prol do aumento na eficiência da gestão, o dispositivo de que os recursos adicionais colocados pela União fossem derivados de cortes em gastos correntes relativos a outras despesas. Mencionou a necessidade de análise cuidadosa da questão do piso salarial nacional para o magistério, ressaltando que, se estabelecido de modo inadequado, estados e municípios mais pobres poderiam ter dificuldades para honrá-lo. Sugeriu que o detalhamento ficasse para a regulamentação. Quanto à complementação da União, reafirmou a posição de fixar diretamente os valores e não percentuais, pois estes induziriam a uma participação pró-cíclica da União: quando estados e municípios tivessem maiores receitas, a participação federal seria maior; quando as receitas daqueles fossem mais reduzidas, a contribuição da União também o seria.⁵⁶

Em resumo, à exceção do pronunciamento da CNM e do ex-Ministro Paulo Renato, todos os representantes de instituições governamentais e da sociedade civil manifestaram-se favoráveis a um fundo único. Houve quase unanimidade com relação a modificações necessárias na complementação da União, embora o então Ministro da Fazenda tenha defendido a proposta original constante da PEC. O mesmo ocorreu com relação à inclusão das creches no financiamento pelo fundo único, com exceção da manifestação do representante do CONFAZ. A subvinculação de recursos para a remuneração dos profissionais da educação também foi praticamente consensual, embora o percentual tenha sido objeto de discordância: 60% para a maioria e 80% para a CNTE. Com algumas diferenças, a implantação do piso salarial profissional para o magistério também foi bem aceita.

É interessante observar que, desde a primeira reunião, parlamentares de partidos ligados à situação, como o PT, o PC do B e o PDT, se manifestaram pela realização dessas

⁵⁶ Este argumento, na verdade, não foi aceito pelo Poder Legislativo, por duas razões básicas: em primeiro lugar, por que a idéia era fixar um percentual como patamar mínimo; assim, se necessário e possível, a União poderia alocar mais recursos; em segundo lugar, a taxa de crescimento das receitas de impostos é historicamente, no médio e longo prazos, mais elevada do que qualquer das taxas de inflação calculadas. O efeito concreto da proposta defendida pelo Ministro poderia ser a redução gradual da participação da União no financiamento da educação básica no País.

modificações na proposta encaminhada pelo Poder Executivo, evidenciando desde logo a pró-atividade parlamentar na discussão da matéria. É também de se ressaltar a divergência, no âmbito da representação municipal, entre a FNP e a UNDIME, de um lado, e a CNM, de outro, esta última defendendo três fundos distintos. A FNP congrega os municípios maiores, potencialmente recebedores de recursos, pois já ofereciam mais amplo atendimento na etapa da educação infantil. Já a CNM reúne maior número de municípios, a maioria de pequeno porte populacional, então temerosos de perder recursos com o novo fundo.

A leitura das atas dessas audiências evidencia que a quase totalidade das modificações nelas defendidas terminaram por ser incorporadas ao texto do Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados.

5.2 O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados

Em 8 de dezembro de 2005, a comissão especial aprovou o Substitutivo apresentado pela relatora, Deputada Iara Bernardi (PT-SP). O texto incorporou, integral ou parcialmente, as propostas de quatorze emendas, sendo onze de parlamentares da situação, duas da oposição e um de partido que saíra da base aliada em maio do mesmo ano (PV). Considerando a PEC nº 415/05, do Poder Executivo, como a proposição de referência para avaliar a intervenção do Poder Legislativo, o Substitutivo, a exemplo do ocorrido na PEC nº 233/95 (FUNDEF), também apresentou um número importante de mudanças no texto. Foram aprovadas quatorze modificações de conteúdo, alterando significativamente o conjunto da proposta inicialmente encaminhada à Câmara.⁵⁷ Se a idéia básica do FUNDEB foi aprovada, ela sofreu modificações estruturais de maior profundidade do que as observadas no FUNDEF. Esta é uma evidência interessante de como a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, em um e em outro momento, não era exatamente a mesma, como se discutirá adiante.

O Substitutivo aprovado inseriu as matrículas em creches para efeito de distribuição dos recursos; para o mesmo efeito, passou a considerar, para cada ente federado, as matrículas nas respectivas áreas de atuação prioritária, tal como definidas no art. 211 da Constituição

⁵⁷ Foram aprovadas as seguintes alterações: inserção de quatro artigos iniciais, alterando a redação do parágrafo único do art. 23; o inciso VI do art. 30; o art. 206 e o art. 211 da Constituição Federal; duas modificações na nova redação do inciso II do art. 60 do ADCT; modificações nos incisos IV e V do art. 60 do ADCT, com relação à complementação da União; dois novos parágrafos para o art. 60 do ADCT; alteração do conteúdo do § 1º, renumerado para §2º, do art. 60 do ADCT; alteração do inciso II do § 2º, renumerado para § 3º do art. 60 do ADCT; supressão do § 3º do art. 60, da proposta original; alteração da redação do §4º do art. 60 do ADCT; inserção do § 5º do art. 60 do ADCT; inserção do art. 7º da PEC.

Federal; retirou, da composição dos fundos, o imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos estaduais e municipais; alterou a concepção e os valores da complementação da União aos fundos, prevendo sua atualização monetária; restabeleceu o que já se encontrava no art. 60 do ADCT, com relação ao ajuste progressivo das contribuições dos entes federados aos fundos, tendo em vista alcançar um padrão mínimo nacional de qualidade do ensino; obrigou a aplicação dos recursos recebidos à conta do FUNDEB apenas nas respectivas áreas de atuação prioritária; inseriu dispositivos para preservar o valor mínimo por aluno do ensino fundamental, já praticado sob a égide do FUNDEF; inseriu dispositivos alterando o parágrafo único do art. 23 (regulamentação da cooperação federativa) e o inciso VI do art. 30 (competências municipais em matéria educacional); modificou o inciso V e acrescentou o inciso VIII ao art. 206, para dispor sobre o piso salarial nacional profissional para os profissionais da educação escolar e sobre prazos para elaboração ou adequação dos planos de carreira; e inseriu o §5º no art. 211, determinando a prioridade ao ensino regular na educação básica pública.

Fazendo análise similar à realizada para o caso da PEC do FUNDEF e partindo do princípio de que, também com relação ao FUNDEB, a PEC original espelhava as decisões de políticas públicas do Poder Executivo com relação às matérias dela constantes, pode-se afirmar que o texto resultante das discussões e negociações havidas no âmbito da comissão especial adotou cinco alterações claramente contrárias à proposta inicial, três de aperfeiçoamento do conteúdo dos dispositivos modificados e seis de conteúdos totalmente novos ou ampliação de conteúdos já existentes.⁵⁸

Embora conste unanimidade no registro do resultado da votação final do Substitutivo, no âmbito da comissão especial, é preciso destacar que a versão aprovada não foi a primeira apresentada pela relatora, em 29 de novembro. Houve intensas discussões que resultaram em uma segunda versão, oferecida em 1º de dezembro, com diferenças importantes em relação à primeira. Foi inserida modificação no art. 23 da Constituição Federal, sobre leis complementares regulamentadores da cooperação federativa. Houve várias alterações nas mudanças propostas para o texto do art. 206: retirada da referência ao magistério público, com relação a planos de carreira, no inciso V; modificação de lei complementar para lei federal como instrumento legal para fixação do piso salarial nacional profissional; inserção de

⁵⁸ Foram consideradas como contrárias à proposta inicial as modificações referentes ao inciso II, inciso IV, V, § 1º (novo), § 1º renumerado para 2º e § 4º do art. 60 do ADCT; foram tidas como de aperfeiçoamento ou ampliação do mesmo conteúdo, as mudanças relativas ao inciso III e ao § 5º do art. 60 do ADCT; foram consideradas matérias novas ou de expansão de conteúdo, não previstas na proposta do Poder Executivo, embora não necessariamente contrárias ao posicionamento deste, as alterações no art. 23, parágrafo único; art. 30, VI; art. 206, V e VIII; art. 211, § 5º, da Constituição; e o art. 7º do Substitutivo.

parágrafo único sobre lei fixando prazos para adequação dos planos estaduais e municipais de carreira, que se encontrava em outro dispositivo do primeiro Substitutivo. No novo texto do art. 60 do ADCT, foram estabelecidos a progressão e o volume de recursos a ser destinados à complementação da União em cada um dos quatro anos iniciais de operação dos fundos. Foi também substituído o conteúdo do § 1º desse artigo, desaparecendo as regras sobre idades para matrícula e percentuais máximos por etapa ou modalidade para rateio dos recursos.

A relatora apresentou ainda uma terceira versão do Substitutivo, esta sim votada em 8 de dezembro. Em relação à segunda versão, as novidades foram as seguintes: retirada, da cesta de recursos do FUNDEB, daqueles relativos ao imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos estaduais, municipais e do Distrito Federal; introdução de salvaguardas para que a distribuição e a aplicação dos recursos estivessem referenciadas às esferas de atuação prioritária dos entes federados; estabelecimento da correção anual, pelo índice oficial de inflação, dos valores da complementação anual da União nos quatro primeiros anos de vigência dos fundos; a partir do quinto ano, a complementação passaria a ser equivalente a dez por cento da soma total de recursos dos Fundos de todos os entes federados.

Deve ser lembrado que foram apresentados quatro votos em separado. O primeiro, de autoria do Deputado Gastão Vieira (PMDB-MA), sugeria a retirada de dois dispositivos: a previsão de um piso salarial nacional para os profissionais da educação e a possibilidade de aplicação do salário-educação em toda a educação básica. Propunha também outra redação para o texto relativo à distribuição de recursos por nível de atendimento educacional, a atualização da complementação da União ao longo do tempo, esclarecimento quanto à incorporação gradativa das matrículas das etapas agora incluídas no FUNDEB e garantia de que o valor por aluno no ensino fundamental não fosse inferior ao valor praticado no último ano de vigência do FUNDEF. Pretendia ainda inserir limite de idade para os estudantes cujas matrículas seriam computadas (seis a 15 anos de idade, no ensino fundamental, e 14 a 18 anos de idade, no ensino médio) e obrigar que a destinação e a aplicação dos recursos obedecessem às esferas de atuação prioritária dos entes federados. Aparentemente, o voto em separado foi escrito antes da apresentação da versão final do Substitutivo oferecido pela relatora. De fato, pelo menos, três das sugestões já haviam sido por ela consideradas (as referentes à complementação da União, à garantia do valor por aluno do ensino fundamental e destinação e à aplicação de recursos por área de ação prioritária dos entes federados).

O segundo voto em separado foi apresentado pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), dele constando um Substitutivo integral que, contudo, propôs apenas dez alterações ao texto oferecido pela Relatora. Além de sugerir a retirada da previsão do piso salarial nacional

para os profissionais do magistério, determinava o cálculo periódico do custo real por aluno para a fixação do valor anual para cada etapa e modalidade; vedava a utilização dos recursos do salário-educação na complementação da União; reduzia a inserção progressiva das matrículas; e não se servia da expressão “no mínimo” para o percentual de dez por cento que deveria pautar a complementação da União a partir do quinto ano de implantação dos fundos. Para o voto em separado, a regulamentação do FUNDEB deveria ser feita por lei complementar e não por lei ordinária. Destas propostas, aquela referente ao salário-educação viria a ser adotada pelo Plenário, a partir de emenda aglutinativa apresentada pelo mesmo autor.

O terceiro voto em separado, da Deputada Professora Raquel Teixeira (PSDB-GO), foi oferecido como uma reflexão e não exatamente uma manifestação de discordância em relação ao voto da Relatora. Nesse documento, a deputada fez uma longa defesa da implementação de quatro fundos como a melhor alternativa para o financiamento da educação básica.

O quarto voto em separado foi, na realidade, uma declaração de voto do Deputado Antenor Napolini (PSDB-CE). Salientou a importância da inclusão das creches, mas lamentou o reduzido volume de recursos acrescentados por esse motivo. Levantou dúvidas quanto à adequação de um fundo único e as possibilidades de conflito federativo. Finalmente, destacou que a matéria estava sendo votada sem que tivessem sido feitas as simulações indispensáveis para avaliar o impacto das medidas no financiamento da educação básica em todo o País.

A partir do dia 13 de dezembro, a matéria passou a constar da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. No dia 19 desse mês, o Deputado Leonardo Picciani (PMDB – RJ) apresentou requerimento para retirada de pauta da proposta, rejeitado no mesmo dia. É interessante observar que o PMDB, não obstante fizesse parte da base de apoio do Presidente da República, utilizou, como se viu, táticas que poderiam ocasionar o retardamento da aprovação da PEC. Certamente havia o que negociar e, ao que tudo indica, falavam alto os interesses dos estados, em especial do Rio de Janeiro, relativos ao ensino médio, ao salário-educação e às formas de sua distribuição entre os governos estadual e municipais. Ao lado desses procedimentos, ocorreram manifestações em Plenário de parlamentares do mesmo partido, como foi o caso do Deputado Gastão Vieira (PMDB – MA), que mais uma vez manifestou sua preocupação com o potencial conflito federativo gerado pela disputa de recursos de um fundo único para toda a educação básica em cada estado e no Distrito Federal.

Cabe também salientar que, nessa mesma sessão em que um parlamentar do PMDB buscou postergar a apreciação da proposta, a oposição, por meio do PFL, posicionou-se contra

o adiamento da discussão. Este movimento aparentemente incompreensível (um partido da situação utilizando táticas da oposição e esta afrontando esse posicionamento) pode encontrar explicação na defesa dos interesses do Município do Rio de Janeiro, que conta com uma rede com porte estadual (herdou a rede do antigo Estado da Guanabara). Esses interesses foram vocalizados, na ocasião, pela Deputada Laura Carneiro (PFL-RJ), do mesmo partido do então Prefeito da cidade (César Maia), pai da nova liderança em ascensão no PFL, o Deputado Rodrigo Maia.

Nos pronunciamentos ocorridos durante a continuidade da discussão da matéria, de parlamentares da situação e da oposição, o tom foi de elogios à proposta. Algumas táticas de afirmação de posição foram adotadas na sessão do dia 24 de janeiro, com dois requerimentos de preferência para votação de emenda, um dos quais foi rejeitado (PSOL) e outro retirado pela liderança (PMDB). O primeiro defendia a proposta de FUNDEB que englobava todos os recursos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. O segundo tratava de proposta de cunho municipalista, que, como já mencionado, não encontrava eco dentro do próprio partido.

Presentes 462 Deputados nesta sessão, o Substitutivo foi aprovado, em primeiro turno, com 457 votos favoráveis e cinco contrários. Destes, dois foram de deputados por São Paulo (um do PTB e outro do PV) e três do PMDB do Rio Grande do Sul. Estes votos contrários podem ser interpretados como manifestação de posicionamento municipalista e, de certo modo, atestam a fragilidade com que os interesses municipais foram defendidos no interior da Câmara dos Deputados, em contraste com o peso da influência dos governadores.⁵⁹

⁵⁹ Veja-se, por exemplo, o pronunciamento do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), na sessão do dia 24 de janeiro de 2006: “Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é preciso dar mais atenção a este debate e deixar clara a visão dos Municípios sobre o FUNDEB. O projeto vai interferir diretamente na educação do País. Ele envolve mais de 55 milhões de alunos e está sendo discutido de maneira superficial. Para a Confederação Nacional dos Municípios, o projeto ganha os moldes de reforma tributária, pois interfere diretamente na receita de 3 entes federados, retirando recursos do ensino fundamental e transferindo-os para os demais níveis de ensino. Um estudo da Confederação Nacional dos Municípios concluiu que 4 mil Municípios vão transferir recursos para os Estados. O projeto prevê que, a partir de um mesmo fundo, sejam repassados valores para 3 diferentes etapas de ensino: infantil, atualmente de responsabilidade dos Municípios; fundamental, de responsabilidade dos Estados e Municípios; e médio, de responsabilidade apenas dos Estados. Os recursos de cada Estado e de seus Municípios serão redistribuídos com valores diferenciados por etapas e modalidades de educação. Existe a possibilidade de os valores da creche e da pré-escola serem inferiores ao valor do ensino fundamental. Ao mesmo tempo, o valor do ensino médio poderá ser maior. Isso é o que se presume ao se analisar a apresentação feita pelo Ministério da Fazenda, que atribuiu peso de 60% às matrículas da creche e 130% às do ensino médio. É necessário levar em conta que o aluno de creche tem um custo 84% maior do que o aluno do ensino médio e que o número de matrículas no 2º grau tende a aumentar, enquanto que as matrículas das creches se mantêm estáveis. Dados dos censos escolares apontam que existem cerca de 7,7 milhões de alunos do ensino médio; o dobro do número registrado na educação infantil – 4 milhões na pré-escola e 860 mil nas creches. O projeto também apresenta algumas distorções, que ferem o pacto federativo. Ao mesmo tempo em que Estados e Municípios investirão 44 bilhões no FUNDEB, a União acrescentará ao Fundo apenas 4,5 bilhões. Que pacto federativo é esse em que a União, que fica com 61% de tudo o que é arrecadado no País, colabora com apenas 10% do valor total de um fundo que tem o objetivo de acabar com os problemas de educação no País? Os Municípios que têm participação de apenas 14,5% no bolo tributário investirão, proporcionalmente, muito mais do que o Governo Federal. O estudo realizado pela Confederação Nacional dos Municípios aponta que a proposta do Governo trará prejuízo para mais de 4 mil Municípios. Sr. Presidente, votei contra a criação desse fundo, porque ele leva dinheiro dos Municípios em vez de trazer dinheiro para eles.” (Diário da Câmara dos Deputados, 25/01/2006, p. 03778)

Dos três destaques para votação em separado, um foi retirado e dois rejeitados⁶⁰. Foi aprovada, porém, uma emenda aglutinativa, de autoria do Deputado Eduardo Cunha (PMDB – RJ), acrescentando dois dispositivos à PEC: o primeiro determinava a distribuição dos recursos das cotas estaduais e municipais do salário-educação de modo proporcional ao número de matrículas nas respectivas redes de ensino; o segundo proibia a utilização dos recursos dessa contribuição social para a complementação da União ao FUNDEB.

O Substitutivo da Câmara foi votado no Plenário, em segundo turno, no dia 2 de fevereiro e encaminhado ao Senado Federal no dia 7 do mesmo mês.

5.3 A votação da PEC no Senado Federal

No Senado, foi designado relator, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, o Senador José Jorge (DEM-PE) que, enquanto deputado, fora relator da PEC do FUNDEF na comissão especial da Câmara dos Deputados, em 1995/96. Diferentemente do ocorrido com esta última, aprovada rapidamente no Senado, sem modificações, a discussão da PEC do FUNDEB foi minuciosa e resultou em diversas alterações no texto votado pela Câmara. Para tanto, certamente contribuiu o fato de o relator ser parlamentar de um partido da oposição, refletindo a força desta última no Senado. Algumas pressões importantes também voltaram a se manifestar, defendendo especialmente os interesses dos municípios e das entidades ligadas à educação especial, mantidas pela iniciativa privada comunitária, que não se percebiam satisfatoriamente atendidos no Substitutivo da Câmara. Evidência disto foi a apresentação de 29 emendas, majoritariamente oferecidas por parlamentares de partidos da oposição (doze do PSDB, seis do PSOL, cinco do PDT e duas do DEM), e 4 do PMDB. A distribuição dessas emendas, por assunto e por partido do parlamentar signatário, encontra-se na Tabela 5.2.

⁶⁰ A Liderança do PSC tentou retirar o destaque apresentado por parlamentar do partido, mas foi necessário ser levado a votos pelo fato de que o texto principal já havia sido votado. O outro destaque rejeitado, apresentado por parlamentar do PFL, pretendia estabelecer um valor mínimo por aluno em cada região político-administrativa. Foi rejeitado por 386 a 62 votos, com 2 abstenções. É interessante observar que, dentre os 62 votos favoráveis a essa modificação, havia parlamentares de diferentes partidos: 39 do PFL, 4 do PL, 3 do PSC, 3 do PP, 3 do PTB e os restantes distribuídos entre 8 outros partidos. A idéia, portanto, encontrou algum eco em diferentes correntes partidárias, refletindo o apelo por medidas apresentadas em nome de redução de desigualdades regionais, ainda que neste caso, na prática, pudesse ter efeito contrário.

Tabela 5.3
Emendas apresentadas à PEC do FUNDEB no Senado Federal, por tema
e partido político do signatário

Tema	Partido político do signatário	Total	PSDB	PSOL	PDT	DEM	PMDB
NÚMERO DE EMENDAS POR PARTIDO		29	12	6	5	2	4
DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DAS EMENDAS*							
Composição dos fundos		2	1	1	-	-	-
Complementação da União		5	2	1	-	1	1
Distribuição dos recursos		3	2	-	-	-	1
Destinação de recursos para educação básica pública		1	-	1	-	-	-
Implementação e vigência		4	1	1	2	-	-
Acompanhamento e controle social		1	-	1	-	-	-
Profissionais da educação		5	2	1	1	1	-
Previsão na legislação orçamentária		2	1	-	1	-	-
Alternativa de três fundos		2	1	-	-	-	1
Educação infantil		2	1	-	-	-	1
Recursos do PIS/PASEP para educação infantil e profissional		1	1	-	-	-	-
Outros recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino		2	-	1	1	-	-
Papel da União na redução das desigualdades regionais		1	1	-	-	-	-

Fonte: Senado Federal – Atividade Legislativa – Tramitação de Matérias.

Observação: (*) Uma mesma emenda pode tratar de diversos temas.

O PSDB apresentou, como emenda no Senado, o mesmo texto que havia sido oferecido pela Deputada Professora Raquel Teixeira, do mesmo partido, como declaração de voto na votação da PEC do FUNDEB, na comissão especial da Câmara. Tratava da alternativa de três fundos, bastante semelhante a outra emenda de senador do PMDB que, por sua vez, também replicou emenda idêntica apresentada pelo partido na Câmara. Em ambos os casos, pretendia-se estabelecer um sistema que evitasse a competição de recursos entre cada estado e seus municípios, mantendo, em fundos distintos, os recursos destinados aos respectivos níveis

de atuação prioritária na educação básica.⁶¹ Segundo seus proponentes, essa medida visava proteger os municípios do poder político e econômico dos governos dos respectivos estados. Sua reapresentação no Senado é uma evidência da pressão das organizações representativas dos municípios nessa Casa, especialmente a Confederação Nacional dos Municípios.

O PSOL também reapresentou, no Senado, sua concepção de fundo global mais abrangente, incluindo todos os recursos dos estados e municípios vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outras emendas retomaram questões que não haviam sido suficientemente discutidas na Câmara ou que aí haviam sido derrotadas. Foi o caso da utilização dos recursos do PIS/PASEP para financiamento da educação infantil e profissional dos dependentes dos empregados.

Foram realizadas três audiências públicas, durante o mês de março de 2006. Encerrado o prazo para emendas, o relator ofereceu seu parecer, com Substitutivo, no dia 11 de abril, cerca de dois meses após a chegada da PEC no Senado Federal. Com base nas primeiras discussões, o parecer foi reapresentado em 25 de abril, com reformulações. No dia seguinte, contudo, o Poder Executivo, sobretudo por intermédio de emendas ao Substitutivo do relator, assinadas pelo Senador Aloísio Mercadante (PT – SP), procurou intervir no texto em pelo menos três pontos: modificar o indexador para atualização dos recursos da complementação da União; retirar a proibição de vedação de contingenciamento de recursos do FUNDEB; e suprimir a possibilidade de uso dos recursos do PIS/PASEP para o financiamento da educação infantil. Estas alterações tinham por objetivo evitar maior comprometimento de recursos federais para educação básica, subjacente a algumas mudanças que se encontravam no Substitutivo do relator. Por outro lado, propôs situação intermediária para o período de implantação gradual dos fundos: quatro anos, entre os cinco previstos no texto proveniente da Câmara e três anos, propostos em emendas de senadores. Outras emendas foram também oferecidas pelo Senador Sibá Machado (PT-AC), ora convergindo em alguns temas com as emendas do senador paulista, ora procurando preservar diretamente interesses de seu estado de origem, como a possibilidade de entrega de recursos ao governo estadual para custeio da educação infantil por este mantida.⁶²

⁶¹ Se a concepção de três fundos não foi formalmente acatada no Senado, o Substitutivo aprovado nessa Casa apresentava dispositivos que, na prática, assim tornavam o FUNDEB. Tais dispositivos não subsistiram no reexame feito pela Câmara.

⁶² De acordo com o censo escolar, em 2006, quase metade das 24.442 matrículas em pré-escola, no Estado do Acre, eram vinculadas à rede estadual de ensino. Outros dois estados da Região Norte também apresentavam contingentes significativos de matrículas de pré-escola nas respectivas redes estaduais: Roraima, com 42%, e Amapá, com 31%. Nos demais estados, esta etapa da educação básica já vinha sendo maciçamente atendida pelas redes municipais de ensino.

É interessante observar que, se na Câmara houve grande intervenção no texto da PEC encaminhada pelo Poder Executivo, as mudanças realizadas foram de iniciativa dos partidos da base de sustentação do governo, com pouca ou nenhuma participação da oposição e sem maiores discussões acerca da concepção estrutural de fundo único. Já no Senado, as modificações introduzidas foram capitaneadas pelos partidos da oposição, cabendo aos parlamentares da situação a atuação de resistência a alguns pontos, especialmente a pedido da área econômica do governo, já que a área educacional terminaria por ser beneficiada com um aporte maior de recursos. Talvez por isso mesmo, esta tenha observado silenciosa a discussão no Senado.

Em geral, observa-se que, quando na oposição, os partidos políticos tendem a defender a destinação de maiores recursos para aplicação nas diversas áreas de governo. Quando na situação, premidos pelas necessidades objetivas de alocação de recursos, costumam ser mais parcimoniosos ou contidos, atendendo às orientações do Poder Executivo. No caso do FUNDEB, contudo, houve diferenças em relação a esse padrão de comportamento legislativo. Foi na Câmara que se ampliou significativamente a participação da União no fundo, por pressão de parlamentares da própria base do governo. No Senado, as iniciativas adicionais da oposição por ampliação de recursos foram aprovadas, mas terminaram por ser barradas na revisão posterior feita pela Câmara. No conjunto, contudo, é possível afirmar que o texto final resultou de cooperação entre situação e oposição no âmbito do Poder Legislativo.

De todo modo, cabe salientar que a discussão da PEC no Senado tocou em questões que, na Câmara, não foram objeto de análise detida. A primeira e mais significativa foi o modelo escolhido, de fundo único, assemelhado ao que já fora proposto pelo PT na época da discussão do FUNDEF. Outro ponto importante foi o impacto dos novos fundos no âmbito dos entes federados. O Poder Executivo, que apresentou a PEC nº 415/05, não encaminhou nenhuma estimativa a esse respeito. A comissão especial que examinou a matéria na Câmara não se deteve na análise da questão. Os estados não apresentaram dados consolidados sobre esse impacto, embora percebessem que acabariam sendo os grandes beneficiados em termos de repasse de recursos. Os municípios chegaram a oferecer informações, mas não foram suficientemente ouvidos. No Senado, o tema foi retomado nas audiências públicas,

O Substitutivo só veio a ser aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 4 de julho, embora tenha sido sistematicamente incluído na Ordem do Dia desde o dia 18 de maio. A demora para o início de sua discussão não se deveu, contudo, a manobras protelatórias voltadas especificamente para a matéria, mas a um contínuo sobrestamento da pauta do Senado por Medidas Provisórias e falta de acordo entre os partidos para a votação destas

últimas.

O Substitutivo introduziu 26 modificações no texto oriundo da Câmara, das quais apenas seis de ordem meramente formal. As outras 20 mudanças inseriram alterações em outros dispositivos da Constituição e significativas modificações nos mecanismos de implantação e implementação do FUNDEB. Dos 22 dispositivos do texto original da Câmara, doze foram alterados. Foram também acrescentados oito dispositivos com conteúdos novos. O perfil das alterações se encontra na Tabela 5.3.

Tabela 5.4

Alterações propostas pelo Senado ao Substitutivo da Câmara à PEC do FUNDEB	
Tema da Alteração	Quantidade
Educação infantil (idade e financiamento)	3
Profissionais da educação (conceituação, piso profissional e plano de carreira)	4
Educação profissional (financiamento)	1
Critérios para redistribuição de recursos (matrículas e percentuais máximos)	2
Complementação da União (gradação de valores, programas, atualização, proibição de retenção, responsabilidade)	5
Contribuição dos entes aos fundos (padrão mínimo de qualidade)	1
Preservação dos valores por aluno do ensino fundamental e mínimo nacional	1
Gradação para implantação (de quatro para três anos)	1
Vinculação da aplicação dos recursos nas etapas de atuação prioritária, de acordo com a sua origem (estadual ou municipal)	1

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

O Substitutivo aprovado no Senado Federal promoveu significativas alterações no texto proveniente da Câmara. Com relação à organização da educação básica, definiu nova idade limite para o atendimento gratuito em creche e pré-escola (zero a cinco anos de idade). Trouxe para a Constituição Federal a expressão “educação infantil”, que até então só estava inserida no texto da lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394, de 1996). Acrescentou nova fonte de financiamento para a educação profissional do trabalhador e para a educação infantil e profissional de seus dependentes, com recursos do PIS/PASEP (art. 230 da Constituição). Restringiu os princípios de valorização e de piso salarial nacional aos profissionais da educação escolar pública. Introduziu a determinação de que lei federal conceituasse as categorias de trabalhadores considerados como profissionais da educação básica e estendeu à União a aplicação da norma de fixação de prazo para a elaboração ou adequação dos planos de carreira desses profissionais.

Com relação ao FUNDEB propriamente dito, estabeleceu que somente seriam consideradas, para fins do critério de redistribuição dos recursos, as matrículas no ensino presencial. Inseriu a possibilidade de definição, em lei, de limites de apropriação de recursos

pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, criando um mecanismo para ajuste de equilíbrio na distribuição de recursos dos fundos. Transferiu para lei específica a obrigação federal de fixar o piso salarial nacional dos profissionais do magistério público, deixando à lei regulamentadora do FUNDEB a tarefa de tão somente estabelecer prazo para a aprovação da outra lei. Abriu a possibilidade de que até dez por cento dos recursos da complementação da União fosse transferidos aos entes federados sob a forma de programas de melhoria da qualidade da educação⁶³. Reduziu de cinco para quatro anos o prazo para progressão nos valores da complementação da União e estendeu aos valores previstos para cada ano, a expressão “no mínimo de” que, no texto da Câmara, antecedia apenas o percentual de dez por cento dos fundos, estabelecido como último patamar da implantação progressiva. Com relação à atualização monetária desses valores, substituiu o critério de uso do índice oficial de inflação pelo da preservação permanente de seu valor real.

O Substitutivo tornou explícitos alguns procedimentos e sanções referentes ao cumprimento das normas relativas ao FUNDEB. Afirmou que a proibição de retenção ou restrição de entrega de recursos aos entes federados, nas hipóteses previstas no art. 160 da Constituição Federal, também se aplicaria à complementação da União aos fundos. Caracterizou como crime de responsabilidade o descumprimento das obrigações da União com relação a essa complementação. Eliminou a obrigação de ajuste progressivo, durante cinco anos, da contribuição dos entes federados aos fundos, mantendo, porém, a obrigatoriedade de manutenção de padrão mínimo nacional de qualidade do ensino, definido nacionalmente. Determinou que o valor anual por aluno do ensino fundamental, em cada ente federado, além do que o texto da Câmara já previa com relação ao valor mínimo nacionalmente definido, não poderia ser inferior ao praticado no último ano de vigência do FUNDEF. Reduziu para três anos a progressão de implantação do FUNDEB, ajustando proporcionalmente a inclusão anual das novas matrículas e das receitas. Finalmente, propôs nova regra, determinando que os recursos de origem municipal sempre fossem aplicados na educação infantil e no ensino fundamental e os recursos de origem estadual, no ensino fundamental e no ensino médio.

A inserção dessa última regra (§ 6º do art. 60 do ADCT), mais adiante derrubada pela

⁶³ Este dispositivo, que acabou sendo aprovado na Emenda Constitucional nº 53, de 2006, gerou alguma polêmica de interpretação. Ao que parece, o objetivo de sua introdução no texto era o de contemplar, ainda que com uma parcela reduzida de recursos federais, os fundos que não recebiam complementação da União. Esse objetivo, porém, não foi alcançado. Em função da redação utilizada, referindo-se a um percentual dessa complementação, manteve como destinatários apenas os fundos que a ela fazem jus, criando somente uma nova forma de alocação dos recursos. A regra resultou inócua. A União, até 2010, nunca dela se serviu, mesmo após a aprovação da Lei nº 11.738, de 2008, que autoriza a utilização dessa parcela para auxiliar no pagamento do piso salarial profissional do magistério.

Câmara, aparentemente era redundante com o que já constava do inciso IV desse mesmo artigo. Esse inciso dispunha que os recursos recebidos à conta do fundo só poderiam ser aplicados pelo estado e pelos municípios nos respectivos âmbitos da atuação prioritária em educação escolar, definidos no art. 211 da Constituição. A nova norma, contudo, tal como redigida, ensejava interpretação de que se o município recebesse recursos provenientes do Tesouro estadual, estes só poderiam ser utilizados no ensino fundamental. Sendo de origem estadual, não poderiam ser aplicados na educação infantil. O município também não poderia destiná-los ao ensino médio, pois essa etapa não é de seu âmbito prioritário de atuação. Inversamente, o mesmo ocorreria com o estado: recebendo recursos de proveniência municipal, só poderia aplicá-los no ensino fundamental. O resultado seria a existência de três fundos dentro da roupagem de um fundo único, com prevalência do ensino fundamental. Se isto se assemelhava à concepção de emendas apresentadas por parlamentares do PSDB e do PMDB, nas duas Casas, estava longe de corresponder à concepção de fundo único, majoritariamente aprovada na Câmara. Esta, mais adiante, fez prevalecer a sua posição. É interessante observar como um simples dispositivo, discretamente inserido ao final de um texto, poderia vir a alterar estruturalmente a proposta em exame. Isto expressa o poder do relator sobre a matéria pois, no caso, a emenda foi de sua inteira responsabilidade. Veja-se como ele justificou, defendendo seu parecer em Plenário, a inclusão deste e de outros dispositivos:

Para responder a essas preocupações, o substitutivo buscou uma solução intermediária entre a proposta do fundo único e a proposta dos três fundos. A idéia é ter um fundo único com algumas “travas”, para evitar que o investimento per capita do ensino fundamental se reduza e para prevenir hipotéticas migrações de recursos dos Municípios para o ensino médio e dos Estados para a educação infantil. Nessa linha, são as seguintes inovações do substitutivo: 1) a possibilidade de que a lei de regulamentação defina os percentuais máximos de apropriação de recursos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os pressupostos constitucionais de atendimento e as metas do plano nacional de educação; 2) a determinação de que o valor por aluno do ensino fundamental no âmbito de cada Estado não seja inferior ao valor praticado no último ano de vigência do Fundef. A lei de regulamentação, ao tratar da organização e distribuição dos fundos, deverá assegurar a manutenção desse valor em termos reais; 3) o princípio de que o total de recursos aportados pelo conjunto dos Municípios de determinado Estado não pode ser maior do que o total de recursos aplicados por aquele fundo no ensino fundamental e na educação infantil. Da mesma forma, o total de recursos aportados pelo Estado ao fundo não pode ser maior do que o total de recursos aplicados pelo mesmo fundo no ensino fundamental e médio. Como o ensino fundamental contempla nove séries e é de responsabilidade compartilhada (em contraposição às três séries do médio ou cinco anos da educação infantil), ele funcionaria como um “colchão” para a aplicação dos recursos; 4) a explicitação de que o Fundef destina-se às matrículas presenciais.”⁶⁴

Na sessão do dia 4 de julho de 2006, o Substitutivo do relator foi aprovado por

⁶⁴ Ver Diário do Senado Federal, de 5 de julho de 2006, p. 22575

unanimidade. Três destaques para votação em separado foram apresentados. O primeiro, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB – RR), então líder do governo, pretendia retirar a expressão “no mínimo” que antecedia os valores da complementação da União. Após ponderação do relator, o destaque foi retirado. Sua apresentação, porém, não deve ser considerada uma mera formalidade, mas uma evidência de que setores governamentais procuraram limitar a contribuição federal ao FUNDEB, em consonância com posições anteriormente assumidas por representantes da área econômica do Poder Executivo. Outro destaque, apresentado pela Senadora Ideli Salvatti (PT – SC), então líder de seu partido, pretendia retirar a previsão de que o PIS/PASEP financiasse a educação profissional e infantil dos dependentes dos trabalhadores. Tratava-se de mais um movimento no embate que, na Câmara, havia impedido a aprovação de emenda nesse sentido: uma clara oposição do Ministério do Trabalho e Emprego e dos grupos sindicais para os quais as verbas de formação do trabalhador, com recursos do FAT, vinham sendo tradicionalmente alocadas. Esse destaque foi retirado pela autora. No re-exame da matéria pela Câmara, porém, o dispositivo foi finalmente suprimido do texto da emenda constitucional. O terceiro destaque, também de autoria da Senadora Ideli Salvatti, recebeu parecer favorável do relator e sua aprovação determinou a retirada do texto da expressão “em efetivo exercício” que era aplicada aos profissionais do magistério para os quais seria fixado um piso salarial nacional.

Embora somente 58 dos 81 senadores tenham participado da sessão que aprovou em primeiro turno o Substitutivo do Senador José Jorge, o perfil partidário dos parlamentares presentes evidenciou a existência de consenso com relação ao texto. A unanimidade favorável, nessa sessão, contou com quinze votos do PMDB, onze do PT, doze do PSDB, onze do DEM, três do PTB, dois do PR, um do PDT, um do PSB e um do PSOL. Não fossem os votos dos partidos de oposição, a PEC não teria sido aprovada no Senado. Esta foi uma situação bastante distinta da aprovação da PEC do FUNDEF em 1996. Nesta ocasião, o Poder Executivo dispunha de ampla maioria na Casa, embora os senadores da oposição também tenham votado favoravelmente à proposição. O segundo turno de votação ocorreu no mesmo dia. Embora com menor presença de senadores, o perfil de votações refletiu o que ocorrera no primeiro turno.

A aprovação da proposta pelo Senado, com amplo apoio da oposição, deve ser entendida a partir de vários fatores. Havia a compreensão de que a política redistributiva inaugurada com o FUNDEF estava tendo continuidade e aprofundamento com o FUNDEB. Os governos estaduais tinham interesse na aprovação do FUNDEB, para aliviar suas finanças, diminuindo os repasses aos seus municípios. As modificações aportadas pelo relator

contemplaram algumas idéias defendidas pelos partidos de oposição, especialmente o PSDB, ao colocar “travas” no fundo único, buscando preservar o investimento no ensino fundamental e, na prática, criando três fundos dentro do FUNDEB (um para a educação infantil, com recursos só dos municípios; um para o ensino fundamental, com recursos dos municípios e do estado; e um para o ensino médio, com recursos só do estado).

5.4 O retorno da PEC à Câmara dos Deputados

Em 5 de julho de 2006, a Câmara dos Deputados recebeu, para exame, o Substitutivo do Senado. Sua admissibilidade foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no dia 12 de julho, nos termos do parecer do relator, Deputado Vilmar Rocha (PFL – GO).

Instalada a comissão especial em 4 de setembro, nesta mesma data foi novamente designada, como relatora, a Deputada Iara Bernardi (PT – SP). No âmbito desta comissão, foram apresentadas duas emendas. A primeira, de autoria do Deputado Osmar Serraglio (PMDB – PR), retomava a proposta de quatro fundos (um para cada etapa da educação básica e um fundo federal, de complementação aos anteriores), já presente em emenda por ele assinada na primeira tramitação da PEC na Câmara e também constante de emenda similar oferecida no Senado Federal. Esta reapresentação se fez por pressão da representação municipalista, especialmente a Confederação Nacional de Municípios. A segunda emenda, de autoria do Deputado Gastão Vieira (PMDB – MA) visava determinar que a União utilizasse no máximo trinta por cento das receitas de impostos vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino para a complementação da União.

O parecer da relatora foi aprovado por unanimidade em 8 de dezembro. Passaram-se, portanto, quatro meses desde o retorno da PEC à Câmara e dois, a partir da instalação da comissão especial. No âmbito desta, não houve polêmica. A demora em apresentar o parecer resultou basicamente da interação do Poder Legislativo com o Poder Executivo, especialmente no que diz respeito à nova fonte de financiamento prevista para a educação infantil e a educação profissional (os recursos do PIS/PASEP), contra a qual o Ministério do Trabalho e Emprego fez enorme pressão contrária e terminou vitorioso, com a supressão deste dispositivo do texto aprovado. Outra questão foi a resistência do Poder Executivo com relação ao novo período para integralização da complementação da União e à nova progressão anual

de seus valores. A manutenção da nova redação, proposta pelo Senado, foi assegurada pela firme posição da relatora, respaldada pelos membros da comissão.

Concordando com quase todas as alterações promovidas pelo Senado Federal, o parecer final da relatora não acatou as novas emendas propostas na Câmara e suprimiu a alteração do art. 239 da Constituição (recursos do PIS/PASEP) e o novo § 6º do art. 60 do ADCT. Este último dispositivo, como já mencionado, criava três fundos dentro do FUNDEB. A primeira supressão revelou o peso específico de setores do Poder Executivo em preservar seus espaços de recursos, impedindo avanços que ao menos eram percebidos com simpatia pelas bancadas dos partidos ligadas à educação. Neste caso, o Poder Legislativo, embora de forma elegante, cedeu à pressão, como se pode depreender da leitura do texto do voto da relatora:

Com relação à modificação do art. 239, seria bem-vinda a abertura de uma nova fonte de financiamento para a educação infantil e a educação profissional, a partir dos recursos do PIS/PASEP. Se a educação profissional de certo modo já é contemplada, a grande novidade seria o financiamento adicional da educação infantil, totalmente relacionado à questão de proteção e promoção do trabalhador. A assistência às crianças, pelo Poder Público, é inegável condição de empregabilidade para os responsáveis por muitas famílias. Tal questão, contudo, não se encontra suficientemente debatida, cabendo ainda analisar se esta seria a melhor forma de cooperação entre o sistema de trabalho e emprego e o sistema educacional. Não é prudente alterar a Constituição Federal antes que esta discussão tenha amadurecido.⁶⁵

Já a outra supressão recebeu uma argumentação de coerência ou fidelidade à concepção de fundo único:

O § 6º do Substitutivo do Senado apresenta redação pouco clara, podendo dar margem a distintas interpretações. Parece introduzir indesejável limitação na flexibilidade de aplicação dos recursos, contrariando a filosofia de um fundo único, que permeia toda a proposta. Na prática, parece determinar que, nos casos em que o Governo estadual seja beneficiário de transferência de recursos municipais, estes só poderão ser aplicados no ensino fundamental. E o mesmo se dá em sentido inverso: no caso em que Governos municipais sejam beneficiários de transferência de recursos estaduais, estes também só poderão ser aplicados no ensino fundamental. Embora seja louvável a intenção de proteger o ensino fundamental, a rigidez introduzida por esse dispositivo, além de contrariar a idéia de um fundo único, parece desnecessária, em função de outras garantias já constantes do texto, que asseguram os dispêndios nesse nível de ensino.⁶⁶

Em 22 de novembro de 2006, o parecer da relatora foi submetido à votação do Plenário da Câmara dos Deputados, em primeiro turno. A voz isolada do Deputado Osmar Terra (PTB – RS) discutiu a matéria, fazendo a defesa dos interesses municipalistas que seriam, de acordo com suas colocações, eventualmente prejudicados com a aprovação do FUNDEB. Recebeu a solidariedade do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP). A orientação das lideranças de todos os partidos foi favorável à matéria. O resultado da votação foi

⁶⁵ Ver Diário da Câmara dos Deputados, de 10 de novembro de 2006, p. 50098.

⁶⁶ Idem.

registrou 346 votos a favor, quatro contrários e uma abstenção. Em 6 de dezembro, a PEC foi aprovada em segundo turno, com 328 votos favoráveis e 5 contrários.

5.5 A regulamentação da emenda constitucional do FUNDEB

A proposta aprovada nas duas Casas legislativas foi promulgada, como a Emenda Constitucional nº 53, em 19 de dezembro de 2006. O seu art. 3º preservava a vigência do FUNDEF enquanto o FUNDEB não entrasse em funcionamento, o que dependia de sua regulamentação. O Poder Executivo, contudo, optou por não deixar que o fundo antigo permanecesse por mais tempo e editou a regulamentação do FUNDEB por meio da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.

Diferentemente do projeto de lei de regulamentação do FUNDEF (curto e bastante simples), a Medida Provisória sobre o FUNDEB era extensa (48 artigos) e tão mais complexa quanto a concepção do novo fundo, que passou a abranger, além do ensino fundamental, as demais etapas da educação básica, de responsabilidade prioritária não comum entre os entes federados (educação infantil, só dos municípios e o ensino médio, só do estado), além da modalidade de educação de jovens e adultos.

Seus dois primeiros artigos tratavam da instituição dos fundos em cada estado e no Distrito Federal e de suas finalidades. O art. 3º dispunha sobre a composição de recursos, explicitando o que se encontrava na emenda constitucional e acrescentando, à semelhança do que ocorrera com o FUNDEF, os recursos transferidos pela União a título de compensação financeira da desoneração de impostos promovida pela Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir). Os arts. 4º a 7º versavam sobre a complementação da União aos fundos, estabelecendo um importante marco normativo: o valor mínimo anual por aluno passava a ser determinado contabilmente, em função do valor da complementação da União, o que excluía a sua fixação *a priori*, como ocorria no FUNDEF. Estabeleceu-se também o cronograma de desembolso dessa complementação, a ser repassada em 45% até 31 de julho, em 85% até 31 de dezembro de cada exercício e integralizada até 31 de janeiro do exercício subsequente.

Os arts. 8º a 10 dispunham sobre a distribuição de recursos, preservando o critério de repartição de acordo com a matrícula nas redes de educação pública presencial, nas respectivas áreas de atuação prioritária de estados e municípios. Para efeitos de ponderação diferenciada das matrículas nas etapas e modalidades, foram criadas quinze categorias, desde

a creche e a pré-escola, passando pelo ensino fundamental (desdobrado em anos iniciais e finais, urbano e rural e ainda em tempo integral), o ensino médio (desdobrado em urbano e rural, em tempo integral e ainda o integrado à educação profissional), educação especial, educação indígena e quilombola e educação de jovens e adultos com avaliação no processo (e ainda a integrada à educação profissional de nível médio). O fator “um” de ponderação seria sempre atribuído aos anos iniciais de ensino fundamental urbano.

As ponderações passariam a ser da responsabilidade de uma junta de acompanhamento dos fundos, composta por um representante do Ministério da Educação, um representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). As disposições sobre essa junta estavam definidas nos arts. 12 a 14.

Os arts. 15 a 20 tratavam da transferência e da gestão dos recursos dos fundos. A sistemática prevista era semelhante à do FUNDEF. Os arts. 21 a 23 dispunham sobre a utilização dos recursos. Além de determinarem a aplicação nas áreas educacionais de atuação prioritária de cada ente federado, introduziram uma novidade, permitindo a utilização de até cinco por cento dos recursos no primeiro trimestre do exercício subsequente. Ao tratar da obrigatoriedade de destinação de pelo menos sessenta por cento dos recursos do fundo para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, a Medida Provisória também conceituou remuneração, o conjunto desses profissionais e a condição de efetivo exercício. No mais, guardou similaridade com outros mecanismos vigentes no FUNDEF.

Os arts. 24 a 30 versavam sobre o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos. Determinava-se a existência, nas três instâncias da Federação, de conselhos de acompanhamento e controle social, com as respectivas composições mínimas e atribuições. As novidades se voltavam para a explicitação da forma de escolha dos representantes de segmentos da comunidade escolar, impedimentos e estabilidade de membros em suas funções de magistério. Além da definição das esferas de controle interno e externo, previa-se também o apoio técnico do Ministério da Educação com relação à operação dos fundos e de seus diversos mecanismos.

As disposições finais e transitórias referiam-se à implantação progressiva dos fundos, em três anos, estabelecendo o ingresso anual de percentagens de matrículas e de receitas, além dos valores da complementação da União, estes anualmente corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Protegiam também os valores por aluno do ensino fundamental, vedando que fossem inferiores aos últimos praticados na vigência do FUNDEF.

Estabeleciam prazos para instalação dos conselhos de acompanhamento e controle social e da junta de acompanhamento.

Nos últimos artigos, dentre outros temas, o projeto tratava da valorização do magistério, fixando prazo de um ano para a definição do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica.

A relatoria da Medida Provisória foi entregue, na Câmara dos Deputados, a parlamentar do partido do Presidente da República, a Deputada Fátima Bezerra (PT – RN), com origem sócio-profissional ligada ao magistério da educação básica e ao movimento sindical da categoria profissional. Seu parecer foi apresentado em Plenário no dia 9 de abril de 2007, decorridos pouco mais de três meses da edição da Medida Provisória e dois meses da retomada dos trabalhos do Poder Legislativo. Durante esse tempo, a relatora, além de apreciar as emendas recebidas durante o prazo regimental, elaborou seu voto ouvindo diversas partes envolvidas na matéria, inclusive por meio da realização de três audiências públicas, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura da Câmara. Este é um procedimento incomum na apreciação de Medidas Provisórias, além de não ser regimentalmente previsto. Na análise de proposições similares no campo educacional, é um caso único, refletindo, de um lado, a magnitude da matéria em exame e, de outro, a vontade parlamentar de intervir na redação da proposição. Essa vontade se materializou no projeto de lei de conversão apresentado pela relatora, significativamente distinto do texto original da Medida Provisória.

A primeira evidência dessa vontade legislativa foi o conjunto de 231 emendas apresentadas, número muito superior ao das 50 emendas oferecidas ao projeto de lei de regulamentação do FUNDEF, em 1996. A sua distribuição por temas e partido político dos signatários encontra-se na Tabela 5.4, a seguir.

Tabela 5.5
Emendas apresentadas à Medida Provisória nº 339, de 2006, por tema e partido político do signatário

Tema /Partido do Primeiro Signatário	T O T A L	P F L	P P S	P S D B	PC do B	P M D B	P P	P R	P S B	P T	P T B	P D T	P A N	P S O L	P V
NÚMERO DE EMENDAS POR PARTIDO	231	13	3	49	17	25	26	1	34	37	1	10	2	12	1
DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DAS EMENDAS *															
Educação básica pública	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Recursos dos fundos	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abrangência estadual dos fundos	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Complementação da União	33	-	1	7	-	1	4	-	8	7	-	1	1	3	-
Inst. Filantrópicas de educ. especial	35	4	-	9	-	11	-	-	3	4	-	4	-	-	-
Inst. Conveniadas educ. infantil	14	1	-	3	1	3	-	-	1	3	-	1	-	1	-
Especificidades fundo do DF	3	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Valorização profiss. magistério	8	-	-	-	-	1	1	-	1	2	1	1	-	1	-
Salário-educação	10	2	1	3	-	-	2	1	1	-	-	-	-	-	-
Censo escolar	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Transferência recursos humanos	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Ponderação e valores por aluno	31	3	-	6	-	7	-	-	5	3	-	2	-	2	-
Junta de acompanhamento	22	2	1	4	2	1	2	-	4	3	-	-	1	2	-
Transf. gestão e uso dos recursos	11	1	-	2	-	2	3	-	1	2	-	-	-	-	-
Fundeb e rec. corrente líquida	10	1	-	3	1	1	1	-	2	1	-	-	-	-	-
Conselhos do Fundeb	31	-	-	6	12	-	5	-	-	7	-	-	-	-	1
Idades educ. infantil e ens. fund.	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Educação de jovens e adultos	3	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	-
Intervenção nos entes federados	3	-	-	1	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Implantação progressiva	30	1	-	7	-	5	6	-	9	1	-	1	-	-	-
Custo e padrão de qualidade	3	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-
Transporte escolar	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde e alimentação em MDE	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
REFIS	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: SILEG – Câmara dos Deputados.

Observação: (*) Uma mesma emenda pode tratar de diversos temas.

A leitura da tabela, além de evidenciar os temas que mais mobilizaram os parlamentares, indica que o interesse por eles se distribuiu pelos diversos partidos políticos, da situação e da oposição. É possível separar esses assuntos em dois grupos: o primeiro reúne questões referentes ao atendimento de demandas de segmentos específicos da sociedade, como os estudantes com necessidades especiais, objeto do maior número de emendas (35), apresentadas por deputados de seis partidos diferentes, dos quais quatro da base governista e dois da oposição. O objetivo era permitir que as matrículas de estudantes em instituições especializadas em educação especial, particulares de natureza filantrópica, conveniadas com o Poder Público, fossem consideradas para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB. Dada a capacidade de mobilização das entidades interessadas e a existência de parlamentares diretamente envolvidos na defesa desse tema, ele sempre esteve presente nas discussões das principais normas legais voltadas para a educação.⁶⁷

Neste primeiro grupo ainda se incluem as emendas relativas às instituições de educação infantil, particulares e filantrópicas, conveniadas com o Poder Público. Tratava-se de também levar em conta as suas matrículas para efeitos de distribuição dos recursos dos fundos. Nesse caso, embora as emendas tenham alcançado menor número (14), seus signatários se distribuíram por um número significativo de partidos (oito), abrangendo todo o espectro político. Esse tema era de interesse das administrações públicas municipais, responsáveis pelo atendimento educacional das crianças na faixa etária dos zero aos cinco anos de idade. Especialmente no caso das creches, muitas prefeituras se serviam do instrumento de convênio com instituições filantrópicas, daí se explicando a manifestação de parlamentares de partidos políticos de diferentes matizes. O mesmo se dava com relação ao atendimento de educandos com necessidades especiais, razão pela qual as emendas dos dois assuntos são reunidas nesse primeiro grupo. A estas podem também ser agregadas dez das 30 emendas sobre a progressividade de implantação dos fundos (quatro do PMDB, uma do PT, duas do PSDB, uma do PDT e uma do DEM) que pretendiam explicitar a modalidade de educação especial, na inclusão integral das matrículas do ensino fundamental já no primeiro ano de vigência do FUNDEB.

O segundo grupo de emendas diz respeito às questões federativas na organização e funcionamento dos fundos. O primeiro tema, tratado em 33 emendas apresentadas por deputados de nove partidos diferentes, foi o da participação da União na complementação dos

⁶⁷ De fato, o tema foi objeto de consideração específica e de amplo número de emendas, por exemplo, na discussão dos projetos que resultaram na Lei nº 9.394, de 1996 (de diretrizes e bases da educação nacional), e nº 10.201, de 2001 (Plano Nacional de Educação). Foi publicada uma lei própria para o programa federal suplementar de apoio a essa modalidade educacional (Lei nº 10.845, de 2004)

recursos dos fundos estaduais. Aqui houve amplo consenso no sentido de assegurar o volume e a estabilidade do repasse de recursos federais, já manifestado na tramitação da emenda constitucional, correspondendo ao interesse geral dos legisladores em promover políticas de distribuição de recursos cujos resultados possam ser regional ou localmente apresentadas como benefícios direcionados e decorrentes da atuação parlamentar. A questão do equilíbrio federativo também se manifestou no elevado número de emendas (30) referente às ponderações para determinação dos valores por aluno de acordo com a etapa e a modalidade de ensino, a ser utilizados para distribuição dos recursos dos fundos. O principal elemento de discussão foi a divisão de recursos entre os governos estaduais e municipais, especialmente no que diz respeito às etapas educacionais pelas quais eles detêm, respectivamente, responsabilidade exclusiva (o ensino médio e a educação infantil). Na realidade, havia, como pano de fundo, a expectativa dos governos estaduais em “perder” proporcionalmente menos recursos para os seus municípios, em relação ao ocorrido na vigência do FUNDEF; e, dos municípios, em assegurar os recursos para manter a oferta do ensino fundamental e expandir a da educação infantil.⁶⁸

Essas preocupações se refletiram também nas 30 emendas referentes à progressividade para implantação dos fundos, apresentadas por deputados de sete partidos distintos. Dessas, 19 se referiam ao ano inicial de implantação do FUNDEB (quatro do PSDB, sete do PSB e seis do PP, com textos idênticos entre as emendas dos diferentes partidos) e uma (do PMDB) buscava acelerar a inserção das matrículas da educação infantil, em benefício dos municípios. A identidade de textos dessas emendas em meio à diversidade partidária de sua apresentação sugere, de um lado, sua preparação externa ao Poder Legislativo e, de outro, a preocupação com a gestão orçamentária e fiscal dos entes federados. As dez restantes tratavam da menção à educação especial na inclusão das matrículas do ensino fundamental.

A esse conjunto devem ser acrescentadas as 22 emendas relativas à composição e às atribuições da junta de acompanhamento, órgão com representação das três instâncias da Federação, responsável pela fixação das ponderações e dos valores por aluno para a distribuição dos recursos⁶⁹. Os signatários destas emendas se distribuíram por dez partidos, evidenciando interesse geral em ampliar a representação federativa e constituir com mais clareza esse colegiado como espaço colaborativo para definição de critérios para a

⁶⁸ De fato, ao aprovar o projeto de lei de conversão à Medida Provisória, o Congresso Nacional estabeleceu uma primeira lista de ponderações que assegurou uma divisão salomônica de recursos para as duas instâncias: metade para cada uma.

⁶⁹ Como se verá adiante, as disposições sobre esta junta de acompanhamento foram profundamente alteradas pelo Poder Legislativo, inclusive a sua denominação.

distribuição dos recursos.

Um terceiro conjunto de emendas voltou-se para o acompanhamento e controle social dos fundos, uma matéria tradicionalmente presente no discurso e na atuação dos partidos mais situados à esquerda. Os artigos referentes aos conselhos do FUNDEB receberam 31 emendas, das quais doze oferecidas por parlamentares do PC do B, sete do PT e seis do PSDB. Das seis restantes, cinco foram assinadas por integrantes do PP e uma do PV. Se os números confirmam o esperado, por outro lado evidenciam uma pluralidade partidária no total das iniciativas que merece ser examinada mais de perto. O perfil do PP é claramente distinto dos demais, assim como o conteúdo de suas emendas, voltadas para assegurar a representação dos entes federados nos conselhos da instância de nível mais elevado, a participação de representantes das Secretarias de Fazenda e a preservação da autonomia do Poder Executivo, suprimindo a exigência de parecer prévio dos conselhos nas prestações de contas do FUNDEB. As emendas apresentadas por parlamentares do PSDB, porém, guardam muita similaridade com as do PP. A única emenda do PV também tratou da representação municipal no conselho estadual.

Em contraste, as diversas emendas de parlamentares do PC do B concentraram-se em assegurar a representação estudantil de nível médio, eliminar a previsão dos modos estabelecidos para a indicação de representação de segmentos da sociedade civil e da comunidade educacional bem como fixar a duração dos mandatos dos conselheiros. No caso do PT, as emendas contemplaram a representação de segmentos profissionais da comunidade escolar, dos pais e dos alunos, sua paridade com a representação dos entes federados, a composição do conselho federal, os processos de indicação dos representantes da comunidade, bem como a disponibilidade de documentação para exame dos conselhos. Em resumo, enquanto PP, PSDB e PV manifestaram preocupação com o equilíbrio federativo na representação, com a participação da fazenda pública nos conselhos e com a não limitação das atribuições do Poder Executivo, PC do B e PT voltaram-se para a inclusão de segmentos da comunidade educacional e da sociedade civil no espaço de controle e acompanhamento social dos fundos. São duas linhas distintas de ação política, reforçando dimensões diferentes do modelo de democracia representativa e participativa projetada na Constituição brasileira.

Outro grupo de onze emendas referiu-se a questões relativas à transferência, gestão e uso dos recursos. Aqui o elenco temático foi variado, alterando dispositivos para não limitar ao Banco do Brasil a prerrogativa de manter as contas dos fundos; consagrar o secretário de educação ou equivalente, como gestor dos recursos no respectivo ente federado; assegurar mais clareza sobre o repasse automático dos recursos; e até mesmo suprimir, dentre as

receitas dos fundos, aquelas resultantes das aplicações financeiras de seus recursos. Embora as emendas tenham apresentado razoável grau de heterogeneidade temática, elas guardaram um traço comum em seus objetivos, apontando na direção de reforçar e flexibilizar a gestão local dos recursos dos fundos, além de liberar recursos para livre aplicação pelo administrador público. Dentre os signatários dessas emendas, havia parlamentares de seis partidos políticos, tanto da situação como da oposição.

Com a mesma característica de liberação de recursos para os entes federados, encontram-se dez emendas que pretenderam excluir a totalidade dos recursos alocados ao FUNDEB do cálculo da receita líquida real (RLR) dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. No texto da Medida Provisória, mantinha-se apenas a exclusão dos recursos que anteriormente compunham o FUNDEF. O efeito prático dessas emendas seria a possibilidade de redução dos pagamentos periódicos das dívidas dos entes federados com União, dado que a RLR é a base sobre a qual incide o cálculo dos valores a serem pagos. Parlamentares de sete partidos, da base governista e da oposição, assinaram emendas sobre esse assunto,

As dez emendas referentes aos dispositivos que alteravam a legislação do salário-educação também tiveram objetivo similar. De um lado, suprimiam a proibição de que os recursos dessa contribuição social fossem utilizados para o programa de alimentação escolar, prática muito comum nos estados e municípios. De outro, extinguíam a retenção de dez por cento dos recursos pela União. Essas emendas se distribuíram entre parlamentares de seis partidos, também da situação e da oposição.

A maior concentração de emendas em torno desses temas evidencia uma tendência digna de menção. As matérias relativas a uma política pública sobre a qual já se firmara consenso no Poder Legislativo receberam propostas de alteração que agregaram partidos de diferentes orientações, sem maiores distinções entre situação e oposição. O ponto comum de convergência parece ter sido o interesse do equilíbrio entre os entes federados estaduais e municipais (dos quais os parlamentares são representantes diretamente, no primeiro caso, e indiretamente, no segundo) e o reforço do comprometimento da União no financiamento da educação básica, por meio do FUNDEB. Este parece ser um caso interessante a demonstrar a ação conjunta do Poder Legislativo da União como instituição voltada para o equilíbrio federativo e, ao mesmo tempo, permitindo aos parlamentares articular o discurso de defesa dos interesses de suas bases.

5.5.1 O projeto de lei de conversão da Câmara dos Deputados

Como já mencionado, a Deputada Fátima Bezerra (PT – RN), relatora da Medida Provisória, apresentou seu parecer em Plenário no dia 9 de abril de 2007, oferecendo projeto de lei de conversão (PLV). Nesta primeira versão, foram incorporadas, total ou parcialmente, 115 das 231 emendas analisadas e rejeitadas 114. Duas foram retiradas por seus autores. Houve aproveitamento, portanto, da metade das alterações propostas pelos parlamentares.

De todos os partidos políticos cujos parlamentares apresentaram emendas, apenas um, o PR, não teve emenda acatada. É fato que o índice de aproveitamento foi variável. O PT teve 84% de suas emendas aprovadas, refletindo a orientação política da relatora e a disposição do partido em apresentar modificações à proposta do seu próprio governo. No entanto, é de se destacar que o PSOL, um partido de oposição, oriundo de dissidência do PT, teve 66% de suas emendas consideradas. Saliente-se também que, entre os maiores partidos da oposição, o índice de aproveitamento das emendas do PSDB foi da ordem de 39% e, no caso do DEM, 30%. Certamente o amplo espectro partidário das emendas incluídas pela relatora contribuiu para a aprovação de seu parecer em Plenário, retratando um expressivo grau de consenso quanto à matéria e quanto aos aperfeiçoamentos que o Poder Legislativo pretendeu oferecer ao texto procedente do Poder Executivo.

É fato que o DEM e o PSDB utilizaram alguns recursos procedimentais, tentando, com três requerimentos, retardar a apreciação. Adotaram também o recurso à obstrução, seja para forçar a aprovação de outra proposição⁷⁰, seja para protestar contra uma alteração de última hora no parecer da relatora. Segundo os líderes dos partidos oposicionistas, essa mudança teria sido imposta pelo Poder Executivo, levando à rejeição de emendas apresentadas por parlamentares de diversos partidos. Tratava-se da dedução integral dos recursos destinados ao FUNDEB para o cálculo da receita líquida real dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, considerada, por sua vez, base de cálculo para pagamento das dívidas dos entes federados com a União.

A votação de um desses requerimentos foi simbólica. As dos outros dois, nominais, resultaram na sua rejeição, com esmagadora maioria contrária, cerca de quarenta

⁷⁰ Tratava-se do Substitutivo do relator à PEC nº 255, de 2004, que dispunha sobre a reforma tributária. Havia pressão dos municípios e requerimento de parlamentar da oposição para que fosse votado, separadamente, o dispositivo que ampliava de 22,5% para 23,5% a destinação de recursos do imposto sobre a renda e do imposto sobre produtos industrializados para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Por ocasião da marcha dos prefeitos a Brasília, em abril de 2007, o Presidente da República se comprometeu a apoiar a reivindicação. A promessa foi cumprida, por meio da aprovação da PEC nº 58, de 2007, enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, nesse mesmo ano.

parlamentares em obstrução e no máximo quatro votos a favor. Estes números sugerem que a própria oposição não tinha intenção ou meios de dificultar, efetivamente, a votação da matéria. Lido o parecer no dia 9 de abril, foi votado no dia seguinte.

Dentre as manifestações de protesto da oposição com relação à alteração de última hora no parecer da relatora, seguem alguns exemplos⁷¹:

[...] vejo com especial preocupação este momento, razão pela qual opino desta tribuna, a fim de que esta Casa, em um momento de sabedoria e reflexão, retire de pauta a medida provisória para que ela seja, novamente, analisada e seja retomado o debate que foi suspenso de forma drástica, autoritária e – por que não dizer – unilateral na tarde de ontem. Desta tribuna devo registrar que a Relatora fez um belo trabalho, trouxe a esta Casa e ao plenário argumentos sólidos, elementos consistentes, mas, infelizmente, uma vez mais, esta Casa sucumbiu à caneta presidencial. E aquilo que a Relatora ajustou, convencionou, argumentou e acordou com os demais Líderes, sobretudo com os entes da Federação, em especial com os Srs. Governadores de Estado, não foi respeitado nesta Casa e não está sendo respeitado no momento em que se traz a medida provisória à votação. (Deputado Paulo Abi-Ackel – PSDB – MG).

Quero lembrar que a nobre Relatora havia incorporado no art. 42 aquilo que fora objeto de emendas apresentadas pelos partidos de oposição. Estranhamente, depois de acertadas as bases para um acordo, vem a pressão palaciana, e a Relatora se vê desacreditada no trabalho, no esforço que despendeu – e quero neste momento elogiar o trabalho da nobre Deputada. (Deputado Antonio Carlos Pannunzio – PSDB – SP).

[...] hoje pela manhã destacara que esta matéria chegara à etapa da regulamentação por intermédio de medida provisória numa emenda constitucional que alocou recursos de menos para objetivos de mais. A Relatora foi extremamente competente em tratar de consertar, na medida do possível, essa situação. Chegou-se a um acordo. E assistimos hoje, lamentavelmente, ao Governo, especialmente ao Partido dos Trabalhadores, numa tentativa de romper esse acordo. Poderíamos estar celebrando um grande acordo da Casa em favor da educação brasileira. (Deputado Paulo Renato Souza – PSDB – SP).

Manifestações nesse sentido ocorreram não só entre os parlamentares da oposição. Dentro do partido do próprio Presidente da República, colheu-se o pronunciamento a seguir:

Por isso, Sr. Presidente, quero me congratular com a Deputada Fátima Bezerra, que, em um mundo imenso de contradições e de interesses, soube atender aos interesses da maioria dos profissionais da educação, dos gestores públicos dos Estados e Municípios. Mas quero também registrar algumas discordâncias das opiniões, recentemente expressas pelos integrantes da Secretaria do Tesouro Nacional, sobre o débito do cálculo da Receita Líquida Real. Vamos enfrentar esse debate. (Deputado Paulo Rubem Santiago – PT – PE).

Não obstante estes embates, o parecer da relatora quanto aos pressupostos de relevância e urgência e de adequação orçamentária e financeira foi aprovado em votação simbólica. A votação do mérito do projeto de lei da conversão da Medida Provisória, por sua vez, terminou por receber orientação para votação favorável de todos os partidos, como evidenciam os pronunciamentos das lideranças na sessão do dia 10 de abril de 2007⁷²:

[...] o PSOL entende que o trabalho da dedicada Deputada Fátima Bezerra foi muito marcado pelo compromisso que ela tem com a educação pública, mas, apesar disso, não se resolveu

⁷¹ Pronunciamentos publicados no Diário da Câmara dos Deputados de 11 de abril de 2007, páginas 15504 e seguintes.

⁷² Pronunciamentos publicados no Diário da Câmara dos Deputados de 11 de abril de 2007, páginas 15591 a 15593.

uma insuficiência que nós do PSOL vemos no FUNDEB, que é a parcimônia, em termos de dinheiro novo, para aquilo em que é central, decisivo, fundamental o País avançar, para superar a desigualdade, a injustiça e inclusive a violência: uma educação básica de qualidade, democrática, que mantenha o aluno presente na escola, que não apresente esses trágicos índices de evasão escolar e de repetência, de pouca permanência do aluno no cotidiano da escola. A bancada do PSOL, liderada nessa tarefa pelo nosso companheiro e educador Deputado Ivan Valente apresentou 12 emendas, e a Deputada Fátima Bezerra acolheu 7 delas. Sem prejuízo da análise que fez a Relatora, consideramos que o FUNDEB representa um importante avanço. Por isso, votamos “sim” ao projeto de lei de conversão. (Deputado Chico Alencar – PSOL – RJ).

[...] o PV apóia o FUNDEB porque entende que é um avanço extraordinário. (Deputado Sarney Filho – PV – MA).

[...] gostaria de fazer referência ao trabalho da Deputada Fátima Bezerra, que fez um grande esforço para melhorar a medida provisória. Entendemos que esse projeto é muito positivo para a educação brasileira. Sem dúvida alguma, a regulamentação do FUNDEB representa um grande avanço. Por essa razão, o PR encaminha o voto “sim”. (Deputado Luciano Castro – PR – RR).

[...] a Deputada Fátima Bezerra fez um trabalho de artesã para compilar todas as iniciativas, dos mais diversos pontos de vista, com relação ao FUNDEB. [...] O Partido Progressista vota “sim”. (Deputado Benedito de Lira – PP – AL).

Realizou-se um bom trabalho na Comissão de Educação e Cultura. Inclusive, parabênizo a Relatora Fátima Bezerra. Ouviram-se todos os segmentos, e muitas das nossas reivindicações foram acatadas, como as de inclusão das creches comunitárias, retirada do salário-educação, manutenção do financiamento para instituições públicas e transporte escolar, tema que ainda discutiremos. Portanto, nós Democratas votamos favoravelmente ao relatório sobre o projeto que regulamenta o FUNDEB. (Deputada Nilmar Ruiz – DEM – TO).

[...] o PSDB entende que a Deputada Fátima Bezerra realizou um excelente trabalho ao recolher as principais contribuições e elaborar uma síntese bastante adequada, dadas as limitações gerais do FUNDEB na medida provisória. Entendemos que as emendas mais importantes foram acolhidas. [...] O PSDB vota “sim” ao projeto de lei de conversão. (Deputado Paulo Renato Souza – PSDB – SP).

[...] estamos orientando a bancada a votar “sim”, principalmente porque esse projeto foi amplamente discutido no âmbito da Comissão de Educação. Foi debatido tanto pelos Srs. Parlamentares quanto pela sociedade civil organizada, por intermédio dos seus mais diferentes atores. (Deputado Rogério Marinho – PSB – RN).

[...] o PT vota “sim”. [...] Cumprimos a Relatora Fátima Bezerra pelo importantíssimo trabalho, realizado ao lado dessa grande rede da sociedade civil, englobando Municípios e Estados, além das Sras. e dos Srs. Parlamentares e da própria Comissão de Educação da Casa, que produziu ótimos resultados. (Deputada Maria do Rosário – PT – RS).

[...] recomendamos o voto “sim”. Particularmente, como Presidente da Comissão de Educação, sinto-me recompensado por ter sido aceita a minha emenda. [...] Com esse projeto, tenho a certeza que a educação desperta. Com recursos financeiros, ainda não suficientes, mas possíveis, encontraremos alternativas para melhorar a qualidade do setor. (Deputado Gastão Vieira – PMDB – MA).

Tendo em vista o avanço do acordo, mudamos a nossa orientação para o voto “sim”. (Deputado Fernando Coruja – PPS – SC).

Em 1996, tivemos o advento do FUNDEF, que constituiu um importante passo para uma maior aplicação de recursos na educação [...]. O FUNDEB que ora estamos a votar representa um estágio mais avançado, um projeto aperfeiçoado, mais amplo. Por isso, votaremos “sim”. Há correções imprescindíveis, mas cuidaremos delas no Senado Federal. (Deputado Otávio Leite – PSDB – RJ, como líder da Minoria).

Cumprimento a Relatora Fátima Bezerra, que teve a capacidade de ouvir os diferentes partidos e construiu um relatório que praticamente unifica aquele painel com o voto “sim” de todas as bancadas. [...] O Governo pede o voto “sim” (Deputado Henrique Fontana – PT – RS, como líder do Governo).

Entre modificações, inclusões e supressões, o projeto de lei de conversão (PLV) da relatora apresentou 56 alterações significativas ao conteúdo do texto original da Medida Provisória, além de quatro de natureza mais formal. Considerando que, entre artigos e seus desdobramentos em parágrafos, a Medida Provisória era composta por 101 dispositivos, o conjunto de mudanças oferecidas é considerável.

Logo ao início do PLV, a introdução de um parágrafo único no art. 1º evidenciou a

preocupação dos parlamentares em explicitar que, além dos recursos do FUNDEB, os entes federados permaneciam obrigados a aplicar, em manutenção e desenvolvimento do ensino, o restante da receita de impostos vinculada pelo art. 212 da Constituição Federal. A seguir, um conjunto de alterações teve objetivo de ampliar o comprometimento da União com os fundos. Se o texto original da Medida Provisória pretendia limitar a participação da União aos valores expressos na Emenda Constitucional nº 53, o PLV estabeleceu esses valores como os mínimos para a contribuição federal aos fundos. Além disso, fixou em dez por cento o percentual máximo de recursos da complementação que a União poderia dispor para financiar diretamente programas de melhoria de qualidade, especificando, inclusive, critérios para esse tipo de financiamento. Definiu também como crime de responsabilidade o descumprimento das obrigações financeiras da União com o FUNDEB.

O acordo decorrente das pressões dos municípios e dos segmentos voltados para a educação especial levou à inclusão, para efeitos de redistribuição dos recursos, do cômputo das matrículas das creches, das pré-escolas (nos quatro primeiros anos de vigência do FUNDEB) e de educação especial exclusiva em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, conveniadas com o Poder Público. Listaram-se também as condições a ser atendidas por tais instituições. Outro dispositivo considerou, como de efetivo exercício na educação básica pública, o trabalho de profissionais do magistério público cedidos a essas instituições, em função dos convênios firmados.

Como garantia de diálogo entre os entes federados e a União, responsável pela consolidação dos dados do censo escolar anual (cujos dados de matrícula são a base para a distribuição de recursos do FUNDEB), o PLV trouxe, da antiga legislação do FUNDEF, o direito daqueles entes solicitarem revisão de seus dados, durante o prazo de trinta dias a partir de sua publicação pelo MEC.

Sinalizando um acordo com os entes federados e abraçando uma diretriz voltada para a ampliação da jornada escolar, o projeto desdobrou, nas ponderações das matrículas, para fins de distribuição de recursos, a oferta em tempo parcial e a oferta em tempo integral, em cada etapa da educação básica.

A preocupação com a continuidade do atendimento educacional levou à inserção de um dispositivo, assegurando o direito à educação infantil às crianças até o término do ano letivo em que completassem seis anos de idade. Em função da alteração da faixa etária para a educação infantil, alterada para até cinco anos pela Emenda Constitucional nº 53, havia o receio de que os governos municipais se desobrigassem de matricular, na pré-escola, as crianças com seis anos de idade e ainda não inseridas no ensino fundamental.

A intenção de garantir maior participação dos entes federados nas decisões centrais relativas ao FUNDEB se concretizou na ampliação das representações estaduais e municipais na agora denominada Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. As atribuições dessa comissão, também mais especificadas, estavam voltadas para a fixação anual das ponderações para cada etapa e modalidade da educação básica, matéria fundamental para a distribuição de recursos e para o equilíbrio federativo no financiamento da educação.

Com relação à transferência e gestão dos recursos dos fundos, o PLV introduziu, como instituição financeira de distribuição, a Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil, que já desempenhava esse papel no FUNDEF. Acrescentou, no calendário de repasses, receitas que, embora previstas na Emenda Constitucional nº 53, de 2006, não estavam relacionadas na Medida Provisória: o imposto territorial rural, o imposto de transmissão “causa mortis”, o imposto sobre propriedade de veículos automotores e a compensação financeira prevista na Lei Kandir. Determinou ainda que os extratos bancários dos fundos estivessem permanentemente à disposição dos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social e que a sistemática de depósito dos recursos obedecesse aos procedimentos previstos na lei de diretrizes e bases da educação nacional.

A atenção do partido do governo aos temas ligados aos profissionais da educação levou a que o PLV especificasse, no regime de cessão de recursos humanos mediante convênios entre o estado e seus municípios, a exigência de anuência expressa dos servidores.⁷³

As disposições referentes ao acompanhamento e ao controle social receberam especial atenção no PLV. Foi ampliada a composição dos conselhos estaduais e municipais do FUNDEB, bem como prevista a indicação de pelo menos um dos representantes estudantis pela agremiação que reúne os alunos secundaristas. Às respectivas entidades sindicais foi atribuída competência para indicação dos representantes dos professores e servidores. Foi assegurada proteção à participação dos estudantes nas reuniões dos conselhos, vedando-se a atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

Uma série de dispositivos regulamentadores foi também inserida. Estabeleceu-se o mandato de dois anos para os conselheiros, permitida uma recondução. Concedeu-se direito a

⁷³ Na medida em que o governo estadual pode acordar, por exemplo, com os governos de seus municípios a transferência de responsabilidade pelo atendimento de determinado número de matrículas no ensino fundamental, cedendo-lhe, mediante convênios, prédios escolares e seus equipamentos, pode também firmar instrumentos da mesma natureza para a cessão temporária de profissionais da educação para que os municípios dêem conta dessa atribuição adicional. A garantia inserida no texto legal foi a de que essa cessão de pessoal só ocorresse mediante a concordância expressa dos servidores envolvidos.

voz no caso de não haver estudantes emancipados para assumir a respectiva representação. Afirmou-se, para esses conselhos, a atribuição já existente nos antigos conselhos do FUNDEF, de acompanhar a aplicação dos recursos e exarar pareceres conclusivos para o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e para o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Foi incluída uma lista bastante exaustiva dos documentos que os conselhos podem requisitar ao Poder Público para analisar a aplicação dos recursos.

Previu-se o litisconsórcio entre o Ministério Público da União e o dos Estados e do Distrito Federal para ações conjuntas destinadas a assegurar a adequada execução da legislação do FUNDEB. Garantiu-se o acesso gratuito a documentos que possam embasar ações populares com objetivo de evitar ato lesivo ao patrimônio público, na gestão dos recursos dos fundos.

Foram estabelecidos parâmetros para atualização dos valores mínimos por aluno praticados no FUNDEF, aos quais os valores do FUNDEB não poderiam ser inferiores. Estabeleceu-se uma primeira lista de ponderações das matrículas por etapas e modalidades para nortear a distribuição dos recursos.

Acatando reivindicação dos estados e dos municípios, não foram mantidas as alterações na legislação do salário-educação que constavam da Medida Provisória. Foi também incluído um dispositivo referente à alocação, pela União, de recursos para programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Enfim, o PLV aprovado na Câmara manteve as linhas gerais das normas baixadas pelo Poder Executivo na Medida Provisória nº 339, de 2006, mas previu alterações importantes na estratégia de financiamento que esta propunha para União. Uma delas merece destaque especial. Enquanto a redação original estabelecia, como máximos, os valores ou percentuais previstos na Constituição para a complementação federal aos fundos, o texto votado na Câmara transformou-os em valores mínimos. É fato que esta modificação pode não se refletir, na prática, nas leis orçamentárias anuais. Mas, de todo modo, desapareceu a auto-limitação que o Poder Executivo propunha para a União e que poderia servir de justificativa legal para não ampliação dos recursos da complementação federal.

5.5.2 O projeto de lei de conversão no Senado Federal

Em 16 de abril de 2007, o projeto de lei de conversão (PLV) foi enviado ao Senado Federal. Sua apreciação nessa Casa levou pouco mais de um mês, tendo sido votado no Plenário no dia 22 de maio. Diferentemente do que ocorreu com a apreciação da proposta de emenda constitucional que deu origem ao FUNDEB, a relatoria da sua regulamentação foi entregue a uma parlamentar do partido do governo, a Senadora Fátima Cleide (PT – RO). Esta apresentou seu parecer no dia 16 de maio, oferecendo sete emendas ao texto oriundo da Câmara.

As emendas tratavam das seguintes questões: supressão da obrigatoriedade de realização de convênio com o Poder Público, até a data da publicação da lei, para que as matrículas em creches comunitárias, confessionais e filantrópicas fossem consideradas para efeito da distribuição de recursos do FUNDEB; supressão do congelamento do cômputo do número de matrículas, em instituições similares de educação especial, até o último censo realizado antes da publicação da lei; divisão de creches e pré-escolas em tempo integral e tempo parcial, para efeitos de ponderação para distribuição de recursos; atribuição de pesos diferenciados para creches particulares e creches públicas, em tempo parcial e em tempo integral, bem como para pré-escolas em tempo parcial e tempo integral; elevação para 15% do percentual de recursos que poderiam ser destinados à educação de jovens e adultos; diferenciação em 30%, a partir do segundo ano de vigência do FUNDEB, do valor por aluno em creche pública de tempo integral em relação ao da creche conveniada em tempo integral; reordenação dos artigos 46 e 47.

Na sessão do dia 16 de maio, contudo, foram aprovados apenas os pressupostos de urgência e relevância da Medida Provisória. A discussão foi retomada na sessão do dia 22 de maio, ocasião em que a relatora reformulou seu parecer, retirando três emendas, alterando outras duas e apresentando ainda duas novas. As emendas retiradas referiam-se às novas ponderações para creches e pré-escolas, ao diferencial mínimo entre o valor por aluno das creches públicas e o das conveniadas e à reordenação dos arts. 46 e 47. Nas emendas modificadas, a relatora suprimiu a expressão “censo escolar mais atualizado” para o cômputo das matrículas das instituições particulares de educação especial; explicitou, nas ponderações para o valor anual por aluno, a diferenciação entre creche e pré-escola em tempo parcial. Quanto às duas novas emendas, uma incluiu, a partir do segundo ano de vigência do FUNDEB, ponderações mínimas para creches, públicas e conveniadas, em tempo integral e

tempo parcial, e pré-escolas em tempo integral e tempo parcial; a outra suprimiu uma remissão indevida que constava do § 2º do art. 12.

As alterações decorreram de pressões oriundas de governos de estados e de municípios, bem como de movimentos educacionais organizados na sociedade civil. De fato, assim justificou a relatora as mudanças em seu relatório:

Isso para atender a reivindicação, a solicitação quase suplicante dos Municípios e dos movimentos que defendem a educação infantil no País. [...] Atendemos também a uma demanda que nos foi apresentada pela Subcomissão que trata das pessoas portadoras de deficiência [...].⁷⁴

A discussão da matéria no Senado centrou-se basicamente em cinco questões. Elas estão sintetizadas no pronunciamento do Senador Marconi Perillo (PSDB – GO):

[...] durante todo o dia de hoje, trabalhamos para buscar consenso em relação ao texto da Senadora Fátima Cleide, discutindo com o Consed, com os Secretários Estaduais de Educação, depois com os Governadores de Estado [...] por fim, agora, por quase duas horas, numa reunião no gabinete de V. Ex^a, contando com a presença dos Governadores, dos Líderes, de vários Senadores, todos interessados em buscar uma saída que efetivamente represente avanço, mas que contemple os Prefeitos e Municípios. Existem algumas preocupações – pelo menos, cinco grandes preocupações, diria – que poderão ser contempladas na votação [...]. A primeira preocupação colocada pelo Consed diz respeito à abertura de uma data mais elástica para publicação de convênios do Poder Público com creches da iniciativa privada, creches filantrópicas, etc. O Consed argumenta que seria muito importante a manutenção do inciso V, para que tivéssemos um parâmetro, um critério para publicação desses convênios, já que, segundo o Secretário de Educação, poderíamos escancarar as portas da creche, no ensino infantil, para a realização de convênios com todo e qualquer tipo de entidade, inclusive as que não tenham nenhuma representatividade ou reconhecimento. É claro, deveríamos fazer uma exceção em relação às creches para alunos excepcionais – ponto já acordado com o Senador Flávio Arns. Uma outra preocupação é que a Senadora exclui, no § 4º, uma expressão, para nós, da mais alta importância, que diz respeito ao censo escolar mais atualizado como critério, até a data da publicação desta lei, para admissão de novas demandas em relação à educação infantil. [...] uma terceira preocupação, que foi lembrada pelo Senador José Agripino, por mim e pelos Governadores e que diz respeito ao transporte escolar. [...] ficou acertado que o Governo Federal enviará a esta Casa, a este Congresso, uma nova medida provisória que contemple essa preocupação [...]. Depois, uma quarta preocupação, que acabou não sendo objeto de um consenso final, já que os Senadores reivindicam que o texto da Câmara seja aprovado [...]. Na nossa opinião, não deve caber nem aos Estados, nem aos Municípios pagar pelo ônus daquilo que vai representar um excedente em relação às demandas novas para o ensino infantil. E, por último, [...] outra grande preocupação nossa, que diz respeito ao art. 42. [...] A proposta que fazemos, por meio de uma emenda apresentada na Câmara e resgatada aqui no Senado [...] é a que preconiza que [...] o cálculo de receita líquida real exclua a totalidade de recursos aportados aos fundos instituídos pela Medida Provisória nº 339, que institui o Fundeb.⁷⁵

O texto da relatora foi aprovado de modo simbólico, refletindo o acordo que se estabeleceu no Senado Federal. Durante a votação foram apresentados 19 requerimentos de destaque. Apenas um, para a emenda nº 53, teve seu intento aprovado pelo Plenário. De autoria do Senador Artur Virgílio (PSDB – AM), restabeleceu, no texto do projeto de lei de conversão, a dedução integral, para o cálculo da receita líquida real dos entes federados, dos

⁷⁴ Diário do Senado Federal do dia 23 de maio de 2007, página 15777.

⁷⁵ Diário do Senado Federal de 23 de maio de 2007, páginas 15785 a 15787.

recursos destinados ao FUNDEB.

5.5.3 O retorno do projeto à Câmara dos Deputados

Em 23 de maio, o projeto de lei de conversão, com as emendas aprovadas pelo Senado, foi remetido à Câmara dos Deputados. Em 29 de maio, a relatora, Deputada Fátima Bezerra (PT – RN), apresentou seu parecer em Plenário, favorável a seis emendas e contrário a uma, referente à dedução integral dos recursos do FUNDEB para o cálculo da receita líquida real dos entes federados. No dia seguinte, o Plenário deliberou pela aprovação da totalidade das emendas do Senado. As seis emendas com parecer favorável da relatora foram aprovadas em votação simbólica. A emenda com parecer desfavorável foi submetida a votos, tendo sido aprovada por 282 votos favoráveis, 162 contrários e duas abstenções. É interessante notar que o tema desta última opunha os interesses financeiros da União e os dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, Nesse caso, o posicionamento das bancadas no Congresso opôs-se aos interesses da União. De fato, na orientação para essa votação, apenas as lideranças do Governo e do PT recomendaram o voto contrário. As lideranças dos partidos de oposição (PSDB, DEM e PPS), do PSOL e da Minoria se manifestaram pelo voto favorável. E as lideranças dos demais partidos liberaram o voto de suas bancadas. Essa questão, aparentemente pontual, insere-se tipicamente no papel do Poder Legislativo relativo às questões federativas.

Se as contas agregadas do FUNDEB promoveriam, em relação ao FUNDEF, um menor repasse proporcional de recursos dos governos estaduais para os municipais (dados os números das matrículas nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, no momento da implantação do novo Fundo)⁷⁶, elas também absorveriam uma maior parte das receitas de impostos vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, reduzindo a liberdade de uso dos recursos da educação. A emenda em questão levava a uma redução na base de cálculo da receita líquida real dos entes federados, gerando, conseqüentemente, diminuição dos valores nos pagamentos de amortização de dívidas com a União. Resultaria, portanto, em

⁷⁶ Na realidade, as ponderações para as diferentes etapas e modalidades da educação básica, inseridas no art. 36 do PLV, para aplicação no primeiro ano de vigência do FUNDEB, promoviam uma divisão “salomônica” de recursos entre governos estaduais e municipais, no conjunto do País: metade para cada grupo. Certamente esta divisão não se reproduzia em cada estado. Mas o critério adotado sinalizou uma busca de equilíbrio, no sentido de que os estados não “ganhariam” tanto e tampouco os municípios “perderiam” tanto.

maior disponibilidade de recursos para os governos dos entes locais. A orientação da área econômica do Poder Executivo foi sistematicamente contrária a essa emenda e terminou por prevalecer, nos vetos apostos pelo Presidente da República.

5.5.4 Os vetos do Presidente da República

Em 31 de maio, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial. Foi publicado no dia 21 de junho, como a Lei nº 11.494, com vetos a três dispositivos. O primeiro, ao parágrafo único do art. 18, referia-se à cessão de servidor, considerada matéria de regime jurídico, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. O segundo dispositivo vetado era relativo à data para remessa, pelo Poder Executivo, do projeto de lei sobre o piso salarial nacional dos profissionais do magistério: o dia 15 de abril de 2007, definido no projeto, já estava ultrapassado. E o terceiro dispositivo vetado dizia respeito exatamente à emenda aprovada pelos Plenários do Senado e da Câmara, com relação à dedução dos valores aportados ao FUNDEB para o cálculo da receita líquida real de estados e municípios.⁷⁷

5.6 **Conclusões do estudo de caso**

A análise do estudo de caso do FUNDEB também revelou o sucesso do Poder Executivo em aprovar o conteúdo central de sua proposta de emenda à Constituição. Embora a tramitação tenha sido mais alongada, sua discussão revelou maior consenso, dentro do Poder Legislativo, do que o verificado no caso do FUNDEF. O embate entre situação e oposição não foi tão significativo. O acordo entre os partidos foi mais fácil, inclusive com relação a propostas de emendas. As negociações com o Poder Executivo, contudo, foram bem mais intensas. O resultado final introduziu mudanças importantes no texto originalmente apresentado.

O padrão de designação de relatores também foi diverso daquele observado durante a

⁷⁷ Ver Mensagem nº 402, de 29 de junho de 2007, D.O.U. de 21/06/07, p.22, retificada no D.O.U de 22/06/07, p. 1. Dentre várias razões técnicas reunidas para o veto, destaca-se a alegada perda de recebimentos, pelo Tesouro Nacional, da ordem de R\$ 291 milhões em 2007, R\$ 626 milhões em 2008 e R\$ 1.037 milhões em 2009. Ao que tudo indica, o Poder Executivo decidiu não alocar, ainda que indiretamente, mais recursos em função da implantação do FUNDEB.

tramitação do FUNDEF. As relatorias mais importantes, na Câmara dos Deputados, foram desta vez entregues a deputados do PT, partido do Presidente da República. Este fato, porém, não limitou a amplitude de negociações e a ação modificadora do Legislativo. Neste, as discussões foram conduzidas por um núcleo de parlamentares tradicionalmente voltados para as questões educacionais. Como na discussão do FUNDEF, a composição da comissão especial, encarregada de apreciar a PEC, coincidiu em dois terços ou mais com a da Comissão de Educação e Cultura. Os partidos políticos novamente optaram pelo critério da especialização na indicação dos parlamentares para o exame dessa nova proposta de política de financiamento da educação básica.

Se, no caso do FUNDEF, praticamente não foram apresentadas emendas alterando as disposições relativas ao próprio fundo, a análise do FUNDEB registrou um número significativo de emendas que propunham alterações importantes na sua estrutura e funcionamento. Essa diferença no conteúdo das emendas, porém, esconde certa identidade na intervenção dos parlamentares nas duas ocasiões. De fato, ao apreciar a PEC do FUNDEF, as emendas parlamentares sobre matérias adicionais que constavam da proposta, tiveram o objetivo de evitar a redução de direitos educacionais, assegurados pela Constituição de 1988, especialmente no campo da educação infantil e da assistência técnica e financeira da União aos entes federados. No caso do FUNDEB, grande parte das emendas teve o mesmo objetivo, propondo a inclusão do financiamento das creches com os recursos do fundo, a definição de parâmetros claros e objetivos para o cálculo da complementação da União (apoio aos Estados mais pobres) e o impedimento de substituição de recursos federais já destinados à educação pelos que seriam futuramente alocados ao fundo. Observou-se assim uma linha consistente de atuação do Congresso Nacional, bloqueando propostas que, de algum modo, viessem a representar restrições de direitos à educação, consagrados na Constituição de 1988.

A ação modificadora do Poder Legislativo, adentrando questões estruturais do FUNDEB, sugeridas por parlamentares de partidos da oposição e da situação, foi favorecida por alguns fatores. Nessa oportunidade, o tema já era de conhecimento geral, tanto dos próprios congressistas, quanto dos entes federados e dos segmentos organizados ligados à educação pública. Isto terá ensejado uma discussão mais aprofundada e qualitativamente mais detalhada do que foi possível quando o FUNDEF foi examinado.

Chamou a atenção a intensa atuação de parlamentares do partido do próprio Presidente da República. Embora alinhados, no geral, com a proposta, apresentaram significativas emendas de conteúdo e conduziram ativamente negociações com o Poder Executivo. Várias dessas emendas tratavam de temas que repunham elementos de propostas defendidas pelo

partido em 1995. A intervenção dos parlamentares do partido do Presidente, contudo, não se limitou a reposições temáticas. Ela incidiu sobre questões que diziam respeito à própria estrutura dos fundos, apontando, muitas vezes, em direção significativamente diversa das intenções originais do Poder Executivo. Se a idéia básica do FUNDEB foi aprovada, ela sofreu modificações estruturais de maior profundidade do que as observadas no FUNDEF. Esta é uma evidência interessante de como a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo era diferente, em um e em outro momento.

A discussão das normas regulamentadoras do FUNDEB também apresentou algumas semelhanças em relação ao ocorrido no caso do FUNDEF. Embora as proposições originárias fossem de natureza distinta (projeto de lei para o FUNDEF e Medida Provisória, para o FUNDEB), a amplitude dos debates foi similar. A relatora da regulamentação do FUNDEB, na Câmara dos Deputados, optou por uma estratégia de ampla e aberta discussão da matéria, inclusive no âmbito da Comissão de Educação e Cultura, um procedimento bastante incomum na apreciação de Medidas Provisórias. Embora as emendas apresentadas não tenham sido interpartidárias, como no caso do FUNDEF, a aprovação do projeto de lei de conversão, no Plenário da Câmara, revelou um amplo acordo político. De fato, o vasto espectro partidário das emendas incluídas pela relatora contribuiu para essa aprovação, refletindo um expressivo grau de consenso quanto à matéria e quanto aos aperfeiçoamentos que o Poder Legislativo pretendeu oferecer ao texto procedente do Poder Executivo. Ressalte-se que, também nesse caso, o texto aprovado foi significativamente diferente do originalmente recebido pela Casa.

Nas votações, os partidos foram disciplinados e apresentaram posições e votos consistentes com seu posicionamento na relação com o Poder Executivo. Este quadro aponta na mesma direção de estudos como os de Figueiredo e Limongi. O detalhamento do processo deliberativo sobre os diplomas legais revela a existência de um intenso processo de negociação entre os partidos e entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, que é referido no discurso das votações finais (geralmente para louvar os acordos celebrados), mas que só pode ser percebido pela análise de toda a tramitação. O Poder Executivo e o Poder Legislativo, à semelhança do observado na tramitação do FUNDEF, atuaram colaborativamente, havendo concessões do primeiro e significativa intervenção do segundo, sem prejuízo da “governabilidade” e da introdução das mudanças mais relevantes apresentadas nas propostas apreciadas e aprovadas. Esta conclusão concorda com as oferecidas por Diniz (2005).

Houve, porém, algumas diferenças na estratégia dos partidos políticos para a aprovação dos diplomas legais. Na ocasião do FUNDEF, os partidos de oposição

posicionaram-se contrariamente à aprovação das alterações constitucionais necessárias à implantação do fundo, defendendo proposta que alcançasse toda a educação básica. Mas não se opuseram ao princípio da redistribuição de recursos, embora sugerindo critérios mais complexos do que a consideração do número de matrículas. Já no momento da aprovação da regulamentação em lei, a oposição aceitou acordo e votou favoravelmente ao projeto que se transformou na Lei nº 9.424, de 1996. No entanto, mais adiante, moveu duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. A primeira, contra dispositivos desta lei, A segunda, contra a própria emenda constitucional e sua regulamentação, visava impedir a implantação do FUNDEF, alegando que a retenção da receita de impostos desrespeitava a autonomia municipal. Pelo visto, esta posição partidária foi superada, pois o mesmo mecanismo redistributivo era o eixo básico do FUNDEB.

Os partidos de oposição, na ocasião da discussão do FUNDEB, atuaram de modo diferente daqueles que assim se situavam no momento da aprovação do FUNDEF. Especialmente PSDB e DEM apresentaram e defenderam retoricamente uma proposta de fundos diferentes para cada etapa da educação básica, mas, de fato, não lançaram mão de qualquer estratégia do processo legislativo para fazer uma discussão mais aprofundada sobre essa alternativa, na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, o texto da proposta de emenda constitucional embutia alguns dispositivos na direção dessa divisão, mas eles não foram mantidos na Câmara. Nesse momento, a oposição não firmou posição em torno do assunto, votando favoravelmente à sua supressão. Ela parecia perceber, na implantação do FUNDEB, uma continuidade ampliada da política de financiamento adotada no governo Fernando Henrique Cardoso, com correções de rumos possibilitadas pela experiência adquirida com a implantação e funcionamento do FUNDEF. Em favor desse argumento, relembre-se o pronunciamento do Deputado Paulo Renato Souza, ex-ministro da Educação desse governo, na audiência pública de discussão da PEC do FUNDEB, no dia 16 de novembro de 2005, destacando que o FUNDEB utilizava os mesmos princípios básicos do FUNDEF: redistribuição de recursos segundo as matrículas; garantia de um valor mínimo nacional por aluno com recursos federais; e garantia de um percentual mínimo de recursos para remuneração dos profissionais do magistério. Já os partidos da situação apresentaram a proposta como uma retomada das idéias defendidas desde o início, quando se discutiu a criação desse primeiro fundo.

O exame atento das propostas dá razão à postura relativa à continuidade ampliada e, parcialmente, ao discurso de retomada da abrangência defendida pela então oposição em 1995. Como já mencionado, a legislação relativa ao FUNDEF e ao FUNDEB é um dos

elementos estruturantes mais importantes das políticas públicas educacionais. A análise do conteúdo dessas normas revela uma progressão, ao longo do tempo, com certa linha de continuidade, promovendo aprofundamento e ajuste de algumas de suas características ou dimensões. Veja-se, por exemplo, o que escreveu, a esse respeito, Martins (2009):

A análise dos processos de concepção e aprovação do Fundef e do Fundeb revela que o segundo representa, em relação ao primeiro, uma continuidade com aprimoramentos, que somente foram possíveis a partir do aprendizado que a experiência proporcionou e, sobretudo, pela qualidade da participação dos movimentos sociais e dos poderes Executivo e Legislativo e do diálogo e negociação entre esses atores, no caso do Fundeb. (MARTINS, 2009, p. 254)

A concepção estrutural é idêntica, alterando-se, porém, a abrangência. De fato, o princípio redistributivo está presente em todo o conjunto normativo. O critério de redistribuição também é o mesmo: o número de matrículas, traduzindo o esforço de atendimento educacional de cada ente federado. E o papel da União também permanece igual: o de complementar os recursos dos entes mais pobres, de modo a garantir um valor mínimo de despesa por aluno. A diferença é a de que o FUNDEF voltava-se apenas para o ensino fundamental. O FUNDEB passou a contemplar toda a educação básica. Dependendo da ótica política, provavelmente uns dirão que o FUNDEF foi o primeiro passo, que permitiu, a seguir, a ampliação para o FUNDEB. Outros dirão que já teria sido possível implantar o fundo para toda a educação básica desde o início. A verdade, porém, é que, na época da discussão do FUNDEF, a proposta alternativa (então defendida pela oposição) não era exatamente a do FUNDEB, mas uma proposta bem mais radical e centralizadora, envolvendo todos os recursos da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Independentemente dos partidos políticos no poder, este modelo de financiamento da educação básica consolidou-se para vigor por 24 anos (dez do FUNDEF e 14 do FUNDEB). Dificilmente, no futuro, haverá condições de fazer alterações profundas ou retornar ao “status quo” do início dos anos 90.

Também no caso do FUNDEB, a ação modificadora do Congresso foi significativa, promovendo importantíssima inversão de política, tal como ocorrera na discussão do FUNDEF. Nesta, alterou-se o projeto abrangente de reforma educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, ficando as mudanças constitucionais praticamente restritas ao FUNDEF e a modificações indispensáveis à sua implantação, como a definição das responsabilidades prioritárias das instâncias da Federação. No caso do governo Luiz Inácio Lula da Silva, inverteu-se a direção da proposta de participação da União no financiamento da educação básica: de progressiva desobrigação para envolvimento contínuo e proporcional ao longo de todo o tempo de vigência do FUNDEB.

Os resultados encontrados evidenciam, mais uma vez, que o Congresso Nacional, em uma questão central de políticas públicas educacionais, atuou decisivamente para implantar uma relevante inovação na forma de financiamento da educação pública. As modificações introduzidas pelos parlamentares nas propostas apreciadas foram significativas e resultaram em textos legais consistentes. O estudo de caso do FUNDEB, à semelhança ao do FUNDEF, contradiz posições de que o papel do Poder Legislativo é secundário ou acessório na formulação das políticas educacionais (Oliveira, 2005). Novamente, encontraram-se evidências que concordam com as conclusões de Tavares de Almeida e Moya (1997) com relação às políticas de reforma do Estado. Os resultados apresentados pelo estudo de Cruz (2009) também se fizeram presentes no exame do caso do FUNDEB. Não se confirmaram as análises que situam o Congresso como obstáculo à introdução de políticas inovadoras (Ames, 2003). Este caso também demonstra que, ao evitar a restrição de direitos, ampliar os recursos e explicitar os mecanismos de sua redistribuição, os parlamentares, por meio de suas emendas, apresentaram propostas voltadas para a difusão de benefícios, na mesma direção dos estudos realizados por Lemos (2001) e Ricci (2003). Reafirmou-se o caráter mais universalista das iniciativas dos parlamentares no campo social, como já indicaram os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1996) e de Amorim Neto e Santos (2002). Finalmente, os dados examinados não permitem aceitar posições de que o Poder Legislativo seria avesso a mudanças significativas nas políticas públicas e que os múltiplos interesses dos parlamentares, paroquialistas, resultariam em diplomas legislativos eivados de distorções.

6 O CONGRESSO E A AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O presente capítulo aborda o terceiro estudo de caso, referente à legislação sobre a avaliação da educação superior. Esse tema foi objeto de proposições específicas nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva e consideradas de relevo no contexto das políticas públicas educacionais implementadas pelos dois Presidentes. A tramitação dessas iniciativas, no âmbito do Poder Legislativo, apresentou peculiaridades que justificam sua análise para aprofundar o entendimento das relações entre os dois Poderes da República e o papel do Poder Legislativo e dos partidos políticos na formulação dessas políticas. Para melhor situar a discussão do tema, é oportuna uma breve reconstituição da história recente da avaliação da educação superior no País.

6.1 A avaliação da educação superior no contexto da história da legislação educacional brasileira

Poderiam ser feitos distintos cortes cronológicos, para efeitos da recuperação da história da avaliação da educação superior na legislação brasileira. Quanto mais longe no tempo, contudo, mais estar-se-ia enfatizando apenas a regulação. Melhor começar, pois, de um período em que, embora ainda misturada com a regulação, a avaliação começa a despontar embrionariamente no nível das instituições e cursos de graduação e, de forma mais autônoma, na pós-graduação.

A partir da década dos anos 60, o desenvolvimento da avaliação na educação superior no Brasil recebeu dois importantes fatores de impulso. De um lado, a implantação da sistemática de autorização e reconhecimento de cursos de graduação e de credenciamento de cursos de pós-graduação "stricto sensu", com base na Lei nº 4.024, de 1961, e, mais adiante, na Lei nº 5.540, de 1968, e no Decreto-lei nº 464, de 1969. De outro lado, a pós-graduação brasileira, através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), logrou construir, a partir de 1976/77, um amplo sistema de avaliação de desempenho de cursos de mestrado e doutorado. Esse sistema, desde 1983, com a Resolução nº 5, do Conselho Federal de Educação, articulou-se com a sistemática oficial de credenciamento de cursos (hoje reconhecimento, após a Lei nº 9.394, de 1996).

É importante destacar que a própria revisão da legislação reguladora da pós-graduação (a mencionada Resolução nº 5, de 1983, substituindo o Parecer nº 77, de 1969) derivou fortemente dos resultados e das indicações da avaliação conduzida pela CAPES. A partir de 1994, os dois processos se integraram totalmente. O resultado da avaliação passou a gerar efeitos diretos sobre o credenciamento. A avaliação da pós-graduação tornou-se assim base dos processos de regulação da pós-graduação brasileira.

Com relação ao ensino superior em geral, a experiência foi diferente. A primeira grande iniciativa de avaliação ocorreu através do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), no início da década de 80. Dele decorreram importantes estudos e, mais do que isso, a instalação de uma inquietação sobre a necessidade de avaliação permanente nas instituições, acompanhando, na verdade, uma tendência internacional nessa direção. Durante esta década, inúmeros seminários nacionais e internacionais sobre o tema ocorreram, cabendo destacar especialmente o promovido em 1987, em Brasília, pelo Ministério da Educação, que reuniu especialistas brasileiros e de diversos países do mundo. Ao final deste período, o MEC passou a desenvolver um programa de apoio a projetos de auto-avaliação universitária enquanto várias instituições criaram seus próprios sistemas de avaliação interna.

Essa linha de ação oficial, desenvolvendo-se ao longo dos anos, assumiu a feição do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Ele foi institucionalizado de fato a partir de 1994 e mantido pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do Ministério da Educação, adotando projeto elaborado no seio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

O programa trabalhava com uma proposta teórico-metodológica que o tornava comparável a outros sistemas de avaliação em desenvolvimento no mundo. Um dos seus méritos foi o processo participativo que levou à constituição de seu perfil. Seus princípios gerais eram: globalidade, compreendendo todas as dimensões e atividades da instituição; comparabilidade, buscando uma uniformidade básica de metodologia e indicadores; identidade institucional, contemplando o perfil, a vocação e as especificidades de cada instituição avaliada; aderência, trabalhando com métodos e indicadores confiáveis, desenvolvidos a partir das experiências das próprias instituições interessadas, visando à garantia de sua legitimidade; adesão voluntária, na medida em que a instituição aderiria ao sistema por opção própria; e continuidade, indispensável à solidez e eficácia de qualquer sistema de avaliação.

O programa, porém, careceu de divulgação das evidências de seus efeitos, em todas as

dimensões da vida universitária. Restringiu-se praticamente à avaliação da dimensão “ensino” e, dentro desta, ao ensino de graduação. Não chegou a se consolidar como um sistema nacional de avaliação das instituições. De toda forma, demonstrou a possibilidade concreta de implantação de um amplo sistema de avaliação, envolvendo dialogicamente as instituições e o Poder Público. Em muitas instituições, estabeleceram-se sistemáticas consistentes de avaliação interna.

Durante todo esse período, a regulação do sistema de educação superior, em nível de graduação, guardou pouca relação com essas experiências de avaliação. De fato, os procedimentos adotados pela Secretaria da Educação Superior e pelo então Conselho Federal de Educação não se comunicavam com essas estratégias mais abrangentes de avaliação, servindo-se de mecanismos próprios, muito mais de verificação e controle do que propriamente de avaliação. Tais mecanismos concentravam-se basicamente em comissões de visita “in loco”.

Mesmo as comissões de especialistas da Secretaria da Educação Superior, constituídas por área de formação profissional, durante um bom período de tempo tiveram papel secundário, quando não nulo, nos processos de autorização e reconhecimento de cursos de graduação, ainda que nas áreas médica e das engenharias elas tenham tido desde logo atuação significativa. Suas atribuições, de acordo com o Decreto 63.338, de 1968, que as instituiu, eram, entre outras, as de *“promover entendimentos entre as escolas profissionais de nível superior, dedicadas à mesma área de formação, [...] de forma a elevar o nível de ensino e da pesquisa e a melhor aproveitar os recursos materiais e humanos [...]”*. Tiveram pouco envolvimento, porém, com os processos regulatórios de verificação e de controle implementados pelo MEC.

Esta situação perdurou mesmo após a edição do Decreto nº 91.607, de 1985, que conferiu a tais comissões a responsabilidade de *“prestar colaboração técnica e pedagógica à instalação e manutenção de um processo permanente de avaliação, acompanhamento e melhoria dos padrões de ensino superior nas diversas áreas de formação científica e profissional”*. Somente em 1994, com a extinção do Conselho Federal de Educação, passaram elas a ter um papel mais atuante nesses processos, oferecendo pareceres sobre autorização e reconhecimento de cursos, de modo a subsidiar a decisão ministerial. A partir de 1997 e até o início dos anos 2000, essas comissões assumiram papel ainda mais atuante, vindo a definir padrões de qualidade para os cursos de graduação e a constituir bancos de consultores para visitas aos cursos em suas respectivas áreas de formação.

Este conjunto de experiências sugeria que, em algum momento, os dois movimentos –

o da avaliação e o da regulação – iriam se encontrar. O amadurecimento progressivo se deu de tal forma que, por ocasião da revisão da legislação educacional, decorrente da Constituição de 1988, esse encontro foi explicitamente inserido nos dispositivos legais voltados para esse nível de ensino, ao lado de outros que se referem aos sistemas de ensino como um todo.

Como fruto desse movimento de formação de uma cultura de avaliação, a nova legislação da educação brasileira consagrou a expressão "processo regular de avaliação" institucional (art. 46 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), caracterizando uma inovação nas normas legais. De fato, a linguagem legislativa neste assunto, até então, mencionava apenas autorização, reconhecimento ou credenciamento de cursos ou instituições, deixando a avaliação como um pressuposto vagamente subjacente. O novo texto também acrescentou uma etapa de reavaliação, quando necessária, e estabeleceu conseqüências para saneamento de deficiências, inclusive de ordem pecuniária, como pode ser observado no dois parágrafos do artigo citado.

Esta mudança, por sinal, já se encontrava consignada no art. 209, II, da Constituição Federal, onde se lê "autorização e avaliação de qualidade pelo poder público". Embora este dispositivo se refira apenas à iniciativa privada em matéria educacional, ele de certa forma expressa uma nova percepção inserida na realidade do País.

Esta breve revisão do quadro legal delinea o contexto dentro do qual o governo Fernando Henrique Cardoso propôs uma nova estrutura de sistema nacional de avaliação da educação superior.

6.2 A primeira grande mudança: a Medida Provisória nº 1.159, de 1995

Em 26 de outubro de 1995, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 1.159. Era, na realidade, a 13ª reedição, modificada, da Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, publicada ainda no governo Itamar Franco. O objetivo desta era o de extinguir o Conselho Federal de Educação, substituí-lo pelo Conselho Nacional de Educação e fixar-lhe as atribuições. Ao longo do mesmo ano, essas disposições foram reeditadas pelas Medidas Provisórias nº 711 e 765. Em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, a matéria continuou a ser objeto de reedições. As de nº 830 e 891 mantiveram praticamente o mesmo teor. Na de nº 938, previu-se a existência de Conselhos Setoriais de Educação Básica e de Educação Superior, na estrutura do Conselho Nacional, além de novas normas para

provimento dos cargos de direção das instituições federais de educação superior. Estas últimas disposições foram retiradas na reedição de nº 967. Na Medida Provisória nº 992, os Conselhos Setoriais passaram a ser designados por Câmaras e foram introduzidas as normas referentes à avaliação de instituições e cursos superiores. Cinco outras reedições (nº 1.041, 1.067, 1.094 e 1.126) antecederam a Medida Provisória nº 1.159, afinal discutida e votada pelo Congresso Nacional.

O conteúdo da Medida Provisória tratava fundamentalmente de duas questões: a) alteração de dispositivos remanescentes da antiga lei de diretrizes e bases da educação (Lei nº 4.024, de 1961), dispondo sobre o Conselho Nacional de Educação, suas Câmaras (de Educação Básica e de Educação Superior), sua composição, atribuições, procedimentos para escolha e nomeação dos conselheiros e algumas normas para seu funcionamento; b) implantação de avaliações periódicas das instituições e cursos de nível superior, de acordo com procedimentos e critérios (não especificados no texto) relativos aos fatores determinantes de sua qualidade e eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

No âmbito desse segundo tema, a Medida Provisória determinava a inclusão, dentre os procedimentos de avaliação, da realização de exames nacionais, com base em conteúdos mínimos estabelecidos para cada curso, com o objetivo de aferir os conhecimentos e competências adquiridos pelos alunos em fase de conclusão de seus estudos de graduação. A realização deste exame, pelo estudante, era colocada como condição prévia para obtenção de seu diploma, ressaltando que seus resultados não seriam computados para avaliação do rendimento acadêmico individual do aluno e que, no histórico escolar, constaria apenas a data de realização do exame. Quanto à divulgação dos resultados, caberia ao Ministério da Educação e do Desporto dar-lhe publicidade anual, informando o desempenho de cada curso, mas não o de cada estudante. Este, por sua vez, receberia sua nota em documento específico fornecido pelo Ministério. Ao aluno, era também facultada a realização do exame em anos subsequentes, gerando novo documento específico a cada oportunidade. Estava prevista a introdução gradativa desses exames para os cursos das diversas áreas, cabendo ao MEC a escolha dos cursos a ser avaliados a cada ano. Estavam ainda especificadas as finalidades deste procedimento avaliativo: orientar as ações do Ministério para estimular e fomentar iniciativas de melhoria da qualidade do ensino e de qualificação dos docentes.

Em 9 de novembro, instalou-se a comissão mista destinada a proferir parecer sobre a Medida Provisória nº 1.159, de 1995. Nessa data, foram eleitos seu Presidente, Senador Ney Suassuna (PMDB – PB), seu Vice-Presidente, Deputado Nelson Marchezan (PPB – RS) e designado o relator, Deputado Paes Landim (PFL – PI). A direção da comissão e a relatoria

estavam, assim, entregues a parlamentares de partidos da base do governo.

Foram apresentadas 90 emendas à Medida Provisória, cuja distribuição, por tema e partido de seus signatários, encontra-se na tabela 6.1.

Tabela 6.1
Emendas apresentadas à Medida Provisória nº 1.159, de 1995,
por tema e partido político do signatário

Assunto / Partido	PC do B	PDT	PT	PFL	PMD B	PP B	PSD B	PT B	TOTAL
Conselho Nacional de Educação									
Composição e estrutura	3	-	-	1	-	2	3	-	9
Escolha e nomeação de membros	4	-	-	2	-	10	6	1	23
Atribuições	2	1	-	2	-	4	6*	-	15
Funcionamento	3	-	-	2	-	8	4	-	17
Processos anteriores em andamento	1	-	-	-	-	3	2	-	6
Todas as dimensões do conselho	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Subtotal	13	1	1	7	-	27	21	1	71
Avaliação da Educação Superior									
Supressão dos Exames Nacionais	3	2	1	-	-	1	1	-	8
Uso e sigilo	-	2	-	-	-	3	1	-	6
Divulgação de resultados	-	-	-	1	1	-	-	-	2
Critérios de avaliação	1	2	-	-	-	-	-	-	3
Subtotal	4	6	1	1	1	4	2	-	19
Total	17	7	2	8	1	31	23	1	90

Fonte: Senado Federal – Atividade Legislativa

Observação: (*) Duas emendas apresentadas por parlamentares do PSDB tratavam também da composição da Câmara de Educação Básica. Seu tema central, porém, era relativo às atribuições dessa câmara, no tocante à educação especial.

A leitura da tabela informa que a grande maioria das emendas (71 em 90, isto é, 79%) concentrou-se nos dispositivos relativos ao Conselho Nacional de Educação. Dessas, mais de dois terços foram apresentadas por parlamentares de partidos ligados à base do governo (PSDB e PPB), embora também tenha sido considerável o número de emendas (15) oferecidas por parlamentares da oposição (13 do PC do B, uma do PDT e uma do PT). No conjunto das emendas sobre esse tema, predominaram as alterações a dispositivos relativos à escolha e nomeação de membros do conselho. Esses dados não chegam a surpreender, dada a relevância das atribuições do colegiado no que diz respeito à autorização, reconhecimento e

credenciamento de cursos e instituições e considerados os interesses de segmentos organizados da educação de se ver representados no órgão que delibera sobre tais assuntos. Ou ainda, em sentido contrário, os propósitos de reduzir, no âmbito do conselho, o poder de pressão ou influência de grupos, especialmente os ligados à iniciativa privada em educação.

Muito poderia ser dito sobre as emendas voltadas para o Conselho Nacional de Educação. O foco deste estudo, porém, está voltado para o outro tema, o da avaliação da educação superior. Embora o número de emendas sobre esse assunto tenha sido bem mais reduzido, elas traduziram, na verdade, o principal ponto de debate no Congresso sobre a Medida Provisória. Das 19 emendas sobre a avaliação proposta, oito tinham o objetivo de suprimir o Exame Nacional de Cursos (o “Provão”, como veio a ser conhecido). Dessas, seis foram assinadas por parlamentares da oposição. Das outras duas, uma por deputado do PPB e outra, do PSDB. Enquanto esta última não criticava o mérito do procedimento de avaliação, mas sua presença na Medida Provisória que tratava do Conselho Nacional de Educação, as demais, especialmente as de parlamentares opositores, faziam sérias restrições ao próprio procedimento, considerando-o inadequado como instrumento de avaliação da educação superior. Nesse sentido, ressalta o fato de que parlamentares de três partidos da oposição (PT, PDT e PC do B), foram responsáveis por mais da metade (11) das emendas apresentadas (19) sobre o tema da avaliação.

6.2.1 O projeto de lei de conversão do relator

No próprio dia 9 de novembro, o relator, Deputado Paes Landim (PFL – PI), apresentou seu parecer perante a comissão mista. Não tendo sido apreciado por esse colegiado, foi levado ao exame do Plenário do Congresso Nacional na sessão de 22 de novembro. A apresentação de recurso apresentado pelo PDT e pelo PT, contrário à admissibilidade da Medida Provisória, embora rejeitado, protelou por um dia a discussão e votação do parecer.

O projeto de lei de conversão oferecido pelo relator promovia alterações pontuais no texto original da Medida Provisória, não obstante se referisse à aprovação integral de 16 e parcial de 31 emendas. Nas disposições referentes ao Conselho Nacional de Educação, acrescentou a previsão de uma conferência nacional de educação, com vistas à elaboração do plano nacional de educação; estabeleceu o número e a periodicidade das reuniões do conselho

pleno e de suas câmaras; alterou a composição das câmaras, reduzindo o número de membros natos, representantes de setores do MEC; reduziu para a metade dos membros aqueles indicados a partir de consulta a entidades da sociedade civil, explicitando, para estas, a presença de instituições públicas e privadas e a representação de entidades de dirigentes de instituições de ensino; modificou a duração do mandato de metade dos membros, na primeira composição do conselho; passou a permitir uma recondução dos Presidentes das Câmaras; acrescentou a educação especial entre as matérias de competência da Câmara de Educação Básica; ampliou para todos os cursos de graduação a competência da Câmara de Educação Superior para deliberar sobre suas diretrizes curriculares (a Medida Provisória referia-se apenas aos cursos relacionados a profissões regulamentadas em lei); substituiu o termo “pareceres” por “relatórios” do MEC sobre reconhecimento de cursos; submeteu também à homologação do Ministro as deliberações do conselho pleno, além das adotadas pelas suas câmaras; e dispôs sobre a análise, pelo novo conselho, dos processos que se encontravam em andamento no extinto Conselho Federal de Educação.

As disposições referentes à avaliação da educação superior permaneceram praticamente inalteradas. O projeto de lei de conversão passou a referir-se à divulgação anual, pelo MEC, do resultado das avaliações e não apenas dos exames nacionais; propôs a responsabilização do agente que promovesse a divulgação dos resultados dos exames com finalidade diversa da prevista no texto legal; suprimiu os termos “da qualidade” na expressão “avaliação dos cursos de graduação”; e, para as ações do MEC orientadas pelos resultados da avaliação para a melhoria da qualidade do ensino, substituiu o termo “inclusive” por “principalmente” com vistas à elevação da qualificação dos docentes.

Em resumo, as mudanças propostas pelo relator não alteraram substantivamente o conteúdo da Medida Provisória, no que diz respeito à avaliação da educação superior, cujo modelo ficou preservado no texto do projeto de lei de conversão.

Foi esse exatamente o ponto de maior polêmica na discussão ocorrida na sessão do Congresso Nacional do dia 23 de novembro de 1995. Contrárias à proposta de avaliação apresentada pelo Poder Executivo e endossada pelo relator, assim se pronunciaram algumas lideranças da oposição⁷⁸:

Trata-se de um instrumento autoritário, arbitrário, que é o estabelecimento de um exame nacional, um segundo vestibular, para punir e penalizar os estudantes brasileiros, que não foram ouvidos. [...] Se os Srs. Congressistas não houveram por bem apreciar esta MP, que hoje tem o número 1.159 e já está na sua 14ª edição, é porque não querem apreciá-la, não pelo Conselho Nacional de Educação, mas pelo estabelecimento de um exame ao final do 3º Grau.

⁷⁸ Os pronunciamentos a seguir referidos encontram-se no Diário do Congresso Nacional, de 24 de novembro de 1995, p. 05831 e seguintes.

[...] não podemos conceber um exame nacional com uma única média para todo o País, de norte a sul, com as desigualdades que existem entre as escolas públicas e privadas, com as desigualdades sociais e regionais. [...] surge a questão ética: se o Governo tem a informação de que o aluno não está preparado para o exercício do mercado de trabalho, ele pode, a partir desse instrumento, sonegar essa informação à sociedade? [...] Se a sociedade está querendo acabar com o vestibular de entrada, seremos nós que vamos criar mais um vestibular de saída? (Deputado Sérgio Carneiro – PDT – BA).

Mas percebo que o lobby – no sentido mais corriqueiro da palavra, não pejorativo – das escolas particulares é muito poderoso nesta Casa e no País. Esse lobby não está contra esse dispositivo, mas a favor. [...] Porque a avaliação que deveria ser do material, do equipamento, do currículo dos professores, acaba recaindo sobre o aluno. (Deputado Miro Teixeira – PDT – RJ).

Na mesma direção manifestou-se a representação do PC do B:

E nenhuma é tão abusiva em relação aos poderes desta Casa quanto a Medida Provisória nº 1.159, que trata do Conselho Nacional de Educação e do exame no final de curso, não no que se refere ao Conselho Nacional de Educação, mas no que toca ao exame no final de curso. (...) será que a avaliação das instituições, das universidades, das faculdades pode ser feita priorizando-se apenas um exame no final do curso? Logicamente que não. (...) É no mínimo simplista a proposta do Ministro da Educação. (...) não somos contra a existência de avaliação dos estudantes, desde que num contexto em que seja avaliada toda a universidade. (Deputado Lindberg Farias – PC do B – RJ).

A essas manifestações, juntou-se a do PT:

(...) por que o Governo insiste em legislar sobre educação, que é um processo contínuo, permanente, negociado e conciliado, através de medidas provisórias? (...) Somos favoráveis à mudança do Conselho Nacional de Educação, mas por que introduzir uma avaliação do alunado? (...) Por que insistir em tratar um processo de avaliação do alunado, enquanto não se avalia a escola, principalmente as escolas particulares, que se transformaram no Brasil num centro de lucro extensivo? (...) na verdade, como já temos cursinho para entrar na universidade, vamos ter cursinho para sair dela, favorecendo a privatização do ensino, desqualificando o aluno formado, estabelecendo sobre os alunos uma marca definitiva em que aquele que tem nota baixa, mesmo sendo uma nota secreta, vai ser retirado do mercado de trabalho, que já está exíguo. (Deputado Pedro Wilson – PT – GO).

Do lado dos partidos de apoio ao Presidente da República, colheram-se os seguintes trechos de pronunciamentos:

[...] esta medida provisória, embora polêmica por parte da Oposição, foi exaustivamente negociada, discutida aqui no Congresso Nacional, S. Ex^a o Ministro Paulo Renato Souza cedeu, negociou, transigiu e aceitou, finalmente, em comum acordo com a maioria desta Casa, esse texto que ora nos é apresentado. [...] Vamos votar essa matéria. Ela está tramitando na Casa há muito tempo. É importante darmos prosseguimento a essa medida provisória, porque é fundamental para a educação brasileira. Ela é ousada e promove mudanças. É o que todos queremos. (Deputado Luiz Carlos Hauly – PSDB – PR).

O Ministro da Educação faz a avaliação dos cursos e da instituição. É evidente que S. Ex^a, ao fazer essa avaliação, não pode jamais extrair o aluno, porque não existe entidade nem curso sem alunos. (Deputado Gerson Peres – PPB – PA)

Não estou tranqüilo, como penso que o Ministro da Educação que quer tentar esse processo – também não tem certeza de que isso irá satisfazer e alcançar os fins que pretende. [...] esta medida será uma tentativa, que considero das mais preocupantes, porém interessantes, para verificarmos o caminho que iremos trilhar. Esta Casa não poderá dizer que o que está no ensino de 3º Grau é algo que queremos validar com a nossa falta de tentativa de modificar o que aí está. (Deputado Elias Abrahão – PMDB – PR).

Nada mais curial, óbvio e razoável que o maior Poder do Brasil, em matéria de educação, possa zelar pela qualidade de ensino, mediante procedimentos e critérios abrangentes, que estão especificados, literal e gramaticalmente, no projeto de lei de conversão que nos é dado examinar. [...] Dentre esses critérios de avaliação, apenas um está aqui delineado, que é o tal exame que destronará, de forma indireta, a qualidade do ensino recebido pelo educando, através de um exame, que poderá ocorrer no último período do ano. Não temos o direito de negar ao Ministro de Estado da Educação, seja ele qual for, de que partido for, a que legenda

partidária estiver filiado, a capacidade de implementar as mudanças que julgar necessárias. Que cidadãos estaremos criando para este País, se não exercitarmos o dever de cobrar do aluno um mínimo de conhecimentos sobre a matéria? (Deputado Ayrton Xerez – PSDB – RJ).

Embora o cenário favorável à aprovação em Plenário do parecer do Relator estivesse praticamente delineado, os partidos de oposição fizeram uso de instrumento regimental, na busca de alongar a votação, apresentando treze requerimentos de destaque para votação em separado de diversas emendas, na sua maioria relacionadas com os dispositivos sobre a avaliação da educação superior e o exame nacional de cursos. Tais requerimentos, contudo, foram rejeitados, em globo, por votação simbólica, sem que as lideranças da oposição tenham solicitado sua votação nominal. Um comportamento do tipo “position taking”, sem efetiva pretensão de modificar o conteúdo da matéria em votação.

O projeto de lei de conversão foi então votado na Câmara dos Deputados, com o resultado apresentado na Tabela 6.2.

Tabela 6.2

Resultado da votação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 1.159, de 1995, por partido político

Partido Político	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	TOTAL
PFL	64	-	-	64
PL	9	-	-	-
PMDB	66*	12	1	79
PMN	1	1	-	1
PPB	50	7	1	58
PPS	-	1	-	1
PSC	1	-	-	1
PSD	2	-	-	2
PSDB	55	-	3	58
PSL	1	-	-	-
PTB	20	-	1	21
PC do B	-	9	-	9
PDT	2	18	1	21
PSB	3	6	-	9
PT	-	43	-	-
S/ PARTIDO	3	-	-	3
TOTAL	277	97	7	381
(%)	(73%)	(25%)	(2%)	(100%)

Fonte: Diário do Congresso Nacional.

Observação: (*) Já realocado o voto de um parlamentar do PMDB que, oralmente, corrigiu seu voto de “Não” para “Sim”.

Com um quorum de votação correspondente a 74% dos 513 deputados, a vitória da situação foi significativa: 73% dos votos computados. De modo geral, as defecções foram residuais, em relação à orientação dada pelas lideranças das bancadas.

No Senado, a matéria foi aprovada por votação simbólica, com o registro oral de cinco votos contrários (três senadores do PT e dois do PDT). Encaminhado à Presidência da República, o projeto de lei de conversão foi sancionado como a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, com a aposição de veto ao dispositivo que tratava da convocação da conferência nacional de educação com vistas à elaboração do plano nacional de educação. O Poder Executivo, desse modo, passou a dispor de instrumento legal para implementar o modelo de avaliação da educação superior por ele concebido, integralmente aprovado pelo Poder Legislativo.

Quanto a essa lei, os partidos políticos da oposição não fizeram uso do caminho judicial para buscar desfazer a derrota na arena legislativa. A única Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada junto ao Supremo Tribunal Federal (ADI nº 1.397, de 1996) foi de autoria da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (particulares) – CONFENEN, sobre as competências da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação para autorização e reconhecimento de cursos e para credenciamento de instituições. O STF negou medida liminar em 1997 e declarou a improcedência da ação em 2002.

6.3 A segunda grande mudança: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)

A mudança de governo, em 2003, acentuou o debate sobre a avaliação da educação superior. Já no início desse ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP, do Ministério da Educação, promoveu seminário⁷⁹, durante o qual toda a sistemática de avaliação desenvolvida nos últimos anos, em especial o Exame Nacional de Cursos, foi alvo de acirradas críticas. Ao final do encontro, tinha-se a impressão de que tudo seria modificado.

Passados esses debates, a principal providência então adotada pelo Ministério foi prudente: a constituição de uma comissão, no âmbito da Secretaria da Educação Superior, para elaborar uma nova proposta de avaliação para esse nível de educação. Foi instituída

⁷⁹ Trata-se do seminário “Avaliar: para quê? Avaliando as políticas de avaliação educacional”, promovido pelo INEP, em abril de 2003, na Academia de Tênis, em Brasília – DF.

assim a Comissão Especial de Avaliação que, em setembro de 2003, apresentou o resultado de seu trabalho, após inúmeras audiências públicas e análise de sugestões advindas de diversas instituições interessadas.

A proposta da comissão foi a de um sistema abrangente, integrando auto-avaliação e avaliação externa, avaliação institucional e avaliação de cursos, periodicamente realizadas, incluída aqui a avaliação de desempenho dos estudantes em exames. Uma proposta elaborada em bases bastante semelhantes ao que ocorre em outros países e fundamentada nas diretrizes gerais já estabelecidas na legislação brasileira. Ela aproveitava, inclusive, instrumentos já existentes, como os da avaliação das condições de ensino (ACE), embora lhes sugerisse alguns aperfeiçoamentos. Era original, pois reunia em um sistema integrado, diferentes processos e instrumentos de avaliação. A proposta da comissão pode ser percebida mais como uma evolução do que com um rompimento com o quadro geral da avaliação estabelecido no referencial legal da educação superior brasileira.

Pretendia, contudo, marcar uma mudança de direção. Pela sua abrangência e integração, rompendo com a estratégia da fragmentação, e relevo dado à avaliação interna, alterava a lógica do processo, que deixava de ser simplesmente uma verificação verticalmente realizada (do MEC para as instituições e cursos), para ser uma avaliação dialógica e pedagógica (que parte da instituição e a ela retorna, em um processo que passa pela ação mediadora e reguladora do Poder Público). De todo modo, pode-se dizer que este seria necessariamente o rumo a ser seguido pela implantação gradual do todo o processo de avaliação da educação superior no País, a exemplo do que já ocorre em países que, de longa data, mantêm sistemas consistentes de avaliação.

A proposta da comissão foi duramente criticada por alguns. O ponto real de embate parece ter sido a substituição do Exame Nacional de Cursos pelo P.A.I.D.E.I.A. – Processo de Avaliação Integrada do Desenvolvimento Educacional e da Inovação da Área. Este foi apontado, pelos seus críticos, como excessivamente generalista, não adentrando nas particularidades características da formação específica oferecida em cada curso. Também foi objeto de restrições a previsão de sua aplicação em períodos plurianuais e por amostra de estudantes em todos os cursos.

De todo modo, é possível afirmar que não parece ter havido dissenso significativo com respeito à validade de um instrumento de avaliação que informasse quanto os alunos da graduação aprenderam ou deixaram de aprender ao final de seus cursos. Desde que esta medida do nível de resultados de aprendizagem obtidos fosse considerada e tratada como um indicador, dentre outros, para a avaliação da qualidade dos cursos e sua melhoria, onde ela

não se encontrasse satisfatória.

Com relação à periodicidade, a comissão admitiu que esta “medida de qualidade” não requereria a realização dos exames todos os anos. Um argumento importante era o de que um ano nem sempre seria um período suficiente para implementar medidas significativas que permitissem perceber mudanças. Além disso, a realização anual do exame para todos os alunos, de todos os cursos/habilitações, na forma como então aplicada, parecia tornar-se inviável, pela sua multiplicidade, diversidade e quantidade, em constante crescimento. E mais: tornava-se impossível sua efetiva integração, no espaço de um ano, com a avaliação das condições de ensino, em especial para os cursos cujos alunos apresentassem desempenho inferior nos exames. Enfim, para se ter uma avaliação dos cursos, que produzisse impacto e gerasse ações de melhoria pelas instituições ou mesmo de controle por parte do Poder Público, não parecia indispensável um exame anual.

A comissão propôs então a manutenção de um exame que iria se realizar de dois em dois anos, para as diferentes formações, consideradas dentro das grandes áreas do conhecimento em que se inserem. Observe-se que tal exame deveria adentrar necessariamente em questões específicas das diferentes formações profissionais oferecidas nos cursos superiores. A proposta, ainda que não completamente detalhada, buscava contemplar, além do domínio de conteúdos e da aquisição de habilidades e competências, indicadores de significado da aprendizagem para os estudantes e de inovação, isto é, de dinâmica permanente e renovadora no ensino. É possível afirmar que a evolução dos exames nacionais aplicados nos últimos anos, juntamente com os questionários respondidos pelos estudantes, já apontavam nesta direção. Além disso, propôs-se a aplicação dos exames para alunos em meio e ao fim de curso. Uma noção de processo/resultado que, em princípio, deveria permitir aos cursos fazer correções de rumo ao longo da trajetória de seus estudantes e não apenas depois que eles já tivessem concluído seus estudos.

A comissão considerou ainda que, para aferir o nível de aprendizagem em um dado curso, não seria preciso submeter todos os estudantes a um exame, embora para os objetivos nacionais pretendidos, todos os cursos devessem participar obrigatoriamente do processo. Uma amostra aleatória de estudantes, representativa de cada curso, poderia apresentar resultados igualmente consistentes, se o objetivo era efetivamente saber o que acontecia no curso e não o que ocorria com cada aluno. Esta possibilidade técnica, conjugada com a realização dos exames com períodos bienais ou ainda mais dilatados, implicava a alteração da Lei nº 9.131/95, que condicionava a obtenção do diploma à realização do exame pelo estudante. Se a periodicidade de realização dos exames passasse a ser plurianual, para cada

área/curso, colocá-la como requisito para obtenção do diploma tornava-se impraticável. É verdade que esta alteração acabava com o único elemento de força que obrigava os estudantes a comparecer ao local do exame, ainda que fosse para devolvê-lo em branco, como no caso dos boicotes verificados. O desafio colocado seria então o de garantir a seriedade e adequação técnica na seleção das amostras em cada curso e a adesão dos estudantes selecionados.

Esse sistema de avaliação estava concebido como base para os processos de regulação e supervisão da educação superior. Encerrado o ciclo de avaliação de cada instituição e/ou curso, seus resultados seriam encaminhados aos órgãos oficiais competentes para os necessários encaminhamentos com relação à autorização, reconhecimento, credenciamento ou a respectiva renovação. Previa-se inclusive que os sistemas estaduais, na parte relativa à avaliação, pudessem fazer sua adesão ao SINAES, sendo seus resultados então encaminhados à consideração dos respectivos órgãos normativos para os processos legais.

Entregue ao Ministro da Educação e levada a público, a proposta da comissão foi objeto de discussões e análises críticas por parte de várias associações relacionadas às instituições de educação superior. A primeira proposta oficial do Ministério da Educação, contudo, foi bastante diferente.

6.3.1 A primeira proposta do Ministério da Educação

Apresentada preliminarmente pelo então Ministro da Educação, Senador Cristovam Buarque, em audiência pública na Comissão de Educação do Senado Federal, no dia 2 de dezembro de 2003, a proposta intitulava-se Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior – SINAPES. Sua principal característica era a criação de um Índice de Desenvolvimento do Ensino Superior – IDES, composto de indicadores de qualidade relativos a quatro elementos: corpo docente (perfil, dedicação e produção), desempenho dos alunos (exame) e dos cursos (avaliação das condições de ensino), capacidade institucional (basicamente infra-estrutura) e responsabilidade social (compromissos com a sociedade e respectivas realizações).

A leitura dos documentos então divulgados, extremamente sintéticos, revela o aproveitamento de alguns poucos elementos da proposta original do SINAES, mas com um resultado que certamente não se encontrava presente nesta última: a construção de um índice, que permitiria a formação de um *ranking* oficial das instituições.

Para o Ministro, a proposta não significava uma ruptura com a sistemática de avaliação implementada pelo governo anterior e com outras experiências avaliativas já realizadas, mas uma evolução. Assim se expressou o Ministro, após expor o conteúdo da nova sistemática que ainda viria a ser submetida à apreciação do Congresso Nacional:

Essa é a nossa proposta, que consideramos de uma nova geração. Não a consideramos uma ruptura. Não queremos dizer que é algo totalmente novo. Não! É um salto, um avanço, uma nova geração na maneira de olhar, avaliar e orientar as instituições de ensino no Brasil (...).⁸⁰

O Ministro afirmou ainda que, em breve, o Congresso Nacional receberia projeto de lei sobre a matéria. Solicitou que ele fosse rapidamente apreciado, para que a nova sistemática pudesse ser implantada ainda em 2004.

O único documento legal sobre o SINAPES, contudo, nem mesmo esse conteúdo deixou perceber. O Poder Executivo optou por um instrumento legislativo distinto do anunciado, editando a Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. Esta tratou quase que exclusivamente da burocracia da avaliação (comissões, composição, atribuições, compromissos e formas de divulgação) e deixou de dispor sobre o sistema, sua conceituação, seus principais elementos, referenciais e marcas metodológicas. E mais: revogou o que já existia, em especial o Exame Nacional de Cursos, sem estabelecer, em lei, o que ficaria no lugar. Previa-se que toda a parte substantiva do sistema de avaliação viesse a ser definida em sua regulamentação, por portaria ministerial, o que representaria um contexto mais frágil para sua institucionalização.

O SINAPES, porém, teve vida curta. Em fins de janeiro, houve substituição do Ministro da Educação, cargo que passou a ser ocupado por Tarso Genro. A discussão da Medida Provisória no Congresso Nacional mudou de rumo. Articuladamente com o próprio Poder Executivo, chegou-se a um projeto de lei de conversão e afinal à aprovação e sanção da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que guardou pouquíssima relação com a medida original e retomou, em grande parte, as propostas iniciais do SINAES. Este processo é analisado a seguir.

⁸⁰ Notas taquigráficas anexas à Ata da 49ª Reunião Extraordinária da Comissão de Educação da 1ª Sessão Legislativa/Ordinária da 52ª Legislatura, realizada em 2 de dezembro de 2003, disponível em <http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CE/Atas/20031202EX049.pdf>

6.3.2 A Medida Provisória nº 147, de 2003

Em 16 de dezembro de 2003, o Poder Executivo apresentou a Medida Provisória nº 147 ao Congresso Nacional. Constava ela de 16 artigos. Nos arts. 1º a 3º, instituía o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES), com suas finalidades e seus objetivos, sob a responsabilidade do Ministério da Educação e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP). Os arts. 4º a 9º dispunham sobre a Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (CONAV) e a Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (CONAPES), suas atribuições, seus membros e normas gerais de funcionamento. O art. 10 conferia ao Ministério da Educação a competência para regulamentar os procedimentos de avaliação. O art. 11 tratava da divulgação dos resultados, pelo MEC. O art. 12 referia-se às conseqüências da avaliação com resultados insatisfatórios ou regulares. O art. 13 determinava a criação de comissões próprias de avaliação em todas as instituições de educação superior, com suas responsabilidades. O art. 14 dispunha sobre a responsabilidade civil, penal e administrativa do agente em caso de falseamento, omissão ou distorção de informações fornecidas ao sistema de avaliação. Os dois artigos finais voltavam-se para a vigência da Medida Provisória e para a revogação dos dispositivos da Lei nº 9.131, de 1995, que havia instituído o sistema anterior de avaliação, inclusive o Exame Nacional de Cursos, o Provão. Este deixava assim de existir.

A essa Medida Provisória, foram apresentadas 42 emendas, todas de autoria de parlamentares integrantes de partidos da oposição (34 emendas do PSDB e oito do PFL). O perfil temático dessas emendas encontra-se na Tabela 6.3.

Tabela 6.3

Emendas apresentadas à Medida Provisória nº 147, de 2003, por tema e partido político do signatário

Assunto	PFL	PSDB	Total
Objetivos da avaliação	1	-	1
Dimensões para avaliação	-	6	6
Participação dos segmentos institucionais na avaliação	-	2	2
Composição e indicação das comissões	2	7	9
Atribuições das comissões e relação com o CNE	-	6	6
Avaliação gradativa de todos os cursos de graduação	1	-	1
Conseqüências de resultados insatisfatórios	-	6	6
Restabelecimento do Provão	2*	4	6
Divulgação dos resultados	1	3	4
Procedimentos de avaliação regulamentados em lei	1	-	1
Total	8	34	42

Fonte: SILEG/Câmara dos Deputados

Observação: (*) Uma mesma emenda assinada por parlamentar do PFL tratava de três temas: composição de comissões, avaliação gradativa de cursos e restabelecimento do provão. Na tabela, ela se encontra registrada no tema mais significativo, o restabelecimento do provão.

A Medida Provisória não provocou reações nos partidos da base do governo. Mesmo as emendas, todas apresentadas pela oposição, ativeram-se majoritariamente a questões que não alteravam substantivamente a proposta apresentada pelo Poder Executivo. Do total de 42 emendas, apenas seis propuseram maior detalhamento conceitual, sugerindo dimensões a ser consideradas na avaliação. Seis pretenderam restabelecer, direta ou indiretamente, o Exame Nacional de Cursos, o Provão, revogado pelo art. 16 do diploma legal em questão.

Na realidade, não houve muito debate, no Poder Legislativo, sobre esta Medida Provisória. No entanto, trata-se de um caso “sui generis”, pois raramente uma proposição encaminhada pelo Poder Executivo foi tão radicalmente modificada no âmbito do Congresso Nacional e a partir de ampla negociação com aquele Poder.

De fato, em fins de janeiro, como já mencionado, o Senador Cristovam Buarque foi substituído por Tarso Genro como Ministro da Educação. Nesse mesmo tempo, a relatoria da Medida Provisória, na Câmara dos Deputados, foi entregue ao Deputado Dr. Evilásio (PSB – SP) que, em diversas ocasiões, participou de reuniões com a equipe ministerial. Desta, faziam parte alguns membros da comissão que, em 2003, desenvolveu a proposta do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O relator, por sua vez, foi assessorado por servidor da Câmara que também havia integrado essa comissão.

O projeto de lei de conversão apresentado pelo relator ao Plenário da Câmara dos Deputados, na sessão do dia 3 de março de 2003, resultou de amplo consenso com as novas

posições do Ministério da Educação e guardou pouca relação com o texto original da Medida Provisória.

Em seu art. 1º, era mais detalhado com relação às finalidades do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). No art. 2º, além de apresentar as principais características do sistema, explicitava sua relação com os procedimentos de regulação da educação superior. No art. 3º, tratava da avaliação das instituições, listando onze dimensões a ser consideradas na avaliação, previa a auto-avaliação, a avaliação externa e a expressão dos resultados em uma escala conceitual de cinco níveis. O art. 4º dispunha sobre a avaliação dos cursos de graduação, as dimensões a ser contempladas e a aplicação de escala conceitual similar para seus resultados. O art. 5º tratava da avaliação do desempenho dos estudantes, por meio de um exame nacional, com aplicação trienal para os alunos do primeiro e último ano de cada curso, admitidos procedimentos amostrais para seleção dos estudantes. O exame era tratado como componente curricular obrigatório. Seus resultados também deveriam ser expressos em escala conceitual de cinco níveis. Os arts. 6º e 7º versavam sobre a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), coordenadora dos processos de avaliação. O art. 8º atribuía ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” – INEP, a responsabilidade pela realização das avaliações. O art. 9º tratava da divulgação dos resultados pelo MEC. O art. 10 referia-se às conseqüências dos resultados insatisfatórios. O art. 11 voltava-se para as comissões próprias de avaliação nas instituições. O art. 12 previa as sanções pela prestação inadequada de informações ao sistema. Os artigos finais dispunham sobre procedimentos operacionais de instalação do sistema e das cláusulas de vigência e de revogação das normas legais do sistema de avaliação até então vigente. As características básicas desse sistema, contudo, permaneciam presentes nas novas normas propostas, fundamentadas em três eixos: avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.

O projeto de lei de conversão foi saudado, no Plenário, por parlamentares de diferentes partidos, da situação e da oposição, evidenciando o alcance, na Câmara dos Deputados, de um consenso apreciável com relação à matéria. Do lado da base de apoio ao Poder Executivo, colheram-se, por exemplo, os seguintes pronunciamentos⁸¹:

[...] Todos nós reconhecemos a iniciativa contida no Exame Nacional de Cursos como inovadora. Ela mereceria, mais cedo ou mais tarde, instrumentos adequados para que não nos cingíssemos a um instrumento de medida como uma prova ser transformado em instrumento de avaliação. [...] quero congratular-me com o Relator, Dr. Evilásio. [...] S. Exª de maneira democrática ouviu os autores das emendas e apresentou um projeto de lei de conversão

⁸¹ Os trechos de pronunciamentos a seguir apresentados podem ser encontrados no Diário da Câmara dos Deputados de 04/03/2004, p. 07813 e seguintes.

extremamente importante, para que definitivamente a avaliação das instituições do ensino superior não seja restringida a uma prova, deixando descobertas outras variáveis que interferem na qualidade da instituição [...]. Destaco ainda o compromisso na avaliação dos cursos, de incluir o exame nacional de avaliação de desempenho dos estudantes como um componente curricular obrigatório. (Deputado Paulo Rubem Santiago – PT – PE).

Inicialmente desejo cumprimentar nosso colega de bancada, Deputado Dr. Evilásio, que soube ouvir – como desejávamos – o Governo e sintetizou em seu relatório praticamente quase todas as emendas que alteravam em 90% a idéia original proposta pelo Governo, tornando esse modelo moderno, um sistema de avaliação global, com várias dimensões. (Deputado Beto Albuquerque – PSB – RS).

Do lado da oposição, vejam-se os seguintes trechos de pronunciamento:

O programa de avaliação é muito bom, Deputado Dr. Evilásio. Parabéns, fez-se uma melhora. Mas ele já existia, e isso tem de ficar claro, e era de autoria do PSDB. Está se dando um salto na experiência. Não temos só críticas. As emendas do partido, dos Deputados Professora Raquel Teixeira, Lobbe Neto e tantos outros, colaboraram para o aprimoramento do texto. (Deputado Luiz Carlos Hauly – PSDB – SP).

O PSDB, naturalmente, posiciona-se contra o texto da medida provisória conforme encaminhada pelo Executivo, porque muda um sistema que estava em vigor por uma carta de intenção, por um cheque em branco que se dava ao Ministro da Educação para definir critérios. Ao fazer um PL de Conversão, o Deputado Dr. Evilásio, do PSB, fez um trabalho fantástico, pois acomodou as emendas. Só o PSDB apresentou quase 30 emendas e, de certa forma, todas foram acolhidas nesse projeto de conversão. Ao invés de um texto como o original [...] hoje temos um texto que cria blocos de avaliação [...] avaliação institucional, avaliação de cursos e avaliação de desempenho do estudante, o antigo Provão, que se chamava Exame Nacional de Cursos. Ele agora muda de nome, passa a se chamar ENADE – Exame Nacional do Desempenho do Estudante, mas volta a ser obrigatório, volta a ser um elemento importante. (Deputada Professora Raquel Teixeira – PSDB – GO).

A discussão do projeto de lei de conversão não foi muito longa, sendo logo aprovado, simbolicamente, requerimento para seu encerramento. A votação da admissibilidade e do mérito da matéria também foi simbólica, com a manifestação de apenas dois votos contrários, dos Deputados Luciana Genro e Babá, ambos à época sem partido.

6.4 Conclusões do estudo de caso

A análise do caso da legislação relativa à avaliação da educação superior revelou um processo diferente do observado nos estudos de caso anteriores. As conclusões a que se pode chegar, contudo, são semelhantes.

Os dois Presidentes da República lançaram mão do recurso de Medidas Provisórias para encaminhar ao Congresso Nacional suas propostas que, no presente caso, não foram objeto de discussão tão ampla como no caso do financiamento, como demonstra a ausência de audiências públicas para manifestação dos segmentos da sociedade civil interessados.

De todo modo, a tramitação e as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo

situam-no como espaço de negociação e de reformulação de projetos. Evidenciam sua competência em gerar novos textos, consistentes e coerentes, especialmente com relação à aprovação do SINAES, nesse caso em cooperação com a mudança de orientação com relação à matéria no próprio Poder Executivo. Contradizendo posições de que o Poder Legislativo tenderia a distorcer ou gerar inconsistências nos diplomas legislativos, parece ter ficado clara a possibilidade de produção, no âmbito do Congresso Nacional, de textos legais que equilibram os diversos interesses dos segmentos envolvidos.

No caso do SINAES, observou-se também a reação contrária do Poder Legislativo em delegar ao Poder Executivo poderes praticamente ilimitados para fixar as normas de política pública em matéria de avaliação da educação superior, como pretendia a Medida Provisória nº 147, de 2003. Essa Medida criava instituições no âmbito do Poder Executivo e a elas conferia as atribuições de estabelecer as regras da avaliação. É fato que o Ministro da Educação à época do envio da Medida Provisória declarou, em audiência pública no Senado Federal, compromisso com as linhas gerais constantes da proposta da Comissão do SINAES. O Poder Legislativo, contudo, já em consonância com o Ministro da Educação seguinte, optou pela inserção das regras e critérios de avaliação no projeto de lei de conversão afinal aprovado e mais adiante sancionado como a Lei nº 10.861, de 2004.

Afirmou-se também a tendência de prever, em lei, as normas gerais das políticas públicas, tornando-as mais estáveis e menos suscetíveis de alterações bruscas pela simples vontade dos governantes.

Houve também modificação de comportamento dos partidos políticos, de acordo com sua posição de situação ou oposição ao Poder Executivo. O contraste dos textos legais aprovados no governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva demonstra seqüência e aperfeiçoamento na sistemática de avaliação da educação superior. No segundo período, a nova situação, capitaneada pelo PT, terminou por assumir a mesma estrutura de política pública delineada no governo anterior, momento em que, como oposição, foi radicalmente contra um dos seus principais componentes (o “Provão”). Já o PSDB, agora na oposição, foi favorável às normas aprovadas em 2004, provavelmente nelas reconhecendo alguma continuidade nas propostas aprovadas no período em que era partido da situação. A maior evidência é a aprovação consensual na votação ocorrida nesse ano.

Novamente constatou-se que o Congresso Nacional não constituiu obstáculo à implantação de políticas públicas inovadoras, mas atuou colaborativamente com o Poder Executivo, assumindo, sobretudo no caso do SINAES, papel de efetiva contribuição. Os dados levantados demonstraram que o Poder Legislativo exerceu significativo papel de

intervenção na formulação das leis que regulam as políticas públicas educacionais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo enfocou o papel do Poder Legislativo na definição das políticas públicas educacionais. Contemplou o comportamento legislativo e suas determinações, particularmente no contexto da Câmara dos Deputados, no que diz respeito às definições normativas dessas políticas. A Câmara foi tomada como um espaço em que se moldam tais políticas, considerando, por um lado, as normas que regulam a atividade legislativa e, por outro, que a intervenção legislativa dos partidos e dos parlamentares individualmente obedece a motivações de diferentes ordens.

Adotou-se a premissa de que o comportamento legislativo se apresenta multifacetado, com dimensões que se revelam pelas três vertentes teóricas do enfoque da escolha racional, isto é, por análises distributivistas, partidárias e informacionais. O trabalho procurou identificar evidências de manifestações das diversas dimensões contempladas, separada ou diferentemente, por essas vertentes. Isto se fez pela verificação de como se deu o processo de formulação normativa da política pública educacional no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, considerando as iniciativas individuais dos parlamentares, sua relação com as respectivas vinculações partidárias e as interações com as propostas originárias do Poder Executivo, dentre outros fatores. Identificou-se, desse modo, o tipo de comportamento predominante ou, pelo menos, as condições que favoreceram um ou outro tipo de comportamento. As iniciativas parlamentares voltaram-se principalmente para políticas gerais com custos e benefícios difusos, sobretudo aquelas ligadas ao financiamento e à organização da educação. Fizeram-se também presentes, mas em escala bastante reduzida, propostas com custos difusos para a distribuição de benefícios localizados, como a de criação de escolas federais. Os dados confirmaram o que outros estudos já vinham demonstrando, no sentido de que os parlamentares, em suas iniciativas na área da educação, estiveram mais voltados para questões amplas de política pública do que para a satisfação de interesses particularistas ou paroquiais. (Figueiredo e Limongi, 1999; Lemos, 2001, 2004; e Ricci, 2003, 2004)

A vinculação partidária também se mostrou relevante para explicar a tramitação e a votação de projetos estruturantes e inovadores na política educacional, assim como contribuiu para compreender algumas diferenças no conteúdo das proposições de iniciativa dos parlamentares. Finalmente, observou-se que, em matérias estruturantes, como o financiamento da educação, por exemplo, a discussão de propostas de emenda à constituição, necessariamente realizada em espaços institucionais específicos, isto é, as comissões

especiais, foi preponderantemente conduzida por um núcleo básico de parlamentares que também integrava, em cada época, a comissão permanente de Educação e Cultura.

Os dados analisados evidenciaram intervenção significativa do Poder Legislativo na definição das políticas públicas educacionais, ainda que a iniciativa das proposições tenha tido origem, em grande parte, no Poder Executivo. Verificou-se que a iniciativa em si não pode ser tomada como representativa de todo o processo legislativo e do resultado que se transforma em norma jurídica. O grau de intervenção do Poder Legislativo na revisão de propostas de emenda constitucional, projetos e medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, por exemplo, foi bastante elevado. Este trabalho demonstrou que, mesmo não tendo exercido papel originário de concepção das políticas públicas inovadoras, o Poder Legislativo interveio significativamente na sua definição última, por meio dos mecanismos de emendamento e negociação. De modo recorrente, o conteúdo final das emendas constitucionais e das leis examinadas neste estudo, foi substancialmente distinto dos projetos originalmente encaminhados. O Congresso brasileiro não foi obstáculo à inovação em políticas educacionais estruturantes, mas agente colaborativo e participativo. Por outro lado, mostrou-se resistente à restrição de direitos sociais, na área educacional, assegurados na Constituição de 1988.

Observou-se que a quantidade de projetos apresentados pelos parlamentares foi expressiva, mesmo sabendo que a quase totalidade dessas proposições termina seu curso no arquivo. Ao longo do tempo, o número de projetos sobre matéria educacional tem crescido na mesma proporção em que se eleva o número total de proposições desse tipo apresentadas à Câmara dos Deputados. A discussão desse tema, no Capítulo 2, evidenciou que um número considerável de deputados que exerceram, no todo ou em parte, mandatos de 1995 a 2007, apresentou pelo menos um projeto de lei relacionado à educação. Esta é uma constatação relevante, considerando que se trata de um campo ou área em um vasto elenco de possibilidades de políticas públicas.

Os dados levantados mostraram assim que as políticas públicas educacionais constituem área de significativo interesse legislativo para os deputados. A proporção de proposições sobre o tema, no conjunto de iniciativas parlamentares, no período considerado, assinala o apelo social das questões educacionais e que a iniciativa legislativa individual nesse campo, embora com reduzidas chances de se transformar em norma jurídica, contribui para a formação de uma imagem positiva dos parlamentares junto ao público. A existência desses projetos, portanto, tem cumprido papel determinado no ambiente da política parlamentar. Esta constatação é verdadeira para partidos com bancadas grandes ou reduzidas e permaneceu

válida se o partido se encontrava na situação ou oposição ao Poder Executivo. Já quando se considera a dimensão político-ideológica, observou-se maior presença de iniciativas na área educacional entre os partidos de esquerda. Também quando se analisou o conteúdo específico de propostas de emenda à Constituição, na área de financiamento, revelou-se distinção entre os partidos de centro e de esquerda, de um lado e os de direita, de outro. Os primeiros voltaram-se mais para a educação básica pública e os de direita, para o financiamento privado da educação.

Ainda com relação a esses grandes temas, o comportamento legislativo dos deputados, na apresentação de iniciativas, não parece ter se diferenciado substantivamente, no âmbito do PSDB e do PT, conforme eles tenham trocado de posição em relação ao Poder Executivo. Examinando, contudo, o tema do financiamento da educação, os dados encontrados sugeriram a existência de alguma relação entre a posição do partido, como situação ou oposição, e o subgrupo temático dos projetos apresentados pelos parlamentares. De fato, quando o partido estava ocupando o Poder Executivo, verificou-se tendência à apresentação de maior proporção de projetos voltados para as políticas gerais de financiamento. Quando o partido se encontrava na oposição, o percentual dos projetos concernentes a políticas/instrumentos de atendimento a públicos específicos ou indivíduos foi preponderante. Essas iniciativas têm, em geral, maior impacto direto junto às pessoas, isto é, aos eleitores, conferindo maior visibilidade aos parlamentares. No caso das propostas de emenda à Constituição, constatou-se que, quando na situação, os dois partidos políticos tenderam a revelar vontade legislativa de intervenção na questão crucial das políticas educacionais, isto é, o seu financiamento. Quando na oposição, elevou-se a participação de iniciativas voltadas para normas gerais de organização da educação, relacionadas à afirmação de direitos difusos da cidadania e obrigações genéricas dos Poder Público. Isto, de certo modo, contraria uma expectativa de que os partidos, uma vez no governo, deixariam ao Poder Executivo a incumbência de definir as políticas mais estruturantes, como a do financiamento da educação.

Estudando as leis educacionais aprovadas de 1995 a junho de 2010, constatou-se que elas sofreram, durante a tramitação de seus projetos, intervenção significativa do Congresso Nacional. A sua distribuição temática não variou muito do período de governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva. Os dados indicaram que, durante todo o período, a agenda legislativa na área educacional foi repartida entre os dois Poderes e que as propostas do Presidente da República foram amplamente discutidas, negociadas e modificadas no âmbito do Congresso Nacional. Observou-se que o fato de os Presidentes recorrerem à utilização das Medidas Provisórias, embora impactando o tempo de tramitação

das matérias de seu interesse, não significou que eles tenham conseguido fazer aprovar suas propostas tais como originalmente apresentadas.

O exame genérico de todas as leis aprovadas no período e os estudos de caso realizados, aprofundando dois campos estruturais das políticas públicas educacionais (o financiamento da educação e a avaliação da educação superior), evidenciaram que, longe de representar modificações de superfície ou simples ajustes sem maiores repercussões, as alterações realizadas no âmbito do Poder Legislativo configuraram uma decisiva atuação desse Poder na formulação legal dessas políticas.

Governos diferentes, com suporte parlamentar diverso, promoveram radical mudança nos mecanismos de financiamento da educação pública, implantando procedimentos redistributivos de recursos e envolvendo o conjunto das três esferas da federação brasileira. Estas iniciativas constituíram inovação nas políticas públicas educacionais, estabelecendo um novo padrão de financiamento. Sua discussão e aprovação no Congresso Nacional revelaram uma atuação relevante do Poder Legislativo na definição de seus contornos legais.

Nos dois casos, o Poder Executivo viu o Poder Legislativo aprovar o conteúdo central de suas propostas de emenda à Constituição, mas com diferenças. No caso do FUNDEF, os dispositivos específicos foram aprovados praticamente como enviados ao Congresso, mas à custa da renúncia, por parte do Executivo, de uma série de reformas simultaneamente propostas para a educação superior e para a educação infantil. A base de apoio do Presidente da República alterou significativamente a PEC em outros assuntos que não especificamente o do FUNDEF, mas sem a participação relevante do partido do Presidente, o PSDB.

No caso do FUNDEB, a proposta de emenda constitucional se referia exclusivamente a ele. E foi amplamente modificada, com intensa atuação dos partidos de apoio ao Presidente, especialmente o próprio PT, que conta com uma expressiva bancada ligada aos interesses da educação pública. Além disso, decorridos dez anos de vigência do FUNDEF, certamente haviam amadurecido as posições dos governos dos entes federados e das entidades educacionais da sociedade civil com relação a esse modelo de financiamento da educação pública. Assim, se o FUNDEF propriamente dito quase não precisou ser negociado, o FUNDEB foi objeto de ampla negociação entre o Legislativo e o Executivo, tendo sido este último levado a concordar com mudanças importantes propostas pelos parlamentares, como a inclusão das creches e os valores da complementação da União, entre outras. Se a postura inicial era de fazer aprovar uma legislação que progressivamente desobrigasse a União de responsabilidades com relação à educação básica, o resultado afinal apontou na direção contrária. O único lance, nesse embate, em que o Legislativo não se impôs ao Executivo foi o

referente à proposta para dedução integral dos recursos do FUNDEB para o cálculo da receita líquida real dos entes federados.

Nas votações, confirmando os estudos de Figueiredo e Limongi (1996), os partidos foram disciplinados e coerentes com seu posicionamento na relação com o Poder Executivo. Houve, porém, um intenso processo de negociação entre os partidos e entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, revelado pelo exame de toda a tramitação das proposições consideradas.

Embora estudos de casos singulares não permitam generalizações, as conclusões das análises realizadas podem iluminar ou enriquecer as abordagens que aferem o poder de agenda na definição das políticas públicas pela quantidade de proposições aprovadas de acordo com a iniciativa ou o Poder de origem. É fato, no Brasil, que a ampla maioria das leis deriva de propostas apresentadas pelo Poder Executivo. Nos três estudos de caso em questão, todas as proposições foram apresentadas pelo Poder Executivo. No entanto, a ação transformadora do Congresso foi significativa em todos os projetos, ressaltando duas importantíssimas inversões de política, uma para cada período de governo. Alterou-se o projeto abrangente de reforma educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, ficando as mudanças praticamente restritas ao FUNDEF e a modificações indispensáveis à sua implantação, como a definição das responsabilidades prioritárias das instâncias da Federação. No caso do governo Luiz Inácio Lula da Silva, inverteu-se a direção da proposta de participação da União no financiamento da educação básica: de progressiva desobrigação para envolvimento contínuo e proporcional ao longo de todo o tempo de vigência do FUNDEB.

Tampouco parece suficiente examinar o número de emendas apresentadas, o número de emendas aproveitadas e a apresentação ou não de Substitutivo. Muitas mudanças podem ser meramente cosméticas. Uma única pode ser crucial. Desse modo, a análise consistente da atuação do Legislativo requer, além das quantificações mencionadas, um estudo de qualidade das alterações por ele promovidas.

Os resultados encontrados evidenciam que o Congresso Nacional, em uma questão central de políticas públicas educacionais, atuou decisivamente para implantar importante inovação na forma de financiamento da educação pública. As modificações introduzidas pelos parlamentares nas propostas apreciadas resultaram em textos legais consistentes. Estas constatações se contrapõem a posições, como a de Ames (2003), de que o Poder Legislativo, com excesso de *veto players*, seria avesso a mudanças significativas nas políticas públicas e que os múltiplos interesses dos parlamentares, de caráter paroquialista, resultariam em diplomas legislativos poucos consistentes.

Obtiveram-se conclusões similares às formuladas por Diniz (2005) no sentido de que o Poder Executivo e o Poder Legislativo atuaram colaborativamente, havendo concessões do primeiro e significativa intervenção do segundo, sem prejuízo da “governabilidade” e da introdução das mudanças mais relevantes apresentadas nas propostas apreciadas e aprovadas.

A conclusão mais importante é a de que, nas questões mais estruturantes de políticas públicas educacionais, normalmente submetidas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, a intervenção do Poder Legislativo foi expressiva, levando inclusive à aprovação de textos, em certos casos, com orientação diversa daquela originalmente pretendida pelo Poder Executivo. Os textos resultantes não expressaram um amontoado de emendas particularistas, mas refletiram uma ampla negociação em torno de linhas consensuais de política. Revelaram também que a alternância de partidos políticos no Poder Executivo não tem determinado ruptura nessas políticas, mas continuidade com aperfeiçoamento ou ampliação de abrangência.

A análise do caso da legislação relativa à avaliação da educação superior evidenciou um processo diferente do observado nos estudos de caso anteriores. As conclusões a que se chegou, contudo, foram semelhantes. A tramitação e as modificações introduzidas pelo Poder Legislativo situaram-no como espaço de negociação e de reformulação de projetos. Evidenciaram sua competência em gerar novos textos consistentes, especialmente com relação à aprovação do SINAES, nesse caso em cooperação com a mudança de orientação com relação à matéria no próprio Poder Executivo. Contradizendo posições de que o Poder Legislativo tenderia a distorcer ou gerar inconsistências nos diplomas legislativos, parece ter ficado clara a possibilidade de produção, no âmbito do Congresso Nacional, de textos legais que equilibram os diversos interesses dos segmentos envolvidos. No caso do SINAES, observou-se também a reação contrária do Poder Legislativo em delegar ao Poder Executivo poderes quase indiscriminados para fixar as normas de política pública em matéria de avaliação da educação superior. Afirmou-se assim a tendência de prever, em lei, as normas gerais das políticas públicas, tornando-as mais estáveis e menos suscetíveis de alterações bruscas pela simples vontade dos governantes. Novamente constatou-se que o Congresso Nacional não constituiu obstáculo à implantação de políticas públicas inovadoras, mas atuou colaborativamente com o Poder Executivo.

Finalmente, constatou-se que a posição das bancadas nas votações relativas a questões estruturantes da educação nacional se alterou, ao longo do tempo, em função de sua relação com o Poder Executivo (situação ou oposição). Isto se deu em benefício da continuidade e estabilidade das políticas públicas de financiamento da educação e de avaliação da educação

superior. De fato, os estudos de caso revelaram que o PT, uma vez na situação, assumiu propostas legislativas que integraram disposições sobre as quais havia se pronunciado contrariamente enquanto partido de oposição. Já o PSDB, provavelmente nelas reconhecendo alguma continuidade nas propostas aprovadas enquanto partido da situação, votou favoravelmente às proposições nos dois períodos de governo.

Enfim, dialogando com outros estudos relativos ao tema, resta dizer que estas conclusões reforçam os trabalhos que indicam a relevância da atuação do Poder Legislativo na definição das políticas públicas (Cruz, 2009, e Diniz, 2005); enriquecem as análises sobre o eventual controle do Poder Legislativo pelo Poder Executivo (Pereira e Mueller, 2000) ou o poder de agenda do Presidente da República (Amorim e Santos, 2003); reforçam o posicionamento universalista do Poder Legislativo nas grandes questões de políticas públicas (Lemos, 2001); confirmam a disciplina partidária nas votações (Figueiredo e Limongi, 1996, e Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003); evidenciam a atuação colaborativa e assertiva do Poder Legislativo com o Poder Executivo, sem prejuízo da governabilidade (Diniz, 2005); e contradizem, como já havia apontado Ricci (2003), as posições que afirmam ser o Poder Legislativo espaço impeditivo de implantação de políticas inovadoras e de que suas intervenções resultariam em proposições marcadas pelo predomínio de interesses particularistas (Mainwaring, 1999 e Ames, 2003).

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos. *PNE – Limites e desafios: uma avaliação necessária*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007. 229 p.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 409 p.

AMORIM NETO, Octávio, COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*. Princeton, n. 55, p. 550-578, jul. 2003.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros? *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698. 2003.

_____. A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação. In: WERNECK VIANNA, Luiz (org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 91-141.

ARNOLD, Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press, 1990. 282 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 13 set. 1996, p. 18109.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 dez. 2006, Seção 1, p. 3.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 25 nov. 1995, ed. extra.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 26 dez. 1996. Seção 1, p. 28442.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a

Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.159, de 26 de outubro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 out. 1995. Seção 1, p. 17014.

_____. Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003. Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2003. Seção 1, p. 2.

_____. Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Seção 1, p. 33.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 1995. Modifica o art. 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário da Câmara dos Deputados*. Poder Executivo, Brasília, DF, 24 out. 1995, p. 2601.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 415, de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário da Câmara dos Deputados*. Poder Executivo, Brasília, DF, 28 jun. 2005, p. 28892.

CAMERON, Charles M. *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 312 p.

CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global/Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2007.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*. Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./mai. 2006.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 222 p.

CASAGRANDE, Cássio Luiz. *Ministério Público e judicialização da política: cinco estudos de caso*. 2007, Tese (Doutorado em Sociologia) IUPERJ, Rio de Janeiro, 2007.

CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. IN: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Konrad Adenauer/ Editora UNESP, 2007. p. 143-82.

CRUZ, Márcia R. da. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Brasília, 2009, 120 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) IUPERJ/CEFOR, Brasília, 2009.

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-69. 2005.

DINIZ, Simone e PRAÇA, Sérgio. *Processo legislativo nas três esferas do sistema político brasileiro*. São Paulo, Relatório de Pesquisa, 2004.

FENNO Jr., Richard F. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown and Company, 1973. 302 p.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisas CEBRAP*. São Paulo, n.5. 1996.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999. 232 p.

FINER, Herman. The tasks and functions of the legislator. In: WAHLKE, John C. e EULAU, Heinz (ed.) *Legislative behavior: a reader in theory and research*. Illinois: The Free Press of Glencoe, 1959. p. 281-84.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos*. Campinas: Papyrus, 1994. 336 p.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 58, p. 193-223. 2003.

JONES, Charles. *The Presidency in a separated system*. Washington, D.C., The Brookings Institutions, 1994. 338 p.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Michigan: The University of Michigan Press, 1991. 328 p.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p.561-605. 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n. 52, p. 121-50. 2001.

LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*. Washington, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./aug. 1972.

MARTINS, Paulo de Sena. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 2009, 338 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAINWARING, Scott P. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999. 390 p.

MAYHEW, David R. *Congress: the electoral connection*. Yale: Yale University Press, 2004. 216 p.

MELLO, Ediruald. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de 1º Grau. *Em Aberto*. Brasília, n. 42, p.51-54, abr./jun. 1989.

MELLO, Ediruald e COSTA, Messias. Padrões mínimos de oportunidades educacionais. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 74, n. 176, p. 11-24. 1993.

NEUSTADT, Richard. *Presidential power: the politics of leadership*. New York, Wiley, 1960. 224 p. (disponível em <http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=6017565>)

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *O Papel do Poder Legislativo na Formulação das Políticas Educacionais*. 2005, 262 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-68. 2000.

PETERSON, Mark A. *Legislating together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1993. 360 p.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734. 2003.

RICCI, Paolo e LEMOS, Leany Lemos. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-30. 2004.

SANTOS, Fabiano G. M. Dinâmica congressual e regulação econômica: o caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 133-46. 1997.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003. 252 p.

SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. Positive theories of congressional institutions. In: SHEPSLE, Kenneth A. e WEINGAST, Barry R. (ed.). *Positive theories of congressional institutions*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1995. p. 5-35.

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

TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia e MOYA, Mauricio. A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 12, n. 34, p. 119-32. 1997.