

**Produção legal em educação
e relações entre os poderes
Executivo e Legislativo do
Maranhão entre 2003 e 2018**

Efraim Lopes Soares
Rosimar de Fátima Oliveira

Como citar este capítulo

SOARES, Efraim Lopes; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Produção legal em educação e relações entre os poderes Executivo e Legislativo do Maranhão entre 2003 e 2018. In: ARAÚJO, Eduardo Santos; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SILVA, Daniel Eveling da (Org.). *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático*. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024. p. 119-140.

6

Introdução

O presente estudo apresenta um dos resultados da pesquisa de doutorado, cujo objetivo foi analisar o papel da Assembleia Legislativa do estado do Maranhão (ALEMA) na formulação das políticas públicas de educação.

Este trabalho se ocupará em demarcar, especificamente, o padrão de relações entre os Poderes Executivo e Legislativo por meio dos Projetos de Leis (PLs), Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e Medidas Provisórias (MPs) referentes à educação submetidos durante às 15^a, 16^a, 17^a e 18^a legislaturas na ALEMA (2003 a 2018). A ênfase recai sobre as diferenças e semelhanças observadas entre os mecanismos institucionais e as iniciativas desses dois Poderes no que se refere aos seguintes indicadores: volume propositivo; taxa de sucesso; conteúdo; e poderes de agenda.

O objetivo é compreender se, no processo de formulação das políticas educacionais no Maranhão, as relações entre a ALEMA e o Executivo estadual são de interdependência ou de subordinação, em outras palavras, se os deputados deixam de exercer suas prerrogativas constitucionais em prol da implementação da agenda dos Governadores.

Para tanto, parte-se da seguinte problemática de pesquisa: qual o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais? De modo complementar, pergunta-se: qual a proporção das proposições de autoria dos Governadores transformadas em norma jurídica em relação às aquelas de autoria dos deputados da ALEMA? A agenda decisória revela interesses de quais atores legislativos?

A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cuja proposta metodológica para sua realização se deu através da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Os documentos foram coletados no Portal da Legislação da ALEMA e nas suas dependências, nos meios digitais e físicos.

Os descritores utilizados para mapear a produção foram: *escola, ensino, educação, docentes, magistério, professor, pesquisa, bolsa de estudo, colégio, universidade, estrutura curricular, alfabetização, didático e disciplina*. Após a análise de aproximadamente 80.000 documentos, identificou-se 481 arquivos relacionados ao universo demarcado pela temporalidade (2003-2018) e descritores definidos, divididos em: 436 Projetos de Leis, 10 Propostas de Emenda Constitucional e 35 Medidas Provisórias. Do total, 291 (60,49%) foram transformados em lei, sendo 97 do Poder Executivo e 194 do Legislativo.

A partir desses dados, seguiu-se para a exploração do material, que se operacionalizou através da descrição de todas as informações em quatro planilhas do *Excel* referentes às quatro legislaturas da pesquisa. Com o banco de dados construído, fez-se a categorização do conteúdo dos documentos — através da combinação do *software Nvivo* e a técnica de análise de conteúdo —, dividindo-se a produção legislativa educacional em oito categorias: Currículo Escolar; Educação Superior; Financiamento da Educação; Infraestrutura; Organização da Educação; Programa Suplementar; Projeto Paroquial e Projeto Simbólico.

A quantificação de todo o banco de dados, bem como os testes de frequência para identificar as possíveis relações entre os diversos descritores da pesquisa se deram por intermédio do *software SPSS*. O resultado foi organizado em tabelas e/ou gráficos descritivos, com informações a respeito dos valores totais de cada variável, os quais permitiram inferências e interpretações sobre a dinâmica legislativa em educação na ALEMA.

O contexto federativo e institucional da ALEMA

Para analisar o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais dois contextos são identificados na literatura da educação, da ciência política e do direito, e se revelam como primordiais neste estudo: 1) a formação do Estado federativo brasileiro e a distribuição de competências entre União e Estados e entre governadores e deputados; e 2) as regras que definem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a organização institucional da ALEMA.

Pelo desenho federativo brasileiro adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, pontua-se que a concentração de funções e atribuições conferidas à União, bem como a coordenação das políticas federais em educação são fatores que enfraquecem a atuação dos atores estaduais quanto à capacidade legislativa em temas de interesse local. A União não apenas detém poderio legislativo, como esgota o assunto quando atua no exercício da sua competência de caráter geral, expressa no artigo 24 da Constituição (CRFB/1988). Para tanto, o papel dos Estados se resume a matérias de natureza remanescente, com temas que, na maioria das vezes, se apresentam esvaziados de sentido e até mesmo de aplicação e relevância objetiva (Almeida, 2000; Moraes, 2009; Gonzalez, 2011; Cury, 2010; Tomio; Ricci, 2012; Ranieri, 2020).

Esse cenário se agrava quando se observa as competências em educação disponíveis à ALEMA. O Executivo detém, de modo privativo, grande parte das competências do Estado, restando à ALEMA exercer com exclusividade, além das atribuições fiscalizatórias, as atividades ligadas à sua própria organização interna ou de caráter administrativo (Borges, 2018).

Isso faz com que os parlamentares estaduais se encontrem em um espaço pouco promissor no processo de formulação das políticas em educação, pois as matérias que não lhes são de caráter exclusivo, para serem aprovadas, em regra, necessitam do aval dos governadores. Portanto, a atuação dos deputados tenderá a se efetivar numa arena totalmente imprevisível. Ainda mais quando se leva em consideração o contexto institucional com que a relação entre Executivo e Legislativo é operacionalizada.

Sobre esse ponto, a análise sobre a organização político-administrativa brasileira sinaliza que a relação entre o Executivo e o Legislativo no Maranhão é marcada pela combinação de fortes poderes de agenda do primeiro e excessiva centralização decisória no processo legislativo do segundo, reproduzindo as mesmas características apontadas por Figueiredo e Limongi (2001) no âmbito da União.

Pelo ângulo do sistema federativo, especialmente no que concerne à distribuição das competências constitucionais, constata-se que todas as matérias relevantes em termos de definição de políticas públicas, definição de prioridades orçamentárias e alocação de recursos são de iniciativa exclusiva do Governador do Maranhão, assim como quase toda matéria que diz respeito à organização administrativa. O maior ponto de fluxo dessa dinâmica é a possibilidade de concretizar tais competências através de MPs, que possuem força de lei e efeitos imediatos, sem necessitar de autorização da ALEMA (Maranhão, 1989, Art. 42, I).

Ademais, o governador também possui a prerrogativa de solicitar urgência em todas as suas proposições submetidas no parlamento maranhense, obrigando que os deputados as votem em um prazo curto de 45 dias — o que, caso não seja cumprido, bloqueia a pauta legislativa —, sobrestando a deliberação quanto aos demais temas dos próprios deputados. Se houver proposição e aprovação de matéria no Legislativo que não esteja de acordo com as definições e vontades do governador, cabe-lhe ainda o exercício do veto que — após devolvida a matéria à ALEMA —, só pode ser derrubado com a manifestação da maioria absoluta dos deputados (Maranhão, 1989, Art. 46-48).

Por outro lado, a potência com que esse modelo se efetiva é garantida devido à estruturação do arranjo institucional da ALEMA, pois este se revela como o seu alicerçador. Assim, partindo-se das definições de Andrade (1998) e Abrucio (1998) quanto à organização dos partidos políticos no Legislativo, sobretudo a posição dos partidos frente às principais instâncias de poder — como Mesa Diretora e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) —, o cenário visualizado no período de 2003 a 2018, por meio da formação dos Blocos Parlamentares, é de absoluto governismo e situacionismo, facilitados pela existência perene de uma bancada coesa de apoio ao chefe do Poder Executivo, pois as reconfigurações dos partidos políticos na ALEMA garantem sempre uma maioria de votos.

Tal tensionamento ordenado por suas regras institucionais gera uma via de mão dupla para os atores formuladores, que se expressa por meio de incentivos ou desincentivos no processo legislativo. Isto é, a depender de quem promova a ação, há uma redefinição de comportamento na Mesa Diretora e na CCJ que pode influenciar o resultado da política, da admissibilidade ao crivo de legalidade, tornando o trâmite mais custoso ou não.

Produção legislativa em educação e relações Executivo/Legislativo

Esclarecidos os contextos federativo e institucional onde operam os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão, pontua-se que a leitura e a análise dos dados aqui explanados são compreendidas a partir de duas evidências. Primeiro, o modelo federativo reflete as possibilidades concretas que governadores e parlamentares possuem sobre a formulação das políticas educacionais. Segundo, o aspecto institucional define o peso que a relação desenvolvida entre os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão terá sobre o resultado de tal política, sinalizando para a forma que será operacionalizado o sistema de freios e contrapesos.

Assim, partindo de um panorama geral para identificar a composição do conjunto de proposições legislativas em educação apresentadas à ALEMA durante o período de 2003 a 2018, observa-se, na Tabela 1, um total de 481 projetos. Deste total, os deputados submeteram, entre PLs e PECs, 379 (78,79%); e os governadores 102 (21,20%), entre PLs, PECs e MPs.

Tabela 1– Proposições sobre educação apresentadas e TNJ* na ALEMA por autor, tipo e legislatura, de 2003 a 2018

Legislatura/ origem-tipo	Executivo								Legislativo					
	Apresentadas				TNJ				Apresentadas			TNJ		
	PEC	MP	PL	Total	PEC	MP	PL	Total	PEC	PL	Total	PEC	PL	Total
15 ^a	4	5	29	38	4	2	29	35	1	100	101	1	60	61
16 ^a	0	6	6	12	0	6	5	11	4	131	135	2	62	64
17 ^a	0	10	9	19	0	10	8	18	0	80	80	0	39	39
18 ^a	0	14	19	33	0	14	19	33	1	62	63	0	30	30
Total	4	35	63	102	4	32	61	97	6	373	379	3	191	194

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

*Transformada em Norma Jurídica.

Esse volume propositivo em educação demarca como as limitações constitucionais e institucionais impostas aos Poderes Legislativo e Executivo são decisivas na quantidade de projetos submetidos no período, alterando-se quando se observa cada legislatura, pois há uma capacidade legislativa limitada dos parlamentares frente à quantidade de projetos iniciados pelo Poder Executivo.

Em parte, esse cenário é desenvolvido naturalmente devido às normativas da Constituição do Estado do Maranhão que garantem ao governador um importante conjunto de direitos Legislativos. No entanto, para além das limitações constitucionais, há uma clara indicação de desinteresse dos deputados pelo tema da educação, limitado sobretudo pela agenda do Executivo, pois as legislaturas em que este submeteu mais projetos teve como consequência um menor número de submissões por parte dos deputados.

Quanto à taxa de sucesso dos dois Poderes, ou seja, quantidade de projetos propostos e que foram aprovados em uma mesma legislatura (Sáez; Montero; López, 2005), é possível verificar uma grande diferença entre as taxas de aprovação dos Poderes. Isso porque das 102 proposições apresentadas pelo Executivo, 97 foram convertidas em lei (Tabela 1), correspondendo a uma taxa de sucesso de 94,6% (Tabela 2). Ou seja, todas as PECs foram transformadas em lei, como também 91,4% das MPs e 96,8% dos

PLs. A 18ª Legislatura, período de governo de Flávio Dino/PCdoB, apresentou a maior aprovação, com 100% das proposições convertidas em lei. O governo de Reinaldo Tavares/PFL foi o de menor aprovação, no qual, das 38 proposições apresentadas, 35 foram convertidas em lei, ou seja, uma taxa de aprovação de 92,1% (Tabelas 1 e 2).

Tabela 2 – Taxa de sucesso entre os Poderes Executivo e Legislativo na aprovação de leis sobre Educação na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

Legislatura	Sucesso do Executivo (%)	Sucesso do Legislativo (%)
15ª (2003–2006)	92,1	60,3
16ª (2007–2010)	91,6	47,4
17ª (2011–2014)	94,7	48,7
18ª (2015–2018)	100	47,6
Total	94,6	51

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Já o Poder Legislativo, das 379 proposições enviadas pelos Deputados, somente 194 foram convertidas em lei, representando uma taxa de aprovação de 51% (Tabelas 1 e 2). Sendo destas, 50% PECs e 51,2% PLs. Em outras palavras, os Deputados tiveram praticamente metade dos seus projetos rejeitados ou arquivados em Plenário. Analisando cada legislatura, a Tabela 2 revela que a 15ª legislatura correspondeu ao período em que os parlamentares aprovaram o maior número de projetos, com 60,3% das proposições transformadas em lei, coincidindo com o período que o Executivo submeteu também o maior número em todas as legislaturas, contudo, com a segunda pior taxa de aproveitamento (92,1%). Já a 16ª legislatura apresentou a menor taxa de aprovação (47,4%): dos 135 projetos apresentados, somente 64 foram aprovados.

Tais dados revelam como o relacionamento entre governadores e deputados varia ao longo do tempo a depender da configuração institucional e político-partidária que ocorra no interior da ALEMA. A explicação para a diferença propositiva observada encontra-se, não somente no poder de agenda dos governadores, mas também na estruturação dos partidos no interior do parlamento maranhense.

De outro modo, comparando-se as temáticas submetidas e aprovadas em educação por esses dois Poderes, identifica-se uma clara divisão do trabalho legislativo entre eles. A agenda dos deputados, em todo o período analisado (Tabela 3), é composta de temas, predominantemente, paroquiais e simbólicos. Dos 194 projetos aprovados, 116 são de utilidade pública e 34 são homenagens, criação de datas comemorativas e denominação de logradouros públicos, representando um total de 150 leis (78,12%).

Tabela 3 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018

Legislatura/ Origem - Tipo	Executivo								Legislativo					
	Apresentadas				TNJ				Apresentadas			TNJ		
	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	Total	PL	PEC	Total
A	0	0	0	0	0	0	0	0	56	1	57	16	0	16
B	20	2	4	26	20	2	4	26	36	1	37	5	1	6
C	18	2	18	38	17	2	15	34	8	2	10	2	0	2
D	4	0	1	5	4	0	1	5	16	0	16	1	0	1
E	16	0	8	24	15	0	8	23	88	2	90	17	2	19
F	5	0	4	9	5	0	4	9	4	0	4	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	116	0	116	116	0	116
H	0	0	0	0	0	0	0	0	49	0	49	34	0	34
Total	63	4	35	102	61	4	32	97	373	6	379	191	3	194

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: A = Currículo Escolar; B = Educação Superior; C = Financiamento da Educação; D = Infraestrutura; E = Organização da Educação; F = Programa Suplementar; G = Projeto Paroquial; H = Projeto Simbólico.

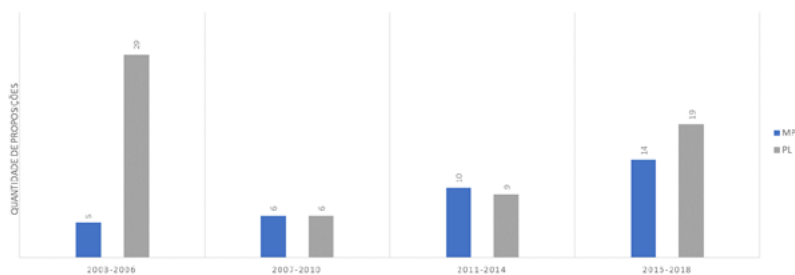
Em contrapartida, a Tabela 3 revela que a agenda do Poder Executivo é fundamentalmente orçamentária, financeira e administrativa, isto é, com normas que organizam a máquina administrativa do Estado na área educacional. Analisando o conteúdo de tais proposições, constatou-se que as temáticas, em regra, se dividem entre educação superior; financiamento da educação; infraestrutura; e programas suplementares. E possuem como objetivos: fixar o piso salarial, estatuto e plano de cargos e carreiras do magistério; instituir o programa Mais Bolsa Família – escola, Programa de Educação Integral e o programa estadual Cidadão do Mundo; criar

vagas para professor; criar universidades e conselhos escolares; elaborar o PEE; estabelecer Fundos específicos para o financiamento da educação, criar o conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dentre outros.

Um outro dado que evidencia as fragilidades da ALEMA é a capacidade que o Executivo possui de influenciar ou controlar as possibilidades existentes em seu processo decisório, melhor dizendo, tanto o poder de pautar determinadas matérias — do ponto de vista da iniciativa ser maior que a dos deputados — quanto o poder de decidir o curso delas, decorrem, predominantemente, do uso das prerrogativas do poder de agenda dos governadores, que contribuem para que este implemente a sua agenda legislativa em educação, como: a possibilidade de editar MPs; de solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua autoria e de fazer uso de vetos — totais e parciais.

A respeito das MPs, explicita-se que 35 foram encaminhadas no período em análise, sendo 32 (91,40%) aprovadas, com 43,80% destas ocorrendo durante a 18ª Legislatura. No que se refere às MPs rejeitadas, todas se deram na 15ª Legislatura (Tabela 1).

Comparando-se a quantidade de MPs e de PLs utilizados pelos governadores é possível destacar que estes dispositivos vêm se constituindo como os principais instrumentos de intervenção do Poder Executivo na legislação, isto é, os governadores do Maranhão, em sua maioria, implementaram a sua agenda no Legislativo tanto por iniciativas ordinárias quanto por instrumentos extraordinários (as MPs) de modo equivalente, como explicitado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – MPs e PLs apresentados pelo Executivo na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Não se descarta a premissa de que com ou sem o poder das MPs (Ricci; Tomio, 2012), os Governadores do Maranhão controlariam a limitada agenda decisória na ALEMA, tendo em vista que a centralização das decisões no interior do parlamento fortalece as funções do Executivo no processo legislativo. Todavia, acredita-se que a utilização da MP em temas educacionais não parece estar relacionada somente a esse sucesso legislativo, tal como ocorre com os PLs, mas, sobretudo, ao conteúdo das proposições e à possibilidade de aplicação imediata que elas possuem. Isso porque mais da metade das MPs editadas, de todas as legislaturas, tratavam de questões relacionadas ao financiamento da educação (52%), programas suplementares (11%) e infraestrutura (3%), matérias cuja competência de iniciar legislação é exclusiva do chefe do Executivo.

Além do que, a possibilidade dada pela MP de ter seus efeitos gerados a partir da sua publicação, com somente uma posterior chancela legislativa, demonstra ser uma tendência para que os governadores a utilizem. Isto é, mesmo nos casos raros em que a ALEMA rejeitou um decreto em educação do Executivo, os efeitos do projeto entraram em vigor – ainda que por um curto período – até que tenha sido explicitamente rejeitado ou alterado.

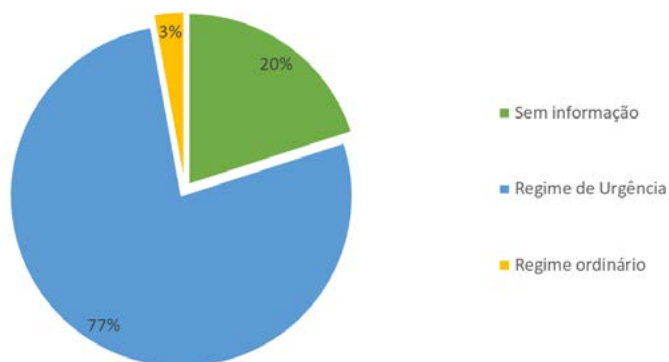
No que se refere a apreciação dos projetos, destaca-se que a solicitação de urgência também corrobora para o Poder Legislativo renunciar o uso de seus direitos frente à atuação do Poder Executivo. O regime de urgência significa que os parlamentares possuem um tempo legalmente determinado para deliberar sobre determinada

matéria. Caso isso não ocorra, trava-se as demais deliberações legislativas, até que se finalize a votação. Além disso, tal trâmite interfere no próprio processo legislativo, uma vez que, independentemente da complexidade do assunto e dos interesses ou grupos que estão envolvidos, o projeto é retirado das Comissões e incluído na ordem do dia para deliberação direta no Plenário (Santos, 2003; Inácio, 2006).

No que tange à ALEMA, a regra de urgência ou de prioridade definidas institucionalmente às MPs é um mecanismo institucional dos governadores que revela favorecer o fracasso legislativo dos parlamentares, tendo em vista o atraso imposto para votar os seus próprios projetos. Pela Tabela 1, demonstra-se que as legislaturas que apresentaram a maior quantidade de MPs submetidas e aprovadas foram a 17ª e 18ª com 10 e 14, respectivamente; nesse mesmo período os parlamentares obtiveram o pior desempenho em aprovar os seus próprios projetos.

Portanto, a quantidade de MPs submetidas pelo Executivo acaba travando a agenda do Legislativo, conforme aponta o Gráfico 2. Mais precisamente, levando em consideração a relevância institucional dada às normas do processo legislativo, percebe-se que, para as MPs, há uma maior relevância, o que se demonstra também sobre seus efeitos provados.

Gráfico 2 – Frequência das MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por regime de tramitação, de 2003 a 2018

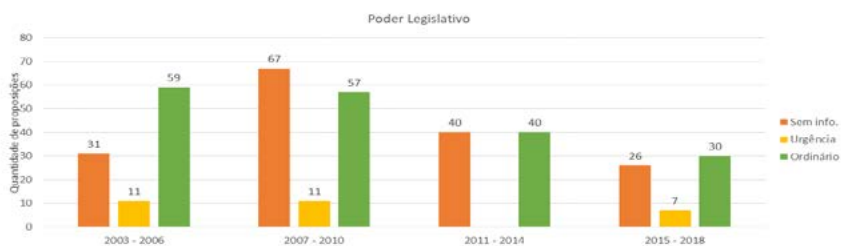


Fonte: Elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Ao analisar as demais espécies normativas (PLs e PECs) utilizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, observa-se pelo Gráfico 3 que em todas as legislaturas (2003 a 2018) a tramitação das proposições do Legislativo foi, em sua maioria, de caráter ordinário quando comparadas às do Poder Executivo. Por sua vez, para o Poder Executivo, a maioria de seus PLs e PECs foi julgada em caráter de urgência e prioridade.

Gráfico 3 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelos Poderes Executivo e Legislativo na ALEMA, por regime de tramitação – 15ª a 18ª legislaturas





Fonte: Elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Assim, igualmente como ocorre para as MPs, fica manifesto que para as demais espécies normativas, quanto maior o tempo destinado no processo decisório para matérias apresentadas por iniciativa dos governadores – fato imposto pela prerrogativa da urgência –, menor o tempo livre para analisar projetos iniciados pelos próprios parlamentares (Santos, 2003), corroborando, em parte, para o fracasso legislativo das suas proposições.

Outro componente crucial do poder de agenda do Executivo é a prerrogativa de vetar, integral ou parcialmente, os projetos de leis ou emendas aprovados pelos deputados. Precisamente, trata-se de um mecanismo por excelência que o Executivo possui para intervir nas decisões do parlamento e evitar que a legislação se afaste de suas preferências, sendo a última oportunidade de interferência no processo legislativo pelo governador.

No caso da ALEMA, os vetos totais e parciais sinalizam que a lógica predominante entre os Poderes Legislativo e Executivo parece ser a de subordinação do primeiro. Examinando a Tabela 4, os dados revelam que, na ocorrência de um choque de preferências entre os dois Poderes, expresso pelo veto parcial e total, os Governadores de Estado têm a sua vontade prevalecer na quase totalidade dos casos, ou seja, dos 72 vetos apresentados, 66 foram mantidos em votação na ALEMA, representando mais de 90% de aproveitamento.

Tabela 4 – Frequência dos vetos enviados pelo Governador à ALEMA – 15^a a 18^a legislatura

Resultado / Legislatura	Veto parcial			Veto total			Total geral
	Rejeitado	Invalidado	Mantido	Rejeitado	Invalidado	Mantido	
15 ^a	0	0	2	1	0	10	13
16 ^a	0	0	2	2	3	22	29
17 ^a	0	0	2	0	0	19	21
18 ^a	0	0	0	0	0	9	9
Total Geral	0	0	6	3	3	60	72

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Analisando cada legislatura, é possível perceber que o sucesso ou fracasso dos vetos ou mesmo a quantidade em cada período está conectada aos conflitos políticos na própria ALEMA. Vê-se que as 17^a e 18^a legislaturas são as que possuem maior número de vetos mantidos, com 100% (30) deles recepcionados no parlamento, sendo que, entre 2011-2014, a Governadora Roseana Sarney/MDB não apenas vetou uma grande quantidade de projetos, como teve sucesso na manutenção deles.

Essas duas legislaturas são, no período aqui estudado, as de maior estabilidade política no interior da ALEMA. Tanto Roseana Sarney/MDB quanto Flávio Dino/PCdoB dominam o cenário legislativo, com apenas cinco e oito partidos, respectivamente, fazendo oposição à sua agenda. Para Roseana Sarney, o cenário é ainda mais favorável, pois ela não apenas detém 37 dos 42 votos a seu favor, como os votos que são contra estão alocados em um bloco parlamentar cuja constituição se dá com partidos pequenos (PSP, PCdoB e PPS). Tal cenário garante espaço para que esses governadores façam prevalecer suas vontades e objetivos.

De outro modo, as 15^a e 16^a legislaturas registraram todos os vetos rejeitados e invalidados pela ALEMA, com um e cinco vetos, respectivamente, sendo que a 16^a legislatura apresenta o maior número geral de vetos totais (29). Enquanto os vetos rejeitados representam um desacordo dos parlamentares frente a um entendimento do governador – e isso raramente acontece; os vetos invalidados são aqueles

apresentados pelo Executivo, mas fora do prazo legal, provocando tacitamente a publicação do projeto sem nenhuma interferência do governador. Por três vezes isso aconteceu na ALEMA.

Pontua-se que a grande quantidade de vetos registrada no período de 2007 a 2010 tem correlação com a transição de poder no Executivo, pois Jackson Lago/PDT e Roseana Sarney/MDB se alternam na 16ª legislatura. As reconfigurações políticas decorrentes dessa transição provocam um parlamento dividido, no qual o chefe do Executivo não logrou mais que 16 votos a seu favor, o que gerou — sem dúvidas — um conflito maior entre Legislativo e Executivo, ao passo que mais da metade das cadeiras do parlamento não apoiava o respectivo governo. A prova disso é que todos os vetos rejeitados ou invalidados se deram nos dois últimos anos de governo de Roseana Sarney e foram originados a partir de projetos submetidos de partidos da base aliada de Jackson Lago/PDT.

Fato curioso é que as duas legislaturas, 16ª e 17ª, que registraram o menor número de proposições em educação pelos Governadores (Tabela 1) também foram os períodos nos quais mais houve vetos. Veja-se que, entre 2007-2010, Jackson Lago e Roseana Sarney apresentaram 12 PLs e MPs, e vetaram 29 dos 135 projetos apresentados pelos deputados. Já a 17ª legislatura, Roseana Sarney apresentou 19 PLs e MPs, e vetou 21 dos 80 projetos submetidos pelos parlamentares (Tabelas 1 e 4). Isso demonstra que a ALEMA não apenas fracassa em aprovar a sua agenda em educação, como também abdica de suas prerrogativas, renunciando parte de seus poderes e responsabilidades em favor do Executivo.

Enquanto o primeiro se liga à necessidade de construir acordos e formar maiorias no parlamento — tarefa nada simples e que não se efetiva de modo automático, devido justamente aos conflitos endógenos da ALEMA—, o segundo aponta para a formalização de um pacto de subordinação entre esses dois poderes, tendo em vista que o Executivo sempre garante uma maioria no parlamento e aprova quase tudo que submete à Mesa Diretora. Em poucas palavras: o Legislativo não faz, mas deixa o Executivo fazer.

A propósito, percebe-se que os projetos que são vetados pelo Executivo, com manutenção do Legislativo, majoritariamente, tratam sobre organização da educação, currículo e educação superior, que juntos somam 88,8% (64) dos vetos. Apesar da ALEMA possuir prerrogativas institucionais exclusivas para decidir sobre matérias constitucionais, o padrão de relacionamento em educação entre Executivo e Legislativo no Estado é, não raramente, determinado pelo primeiro. E isso fica mais claro pelas temáticas dessas proposições, pois independentemente do conteúdo, a vontade do Executivo quase sempre prevalece (Tabela 5).

Tabela 5 – Frequência nos vetos enviados pelo Governador à ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018

Categoria / Resultado	Veto Parcial	Veto Total	Total Geral
Curriculo escolar	2	15	17
Educação superior	0	22	22
Financiamento da educação	0	1	1
Infraestrutura	0	1	1
Organização da educação	3	22	25
Programa suplementar	0	1	1
Projeto simbólico	1	4	5
Total Geral	6	66	72

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Diante desse quadro, é lícito afirmar que todos os governadores se mostram como Executivos aparentemente fortes no interior da ALEMA, pois em todas as legislaturas eles mantiveram seus vetos em taxas predominantemente altas, garantindo que não fossem aprovadas as propostas que não estivessem alinhadas à implementação da sua agenda.

Por outro lado, o pacto de subordinação se efetiva ao passo que os deputados abdicam dos seus poderes de veto, obstrução e controle, bem como qualquer responsabilidade real de formulação de políticas educacionais em troca de fundos

estaduais para manter suas carreiras. A efetivação desse cenário se mostra pelo governismo que se instaura em todas as legislaturas aqui estudadas, configurando-se na ALEMA por meio da construção de uma coalizão fisiológica de governo (Andrade, 1998) frente à manutenção, praticamente automática, da agenda política do Poder Executivo.

Considerações finais

A análise do Poder Legislativo do Maranhão, no período de 2003 a 2018, revelou a maneira pela qual a separação de poderes está constituída no Estado. A força do Poder Executivo em dominar o processo decisório, expresso por meio do volume propositivo, taxa de sucesso, reversão de vetos e qualidade das proposições denunciam as fragilidades institucionais da ALEMA em organizar a sua própria agenda política.

A leitura dos dados a partir de uma abordagem contextual – tendo por base os modelos federativo e institucional – permitiu traçar um percurso analítico que conduziu para a constatação de que a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar sobre educação, corroborando para um déficit de quantidade, qualidade e efetividade legislativa para as políticas educacionais no Estado.

Apenas para dar uma ideia do que este quadro representa, enquanto a taxa média de sucesso do Poder Executivo, no período de 2003 a 2018, gira em torno de 95%, a do Legislativo oscila entre 47% e 60%, evidenciando que o empenho institucional para deliberar sobre determinados interesses funciona em prol de atores específicos, pois gera maior incentivo à agenda dos Governadores. Quando se observa o conteúdo dessas leis, aclara-se ainda mais o papel desenvolvido pelos deputados maranhenses, pois não se trata apenas de ativismo legislativo, mas, sobretudo, do que é submetido e aprovado no parlamento.

Assim, embora o volume propositivo aponte que os parlamentares estaduais apresentem muitos projetos, ou seja, um elevado ativismo propositivo, a metade deles (185) é rejeitada, arquivada ou vetada na fase governamental, sendo que a parte aprovada é ainda composta de aproximadamente 80% (150) de temas paroquiais ou simbólicos, evidenciando a baixa qualidade ou relevância normativa da agenda parlamentar.

Quanto aos mecanismos institucionais, os vetos, totais e parciais, são ilustrativos do poder de agenda dos governadores no controle dos assuntos que farão parte da agenda legislativa em educação dos deputados, pois, além de bloquearem as proposições que não lhes interessam, impõem suas próprias prioridades legislativas na agenda em educação da ALEMA. Nesse ponto, os conflitos endógenos presentes no interior da ALEMA denunciam as suas fragilidades institucionais em virtude das preferências do Executivo, apontando para uma relação de subordinação do primeiro ao segundo sempre que se tem um conflito de interesses entre os dois.

Do mesmo modo, cita-se a capacidade do Executivo de editar MPs e solicitar urgência na deliberação dos seus projetos, garantindo maior resultado na implementação da sua agenda. Assim, para além do poderio dos governadores sobre a agenda dos deputados, demonstrado em todas as legislaturas por meio da taxa de sucesso dos seus projetos, esses dois mecanismos limitam a ação dos integrantes da ALEMA no aproveitamento dos seus próprios projetos.

Aqui, não se trata fundamentalmente da capacidade legislativa que as MPs dão aos governadores, mas dos efeitos que elas geram sobre o processo decisório, uma vez que a regra é o regime de urgência para as proposições do Executivo. Posto isto, devido à MP ser um mecanismo utilizado de modo preponderante pelos Governadores do Maranhão, gerando no processo legislativo prazos menores com os quais os parlamentares precisam deliberar, a pauta em educação do parlamento tende a ficar sempre comprometida, pois reduz o tempo de debate para as suas próprias proposições.

Precisamente, com a CCJ afunilando a maioria dos projetos iniciados na Mesa Diretora, devido à sua competência de admissibilidade formal, as matérias que entram em regime de urgência, tais como as MPs, esvaziam ainda mais as outras comissões, levando sempre a proposição diretamente para o Plenário para que seja incluída na ordem do dia e aprovada em um tempo médio inferior a 60 dias. Com poucas instâncias participando do processo decisório, a agenda do Executivo não só é aprovada como tem tramitação mais rápida quando comparada com a dos parlamentares. Tais dados confirmam os prejuízos decorrentes da centralização decisória que dita as regras na ALEMA. O governismo identificado no seu interior

não só gera estabilidade nos *outputs* políticos, como também comportamentos mais previsíveis apenas para a agenda dos governadores. Quando a matéria é iniciada por integrantes do parlamento maranhense, a tendência é visualizar-se uma “atrofia institucional” diante da validação imposta pela agenda em educação daquele Poder.

De modo geral, pode-se afirmar que a agenda em educação da ALEMA denuncia o seu enfraquecimento institucional decorrente de um modelo federativo impositivo, de poucas possibilidades, e uma relação de subordinação e dependência política ao Executivo estadual, revelada pelo desequilíbrio de poderes exercidos no processo de formulação das políticas em educação.

Assim, embora os deputados sejam os legisladores definidos constitucionalmente como os responsáveis para conceber, mediante produção de leis, as linhas que guiarão a atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado, para a formulação de políticas educacionais, o contorno do sistema político revelou se efetivar por meio de um pacto de subordinação, pois a ALEMA está cerceada diante das prerrogativas do Executivo.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 87-117.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ANDRADE, Regis de castro. Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998. p. 15-41.

BORGES, Arleth Santos. Poder Legislativo no Maranhão: dinâmicas partidárias e relações com o poder Executivo. In: TOMIO, Fabrício De Limas; Ricci, Paolo (org.). *Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros*. São Paulo: Alameda, 2018. p. 467-498.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-169. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 20 out. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GONZALEZ, Douglas Camarinha. *Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional*. 2011, 182 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16082012-150740/pt-br.php>. Acesso em: 20 out. 2019.

INÁCIO, Magna. Poderes de agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 170-175.

MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão (1989). Portal da Legislação, *Assembleia Legislativa do Maranhão, Poder Legislativo, Maranhão*, 2014. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>. Acesso em: 6 maio 2018.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251. p. 11-27, 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7526>. Acesso em: 2 abr. 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo educacional no Brasil: contradições, desafios e possibilidades. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 119, p. 13-39, maio/jun. 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/143212>. Acesso em: 2 abr. 2021.

RICCI, Paolo; TOMIO, Fabrício. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*, v. 18, n. 2, p. 255-277, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/z3vWfgJhp3KHVZBwZrRM5L/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2018.

SÁEZ, Manuel Alcántara; MONTERO, Mercedes García; LÓPEZ, Francisco Sánchez. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HGGx8tGtcCBMR9HfvhmjLgp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2018.