

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social

Efraim Lopes Soares

**O PAPEL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO NA
FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO**

Belo Horizonte
2022

Efraim Lopes Soares

**O PAPEL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO NA
FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Educação.
Orientadora: Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira.

Belo Horizonte
2022

S676p
T

Soares, Efraim Lopes, 1988-

O papel da Assembleia Legislativa do estado do Maranhão na
formulação das políticas públicas de educação [manuscrito] / Efraim Lopes
Soares. - Belo Horizonte, 2022.

402 f. : enc, il., color.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Educação.

Orientadora: Rosimar de Fátima Oliveira.

Bibliografia: f. 366-387.

Apêndices: f. 388-402.

1. Educação -- Teses. 2. Educação e Estado -- Maranhão -- Teses.
3. Educação -- Políticas públicas -- Maranhão -- Teses. 4. Educação --
Legislação -- Maranhão -- Avaliação -- Teses. 5. Federalismo -- Teses.
6. Maranhão -- Assembleia Legislativa -- Teses. 7. Maranhão -- Poder
legislativo -- Teses.

I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima, 1972-. III. Universidade
Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379

Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO / PÓS-GRADUAÇÃO EM [XXXX]

FOLHA DE APROVAÇÃO

O PAPEL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

EFRAIM LOPES SOARES

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 25 de agosto de 2022, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Rosimar de Fatima Oliveira - Orientador
UFMG

Prof(a). Carlos Roberto Jamil Cury
PUC-Minas

Prof(a). Maria do Rosário Figueiredo Tripodi
UFOP

Prof(a). ARLETH SANTOS BORGES
UFMA

Prof(a). Cacilda Rodrigues Cavalcanti
UFMA

Belo Horizonte, 21 de dezembro de 2022.

Professora Dra. Rosimar de Fátima Oliveira
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação:
Conhecimento e Inclusão Social - FAE/UFMG



Documento assinado eletronicamente por **Rosimar de Fatima Oliveira, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 22/12/2022, às 07:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1983778** e o código CRC **518473BD**.

Devido toda a minha trajetória escolar ter se dado na rede pública municipal, estadual ou federal de ensino, o final desta etapa tem um significado bem particular, que me toca sensível e, ao mesmo tempo, profundamente. Permeado por esse sentimento, dedico o alcance deste resultado a todos os estudantes de escolas públicas do Maranhão que, dependentes da atuação ativa do Estado, almejam por políticas educacionais de qualidade na esperança de um futuro melhor.

AGRADECIMENTOS

“Seja forte e corajoso...” (Josué 1:9).

O meu percurso pelo doutorado, sem dúvida, foi um teste de muita força e coragem constantes. Sentimentos dos quais me levaram a tomar muitas decisões difíceis, carregadas de medos, mas com muita esperança de bons frutos. Sendo assim, o final desta tese foi uma tarefa, se posso dizer, quase impossível de ter sido concretizada sozinho. Tenho a confiança de afirmar que o resultado desta fase tem “as mãos e pés” de muitas pessoas, e também instituições, sem as quais eu não teria conseguido chegar até aqui. Não apenas pelo simples fato de “enfim, cheguei ao final”, mas com a qualidade que se chegou. Assim, tenho muito a agradecer.

Agradeço com muito amor (e muito emocionado) aos meus preciosos pais, Leda e Euzébio, que, embora com pouca formação acadêmica, sempre acreditaram no poder transformador da educação. Obrigado por me darem a oportunidade de escolher a vida que eu gostaria de ter. Devo a vocês minha autonomia, minha profissão e minha independência. Vocês são tudo para mim e espero tão logo retribuir o muito que foi depositado na minha vida. Agradeço também aos meus queridos irmãos: Jhully, Elioenai e Rafael, e minha Vó Maria, pelo amor, paciência e vibrações positivas. Amo vocês.

Um agradecimento carregado de muito afeto ao Drix, meu namorado e companheiro da vida, por ter proporcionado um espaço seguro e ao mesmo tempo de muita alegria para que eu encontrasse o meu melhor na escrita de toda a tese. Obrigado por todos os compartilhamentos, pela vida em comum que construímos, pela possibilidade de sermos diferentes e igualitários ao mesmo tempo e, em especial, pela sua compreensão nos meus maus momentos, sendo os “ouvidos” que mais busquei e os abraços que tanto precisei. Obrigado por me aceitar na tua vida e por deixar tudo tão leve, por me trazer de volta ao eixo todas as vezes que as coisas saíram do controle. Você me inspira. Amo-te muito!

Agradeço à minha querida orientadora, Professora Dra. Rosimar Oliveira, que desempenhou, em muitos momentos, não apenas o trabalho de orientação, mas também de terapeuta, mãe e, sobretudo, amiga. Sempre com as palavras certas nos momentos mais desesperadores. Obrigado por acreditar em mim e por ter me aceito como seu orientando. Não poderia ter tido companhia e suporte melhores que não fossem os seus.

Agradeço muitíssimo aos professores que participaram da minha banca de qualificação, Prof. Dr. Carlos Jamil Cury e Profa. Dra. Arleth Santos Borges, pelas valiosas críticas e

sugestões. Foram a ponte que eu precisava para compreender e inserir pontos-chaves na escrita da tese.

Agradeço à UFMG e aos professores pelos ensinamentos transmitidos durante as disciplinas. Minha passagem pela Faculdade de Educação (FaE) foi proveitosa e super feliz.

Agradeço imensamente à FAPEMA pela importante bolsa de doutorado, a qual me possibilitou exercer e desempenhar com muito ânimo e absoluta dedicação cada fase desses 4 anos. Sendo, sobretudo, o meu maior apoio financeiro na realização do período sanduíche na Universidade de Salamanca/Espanha.

Agradeço ao Sindicato dos Servidores da ALEMA (SINDSALEM) pela luta diária em prol do meu afastamento com remuneração. Sem eles, o percurso aqui trilhado, teria sido, infundavelmente mais difícil. Minha eterna gratidão!

Agradeço à minha amiga e eterna Professora, Dra. Silvana Martins, por ter criado em mim o gosto pelos estudos de política pública, em especial, a de Esporte e Lazer. O seu brilhantismo como pesquisadora e excelência como docente me inspiraram a trilhar o meu caminho atual.

Agradeço muitíssimo ao Grupo de Estudos em Legislação Esportiva: Silvana, Raffa, Aline, Pablo e Andreia, pela pesquisa que desempenhamos na ALEMA sobre a produção legislativa em Esporte dos últimos 30 anos. Vocês são os grandes responsáveis pela maneira que conduzi todo o percurso deste trabalho. A participação nessa pesquisa foi uma verdadeira escola como pesquisador e auxiliaram, em muito, o trajeto escolhido no desenvolvimento de toda a metodologia. Recebam minha gratidão!

Agradeço a Heraldo Vitor, do setor de Documentação e Registro da ALEMA, que incansavelmente se dispôs nas buscas dos arquivos desta pesquisa.

Um super, mega, ultra, *power* agradecimento a Laina, pelo intenso trabalho de descrição dos documentos, e a Samantha Faustino, pelo competente trabalho estatístico exercido sobre o meu banco de dados. Seguramente as minhas análises não teriam sido tão aprofundadas e fiéis aos meus questionamentos se não fosse por vocês.

Um agradecimento cheio de gratidão a Diogo Bonifácio pela amizade, super ajuda e acolhimento em uma das fases mais difíceis deste percurso. Um ser humano de luz e de amor. Sem palavras para expressar o quanto você fez por mim, meu amigo e fisioterapeuta.

Agradeço à minha *best*, Alyni, por estar sempre ao meu lado, fisicamente ou não, dando-me forças e compartilhando de tudo nessa vida. É a irmã que a vida me presenteou. Obrigado por estar aqui e por fazer parte da finalização de mais esta etapa. Agradeço também ao Léo, meu cunha lindo, que com afeto e amor conquistou meu coração. Amo vocês!

Agradeço a Bia por ter me fortalecido nos momentos de angústia, dando-me a confiança que eu precisava para compreender meu caminho, meus sonhos e meus futuros projetos.

Um super agradecimento a Maria José, minha *madre española*, pelo acolhimento afetuoso com que me recebeu em sua casa durante o meu estágio doutoral na Espanha.

Agradeço ao querido Professor, Dr. Rodrigo Silveira, por ter possibilitado a minha ida para o doutorado sanduíche na Universidade de Salamanca/Espanha.

Agradeço à ALEMA por ter possibilitado o meu afastamento sem prejuízo da minha remuneração e à Escola do legislativo pela acolhida e contribuição na digitalização dos documentos.

Agradeço ao Grupo de Estudos em Pesquisas Pedagógicas e educação Física (GEPPEF), da UFMA, pelo debate diário e momentos inspiradores. Os integrantes desse grupo são o início de tudo.

Agradeço ao PASE pelas valiosas tardes de estudo, nas quais pude depositar minhas dúvidas e anseios de pesquisa. Em especial, a Eduardo, pela amizade sincera, pelo acolhimento, as boas conversas trocadas e pelo incrível trabalho de correção desta tese; a Daniel e Glecenir, pela disponibilidade de sempre; a Lorena, pelo debate profícuo sobre as questões federativas.

Agradeço aos queridos amigos: Tonny, Plínio, Diego, Raul, Afonso, Wally, Nando, Roby, Bruno, Rafa, Caio, Diego Figueiredo e Paulo Cortês pelo suporte e incentivo incansável para a finalização deste trabalho. Em especial, a “mãezinha Tonny” por sempre estar disponível e presente em minha vida; e a Wally e Rafa pelo apoio técnico (mas cheio de amor) nas traduções para o inglês.

Agradeço a Anderson Rocha, Consultor Legislativo da ALEMA, pelo suporte valioso para a compreensão do processo legislativo da Casa, sobretudo, detalhando especificidades que se efetivavam apenas na prática. Isto possibilitou um olhar mais realístico sobre os documentos analisados.

Agradeço à Diretoria Geral da Mesa da ALEMA pela disponibilidade no acesso a todos os documentos, físicos e digitais, produzidos.

Agradeço ao Mestre Jesus, força inesgotável, por ter me permitido caminhar em direção a esta grande conquista, dando-me força, coragem e persistência em todos os momentos. A Ele sou grato por tudo.

“Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural. Pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural. Nada deve parecer impossível de mudar” (Bertolt Brecht, Antologia Poética, 1982).

RESUMO

A presente tese versa sobre o papel da Assembleia Legislativa do estado do Maranhão na formulação das políticas públicas de educação, levando em consideração as conexões existentes entre os arranjos institucionais, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais e o conteúdo das políticas educacionais nas legislaturas compreendidas no período de 2003 a 2018. O estudo parte de duas pistas discutidas na literatura e que se revelam como primordiais na construção dos Capítulos apresentados: 1) a formação do Estado federativo brasileiro, bem como a distribuição das competências entre União e Estados e entre Governadores e Deputados, (ALMEIDA, 2000; FERREIRA FILHO, 1990; MORAES, 2003; 2009; GONZALEZ, 2011; TOMIO; RICCI, 2012b; CURY, 2010; 2011; RANIERI, 2020); e, 2) as regras que definem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; 1998; 2001; SANTOS, 2001; 2003; 2006; ABRANCHES, 1988; PEREIRA; MULLER, 2000; BORGES, 2018). Trata-se de um estudo de caso, operacionalizado por meio de análise de conteúdo e análise estatística, sendo a pesquisa de caráter quanti-qualitativa, cuja proposta metodológica envolveu pesquisa bibliográfica e documental. As evidências empíricas denunciam um Poder Executivo estadual forte e que, independentemente do cenário partidário que vigore no interior da ALEMA, sempre obtém sucesso legislativo e, também, faz valer que a legislação em educação criada pelos parlamentares não se afaste de seus interesses. É um “Executivo imperial”, pelo grande acúmulo de poderes concentrados na figura do Governador. Já a interpretação que se faz, quanto ao contraste observado entre a quantidade e a qualidade das proposições que integram a agenda em educação da ALEMA, é que o resultado não tem apenas relação com a força do Executivo, mas, sobretudo, com as fraquezas institucionais do Poder Legislativo. Estas fragilidades são expressas pelo fracasso em aprovar seus projetos, pela incapacidade de derrubar vetos, pela dificuldade de formar maiorias frente ao particularismo das iniciativas, somados à centralidade decisória em torno da Mesa Diretora e Comissão de Constituição e Justiça, como também, à falta de capacidade técnica dos seus propositores. Observa-se a configuração de um pacto de subordinação entre esses dois Poderes por meio da conformação de uma agenda legislativa que, mesmo não sendo compartilhada, é aceita pelos parlamentares, tendo em vista que estes não realizam nenhuma mudança efetiva nas proposições submetidas pelo Executivo. Comprovada a sua dependência política em face das impossibilidades legislativas, o que fica em evidência é a fraqueza da ALEMA por meio do déficit constatado na produção das políticas educacionais, denunciando, sobretudo, que os deputados estão à deriva na qualidade de garantir, como legisladores constitucionais, o direito à educação no estado do Maranhão.

Palavras-chave: Poder Legislativo do Maranhão. Legislação. Políticas de educação. Federalismo brasileiro. Regras institucionais.

ABSTRACT

This thesis deals with the role of the Assembleia Legislativa do estado do Maranhão (Legislative Assembly of the State of Maranhão) in the formulation of public education policies, taking into account the connections among institutional arrangements, the relationship between the state Executive and Legislative Powers and the content of educational policies in legislatures comprised in the period from 2003 to 2018. The study starts from two clues discussed in the literature, which are essential in the construction of the chapters presented: 1) the formation of the Brazilian Federative State, as well as the distribution of competences between Union and States and between Governors and Deputies, (ALMEIDA, 2000; FERREIRA FILHO, 1990; MORAES, 2003; 2009; GONZALEZ, 2011; TOMIO; RICCI, 2012b; CURY, 2010; 2011; RANIERI, 2020); and, 2) the rules that define the relations between the Executive and Legislative Powers (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; 1998; 2001; SANTOS, 2001; 2003; 2006; ABRANCHES, 1988; PEREIRA; MULLER, 2000; BORGES, 2018). This is a case study, operationalized through content and statistical analysis, this study has a quantitative-qualitative nature, whose methodological proposal involved bibliographic and documental research. Empirical evidence points to a strong state Executive Power and that, regardless of the party scenario that prevails within ALEMA, always obtains legislative success and insists that the legislation on education created by parliamentarians does not depart from its interests. It is an “imperial Executive”, due to the great accumulation of powers concentrated in the figure of the Governor. The interpretation that is made, regarding the contrast observed between the quantity and quality of the propositions that integrate the ALEMA education agenda, is that the result is not only related to the strength of the Executive, but, above all, to the institutional weaknesses of the Legislative Power. These weaknesses are expressed by the failure to approve their projects, the inability to override vetoes, the difficulty of forming majorities in the face of the particularism of the initiatives, added to the decision-making centrality around the Board of Directors and the Constitution and Justice Commission, as well as the lack of technical capacity of its proposers. Having proven its political dependence in the face of legislative impossibilities, what seems evident is ALEMA's weakness through the deficit found in the production of educational policies, denouncing, above all, that the deputies fail to guarantee, as constitutional legislators, the right to education in the State of Maranhão.

Keywords: Legislative Power of Maranhão. Legislation. Education Policies. Brazilian Federalism. Institutional Rules.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- <i>Corpus</i> empírico da pesquisa	42
Quadro 2 – A produção legislativa em educação da ALEMA, por UC, URs, Categorias e Subcategorias, de 2003 a 2018	47
Quadro 3 – Competências materiais e legislativas dos Entes Federados segundo a CF de 1988	62
Quadro 4 – Relação das competências legislativas dos Entes Federado e dos Poderes Legislativos e Executivo.....	64
Quadro 5 – Competência comum e exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão	81
Quadro 6 – Competências e atribuições em educação dos Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão	83
Quadro 7 – Síntese dos trabalhos de Borges (2005; 2018) e Santos (2019) por ano, título e conteúdo	113
Quadro 8 - Comparação dos dispositivos constitucionais e regimentais da ALEMA e Governador versus Câmara dos Deputados e Presidente da República	121
Quadro 9 – Exame das proposições a partir dos regimes de urgência, prioridade e ordinário no RI	134
Quadro 10 – Distribuição dos partidos nas presidências das principais instâncias da ALEMA – 15 ^a a 18 ^a legislaturas	167
Quadro 11 – Situação dos projetos apresentados pelos deputados na ALEMA por ano, tema, resultado e justificativa, de 2003 a 2018	193
Quadro 12 – Unidades temáticas dos projetos relacionados à financiamento da educação, segundo a orientação político- ideológica dos partidos, de 2003 a 2018	205
Quadro 13 – Unidades temáticas dos projetos relacionados a currículo escolar, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018	208
Quadro 14 – Unidades temáticas dos projetos relacionados à organização da educação, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018	209
Quadro 15 – Unidades temáticas das proposições sobre organização da educação TNJ – 15 ^a a 18 ^a legislaturas.....	263
Quadro 16 – Tramitação das proposições sobre organização da educação TNJ na ALEMA, de 2003 a 2018	267

Quadro 17 – Unidades temáticas das proposições sobre currículo escolar TNJ – 15ª a 18ª legislaturas.....	304
Quadro 18 – Tramitação das proposições sobre currículo escolar TNJ na ALEMA, de 2003 a 2018	307
Quadro 19 – Unidades temáticas das proposições sobre financiamento da educação e infraestrutura TNJ – 15ª a 18ª legislaturas.....	327
Quadro 20 – Tramitação das proposições sobre financiamento da educação e infraestrutura TNJ na ALEMA, de 2003-2018	328
Quadro 21 – Unidades temáticas das proposições sobre educação superior TNJ – 15ª a 18ª legislaturas.....	338
Quadro 22 – Tramitação das proposições sobre educação superior TNJ na ALEMA, de 2003 a 2018	339

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – <i>Status</i> dos PLs, PECs e MPs analisados de 2003 a 2018.....	36
Tabela 2 – Frequência dos pareceres da Comissão de Educação divergentes da CCJ – 15ª a 18ª legislaturas.....	145
Tabela 3 – Frequência dos pareceres dados pelas comissões especializadas no período de 2003-2018.....	147
Tabela 4 - Distribuição dos assentos parlamentares na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas.....	157
Tabela 5 – Distribuição dos assentos na ALEMA com base na classificação direita-centro-esquerda – 15ª a 18ª legislaturas.....	159
Tabela 6 – Distribuição dos partidos em Blocos/Bancadas partidárias de situação, oposição ou independente na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas.....	162
Tabela 7 – Total de proposições submetidas e aprovadas na ALEMA, por partido político, de 2003 a 2018.....	170
Tabela 8 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA pelos deputados, por categoria – 15ª a 18ª legislaturas.....	174
Tabela 9 – Proposições não aprovadas na ALEMA, sobre financiamento, infraestrutura e programa suplementar – 15ª a 18ª legislaturas.....	179
Tabela 10 – Tempo de tramitação (em dias) dos PLs sobre utilidade pública TNJ na ALEMA, por autoria – 15ª a 18ª legislaturas.....	182
Tabela 11 – Projetos simbólicos apresentados na ALEMA, por subcategoria, de 2003 a 2018.....	185
Tabela 12 – Taxa de sucesso dos deputados na aprovação de leis sobre Organização da Educação, Currículo e Educação Superior na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas.....	187
Tabela 13 – Proposições apresentadas na ALEMA, por categoria e partido político, de 2003 a 2018.....	188
Tabela 14 – Proposições não aprovadas na ALEMA sobre Organização da Educação, Educação Superior e Currículo, por subcategoria – 15ª a 18ª legislaturas.....	191
Tabela 15 – Proposições apresentadas na ALEMA, por categoria e orientação político-ideológica dos partidos – 15ª a 18ª legislaturas.....	201
Tabela 16 – Proposições apresentadas na ALEMA, por categoria, subcategoria e a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018.....	204
Tabela 17 – Frequência dos PLs, PECs e MPs apresentados na ALEMA, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018.....	220

Tabela 18 – Proposições sobre educação apresentadas e TNJ na ALEMA por autor, tipo e legislatura, de 2003 a 2018.....	224
Tabela 19 – Taxa de sucesso entre os Poderes Executivo e Legislativo na aprovação de leis sobre Educação na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas.....	225
Tabela 20 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas à ALEMA pelo Poder Executivo e que sofreram alguma emenda, de 2003 a 2018	227
Tabela 21 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018.....	229
Tabela 22 – PLs, PECs e MPs aprovadas e rejeitadas na ALEMA, por tipo e iniciativa – 15ª a 18ª legislaturas.....	231
Tabela 23 – Proposições sobre educação arquivadas, devolvidas, retiradas de tramitação na ALEMA, por autor e tipo – 15ª a 18ª legislaturas	234
Tabela 24 – MPs apresentadas na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas	238
Tabela 25 – PLs, PECs, MPs e Índice de Iniciativa Legislativa Ordinária, por Governador, de 2003 a 2018	241
Tabela 26 – Frequência dos vetos enviados pelo Governador à ALEMA – 15ª a 18ª legislatura	248
Tabela 27 – Frequência dos vetos enviados pelo Governador à ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018	251
Tabela 28 – Proposições sobre organização da educação do Poder Executivo TNJ na ALEMA, no período 2003-2018.....	299

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de proposições submetidas e aprovadas na ALEMA, por Bloco Parlamentar – 15ª a 18ª legislaturas	172
Gráfico 2 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria e partido político, de 2003 a 2018	177
Gráfico 3 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria e partido político, de 2003 a 2018	178
Gráfico 4 – Projetos paroquiais apresentados e TNJ na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas....	182
Gráfico 5 – Projetos paroquiais TNJ na ALEMA, por partido político – 15ª a 18ª legislaturas	183
Gráfico 6 – Projetos paroquiais TNJ na ALEMA, por partido, de 2003 a 2018	184
Gráfico 7 – Projetos simbólicos apresentados e TNJ na ALEMA, por partido político – 15ª a 18ª legislaturas.....	186
Gráfico 8 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria e partido político – 15ª a 18ª legislaturas	189
Gráfico 9 – Proposições apresentados na ALEMA, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018	199
Gráfico 10 – Proposições apresentados e TNJ na ALEMA, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018	199
Gráfico 11 – Proposições TNJ na ALEMA, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, 15ª a 18ª legislaturas	202
Gráfico 12 – Frequência de PLs, PECs e MPs apresentadas pelos Poderes Legislativo e Executivo na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas.....	221
Gráfico 13 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelos Governadores na ALEMA, de 2003 a 2018	223
Gráfico 14 - Tempo de tramitação (em dias) dos projetos rejeitados na ALEMA - 15ª a 18ª legislaturas.....	236
Gráfico 15 – Tempo de tramitação (em dias) das MPs apresentadas na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas.....	239
Gráfico 16 – MPs e PLs apresentados pelo Executivo na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas...	240
Gráfico 17 – Frequência das MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018.....	243

Gráfico 18 – Frequência das MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por regime de tramitação, de 2003 a 2018	245
Gráfico 19 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelos Poderes Executivo e Legislativo na ALEMA, por regime de tramitação – 15ª a 18ª legislaturas	246
Gráfico 20 – Tempo de tramitação (em dias) dos projetos TNJ na ALEMA pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018.....	253
Gráfico 21 – Tempo de tramitação (em dias) dos projetos TNJ, por autoria e categoria – 15ª a 18ª legislaturas.....	254

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese do percurso metodológico da análise documental.....	43
Figura 2 – Nuvem de palavras dos principais temas encontrados nas ementas dos PLs, PECs e MPs da 15 ^a , 16 ^a , 17 ^a e 18 ^a legislatura, respectivamente	45
Figura 3 – Modelo de análise e processo de construção dos Capítulos da tese.....	50
Figura 4 – Fases do processo de elaboração de uma Lei Ordinária e Complementar.....	125
Figura 5 - Trâmite dos Projetos de Lei na ALEMA.....	126
Figura 6 – Principais setores da Assembleia Legislativa do Maranhão	139

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALCE	Assembleia Legislativa do Ceará
ALEMA	Assembleia Legislativa do Maranhão
ALERJ	Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro
ALES	Assembleia Legislativa do Espírito Santos
ALESP	Assembleia Legislativa de São Paulo
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
ART	Artigo
CAP	Comissão de Administração Pública, Seguridade Social e Relações de Trabalho
CAT.	Categoria
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CE	Constituição Estadual
CEB	Câmara de Educação Básica
CEC	Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEFFAs	Centros de Familiares de Formação por Alternância
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CFRs	Casas Famílias Rurais
CMA	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COF	Comissão de Orçamento, Finança, Fiscalização e Controle
COS	Comissão de Obras e Serviços Públicos
CRT	Comissão de Relações de Trabalho e Administração Pública
CS	Comissão de Saúde
DCNs	Diretrizes Curriculares Nacionais
DEM	Partido Democratas

DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EFAs	Escolas de Famílias Agrícolas
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
INV.	Invalidado
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LEG.	Legislatura
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MA	Maranhão
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Medida Provisória
NF	Norma Federal
NJ	Norma Jurídica
PAE	Plano de Atenção Educacional Especializado
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido de Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMR	Partido Municipalista Renovador
PNE	Plano Nacional de Educação

PP	Partido Progressistas
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDC	Partido Social Democracia Cristã
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PPP	Parceria Público-Privada
PT	Partidos dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RES.	Resolução
RI	Regimento Interno
RL	Resolução Legislativa
SD	Partido Solidariedade
SEE	Sistema Estadual de Educação
SEEd	Secretaria Estadual de Educação
S/N	Sem Número
TNJ	Transformada em Norma Jurídica
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
STF	Supremo Tribunal Federal
UC	Unidade de Contexto
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UR	Unidade de Registro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
1 METODOLOGIA	30
1.1 Considerações introdutórias	30
1.2 Caracterização do cenário de pesquisa	33
1.3 Planejando as fases e atividades da pesquisa	37
<i>1.3.1 As fontes de dados e a pesquisa documental</i>	39
<i>1.3.2 Os instrumentos de análise e sua operacionalização</i>	42
1.4 Universo da análise	49
2 A ORDEM FEDERATIVA E O PODER DE LEGISLAR DOS ESTADOS-MEMBROS: O QUE COMPETE EM EDUCAÇÃO À ALEMA?	53
2.1 Apresentação	53
2.2 A adoção da espécie federal e o condicionamento da autonomia dos estados	54
2.3 A repartição de competências dos Estados-membros e o esvaziamento legislativo estadual	60
<i>2.3.1 Competência concorrente em educação: as possibilidades materiais e legislativas dos estados</i>	67
2.4 O que compete em educação à ALEMA?	80
2.5 Indicações finais: o federalismo brasileiro e as (im)possibilidades legislativas em educação da ALEMA	90
3 O CAMPO INSTITUCIONAL DA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO: A CAPACIDADE LEGISLATIVA DA ALEMA PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS	94
3.1 Apresentação	94
3.2 As regras que definem as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo	94
<i>3.2.1 O presidencialismo estadual brasileiro: situando a ALEMA no contexto nacional</i>	105
3.3 As regras da ALEMA para a proposição e aprovação de normas jurídicas	122
<i>3.3.1 O processo legislativo: um mapa dos mecanismos institucionais</i>	123
<i>3.3.2 Instâncias que podem favorecer ou desfavorecer a submissão e aprovação de políticas educacionais</i>	137
3.4 Indicações finais: o campo institucional e a limitada capacidade legislativa da ALEMA para as políticas públicas de educação	152
4 O PARLAMENTO MARANHENSE E AS PROPOSIÇÕES EM EDUCAÇÃO	155

4.1 Apresentação	155
4.2 A organização dos partidos no interior da ALEMA	157
4.3 As proposições em educação dos parlamentares maranhenses: o que aprovam e para quem?	169
<i>4.3.1 Projetos em educação frente ao tamanho dos partidos políticos e Blocos Parlamentares na ALEMA</i>	169
<i>4.3.2 A temática das proposições submetidas, aprovadas e rejeitadas pelos parlamentares maranhenses</i>	173
<i>4.3.3 A orientação político-ideológica dos partidos e o resultado das políticas educacionais</i>	196
4.4. Indicações finais: a organização dos partidos no interior da ALEMA e o fracasso dos deputados no aproveitamento de suas proposições em educação	212
5 A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MARANHÃO: INTERDEPENDÊNCIA OU SUBORDINAÇÃO NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS?	217
5.1 Apresentação	217
5.2 Volume propositivo e a taxa de sucesso dos Poderes Legislativo e Executivo	219
5.3 Poderes de agenda dos Governadores	237
<i>5.3.1 A incapacidade legislativa dos deputados frente às MPs e solicitações de urgência do Poder Executivo</i>	238
<i>5.3.2 Vetos como forma de controle da legislação em educação pelos Governadores</i>	247
5.4 Tempo de tramitação da agenda em educação dos Poderes Legislativo e Executivo	252
5.5 Indicações finais: a formulação das políticas públicas de educação e o pacto de subordinação entre os Poderes Legislativo e Executivo	255
6 A RENÚNCIA DA ALEMA AO EXERCÍCIO DO SEU PAPEL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	260
6.1 Apresentação	260
6.2 O contexto e conteúdo	261
6.3 O fluxo propositivo da agenda	266
<i>6.3.1 Planejamento educacional</i>	268
<i>6.3.2 Acesso e permanência</i>	279
<i>6.3.3 Gestão do sistema de ensino e escolar</i>	285
<i>6.3.4 Rotina escolar, Carreira docente e Administração do processo educativo</i>	291

6.4 Indicações finais: a agenda sobre organização da educação como resultado do despreparo e desinteresse parlamentar	297
7 A (IN)CAPACIDADE LEGISLATIVA DA ALEMA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO	302
7.1 Apresentação	302
7.2 As políticas curriculares e o espaço pouco promissor de atuação parlamentar	303
7.2.1 <i>O contexto e conteúdo</i>	303
7.2.2 <i>O fluxo propositivo da agenda</i>	307
7.3 As políticas de financiamento da educação e infraestrutura decorrentes do juízo de conveniência do Poder Público	326
7.3.1 <i>O contexto e conteúdo</i>	326
7.3.2 <i>O fluxo propositivo da agenda</i>	327
7.4 A agenda sobre educação superior e a inequívoca perda de objeto propositivo	336
7.4.1 <i>O contexto e conteúdo</i>	336
7.4.2 <i>O fluxo propositivo da agenda</i>	339
7.5 Indicações finais: a incapacidade legislativa da ALEMA expressa por meio da sua agenda em educação	347
8 CONCLUSÕES	354
REFERÊNCIAS	366
APÊNDICE A – Número de filiados dos partidos que ocupam assento na ALEMA	388
APÊNDICE B - Partidos e coligações que concorreram nas eleições para a ALEMA em 2002, 2006, 2010 e 2014	389
APÊNDICE C - Classificação dos partidos na ALEMA pelo ano de criação e no <i>continuum</i> esquerda-centro-direita, de 2003 a 2018	390
APÊNDICE D - Partidos e coligações que concorreram nas eleições para governador em 2002, 2006, 2010 e 2014	392
APÊNDICE E – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 15ª legislatura	393
APÊNDICE F – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 16ª legislatura	395
APÊNDICE G – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 17ª legislatura	397
APÊNDICE H – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 18ª legislatura	400

INTRODUÇÃO

Esta tese analisa o papel da Assembleia Legislativa do estado do Maranhão (ALEMA) na formulação das políticas públicas de educação, levando em consideração as conexões existentes entre os arranjos institucionais, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais e o conteúdo das políticas em educação nas legislaturas compreendidas no período de 2003 a 2018.

O estudo parte da compreensão de que as possibilidades e fragilidades legislativas da ALEMA têm correlação com o contexto federativo e/ou institucional brasileiro, ou seja, a produção legislativa em educação é resultado da maneira como se operacionaliza o ordenamento jurídico por meio do sistema de repartição de competência e da relação de interdependência que se desenvolve entre os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão. Estes dois caminhos justificam o porquê a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar em educação, expresso por meio da quantidade, qualidade e efetividade propositiva em quatro legislaturas (15^a a 18^a).

A Constituição Federal (CF) de 1988 consagrou como um de seus princípios fundamentais a separação das funções estatais e estabeleceu, no artigo 2º, a divisão da União em três distintos poderes, que devem se relacionar entre si de forma harmônica e independente: Legislativo, a ser exercido pelas duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos deputados e Senado Federal); Executivo, a cargo da Presidência da República, auxiliado pelos ministros de Estado; e Judiciário, conferido aos tribunais e aos magistrados (BRASIL, 1988).

A cada Poder foram atribuídas funções com a finalidade de garantir que uma ordem fosse mantida e os objetivos propostos no texto constitucional fossem construídos e atingidos. Contudo, para que não houvesse abuso de poder e um desequilíbrio entre as funções estabelecidas para cada um deles, foram definidas funções típicas e atípicas no intuito de se ter uma fiscalização mútua no desempenho de suas atividades, o que ficou denominado por Montesquieu (2007), como sistema de freios e contrapesos ou *checks and balances*. O objetivo maior deste é evitar uma possível concentração de funções e arbítrios (decisões ilegais/abuso e poder) que porventura venham a surgir das decisões dos seus atores.

Dentre os poderes destacados, o Legislativo tem a função típica de legislar, que compreende a edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica: as leis (SILVA, 2010a). No âmbito estadual, o poder de legislar é competência das Assembleias Legislativas, que é a instituição do Poder Legislativo, materializado na ação dos deputados estaduais eleitos pelo povo. No caso do Maranhão, a Constituição do estado determina à

ALEMA, dentre outras funções, a competência para dispor sobre o plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, como também tributação, arrecadação e aplicação dos recursos do estado. Além dessas competências, fica reservado também ao estado a atribuição de legislar sobre a educação, cultura, ensino e desporto (MARANHÃO, 1989 – art. 12, II, i).

Isso é possível porque, apesar de a CF de 1988 ter delegado à União o dever de legislar sobre as diretrizes e bases da educação (art. 22, XXIV), que constituem a LDB, Lei n. 9.394 de 1996, as normas gerais de educação (BRASIL, art. 24, I), bem como as metas educacionais que se pretende atingir, por meio dos Planos de Educação a cada decênio (art. 214), a competência para legislar sobre o tema “educação” não foi completamente suprimida aos demais entes federativos. Trata-se, pois, de uma competência comum, tendo em vista que aquilo que foi consagrado à União na CF de 1988 não exclui o papel fundamental que os Estados e o Distrito Federal apresentam para a elaboração de normas educacionais, sendo-lhes garantida a concorrência para legislar sobre educação (art. 24, IX).

Por tal cenário, visualiza-se que a CF de 1988 compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo Almeida (2000), quatro competências: privativas, comuns, concorrentes e delegadas. Em tese, tendo por base as competências definidas constitucionalmente ao Poder Legislativo, pode-se afirmar que este seria o responsável por conceber, mediante produção de leis, as linhas que guiarão a atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidades do Estado. Contudo, em face das peculiaridades do processo de formulação de leis que vigora no país, deve-se ter uma análise mais cautelosa, pois não se pode afirmar, ao que parece, que o sistema político apresenta esse contorno atualmente.

A própria organização do sistema federativo brasileiro favorece para que Assembleias Legislativas tenham menos capacidade legislativa em regulamentar temas ligados às suas áreas de atuação. E essa limitação se dá em duas direções: tanto no âmbito das competências destinadas aos estados, como dispõe a CF de 1988, quanto na definição das atribuições definidas ao Executivo e Legislativo nas próprias Constituições dos estados.

No primeiro caso, tem-se centralizado a maior parte das competências na União sem deixar, na maioria das vezes, brecha para que os estados legislem sobre temas, inclusive, de competência concorrente, como educação (ALMEIDA, 2000; RANIERI, 2000). No segundo caso, o Executivo detém, de modo privativo, grande parte das competências do estado (questões tributárias e orçamentárias, o regime do serviço público – cargos, salários e pensões –, a estrutura administrativa do poder executivo – secretarias e demais órgãos – e a organização da política militar), 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.

Nessa esteira, ainda é preciso ter claro que, sob a égide do presidencialismo brasileiro, apesar de Executivo e Legislativo possuírem origem distintas, eles não operam de forma totalmente independente. O sistema de separação de poderes que vigora no Brasil estabelece ao Presidente da República e aos Governadores de Estado um conjunto de competências e prerrogativas constitucionais e institucionais, que lhes conferem recursos e vantagens estratégicas na definição das suas agendas legislativas, influenciando diretamente o número de projetos de leis propostos e aprovados. Ou seja, a abrangência das iniciativas legislativas e as condições de participação do Poder Executivo na produção legal garantem a esses atores amplos poderes de agenda. Estes, por sua vez, derivam do monopólio do Executivo em iniciar projetos na área orçamentária e administrativa, no recurso a requerimentos de urgência, da possibilidade de veto dos projetos que se afastam de seus interesses e, principalmente, na possibilidade de emitir medidas provisórias (a exemplo do Maranhão) com vigência imediata a partir de sua publicação (INÁCIO, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; MAINWARING, 1997). A regulamentação desses poderes legislativos garante ao Executivo Federal e Estadual a capacidade de mudar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que afetam os procedimentos e a dinâmica do processo legislativo.

A própria organização das atividades legislativas, bem como dos partidos políticos no interior da ALEMA, segue uma lógica que, em regra, favorece a agenda política do Poder Executivo. Precisamente, o exercício das competências constitucionais e institucionais no disciplinamento das políticas públicas não está deslocado das normas internas do Poder Legislativo, que ditam as regras do jogo em cada legislatura, como também dos poderes partidários e legislativos, atribuídos aos Governadores de Estado.

Por isso que o modo como as regras do jogo estão institucionalizadas, bem como a maneira como os deputados se organizam no interior do parlamento (em face à posição dos partidos em relação ao Poder Executivo – se de oposição ou situação) também responderá pela implementação conflituosa ou não das agendas analisadas neste trabalho. A distribuição dos direitos e o poder de agenda de certas instâncias decisórias no parlamento maranhense (Mesa Diretora, CCJ e Blocos Parlamentares), quando alinhados aos interesses do Governador, podem

favorecer ainda mais a dominância do Executivo quando se observa a produção legislativa, em especial a de educação.

Diante do apresentado, entende-se que a definição das competências legislativas para os poderes Executivo e Legislativo, os mecanismos institucionais destinados ao Poder Executivo do estado do Maranhão e as relações institucionais entre esses Poderes são os principais indicadores do possível fracasso legislativo da ALEMA em formular políticas educacionais, para as quais a competência de legislar não é exercida genuinamente por este Poder.

Mediante tais pressupostos, esta tese aborda como eixo central a seguinte questão de pesquisa: qual o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais? Dessa questão geral derivam três específicas, representadas em três dimensões diferentes: 1) quantidade, 2) qualidade e 3) efetividade. Quanto à dimensão quantidade, qual a proporção das proposições de autoria dos Governadores transformadas em norma jurídica em relação àquelas de autoria dos deputados da ALEMA? Quanto à qualidade, os conteúdos das leis aprovadas pela ALEMA sobre educação demonstram competência legislativa de que natureza em relação à União? Quanto à efetividade, a agenda decisória da ALEMA em matéria de educação é constituída por quais temas e revelam interesses de quais atores legislativos?

A questão geral e as específicas apontam para a análise do papel do Poder Legislativo do estado do Maranhão na formulação das políticas em educação, prescrito na CF de 1988 e reiterado pela Constituição do estado do Maranhão de 1989. O papel da ALEMA é compreendido a partir das relações institucionais desenvolvidas entre os deputados e o Governador durante o seu processo decisório, por meio da relação de freios e contrapesos. O resultado dessa relação se mostra tanto na quantidade de proposições submetidas e aprovadas quanto nas suas características temáticas, fato que conduziu à análise documental para a combinação metodológica de aspectos quantitativos e qualitativos.

Para tanto, buscando detalhar e explicitar as questões levantadas nesta introdução, organizou-se a presente tese em sete capítulos, além das suas conclusões. Devido à complexidade com que se constitui o objeto aqui tratado e a riqueza de variáveis levantadas na busca de elucidar as suas dimensões, o primeiro capítulo é dedicado ao detalhamento da análise metodológica de toda a pesquisa, visando facilitar o entendimento da estrutura e das conclusões.

Assim, tal capítulo se inicia com a apresentação do problema, das hipóteses e dos objetivos que estão sendo desenvolvidos nos capítulos seguintes, deixando-se claro o cenário de pesquisa que se desenvolveu toda a análise, como também o *status* e a quantidade dos PLs, PECs e MPs analisados no período de 2003-2018. O percurso metodológico exigiu a combinação de levantamentos bibliográficos, pesquisa documental e pesquisa estatística, sendo

que a pesquisa bibliográfica foi essencial para a produção crítica e perpassou os capítulos aqui apresentados.

Ademais, por se tratar de um objeto de pesquisa que, para além da educação, dialoga com outras duas literaturas (ciência política e direito), a contextualização e o aprofundamento teórico das suas características constitutivas, especificamente do Poder Legislativo, possibilitou a compreensão, identificação e análise de arranjos determinantes na configuração do papel do parlamento maranhense na formulação de políticas educacionais.

Destaca-se que as etapas que exigiram um maior detalhamento, nesse primeiro capítulo, foram a pesquisa documental e a pesquisa estatística, pois envolveram, além de uma extensa coleta de documentos em arquivos públicos, uma organização descritiva e analítica com o suporte de dois *softwares* diferentes – *Nvivo* e *SPSS*. Buscou-se demonstrar como os dois métodos (qualitativos e quantitativos) foram usados a fim de responder a problemática de pesquisa.

No segundo capítulo, sob a perspectiva do modelo federativo pós constituinte de 1988, apresenta-se o cenário no qual as Assembleias Legislativas do Brasil estão inseridas. Partindo-se dos trabalhos de Almeida (2000), Ferreira Filho (1990), Abrucio e Franzese (2007) e Ranieri (2020), o capítulo detalha aspectos do modelo federativo brasileiro, apontando para a relação desenvolvida entre a União e Estados-membros, na qual se tem um condicionamento da autonomia dos Estados e um esvaziamento legislativo geral. E, quando se observa o campo de atuação do Executivo e Legislativo do estado do Maranhão, a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos parecem ficar ainda mais comprometidos, pois além de se ter uma preponderância de temas administrativos direcionados aos estados, o Executivo do Maranhão detém grande parte das competências responsáveis pela gestão do estado, por conseguinte, da educação.

Nessa direção, o Capítulo 3 busca identificar e explicitar as regras e os procedimentos de formulação da agenda parlamentar, os núcleos de elaboração das políticas submetidas e os atores de maior influência nesse processo. Para tanto, dividiu-se o capítulo em duas seções. A primeira tem por finalidade compreender o sistema de separação de poderes vigente no Brasil, com foco na relação desenvolvida entre os Poderes Executivo e Legislativo, destacando-se os indicadores que favorecem ou desfavorecem o Legislativo no seu campo de atuação como ator legiferante. A segunda seção, inspirada na obra pioneira de Santos (2001) – que reúne um conjunto de trabalhos com análises detalhadas do funcionamento das Assembleias Legislativas e de suas relações com os Executivos estaduais –, busca descrever e analisar a organização institucional da ALEMA, com foco no processo legislativo e identificação das instâncias de

poder decisivas para o processo de formação da agenda em educação. O percurso teórico analítico favoreceu a compreensão da organização do processo legislativo da ALEMA a partir da teoria do neoinstitucionalismo histórico, demonstrando como as regras do jogo moldam as ações e decisões dos parlamentares no processo de tomada de decisões para a formulação das políticas em educação.

Esclarecidos os contextos federativo e institucional onde operam os Poderes Executivo e Legislativo, o quarto capítulo busca analisar a agenda em educação dos parlamentares a partir do conteúdo dos projetos submetidos, aprovados e rejeitados. O capítulo parte da análise da composição e organização dos partidos políticos por legislatura no interior da ALEMA, demonstrando como o cenário fisiologicamente estabelecido por meio de padrões construídos, com bancadas majoritárias e consensuais, garantem estabilidade e certeza apenas para a agenda dos Governadores. Isso gera um quadro de paroquialismo e particularismo nas ações dos parlamentares evidenciado pelo grande número de projetos rejeitados quando o escopo das proposições se afasta de tais características. Frente a isso, procurou-se entender a relação existente entre o tamanho das bancadas partidárias e a aprovação dos projetos em educação, bem como as consequências das reconfigurações partidárias para as temáticas mais aprovadas e rejeitadas. Verificou-se que os partidos políticos no interior da ALEMA atuam como atores que buscam agregar-se de modo racional na busca de perseguir seus próprios interesses.

O Capítulo 5 apresenta o desempenho propositivo em educação dos Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão. O objetivo é compreender a relação da ALEMA com o Poder Executivo estadual por meio dos arranjos políticos relacionados às proposições legislativas sobre educação em diferentes legislaturas. Para tanto, utiliza-se do volume propositivo, do conteúdo, da taxa de sucesso e dominância legislativa, do poder de agenda e do ritmo de tramitação das proposições como indicadores explicativos. Quanto à bibliografia, os trabalhos de Abranches (1988), Tomio e Ricci (2012a; 2012b), Tomio (2006a; 2006b), Santos (2003), Santos (2001), Limongi e Figueiredo (2001) e Borges (2018) foram ponte de diálogo permanente na construção do pensamento crítico de todo o capítulo. Aqui, reúnem-se evidências robustas na comprovação da existência de um Executivo hipertrofiado – pleno de poderes – em face a um Poder Legislativo enfraquecido – esvaziado de duas prerrogativas e em seu papel, caracterizado pela renúncia de poder, e concretizada por meio da institucionalização de um “pacto de subordinação” do segundo com o primeiro.

Os Capítulos 6 e 7 trazem o fluxo propositivo da agenda em educação no período analisado. Precisamente, detalha-se o processo decisório dos projetos sobre organização da educação, currículo escolar, financiamento, infraestrutura e ensino superior. O texto está

organizado por temática e busca justificar o resultado de cada agenda a partir da literatura apresentada nos capítulos 2 e 3. Com efeito, as evidências apresentadas se referem tanto ao caráter residual das políticas desenvolvidas pelo Legislativo do Maranhão, em face das políticas em nível federal, quanto à influência do poder de agenda do Executivo sobre o processo decisório dessas políticas. A dimensão partidária, a relação com os Governadores de Estado e os custos políticos para a aprovação desses projetos terá variação a depender da temática e do contexto institucional em questão, sendo o fator histórico decisivo aqui. O ponto de maior fluxo nesse capítulo é constituído pelos pareceres dos consultores técnicos e relatores da CCJ. Fica evidente o desinteresse dos deputados pelo tema educação, como também o despreparo em promover políticas educacionais de qualidade.

Por fim, as conclusões da pesquisa são apresentadas, momento em que, por um lado, os principais indicadores dos contextos federativo e institucional para o processo de formulação das políticas em educação pela ALEMA são sintetizados e, por outro, as questões específicas inicialmente levantadas são respondidas através do diálogo que se faz entre os resultados obtidos da análise quantitativa e qualitativa.

1 METODOLOGIA

A história é um labirinto. Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum.

Norberto Bobbio

1.1 Considerações introdutórias

Traçar o percurso metodológico para responder a problemática de uma pesquisa é um exercício eminentemente complexo, pois envolve abordagens teóricas, métodos e procedimentos diversos. No caso desta tese, por se tratar de um objeto da área da educação, mas com profícuo diálogo com a literatura da ciência política, o desenvolvimento – tanto no aspecto teórico como nos estudos empíricos – das ferramentas analíticas para responder *qual o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais* destaca, ainda mais, essa complexidade.

Na construção dos Capítulos aqui apresentados, três desafios, em essência, podem ser elencados. Primeiro, logo na elaboração do projeto de pesquisa, a compreensão da ALEMA a partir dos teóricos da corrente neoinstitucionalista demandou novas leituras e discussões, por se ter variáveis pouco discutidas na área da educação. Segundo, a falta de transparência, por parte do poder público, em disponibilizar arquivos a pesquisadores ainda se encontra na primeira ordem do dia. No caso da ALEMA, a falta de transparência, somada à inacessibilidade dos arquivos, obrigou o pesquisador a analisar quatro legislaturas (2003-2018), duas a menos do que estava previsto originalmente no projeto. Terceiro, a seleção e organização de todo o material levantado exigiu um rigor descritivo complexo, que envolveu ao final a combinação de testes de duas naturezas: qualitativos e quantitativos. Estes, articulados, apresentar-se-ão por meio das tabelas, quadros e gráficos que orientaram tanto a construção dos capítulos como a discussão teórico-analítica.

Dito isto, a argumentação inicial deste estudo centra-se em refutar ou confirmar a hipótese de que a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar sobre educação, corroborando para um déficit de quantidade, qualidade e efetividade legislativa na formulação das políticas educacionais no estado do Maranhão. Da hipótese geral derivam três hipóteses específicas: 1) quanto à dimensão quantitativa, a proporção de proposições de autoria dos

Governadores transformadas em norma jurídica é superior àquelas de autoria dos deputados da ALEMA; 2) quanto à qualidade, os conteúdos das leis aprovadas pela ALEMA sobre educação demonstram uma competência legislativa residual daquele estado em relação à União; 3) quanto à efetividade, a agenda decisória da ALEMA em matéria de educação é constituída de temas preponderantemente administrativos e de interesse do Governador.

Com efeito, o ponto de partida desta pesquisa é analisar o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais no período compreendido entre 2003 a 2018 (15ª a 18ª legislaturas). Em termos específicos, a pesquisa objetiva: a) identificar e analisar os arranjos institucionais que estabelecem as competências legislativas do parlamento maranhense no que se refere às políticas educacionais e suas dinâmicas de operacionalização por legislatura; b) compreender a composição do parlamento maranhense, as suas variações por legislatura, bem como a relação dessa composição com o fluxo legislativo das proposições sobre educação; c) compreender a relação da ALEMA com o Poder Executivo Estadual maranhense por meio dos arranjos políticos relacionados às proposições legislativas sobre educação em diferentes legislaturas; d) analisar o processo de formação da agenda legislativa sobre educação no âmbito do parlamento maranhense, tendo por base o regimento interno da casa, a atuação das comissões e da Mesa, as votações em Plenário, como também suas variações por legislatura; e, e) identificar e compreender a tramitação das proposições em educação formuladas e aprovadas, em diferentes legislaturas, bem como o seu conteúdo.

Atrelada a esses objetivos, a pesquisa é desenvolvida por meio de três eixos fundamentais de investigação e busca: 1) mapear as agendas legislativas da ALEMA por legislatura, da 15ª a 18ª, em matérias relacionadas à educação; 2) verificar os recursos institucionais mobilizados pela ALEMA por legislatura, da 15ª a 18ª, na tramitação das proposições legislativas aprovadas relacionadas à educação; 3) relacionar os conteúdos dos eixos 1 e 2 ao protagonismo dos atores legislativos internos à ALEMA (parlamentares, partidos, coalizões, comissões e mesa) e externos (Governadores).

O pano de fundo dessas análises é o Estado federativo brasileiro e o relacionamento desenvolvido entre os Poderes Executivo e Legislativo, com foco sobre a distribuição de competências entre União e Estados e entre Deputados e Governadores e os mecanismos institucionais destinados a esses atores.

Para tanto, esta tese ancora-se em aportes teóricos da perspectiva neoinstitucionalista, partindo-se do pressuposto de que as instituições moldam a política. Isto é, “as normas e procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos

resultados políticos na medida que estruturam o comportamento político”, pois moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores (PUTNAM, 2007, p. 23; SKOCPOL, 1985).

De modo específico, esta pesquisa centra-se numa perspectiva histórica, a qual considera que “as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subseqüentes mudanças”, pois a história importa e o legado do passado condiciona o futuro (BERNADI, 2012, p. 138). Assim, a estrutura atual e o funcionamento da ALEMA só podem ser entendidos com parcialidade se a análise não estiver integrada a esta perspectiva. Por isso, os argumentos aqui construídos são orientados a partir dos conceitos presentes nos estudos do institucionalismo histórico.

Deste modo, os processos de *path dependence*, orientados a partir dessa corrente, são os dispositivos que guiam as análises de todo o estudo. Analisar o papel da ALEMA na formulação de políticas educacionais envolve não apenas variados indicadores, como também legislaturas diversas (2003-2018), nas quais há atores diferentes incidindo forças institucionais diferentes.

Nesse sentido, seguem-se as análises de Hall e Taylor (2003) quanto à perspectiva particular de desenvolvimento histórico, que entende que há um modelo de causalidade social que é dependente da trajetória, rejeitando assim “o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200).

Nesse modelo de causalidade, a natureza institucional é considerada como sendo a mais importante. Para esses autores, as instituições surgem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos” (HALL; TAYLOR, 2003).

Isto posto, destaca-se que instituição é aqui entendida à luz do trabalho de Levi (1991), para o qual as instituições políticas são

[...] caracterizadas por arranjos formais de agregados de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementados por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, por isso é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras. Exemplos de instituições formais incluem o Estado, hospitais, instalações educacionais e firmas (LEVI, 1991, p. 82).

Considera-se que, enquanto instituição, dotada de mecanismos legislativos (que são instrumentos de poder¹), a ALEMA seja capaz de redefinir as alternativas políticas, mudar a posição relativa dos atores, modelando suas preferências na arena decisória. O Regimento Interno que disciplina/normatiza as atividades desenvolvidas no seu interior, garante a existência de arranjos institucionais que concentram poderes de destaque – como a Mesa Diretora, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) e Blocos Parlamentares – e ditam as regras do jogo na alocação de determinados resultados políticos.

O resultado desse cenário pode interferir no trâmite de cada projeto iniciado na Mesa Diretora, pois a depender da legislatura, do tipo de norma e dos atores propositivos envolvidos, o curso da política, desde a sua submissão até a aprovação, poderá ser mais fácil ou não (SOUZA, 2006). Precisamente, a estrutura do processo decisório no interior da ALEMA importa na definição de comportamento dos deputados e Governadores de estado que atuam nas tomadas de decisão (SANTOS, 2019).

Assim, à luz desses pressupostos, lança-se um olhar para a ALEMA para além da ideia de que o processo decisório sobre políticas educacionais, na sua dinâmica interna, resulta apenas de barganhas negociadas entre atores que perseguem seu autointeresse, considera-se que as preferências são mobilizadas, principalmente, por processos institucionais gerados a partir de regras e práticas socialmente construídas no seu interior (SOUZA, 2006).

1.2 Caracterização do cenário de pesquisa

A ALEMA é o órgão de representação política que dá forma à soberania popular no estado do Maranhão e que reflete os princípios constitucionais de um regime democrático e de um sistema representativo.

Possuindo autonomia funcional, administrativa e financeira (MARANHÃO, 1989) – pois tem competência para elaborar a sua proposta orçamentária desde que limitada à lei de diretrizes orçamentárias –, a sua organização interna e institucional garante aos seus Deputados/as condições para que possam exercer seus mandatos livres de ameaças de ordem judicial ou econômica (salvo em flagrante de crime inafiançável).

¹ Para Santos (2019, p. 30) “a constatação do poder de agenda e de veto que esses institutos recebem pelos regimentos internos das casas legislativas tem grande importância política e institucional para entender os movimentos, comportamentos e resultados do processo decisório”.

Atualmente, composta por 42 deputados, eleitos para o mandato de quatro anos, a ALEMA tem como funções principais² a de representar o povo, legislar (criar, modificar e extinguir leis), bem como fiscalizar os atos do Poder Executivo estadual, representado na figura do Governador. A sua função típica de legislar é expressa por meio da materialização das espécies normativas, com a elaboração, discussão/deliberação, promulgação e publicação da Lei, com e sem interferência direta do Executivo.

Dentre as espécies normativas disponíveis para esses atores para a garantia de direitos por meio de norma jurídica, destacam-se os Projetos de Lei (tanto ordinário quanto complementares) e os Projetos de Emenda à Constituição, que são espécies normativas de análise desta tese. Contudo, a produção legislativa da ALEMA não se resume a esses três tipos de normas. Também são votados pelo Plenário os projetos de decreto legislativo, os projetos de resolução, as moções, as indicações, e, os requerimentos (ALEMA/RI, art. 133). Analisando o Regimento Interno (RI), é possível compreender cada um desses instrumentos.

Os projetos de decreto legislativo visam regular as matérias de competência privativa do legislativo, sem a sanção do Governador do Estado. Já os projetos de Resolução Legislativa (RL) destinam-se a regular, com eficácia de lei ordinária, matéria de competência exclusiva da ALEMA, de caráter público, processual, legislativo ou administrativo, ou quando envolva algum caso concreto em que a ALEMA deva se pronunciar, tais como: perda de mandato de Deputado(a), matéria de natureza regimental ou todo assunto que envolva a economia interna do parlamento.

As moções são proposições usadas para sugerir a manifestação da ALEMA sobre determinado assunto, apelando, aplaudindo ou protestando, enquanto a indicação visa sugerir aos poderes, do Estado ou da União, medidas de interesse público que não caibam em projeto ou moção de iniciativa da Assembleia. Assim, deve ser redigida de modo que o texto a ser enviado contenha todos os elementos imprescindíveis para à sua compreensão.

Os requerimentos são os pedidos por escrito ou verbais feitos pelos Deputados, à Mesa Diretora ou Comissões. Podem ser usados para solicitar prorrogação do tempo de sessão, retirada de proposição, constituição de comissão de representação, urgência na votação, licença de Governador, convocação de Secretário de Estado, etc.

Ressalta-se, portanto, que ao se destacar os Projetos de Leis (PLs) e as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) como objetos de análise desta pesquisa, não se está tratando do

² A análise feita nesta tese focaliza apenas a função de legislar.

conjunto da produção do legislativo maranhense, mas de uma parcela que mostra relação entre o Legislativo e o Executivo de maneira mais direta e clara. Isso porque, a compreensão de qual seja o papel da ALEMA, na formulação de políticas educacionais, se dá na relação de freios e contrapesos existente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Tal relação deve incluir, necessariamente, normativas que tenham coparticipação desses Poderes, direta ou indiretamente, algo que não se percebe nos atributos e características definidos nas outras normas presentes no RI.

De outro modo, inclui-se, ainda, neste rol, as Medias Provisórias (MPs) de prerrogativa do chefe do Executivo estadual, previstas na Constituição do estado do Maranhão a partir da EC n. 038/2003, que, não fazem parte das competências Constitucionais e institucionais da ALEMA, mas estão sujeitas à sua deliberação.

A partir disso, esta tese foi elaborada tendo por base o conjunto de três tipos de documentos: o primeiro compreende os PLs e as PECs oferecidos pelos deputados; o segundo compreende os PLs, as PECs e as MPs propostos pelo chefe do Executivo; e o terceiro abrange o regimento interno da casa, como também atas e despachos realizados nos processos pela CCJ e pela Mesa Diretora.

Destaca-se que a importância de analisar tais despachos justifica-se pela existência e presença nos processos de outros mecanismos que, mesmo não sendo propositivos, são deliberados e votados em Plenário por meio de projetos submetidos tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo, quais sejam: as emendas e subemendas. Estas sugerem ou a alteração de um projeto já apresentado ou a alteração de uma emenda apresentada por um Deputado ou Comissão.

Outro destaque importante diz respeito ao período de análise do presente estudo, que contempla 4 legislaturas (15^a a 18^a), referentes a 2003-2018, nas quais se verifica a passagem de Roseana Sarney pelo governo, em dois momentos: inicialmente em 2009-2010 (16^a legislatura), e posteriormente em 2011-2014 (17^a legislatura), ambos pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), atual MDB. A 18^a legislatura é o principal ponto de influxo desse cenário, pois se observa a transição de um partido oligárquico para um comunista (PCdoB, de Flávio Dino), tendo como resultado uma ruptura no modelo de administração pública.

Em vista disso, a mudança de posição dos partidos políticos em relação ao Executivo e a recomposição de alianças políticas de sustentação dos governos na ALEMA com uma transição entre ideologias e espectros político-partidários são de análise inescapável. Além do que o reflexo dessas mudanças nas ações legislativas na área de educação, especialmente nos

campos de seu financiamento, organização e programas suplementares, foram importantes dimensões analisadas.

Com relação à quantidade de legislaturas, partiu-se do pressuposto do possível esvaziamento das funções desempenhadas pelo parlamento maranhense o que sugeriu a existência de um número pequeno de proposições sobre educação na ALEMA, quando comparado, por exemplo, à esfera federal. Algo que se comprovou no levantamento documental.

A partir dessa compreensão, resta destacar e conceituar as diferentes situações finais ou *status* final de tramitação dos PLs, PECs e MPs apresentados na ALEMA durante o período aqui analisado. Nas proposições, foi possível identificar seis tipos de resultados, quais sejam: 1) Aprovado; 2) Rejeitado; 3) Arquivado; 4) Vetado (total ou parcial); 5) Devolvido e 6) Retirado de Tramitação pelo autor.

A Tabela 1 sintetiza essas informações, demonstrando as situações finais de tramitação de todos os PLs, PECs e MPs analisados na pesquisa:

Tabela 1 – Status dos PLs, PECs e MPs analisados de 2003 a 2018

SITUAÇÃO FINAL	Nº TOTAL	%
Aprovado	291	60,49
Rejeitado	89	18,50
Arquivado	32	6,65
Vetado total	60	12,47
Devolvido	01	0,20
Prejudicado	05	1,03
Retirado de Tramitação	03	0,62
Total	481	100%

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

O *Status* “aprovado” indica que a proposição, que se iniciou na Mesa Diretora, independente da sua espécie, se transformou em norma jurídica geral e abstrata. “Rejeitado” refere-se aos projetos que ou foram barrados na CCJ, com parecer negativo, ou foram derrubados no Plenário por votação da maioria dos Deputados. Isso ocorre tanto para os projetos do Legislativo quanto para os do Executivo, incluindo-se também os vetos. O “arquivamento”, na maioria das vezes, ocorre por conta do fim da legislatura por força regimental. Assim, todas as proposições que ainda se encontram em tramitação, pendentes de apreciação de qualquer comissão ou com parecer contrário são arquivadas. As proposições com *status* “vetado”, total ou parcial, são os PLs aprovados pelo Legislativo, mas barrados em sua totalidade ou em pontos

específicos, pelo chefe do Executivo, motivado por razões jurídicas (por ser inconstitucional), e/ou políticas (por ser contrário ao “interesse público”). Já os projetos “devolvidos” ou “retirados de tramitação pelo autor” possuem características semelhantes, pois os dois retornam para o autor devido a erros no texto ou inadequações quanto às exigências de ordem constitucional. A diferença é que o primeiro tem resultado contrário à vontade do proponente e o segundo não.

1.3 Planejando as fases e atividades da pesquisa

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso, por ser uma investigação particular que centra sua atenção de modo profundo em uma única unidade de análise e com uma perspectiva diacrônica, isto é, que leva em consideração as variações temporais dos atores políticos, mecanismos e regras institucionais pertencentes à ALEMA (PEREA; MARTÍNEZ; LAGO, 2009).

Destaca-se que, por ser uma estratégia de investigação muito utilizada na ciência política, o trabalho em tela tem como vantagem principal o seu estudo intensivo. Assim, teve-se a possibilidade de escolher quais teorias, conceitos, variáveis e critérios de operacionalização melhor se adequavam à ALEMA sem ter que fazer concessões para permitir o estudo simultâneo de outros casos que possuem estrutura semelhante, ou seja, referente às demais Assembleias Legislativas do Brasil. Isso porque os fenômenos do objeto aqui estudado se explicam à luz das características do caso a que se referem (PEREA; MARTÍNEZ; LAGO, 2009).

Desse modo, tal pesquisa não tem por objetivo tecer hipóteses explicativas gerais ou dados empíricos de natureza teórica generalizadora que alcancem as demais instituições legislativas do país (ALMEIDA, 2016). Em contrapartida, por tratar-se de um caso que implica uma variedade de dimensões que demandam estratégias de investigação plural, a tática adotada nesta pesquisa, por um lado, exigiu a utilização de técnicas variadas em distintas escalas empíricas e, por outro, a integração de dados de investigadores de diferentes áreas do conhecimento, contemplando estudos da ciência política, direito e educação.

A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cuja proposta metodológica para sua realização se deu através da combinação de pesquisa documental, quanto aos procedimentos de coleta e levantamento bibliográfico e análise documental, quanto às fontes de dados.

Em relação aos objetivos, a pesquisa foi de natureza descritiva e analítica. Como caracterizado por Santos (2007) e Vergara (2006), a pesquisa descritiva trata de um

levantamento das características conhecidas que compõem o processo, e a analítica explica e cria uma teoria aceitável a respeito do fenômeno estudado, isto é, são aquelas “que se ocupam com o porquê dos fatos/fenômenos/processos que preenchem a realidade” (SANTOS, 2007, p. 28).

Nesse sentido, a pesquisa descritiva sobre o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais se deu por intermédio do estudo, registro e caracterização dos PLs, PECs e MPs que tramitaram na ALEMA no interstício de quatro legislaturas (2003 - 2018).

Já o estudo analítico se efetivou pela análise dos PLs, PECs e MPs realizada com auxílio e combinação de dois *softwares*: *Nvivo v.12* e *SPSS*. O *Nvivo* foi utilizado para a categorização dos documentos, enquanto o *SPSS* para a quantificação e testes de frequência de todo o banco de dados.

Ressalta-se que o *Nvivo* é um programa para análise de informação qualitativa que reúne as principais ferramentas de uma pesquisa, como documentos textuais, multimétodo e dados bibliográficos, em um mesmo ambiente. Isso facilita a organização da análise, uma vez que ele agrupa as leis, categorias e resultados por blocos e objetivos traçados (ALVES; FIGUEIREDO FILHO; HENRIQUE, 2016).

Nesta pesquisa, a utilização do programa foi essencial devido a sua capacidade de processar um grande volume de informações textuais, bem como categorizar uma grande quantidade de documentos, destacando elementos que se repetem no texto, com possíveis padrões de análise. Além disso, a combinação desse *software* com a técnica de análise de conteúdo, descrita por Bardin (2016), serviu para confrontar as informações descritas nas análises.

Já o *SPSS*, por ser um pacote estatístico com diferentes módulos, pôde ser utilizado para executar análises estatísticas, manipular dados e gerar diversas tabelas e gráficos que resumiram as intenções da pesquisa. As possibilidades do programa são diversas, que vão desde simples estatísticas descritivas como média, desvio padrão e tabelas de frequência, até métodos avançados de inferência estatística como análise de variância, modelos de regressão e análise multivariada. Para esta pesquisa, as ferramentas de recodificação e combinação de diferentes bancos de dados (SOBRAL, 2013) foram essenciais no aprimoramento das análises, sem contar a possibilidade de migrar todos os arquivos para uma tabela do Excel, o que gerou diversas tabelas inteligentes que, por sua vez, garantiram ao pesquisador muitas possibilidades de variação na busca de respostas para os questionamentos iniciais da pesquisa.

1.3.1 As fontes de dados e a pesquisa documental

A revisão bibliográfica que subsidiou os meios para a compreensão do fenômeno estudado buscou, na produção teórica brasileira, a literatura referente às características do sistema federativo e político do Brasil, especificamente sobre as competências dos entes autônomos e o relacionamento institucional vigente entre os Poderes Legislativos e Executivo, contemplando leitura e análise de textos científicos disponíveis em livros, periódicos, dissertações e teses desse cenário.

De igual modo, o desenvolvimento da pesquisa documental consistiu na exploração de dados em diferentes fontes. Para a elaboração desse mapeamento, adotou-se as seguintes etapas: 1) definição de descritores associados à temática; 2) levantamento físico e digital; 3) ampliação dos descritores a partir das ementas dos projetos; 4) digitalização e separação dos arquivos por Legislatura; 5) elaboração dos critérios de inclusão e exclusão; 6) seleção das proposições referentes à temática; 7) quantificação; 8) leitura das ementas, justificativas, trâmite e pareceres dos projetos de leis, projetos de emendas constitucionais e medidas provisórias; 9) descrição do conteúdo e 10) levantamento das Normas Jurídicas.

Inicialmente, os descritores utilizados para mapear a produção foram: “escola”, “ensino” e “educação”. Contudo, a partir dos procedimentos da coleta, posteriormente, ampliou-se os descritores iniciais para novas palavras que constavam nas ementas das proposições mapeadas. Assim, validou-se o mapeamento ao elencar as palavras “docentes”, “magistério”, “educacional”, “professor”, “pesquisa”, “bolsa de estudo”, “colégio”, “escola”, “escolar”, “universidade”, “estrutura curricular”, “estudo”, “estudantes”, “alfabetização”, “ensino médio”, “didático” e “disciplina” como descritores relacionados também à temática.

Os arquivos foram coletados no Portal da Legislação³, da ALEMA; nas suas dependências⁴; e, no Sistema *ArgGed* da Arquivar⁵, nos formatos digitais e impressos, no período de março a outubro de 2020. As principais fontes foram: PLs, PECs, MPs e Leis referentes à educação no estado do Maranhão⁶.

³ <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html>.

⁴ Esta etapa ocorreu em dois departamentos: o de Documentação e Registro e a sala das Comissões.

⁵ Empresa especializada em gestão de documentos.

⁶ Destaca-se que, como o setor de Documentação e Registro da ALEMA ainda não possui digitalizado todos os seus documentos, grande parte dos processos encontram-se organizados em caixas de papelão, sem distinção de legislatura, autoria, tipo (PLs, PECs, MPs, Resoluções, decretos, etc.) e assunto (educação, transporte, saúde, orçamento, etc.). Esta realidade dificultou o acesso às proposições mais antigas, tanto pelo estado de conservação em que se encontram quanto pela impossível localização de documentos específicos em meio ao volume dos arquivos existentes. E mesmo os documentos arquivados em meio digital, quando avaliados posteriormente,

Em decorrência da grande quantidade de documentos em meio físico e digital, a pesquisa documental ocorreu em três etapas e por lotes de armazenamento (as duas primeiras foram em meio físico⁷ e somente a última em meio digital).

A primeira etapa ocorreu no setor de documentação e registro, onde se encontravam todas as proposições da 18ª legislatura, tanto do Legislativo quanto do Executivo, referente ao período de 2015-2018.

Já a segunda etapa ocorreu na sala das Comissões, setor que concentrava a segunda maior quantidade de documentos físicos. Nesse setor, os documentos estavam agrupados em caixas, cada uma delas com 3 pastas de arquivo permanente com aproximadamente 25 processos. Tais processos tinham como autores os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como também o Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado. Analisaram-se aproximadamente 5.550 documentos.

A terceira e última fase ocorreu em meio digital no Sistema *ArqGed*. Esta deveria ser a fase em que se encontrariam todos os documentos da pesquisa⁸, ou seja, do período de 1995 a 2018, pois o Diretor Geral da Mesa, assim como a diretora do setor de Documentação e Registro, garantiram que a empresa *ArqGed* havia digitalizado todos os PLs, PECs e MPs referentes a este período.

Após a análise de mais de 80.000 documentos, entre PECs, PLs, MPs, projeto de decreto legislativo, projetos de resolução, moções, emendas, requerimentos e indicações, identificaram-se apenas arquivos a partir do ano de 2003. Fato que obrigou o pesquisador a redimensionar a quantidade de legislaturas pesquisadas para as quatro mais recentes (2003-2018)⁹.

Após o levantamento geral, tanto físico quanto digital, obteve-se um número expressivo de proposições, totalizando 574 PLs, PECs e MPs, organizados em 15 pastas diferentes. Isso porque, no momento do mapeamento, todas as leis que tinham em sua ementa alguma relação

verificou-se que estavam em situação semelhante aos arquivos físicos, ou seja, também foram arquivados sem qualquer método de classificação e organização.

⁷ Acrescenta-se que, todos os arquivos físicos que eram localizados e separados para a pesquisa precisavam ainda ser digitalizados em outro setor. Dessa forma, após a digitalização, agrupava-se todos os documentos em pastas no computador para, posteriormente, separá-los por legislatura. A cada novo lote mapeado, estes eram digitalizados e direcionados para uma pasta específica.

⁸ O projeto de pesquisa inicial previa a análise de seis legislaturas, ou seja, da 13ª a 18ª, referente ao período de 1995 a 2019.

⁹ A ALEMA possui mais de 180 anos de história. A quantidade de documentos produzidos e armazenados em todo esse período é grande. Se o processo de armazenamento tivesse sido realizado levando em consideração o ano, ou mesmo o autor propositivo, talvez fosse possível localizar somente as proposições em educação realizadas no período em questão. Contudo, não há nenhum critério utilizado no processo de armazenamento, sendo praticamente impossível localizar um tema específico nas mais de 5.000 caixas existentes no local, tendo em vista que a única forma de localizar o tema educação seria analisar cada documento em seu completo teor.

com os descritores previamente definidos foram selecionadas. Por exemplo, proposição que versava sobre utilidade pública de uma “escola” de samba entrou no levantamento pelo fato de existir a palavra “escola” na sua ementa.

Para tanto, no momento de separar cada proposição por legislatura, optou-se por indexar os processos por tipo (PL, PEC ou MP), ano de publicação (para identificar a legislatura correspondente) e a sua situação final (aprovado, vetado, rejeitado, arquivado, prejudicado ou retirado de tramitação pelo autor). Isso porque, havia proposições que no parecer final da CCJ apareciam como arquivadas ou mesmo vetadas, mas que, quando buscadas no portal da legislação, no *site* da ALEMA, foram convertidas em normas jurídicas. Dessa forma, para todas as proposições que tiveram como resultado o seu “arquivamento”, “veto” ou “rejeição”, fez-se necessária a busca no portal da legislação para evitar qualquer resultado equivocado.

Como critérios de inclusão, foram selecionadas as publicações referentes ao interstício de fevereiro de 2003 a janeiro de 2019, como também a disponibilidade do material em meio físico ou digital, tendo em vista que alguns documentos estavam disponíveis somente no formato *HTML*, impossibilitando seu *download*, ou com parte do seu processo de andamento indisponível.

Como critérios de exclusão, deliberou-se que não faria parte da pesquisa as proposições que não possuíam relação com a temática educação ou nenhum dos descritores selecionados. Assim, foram excluídas as proposições de caráter administrativo ou que se relacionassem transversalmente a outras temáticas, como saúde, meio ambiente, segurança entre outros.

Ressalta-se que, nas proposições de utilidade pública que não possuíam na sua ementa nenhuma relação com os descritores supracitados, leu-se a razão social da instituição, bem como a justificativa do proponente, para identificar a sua relação com a temática. Assim, incluiu-se os projetos que traziam como objetivos atividades voltadas para alguma etapa da educação (básica e/ou superior).

A partir disso, fez-se a seleção dos (as) PLs, PECs e MPs que seriam analisados(as) na pesquisa. A seleção teve por base a natureza do projeto, bem com sua relação com a educação. Em caso de dúvida, leu-se todo o conteúdo da Lei, a justificativa e os pareceres fornecidos pela CCJ e consultores legislativos. Assim, matérias que tratam sobre prioridade de matrículas de determinados grupos (ex.: filhos de mães agredidas, atletas amadores...); inserção de conteúdos (por exemplo: uma política estadual de educação ambiental que vise inserir novos conteúdos no planejamento da escola) e práticas (como atividades desportivas, semana de conscientização sobre algum tema); construção de quadras; adesão de programas específicos para recebimento

de recursos orçamentários, ou alguma atividade que, para ser implementada, necessite capacitar o corpo pedagógico, foram consideradas como importantes na análise.

Realizou-se a quantificação das leis, considerando o universo demarcado pela temporalidade e descritores utilizados no levantamento. Do total de 481 PLs, PECs e MPs tramitadas na ALEMA, no período de fevereiro de 2003 a janeiro de 2019, 291 (60,49%) foram transformadas em Lei. Destas, 97 foram do Poder Executivo e 194 do Legislativo.

Acrescenta-se que, com o andamento da pesquisa e análise desses documentos, outros foram sendo reunidos e analisados de modo que complementasse as questões específicas desta pesquisa. Com efeito, buscou-se estruturar junto aos PLs, PECs e MPs levantados as RLs n. 449/2004, 932/2019 e 450/2004 que tratam, respectivamente, sobre o Regimento Interno e a apreciação das MPs pela ALEMA, os Diários Oficiais de cada sessão legislativa e os documentos referentes às eleições estaduais das quatro legislaturas estudadas.

A partir desses detalhamentos, a caracterização do *corpus* de pesquisa, utilizado para o alcance dos seus objetivos, estruturou-se da seguinte forma:

Quadro 1- Corpus empírico da pesquisa

DADOS	FONTE	ANO / PERÍODO	INFORMAÇÕES COLETADAS	QUANT.
Projetos de Leis	Setor Doc. e Registro e ArqGED	2003-2018	Descritores analíticos	436
Projetos de Emenda Constitucional	Setor Doc. e Registro e ArqGED	2003-2018	Descritores analíticos	10
Medidas Provisórias	Setor Doc. e Registro e ArqGED	2003-2018	Descritores analíticos	35
Normas Jurídicas	Portal da Legislação	2003-2018	Etapa final dos PLs, PECs e MPs	291
Resoluções Legislativas	Setor Doc. e Registro e ArqGED	2004-2019	Processo Legislativo	3
Diários Oficiais da ALEMA	Portal da ALEMA	2003-2018	Organização dos partidos na ALEMA	16
Eleições estaduais	Portal do TSE	2002-2014	Coligações Partidárias	4

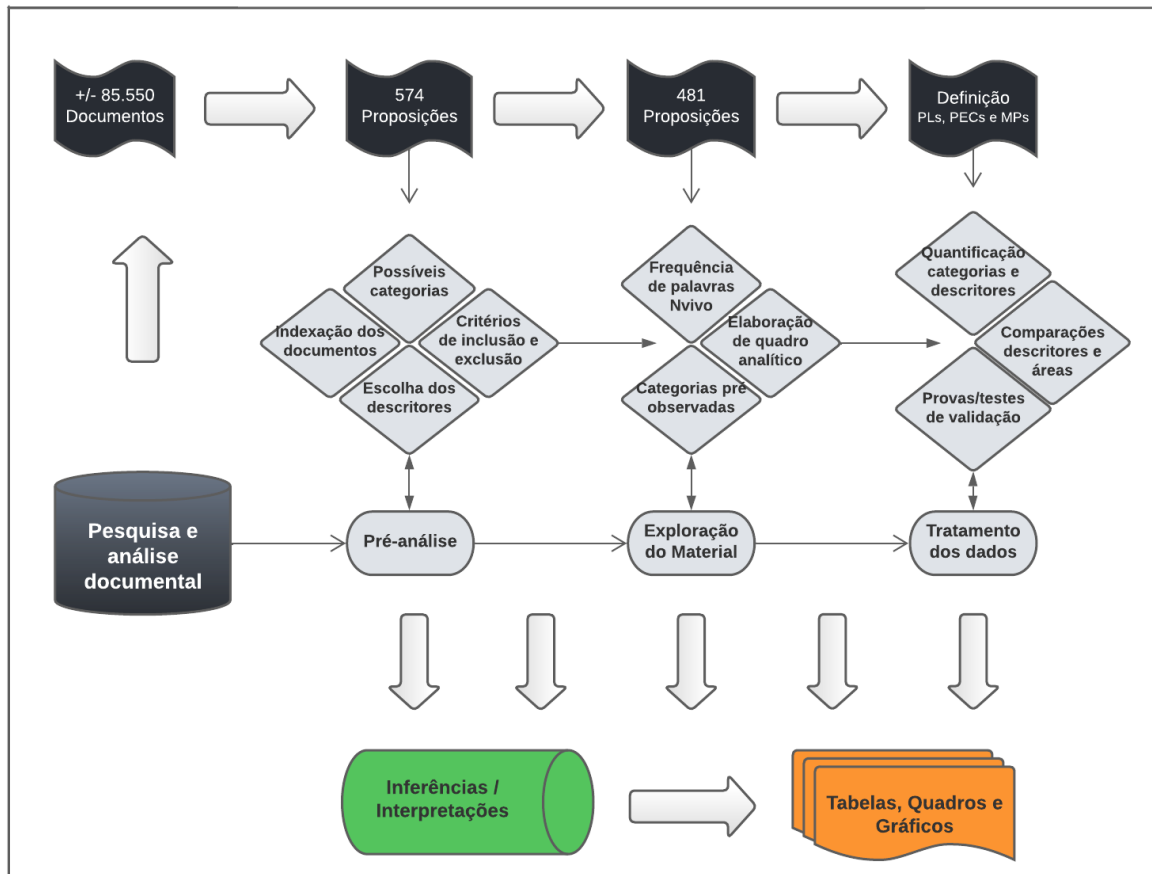
Fonte: elaborado pelo autor.

1.3.2 Os instrumentos de análise e sua operacionalização

No que diz respeito à organização da análise, os procedimentos utilizados perpassaram por diferentes fases ou “polos cronológicos” (BARDIN, 2016), os quais serviram de base para este estudo, isto é: pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados, inferências e

interpretação. A Figura 01, detalhada no fluxograma abaixo, sintetiza o percurso metodológico realizado na pesquisa e análise dos documentos.

Figura 1 – Síntese do percurso metodológico da análise documental



Fonte: elaborada pelo autor.

A *pré-análise* correspondeu à organização das primeiras ideias e elaboração de indicadores para a interpretação dos documentos coletados. Nessa perspectiva, a presente fase teve por objetivo “tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise” (BARDIN, 2016, p. 125).

Assim, inicialmente, fez-se a leitura geral das proposições para a apreciação e identificação dos principais pontos retratados em todos os projetos. Após a leitura integral desse *corpus*, foi elaborado um quadro, contendo os seguintes elementos: iniciativa (Poder Executivo ou Legislativo), autoria (individual ou coletivo), orientação político-ideológica, tipo de Proposição (PL, PEC ou MP), resultado da tramitação (aprovada, rejeitada, arquivada, vetada total, vetada parcial, devolvida e retirada de tramitação), ementa, emenda, comissões que deram

parecer, parecer técnico, parecer CCJ, parecer comissão de Educação, regime de tramitação, trâmite em dias, veto Executivo e veto rejeitado na ALEMA.

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 PLs, PECs e MPs, através da combinação do *software Nvivo* e a técnica de análise de conteúdo.

Assim, em um primeiro movimento, procurou-se identificar quais palavras se repetiam mais nesses documentos para então estabelecer um vínculo com as categorias elencadas a partir dos trabalhos de Oliveira (2008) e Martins (2011)¹⁰. Esta etapa consistiu na construção das operações de codificação.

Bardin (2016) define codificação como a transformação, por meio de recorte, agregação e enumeração das regras precisas sobre as informações textuais representativas das características do conteúdo. A codificação das leis foi realizada por meio da identificação da categoria geral, da Unidade de Contexto (UC) e das Unidades de Registro (UR), complementadas com as informações obtidas no quadro descritivo analítico, elaborado na pré-análise, e a categorização realizada no *Nvivo*.

Para confrontar tais categorias, a ilustração abaixo representa o resultado da análise realizada no *Nvivo*, a partir das ementas das quatro planilhas do *Excel*. O critério utilizado para a frequência (ou nuvem de palavras) foi a exibição somente de 250 palavras com extensão de no mínimo 4 letras. Optou-se por agrupar as palavras que fossem derivadas uma das outras (palavras no singular, plural ou de gêneros diferentes). Após o resultado, refinaram-se ainda mais as palavras, deletando-se pronomes, datas ou nomes de pessoas. O modelo de amostra escolhido foi o misto por privilegiar diversas cores e destacar palavras de maior incidência.

¹⁰ Na análise da produção legislativa, observou-se – ainda que com certa liberdade – a categorização proposta por esses dois autores. Primeiro por elencarem, de modo claro, os diversos temas da educação presentes na produção legislativa na Câmara dos Deputados. Segundo pelo caráter fundante que as duas pesquisas possuem na temática aqui trabalhada.

Figura 2 – Nuvem de palavras dos principais temas encontrados nas ementas dos PLs, PECs e MPs da 15ª, 16ª, 17ª e 18ª legislatura, respectivamente



Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

As nuvens de palavras, nas ilustrações acima, evidenciam os principais temas que foram propostos, tanto pelos Governadores quanto pelos Deputados, nas quatro legislaturas pesquisadas (15ª, 16ª, 17ª e 18ª), com a leitura feita da esquerda para a direita, de cima para baixo. Cada palavra remete a uma temática que foi tratada sob diferentes perspectivas, por exemplo: “utilidade pública”; “denominação”; “criação de escola”; “ensino superior”; “programa educacional”; “ensino público”; “fundo público”; magistério”; “sistema de ensino”; “acesso”; currículo”; “carreira docente”; “ensino médio”; “ensino fundamental”. Quanto mais vezes uma palavra apareceu no texto, maior é o seu tamanho. Ou seja, apresenta uma maior frequência. Esse tipo de técnica é utilizado apenas para ilustrar a distribuição, facilitando a

visualização dos dados. Aqui, foi essencial para se identificar quais as dimensões mais trabalhadas, sinalizando para as possíveis subcategorias analíticas e temas que deveriam ser privilegiados no momento da discussão dos dados.

Ainda, partindo da compreensão de que a UC é superior à UR, ou seja, a UC indica um fator de compreensão para codificar a UR (BARDIN, 2016), chega-se ao seguinte desenho de pesquisa: visualiza-se como categoria geral de análise a “produção legislativa em educação” e a partir disso, identificou-se como UC três áreas predominantes (educação básica, graduação/pós-graduação e políticas de não-educação¹¹), e como desdobramento dessa UC, elaborada a partir do conteúdo presente nas ementas das referidas leis, oito UR ou categorias, quais sejam: “Financiamento da Educação”; “Organização da Educação”; “Currículo Escolar”; “Infraestrutura”, “Programas Suplementares”; “Educação Superior”; “Projetos Paroquiais” e “Projetos Simbólicos”. Para estas duas últimas categorias, levou-se em consideração a categorização sugerida por Tomio e Ricci (2012a; 2012b), segundo a qual os benefícios são altamente concentrados, como leis de declaração de utilidade pública, denominação, honrarias e datas comemorativas.

A conclusão dessa fase de exploração do material se deu com a inserção dessas categorias nas quatro planilhas descritivas do *Excel* elaboradas inicialmente. O resultado foi a codificação temática de todos os PLs, PECs e MPs a partir das suas ementas. Com a planilha categorizada, deu-se início ao tratamento dos dados por meio da análise de conteúdo e o *software SPSS*.

O objetivo da análise documental, de acordo com Bardin (2016), é dar forma conveniente e representar de outro modo a informação contida nos documentos, por intermédio de procedimentos de transformação, sendo caracterizada como uma operação ou conjunto de operações que visam representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original. Ou seja,

o propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados (BARDIN, 2016, p. 51).

¹¹ Qualifica-se essa expressão com base nos estudos de Gracindo (1994), no qual as políticas de não-educação são consideradas a partir da negativa dos partidos políticos para com os reais problemas educacionais brasileiros. Assim, diferentemente das demais categorias, os projetos com esse escopo não se interessam sobre a deliberação de recursos voltados para o campo, a eficiência do sistema de ensino e o compromisso do Estado e da sociedade para com a educação.

Precisamente, a análise de conteúdo dos documentos utilizados nesta pesquisa procurou estabelecer “[...] uma correspondência entre as estruturas semânticas ou linguísticas e as estruturas psicológicas ou sociológicas (por exemplo: condutas, ideologias e atitudes) dos enunciados [...]” (BARDIN, 2016, p. 47) para entrar em contato com os sentidos da mensagem visando descrever o discurso e desvelar os sentidos ocultos.

Com efeito, no conteúdo analisado das oito categorias de atividade legislativa da produção em educação da ALEMA, no período de 2003-2018, observou-se as seguintes unidades temáticas/subcategorias:

Quadro 2 – A produção legislativa em educação da ALEMA, por UC, URs e Subcategorias, de 2003 a 2018

	UC	UR/CATEGORIAS	UNIDADES TEMÁTICAS/SUBCATEGORIAS	
P R O D U Ç Ã O L E G I S L A T I V A E M E D U C A Ç Ã O	Educação Básica	Financiamento da Educação	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	
			Formação e valorização docente	
			Parceria Público-Privada (PPP)	
			Financiamento Privado	
			Outros (premiações etc.)	
		Organização da Educação	Planejamento educacional	
			Gestão do sistema de ensino e escolar	
			Acesso e permanência	
			Regras sobre o sistema público e privado de ensino	
			Administração do processo educativo	
			Carreira docente	
			Rotina Escolar	
			Currículo Escolar	Conteúdo curricular
				Metodologia
				Organização geral
		Infraestrutura	Construção e reforma de escola	
			Instalação de equipamento	
			Mobiliário adequado	
		Programas suplementares	Política pública de custeio	
			Programa de intercâmbio estudantil	
		Graduação/ Pós-graduação	Educação superior	Política afirmativa
				Acesso e permanência
				Carreira docente
Gestão do sistema de ensino				
Infraestrutura				
Regras sobre o sistema público e privado de ensino				
Políticas de Não-educação	Projetos paroquiais	Utilidade pública		
	Projetos simbólicos	Denominação de logradouros públicos		
		Datas comemorativas		
		Homenagens		

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Os PLs, PECs e MPs foram agrupados nas respectivas categorias e subcategorias levando em consideração as seguintes implicações:

- i. *Financiamento da Educação*: engloba todos os projetos de lei contendo propostas vinculadas a gasto público, crédito educativo, termo de cooperação técnica ou mesmo inação do Estado visando recurso/financiamento privado.
- ii. *Organização da Educação*: reúne os projetos que visam organizar o contexto escolar, desde a oferta de vagas até a elaboração de diretrizes e projetos a serem desenvolvidos no seu interior. Aqui também incluiu-se os programas diversos voltados para a capacitação dos docentes, a escolha de dirigentes e demais políticas de ensino.
- iii. *Currículo Escolar*: implica as políticas que têm como objetivo afetar o exercício de disciplina e do cotidiano escolar, pela sua introdução, modificação, inovação de conteúdos julgados pelo legislador como de obrigação de ensino aos estudantes.
- iv. *Infraestrutura*: envolve os projetos de lei que visam conceder benefícios de ordem estrutural, estabelecendo a construção de escolas, quadras poliesportivas, instalação de aparelhos ou mesmo garantia de mobiliário adequado a quem tem direito.
- v. *Programas Suplementares*: implica os projetos de lei que visam ampliar o campo de direitos dos discentes, por meio de programas de custeio, tais como fardamento escolar, transporte, material didático, e programas sociais, como mais bolsa família-escola, mais alfabetização, intercâmbio estudantil ou outros que pudessem se configurar nesse campo.
- vi. *Educação Superior*: compreende os projetos de lei que têm o objetivo de regular as atividades nesta etapa de escolarização, estabelecendo políticas na área de financiamento, organização e infraestrutura.
- vii. *Projetos Paroquiais*: inclui todos os projetos de lei dedicados a declarar de utilidade pública institutos, fundações, associações, união de moradores, centros comunitários e escolas ligadas à área educacional.
- viii. *Projetos Simbólicos*: reúne os projetos de lei que visam prestar homenagens a instituições ou atores sociais específicos, denominando logradouros públicos ou datas e eventos comemorativos com nomes de professores dos diversos níveis de ensino.

Ressalta-se, sobretudo, que a divisão acima apresentada representa mais uma tipologia metodológica do que, necessariamente, expressão exata do real. Veja, os projetos inseridos nos temas organização da educação e financiamento são compreendidos a partir de um ponto em comum, visto que, se não se entender o financiamento de forma restrita, ele é parte imprescindível da própria gestão do sistema educacional. O mesmo ocorre com os temas infraestrutura e programas suplementares: ambos agrupam projetos que necessariamente exigem algum tipo de gasto financeiro; ou ainda sobre o currículo, pois o mesmo não consegue ser desenvolvido com o rigor e a qualidade necessários em um contexto desprovido de organização da educação, ou mesmo condições físicas e materiais adequadas. Todas as categorias, portanto, estão correlacionadas. Então, apenas para aprofundar a caracterização, tomar-se-ão as questões acima que tratam especificamente sobre orçamento ou gasto público e privado como questões exclusivas de financiamento da educação.

Já a análise com o *software SPSS* envolveu a quantificação de todo o banco de dados, bem como testes de frequência para saber as possíveis relações entre os diversos descritores da pesquisa. Para tanto, a ênfase de análise recaiu sobre as diferenças e semelhanças observadas entre os mecanismos institucionais e as iniciativas dos Poderes Executivo e Legislativo quanto ao volume propositivo de suas ações, à taxa de sucesso de aprovação, à qualidade das proposições submetidas e aprovadas e o ritmo de tramitação, isto é, o tempo médio gasto por cada Poder para aprovar os seus projetos.

Por fim, para uma melhor visualização e compreensão das categorias analíticas e espécies normativas existentes, organizou-se os resultados em figuras, tabelas e/ou gráficos descritivos, com informações a respeito dos valores totais de cada variável.

1.4 Universo da análise

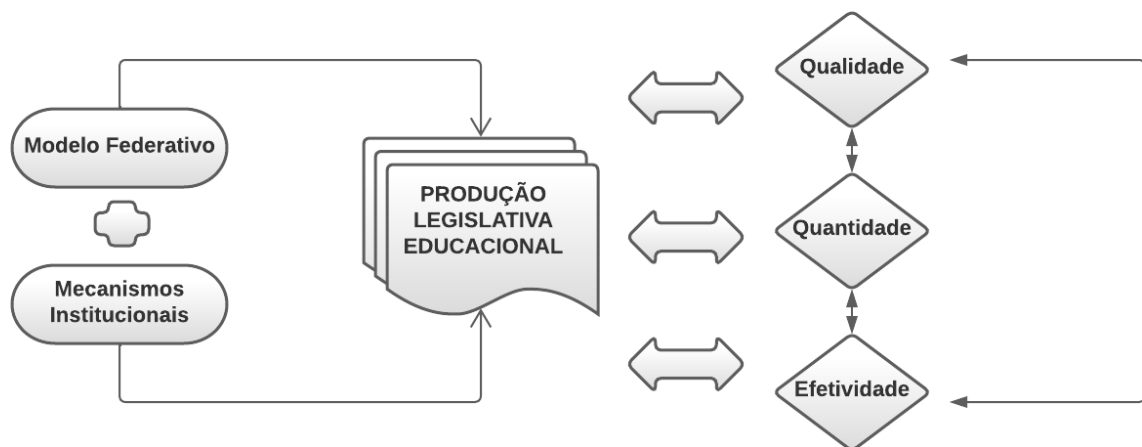
Estudando a literatura para subsidiar as análises que se sucederiam a partir das três hipóteses descritas no início deste capítulo, duas pistas se revelaram como primordiais nessa compreensão e guiaram a construção dos seis capítulos desta tese:

- 1) *A formação do Estado federativo brasileiro e a distribuição de competências entre União e Estados e entre Governadores e Deputados*, aportadas a partir das análises trazidas nos trabalhos de Almeida (2000), Ferreira Filho (1990), Moraes (2003; 2009), Gonzalez (2011), Tomio e Ricci (2012b), Cury (2010; 2011) e Ranieri (2020);

- 2) *As regras que definem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a organização institucional da ALEMA*, apontando a política educacional como resultado das relações desenvolvidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, percebida por meio da literatura específica da ciência política, em especial, dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995; 2001), Limongi e Figueiredo (1998), Santos (2001a, 2003, 2006), Abranches (1988), Pereira e Muller (2000) e Borges (2018).

A Figura 3 traduz essa relação e resume o efeito prático que tal cenário tem sobre a produção legislativa em educação da ALEMA. O modelo federativo brasileiro e os mecanismos institucionais garantidos aos Poderes Executivo e Legislativo são variáveis que somadas apontam para a premissa do esvaziamento legislativo acentuado das competências da ALEMA, o que afeta a produção de leis por parte deste poder, percebido por meio da quantidade e qualidade das leis promulgadas.

Figura 3 – Modelo de análise e processo de construção dos Capítulos da tese



Fonte: pesquisa do autor.

O que o modelo sugere não é a sequência lógica entre as variáveis, mas como elas afetam de modo distinto ou conjuntamente a produção em educação na ALEMA. Por isso, três níveis de análise são desenvolvidos no decorrer dos capítulos que, embora não siga uma sequência crescente, conectam-se a partir das análises qualitativas e quantitativas apresentadas.

Assim, o primeiro nível envolve a dimensão quantitativa e aborda a diferença existente entre as proposições apresentadas e aprovadas dos Poderes Executivo e Legislativo. Para esta análise, partiu-se do volume propositivo dos dois Poderes, considerando-se aspectos que

pudessem revelar o poderio do primeiro sobre o segundo. Com efeito, utiliza-se a taxa de sucesso e dominância legislativa, o poder de agenda e o ritmo de tramitação desses Poderes.

A frequência e a soma desses indicadores, em sua maioria, foram operacionalizadas por meio de tabelas dinâmicas no *Excel*, importados do *software SPSS*. Contudo, enquanto o cálculo da taxa de sucesso foi obtido por meio da soma simples dos projetos que haviam logrado sucesso na arena legislativa, a taxa de dominância ocorreu por meio de uma regra, que se efetivou através da fórmula:

$$\text{Dominância do Executivo} = \frac{\text{Total de projetos aprovados do Executivo} \times 100}{\text{Total de projetos aprovados do Legislativo} + \text{Total de projetos aprovados do Executivo}}$$

Do mesmo modo, na análise dos poderes de agenda dos Governadores – garantidos pelo modelo federativo brasileiro –, para demonstrar a utilização equivalente das MPs, quando comparadas com as iniciativas ordinárias (PLs e PCs), adotou-se o Índice elaborado por Amorim Neto (2007), com a seguinte descrição:

$$\text{Índice de Iniciativa Ordinária} = \frac{\text{Soma das iniciativas ordinárias do Executivo (PLs e PECs)}}{\text{Soma de todas as espécies normativas do Executivo (PLs, PECs e MPs)}}$$

Outro dado utilizado nessa análise é o resultado final dos projetos, ou seja, o quantitativo do que foi arquivado, rejeitado, devolvido, prejudicado e vetado foi essencial no processo de compreensão do enfraquecimento da ALEMA frente às demandas do Poder Executivo.

O segundo nível de análise envolve a dimensão qualitativa e demonstra, por meio dos conteúdos dos projetos, o papel residual que a ALEMA desempenha frente às competências destinadas ao estado do Maranhão e à União. O modelo federativo brasileiro entra como principal justificativa para aquilo que está definido ao ente subnacional estadual e, por fim, à ALEMA. Assim, a análise sobre a CF/1988, LDB/1996, PNE/2014, Diretrizes e Parâmetros

Curriculares junto com a Constituição do Estado e o Plano Estadual de Educação (PEE) do Maranhão é a ponte para se compreender o que compete à ALEMA em educação.

Com relação à legislação do estado do Maranhão, especificamente, tratou-se de identificar quais as possibilidades materiais e legislativas em educação disponíveis aos deputados. Para tanto, os artigos referentes às competências dos Poderes Legislativo e Executivo combinados com os que tratam sobre a educação no estado foram chaves nessa compreensão. Acrescenta-se que as subcategorias levantadas com suas respectivas classes temáticas retiradas do conteúdo dos PLs, PECs e MPs são a fonte de dados que comprova o reflexo do cenário federativo na produção em educação do Maranhão.

Outro ponto de grande fluxo está relacionado ao processo legislativo da agenda em educação dos parlamentares. A análise sobre esse indicador corroborou para compreender tanto o papel residual da ALEMA quanto aprofundar o terceiro nível de análise da pesquisa, qual seja, a dimensão da efetividade, que partiu da premissa de que a agenda decisória da ALEMA no que concerne à educação é formada essencialmente de matérias administrativas e de interesse do Governador.

Nesse ponto, a descrição dos dados nas tabelas de *Excel* deixou claro por meio da ementa dos PLs, PECs e MPs, que não se tratava exatamente de matérias administrativas, mas sim, de políticas inertes na garantia de qualidade a educação, ou melhor, que levam a uma não-educação. Assim, o quantitativo das categorias (organização da educação, currículo, infraestrutura, financiamento, programas suplementares, educação superior, projetos paroquiais e simbólicos) foi a resposta para o quadro de paroquialismo e simbolismo que norteiam as ações dos deputados.

De outro modo, a análise sobre as estruturas internas da ALEMA, em especial, as suas estruturas de poder, como também os mecanismos institucionais disponíveis ao Executivo, foram os indicadores utilizados para entender a interferência deste Poder na agenda do Legislativo. Por conseguinte, aponta-se o comportamento dos partidos políticos no interior da ALEMA, a composição das suas instâncias de poder (Mesa Diretora e CCJ), os pareceres dados por suas comissões, assim como os vetos totais e parciais, como elementos protagonistas da interferência do Executivo na condução de uma agenda em educação no parlamento que seja de seu interesse.

2 A ORDEM FEDERATIVA E O PODER DE LEGISLAR DOS ESTADOS-MEMBROS: O QUE COMPETE EM EDUCAÇÃO À ALEMA?

O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Ministro Luiz Fux

2.1 Apresentação

A compreensão do papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais exigiu o estudo das competências materiais e legislativas destinadas aos entes da federação sob a perspectiva do modelo federativo brasileiro. O objetivo é apontar como esse modelo está caracterizado e quais as suas consequências para o campo da educação quando visualizado pelo ângulo das instituições políticas.

Parte-se do pressuposto de que a ALEMA se encontra em um espaço pouco promissor no processo de formulação das políticas educacionais devido à excessiva concentração de competências legislativas destinadas à União (Presidente da República e Congresso Nacional) e dos poderes de agenda garantidos aos Governadores nas constituições estaduais. Enquanto o primeiro aspecto liga-se à inobservância do princípio da reserva legal e à dificuldade de definir o que seja norma geral e específica, que desprestigia a autonomia dos estados em proporcionarem a si mesmos normas jurídicas de aplicação local; o segundo denuncia a incapacidade da ALEMA em criar leis em muitos dos temas da educação, tendo em vista a iniciativa privativa em matérias orçamentárias garantida ao Executivo estadual.

Nessa direção, dividiu-se o capítulo de modo que ficasse claro como a ALEMA é afetada pelo modelo federativo adotado no Brasil, sendo um preâmbulo de suas fraquezas quando visualizado pelas possibilidades legislativas dadas à União e, por fim, aos Governadores. Assim, o capítulo se inicia caracterizando o modo como se deu a adoção da espécie federal pelo Brasil e de que forma isso condicionou a atuação dos Estados-membros, bem como as instituições que os representam, no processo de autolegislação/auto-organização, autogoverno e autoadministração. O destaque maior será dado para esta última capacidade, pois é a que

apontará as competências legislativas e materiais constitucionalmente definidas aos entes federativos, deixando claro o esvaziamento legislativo dos estados *vis-à-vis* a hipertrofia da União, como, sobretudo, o que é de competência da ALEMA.

2.2 A adoção da espécie federal e o condicionamento da autonomia dos estados

No texto expresso do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios e consagra, no artigo 18, a forma de organização político-administrativa do país, ao estabelecer elementos constitutivos de autonomia aos entes da federação, através do autogoverno, autolegislação e autoadministração (BRASIL, 1988).

Em termos conceituais, federação significa a forma de Estado, o modo como se dá a distribuição espacial do poder político. Nesse tipo de organização, expressa na Constituição vigente, o Estado reconhece duas ou mais esferas de poder, com graus distintos de autonomia, dentro de um mesmo espaço territorial cuja soberania é exercida por um único corpo político, o governo federal (COSTA, 2010). Assim, existe um poder nacional que resulta da soma do poder federal com o federado, sendo que o poder federal tem como titular a União, ente federativo central. O poder federado, no caso brasileiro, é exercido por Estados-membros e, em ampla medida, também pelos Municípios (BARROSO, 2010).

Presente em vinte países, o federalismo é, de modo geral, a forma mais bem sucedida de equalizar democraticamente o conflito entre os níveis de governo (ABRUCIO; COSTA, 1998). Derivada do latim, *foedus*, que significa contrato, aliança, união, o federalismo pode ser qualificado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas que firmam acordos de ordem voluntária com objetivos comuns. Os entes federados possuem autonomia para governar as questões em âmbito local, já o governo central tem a função de representar e defender os interesses de toda a população do país (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010). Em outras palavras, pode-se afirmar que federalismo

trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento de soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

Quando os países são levados a adotar esse modelo federativo é porque, de acordo com Abrucio (2005), há dois cenários predominantes. O primeiro é a existência de heterogeneidades que existem numa determinada nação, demonstradas através do aspecto territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), socioeconômicos (desigualdades regionais), linguísticos, étnicos e políticos no processo de formação das elites de um país. O segundo envolve a preocupação em resguardar a autonomia local através do discurso e de uma prática defensora da unidade na diversidade, capaz de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades.

O Brasil é uma Federação já faz mais de um século. A adoção dessa organização territorial, a partir da Constituição Republicana de 1891, foi idealizada para garantir maior liberdade e eficiência aos atores políticos. Contudo, o resultado até a redemocratização não foi bem assim. Ou seja, o federalismo brasileiro, muitas vezes, fugiu do próprio propósito que essa forma de organização territorial de poder se caracterizava. Muitos dos princípios que conduzem o federalismo, como autonomia e interdependência política de Governadores e Prefeitos, bem como as noções de controle e de coordenação intergovernamental, tiveram uma trajetória tortuosa (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Isso porque, influenciado pelas experiências advindas dos Estados Unidos da América (EUA), o federalismo brasileiro não funcionou como uma simples cópia na sua construção. Além das várias diferenças existentes entre os dois países, a instalação da Federação brasileira surgiu

[...] como resposta a um Estado unitário, nascido de curiosa e inédita experiência monárquica e imperial nos trópicos, que, como principal mérito, teve a inegável capacidade de manter sob seu mando vasta extensão territorial, em uma América do Sul marcada por divisões e disputas territoriais entre elites econômicas que queriam estabelecer países independentes sob seu jugo (CARA, 2012, p. 256-257).

Assim, enquanto nos EUA o surgimento do federalismo se deu em decorrência da união territorial das treze colônias soberanas para formar um Estado, uma nova esfera de governo, havendo um movimento centralizador, no Brasil, a federação nasce em outra direção, na perspectiva da descentralização. Isto é, enquanto nos EUA a vitória pela independência gerou nos estados livres e autônomos a necessidade de se reunir em torno de um só poder central (a União) para os representar ante as demais nações, regulando o comércio, as dívidas e as negociações externas do país (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010), no Brasil, a federação se formou por processo de segregação de um Estado unitário, onde saiu-se da existência de uma unidade com poder centralizado e se distribuiu o poder político entre várias unidades, sem,

contudo, eliminar o poder central. Cada uma dessas unidades, que antes era somente uma subdivisão administrativa, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua individualidade, passando a denominar-se Estado (DALLARI, 1986; ALMEIDA, 2000).

Além disso, “a opção pelo federalismo no Brasil não foi feita pelos atores em uma posição de simetria ou pelo menos de relativa simetria. Ao contrário, havia [...] uma distribuição de poder extremamente desigual entre os diversos estados”, que se dava no plano econômico e no plano nacional, pois São Paulo e Minas Gerais detinham a maior quantidade de recursos e, por fim, definiam os rumos do país. Frente a isso, as motivações que levaram a instalação de um sistema federal nos EUA e no Brasil foram diferentes. Enquanto a americana foi motivada pela necessidade de se unir para trazer segurança a todos e à defesa do maior grau de autogoverno possível, o federalismo brasileiro foi motivado principalmente pela expectativa de autonomia dos estados (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 32). Isto é, a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos canalizados para alguns poucos estados, mediante escassas relações entre os entes que constituíam a federação (SOUZA, 2005).

Esse “autonomismo estadual”, que se construiu sobre o enfraquecimento das municipalidades, veio aumentar a desigualdade territorial do país, uma vez que a autonomia dada aos estados foi realizada na ausência de um projeto nacional, atrasando a adoção de ações nacionais de bem estar social e produzindo enorme heterogeneidade das políticas públicas desenvolvidas no país (ABRUCIO, 2010). Portanto, para Cury (2010), a velha república foi federativa, dual e assimétrica, pois

[...] passando de um regime centralizado para um descentralizado, adotará um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o poder central (União) com poderes mais limitados e os agora estados (ex-províncias), com poderes mais ampliados face ao que vigia no Império. Tornados membros federativos, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa dentro de uma sempre assinalada assimetria de condições econômicas, militares e políticas (CURY, 2010, p. 155).

As consequências desse cenário – não sendo estático – são observadas em boa parte do percurso histórico-político brasileiro, de 1891 a 1987, impactando o federalismo em toda a construção do moderno Estado (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Isto é, a tensão latente entre centralização e descentralização acabou por provocar uma dinâmica ao longo da existência do regime federativo, que se manifesta por oscilações entre a maior e menor autonomia local em face da unidade nacional e que perduram até os dias atuais.

Contudo, o Constituinte, ao optar pela Federação, em 1988, objetivava reverter esse movimento pendular que acusava excessiva concentração de poder político e financeiro no

governo central, em detrimento de Estados e Municípios (ALMEIDA, 2000), consubstanciando um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas unidades políticas.

Surge, basicamente, um Estado soberano composto de estados autônomos, por meio da institucionalização vertical de laços associativos, no qual tais estados, não gozando de soberania, adquiriram a capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante autolegislação/auto-organização, autogoverno e autoadministração, exercitáveis sem subordinação hierárquica (FERREIRA FILHO, 1990; ALMEIDA, 2000), como disposto no artigo 18 da CF de 1988. Precisamente

[...] a soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal como um todo. Os Estados-membros dispõem de outra característica – *a autonomia, que não se confunde com o conceito de soberania. A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados-membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las*. Isso resulta em que se percebe no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro. A autonomia política dos Estados-membros ganha mais notado relevo por abranger também a capacidade de autoconstituição [*sic*] (MENDES; BRANCO, 2017, p. 729, grifos adicionados).

Assim, acrescenta-se que, quando se fala em autonomia, parte-se da referência de que os Estados-membros e suas instituições tenham certo poder de independência e liberdade para, em conjunto com o todo, pensar, discutir, planejar, construir e executar suas políticas públicas. Liga-se à ideia de autogoverno, ou seja, à faculdade de se regerem por regras próprias (BARROSO, 2008). Não quer dizer ausência de leis ou normas, não é a ideia de “faz o que quer, na hora que quer”. Significa ter liberdade de ser o centro das decisões, traçando seus rumos dentro dos parâmetros legais do Estado (SOARES, 2017). Por isso, Barroso (2008) avalia que

[...] se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a ‘independência’. A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa), pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras (BARROSO, 2008, p. 16).

O problema dessa fórmula é que, na prática, o resultado pode ser bem diferente do esperado. A engenharia constitucional brasileira, ao promover essa capacidade de autodeterminação através da partilha de competência entre os entes da federação, gerou

diversos condicionantes para atuação dos Estados-membros, bem como para as instituições que os representam. Isso porque a CF de 1988 consagrou certos princípios e normas¹² que limitam a autonomia dos estados e municípios em dar-se, a si mesmos, leis e outros atos normativos tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade (STF, 1990 – ADI n. 180).

É o que ocorre, por exemplo, com as limitações postas, expressamente, aos Poderes Legislativo e Executivo estaduais nos artigos 27 e 28, respectivamente, da CF vigente. O artigo 27, além de determinar a unicameralidade das Assembleias Legislativas, disciplina em pormenor a sua composição, fixando a duração dos mandatos eletivos, as regras sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidade, a remuneração, a perda de mandato, as licenças, os impedimentos, a incorporação as forças armadas e as regras para fixação do número de deputados estaduais (ALMEIDA, 2000; MORAES, 2009; MENDES; BRANCO, 2017).

De igual modo ocorre com o Poder Executivo: o artigo 28¹³ determina as regras para a eleição dos Governadores e do Vice-Governador de Estado, estabelece a duração de seu mandato – de quatro anos, permitindo-se a reeleição para um único período subsequente –, a posse do cargo e a perda do mesmo, que ocorrerá em função de assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta (ALMEIDA, 2000; MORAES, 2009; MENDES, BRANCO, 2017).

Em se tratando de autonomia política, ou seja, da capacidade de autogoverno, é possível afirmar que há grande estabilidade nas regras que regem as unidades federativas, uma vez que é dado ao povo o poder de escolher diretamente, no seu estado, seus próprios representantes

¹² As normas de conteúdo a que o Poder Constituinte estadual está sujeito podem ser classificadas no grupo dos princípios constitucionais sensíveis e dos princípios constitucionais estabelecidos, estes compreendendo as demais disposições da Constituição Federal, que se estendem à observância dos Estados-membros (MENDES; BRANCO, 2017). Os *princípios constitucionais sensíveis* são assim denominados porque a sua inobservância pelos Estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias pode acarretar a sanção politicamente mais grave existente em um Estado federal, a intervenção na autonomia política. Estão previstos no art. 34, VII, da Constituição Federal: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Os *princípios constitucionais estabelecidos* consistem em determinadas normas que se encontram espalhadas pelo texto da Constituição e, além de organizarem a própria federação, estabelecem preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-membros em sua auto-organização. Subdividem-se em *normas de competência* (por exemplo: arts. 23; 24; 25, 27, §3o; 75; 96, I, *a-f*; 96, II, *a-d*, III; 98, I e II; 125, §4o; 144, §§4o, 5o e 6o; 145, I, II e III; 155, I, *a,b,c*, II) e *normas de preordenação* (por exemplo: arts. 27; 28; 37, I a XXI, §§1o a 6o; 39 a 41; 42, §§1o a 11; 75; 95, I, II e III; 95, parágrafo; e 235, I a XI) (MORAES, 2009). Moraes (2009) destaca ainda um terceiro princípio, que são as normas centrais comuns à União, estados, Distrito Federal e municípios, portanto, de observância obrigatória no poder de organização do Estado (por exemplo, arts. 1o, I a V; 2o; 3o, I a IV; 4o, I a X; 5o, I, II, III, VI, VIII, IX, XI, XII, XX, XXII, XXIII, XXXVI, LIV e LVII; 6o a 11; 93, I a XI; e 95, I, II e III).

¹³ Com a nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997.

para os poderes Legislativos e Executivos, sem qualquer vínculo de subordinação ou tutela por parte da União (ARRETCHE, 2006). Entretanto, visualizando como está definido a estrutura das instituições estaduais, através dos artigos supracitados, é possível perceber uma limitação imposta a esses atores, através do que Ferreira Filho (1990, p. 203) nomeia de “preordenação institucional”, por definirem a estrutura de órgãos estaduais, retirando parte da autonomia desses entes de estabelecerem suas próprias regras institucionais, pois são moldadas a normas que presidem instituições federais.

Quanto à capacidade dos Estados-membros de se auto-organizarem (ou autolegislares) por meio do seu Poder Constituinte derivado-decorrente, ou seja, na elaboração das suas próprias constituições estaduais, bem como, suas respectivas legislações (MORAES, 2009), destaca-se, sobretudo, a existência de uma “subordinação normativa”, decorrente do artigo 37 da CF, que se impõe através de princípios constitucionais como preceitos centrais de observância obrigatória aos Estados-membros (FERREIRA FILHO, 1990, p. 203). Há aqui uma autodeterminação com limites.

Além disso, percebe-se que o sistema de governo, bem como as regras eleitorais e de representação postas na CF de 1988 são homogêneas em todo o território nacional. Isto é, os governos estaduais e municipais, não possuindo autonomia para definir suas próprias regras e procedimentos eleitorais, seguem o princípio geral da separação dos poderes estabelecido pela CF. Do mesmo modo ocorre com as regras de representação legislativa, para as quais a CF vigente define o número de representantes das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, retirando das unidades federativas a capacidade de definir tais critérios (ARRETCHE, 2006).

Portanto, há regras presentes na CF de 1988 que, direcionadas aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios, predefinem o conteúdo da legislação que será editada por eles, limitando suas capacidades de autoadministração e de autolegislação (FERREIRA FILHO, 1990).

De igual modo ocorre para a capacidade de autoadministração desses entes, isto é, da capacidade de exercitarem de modo pleno as suas competências legislativas e materiais constitucionalmente definidas nos artigos 23, 24 e 30. Isso porque a própria organização do sistema federativo brasileiro favorece que os estados tenham menos capacidade legislativa em regulamentar temas ligados às suas áreas de atuação, uma vez que essa limitação se dá em duas direções: tanto no âmbito das competências gerais destinadas a esses entes, quanto na definição das atribuições definidas ao Poderes Executivo e Legislativo nas Constituições estaduais.

No primeiro caso, centraliza-se a maior parte das competências na União sem deixar, na maioria das vezes, brecha para que os estados legislem sobre temas, inclusive, de competência concorrente, como os de educação. No segundo caso, o Executivo detém, de modo privativo, grande parte das competências do estado, restando aos legislativos estaduais – além das atribuições fiscalizatórias – as atividades ligadas à sua própria organização interna ou de caráter administrativo.

Tais pontos, de análise inescapável e discutido de modo extensivo por inúmeros pesquisadores (ALMEIDA, 2000; MORAES, 2009; CALIMAN, 2009; GONZALEZ, 2011; RANIERI, 2020; MAIA, 2020) serão melhor aprofundados nas próximas seções, através da indicação do preciso conteúdo do quadro de atribuições confiadas às instituições que operam o federalismo brasileiro.

Assim, primeiramente, destacar-se-á, de um lado, a centralização dada à União quanto ao conjunto das competências legislativas. E, do outro, as possibilidades legais garantidas aos Estados, DF e Municípios para legislarem sobre educação. No segundo momento, analisar-se-á as competências destinadas aos Poderes Executivo e Legislativo em educação, para entender a capacidade propositiva (legislativa ou administrativa) deles em garantir direitos no âmbito local, em especial no estado do Maranhão. E em terceiro, verificar-se-á como está caracterizada a agenda em educação no estado do Maranhão, na tentativa de identificar se a ALEMA exerce seu papel para garantir de modo concorrente a sua competência sobre o tema educação.

2.3 A repartição de competências dos Estados-membros e o esvaziamento legislativo estadual

Para o que se pretende discutir neste capítulo, o tema das competências no Estado Federal está entre os mais importantes, senão o fundamental. Isto porque, além da federação representar um grande sistema de repartição de competências, dando substância à descentralização em unidas autônomas, esta se configura como

[...] um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. A não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação. (ALMEIDA, 2000, p. 29).

Vê-se que a repartição de competência é como um mecanismo que busca favorecer a manutenção do equilíbrio democrático entre as nossas instituições e os entes federados autônomos, buscando, sobretudo, tornar eficaz a ação estatal para evitar conflitos e desperdício de esforços e recursos (MENDES; BRANCO, 2017).

Como no Estado Federal há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, a fiel observância da distribuição de competências e o bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) aparecem como substanciais para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros (MORAES, 2009).

Assim, no caso de a organização federativa atribuir competência à União e aos estados significa capacitá-los para o exercício dos poderes que a cada um incumbe nos termos da Constituição (ALMEIDA, 2000). Isto tem relação com o próprio significado etimológico da palavra competência, que deriva do latim *competentia*, de *competere*, significando estar no gozo ou uso de, ser capaz, pertencer ou ser próprio (ARAÚJO, 2010).

Silva (2010a, p. 455), ao comentar sobre o fato, afirma que competência “é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. [...] São as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”, podendo ser utilizado ora para designar as atribuições dos entes federados, ora para se referir às responsabilidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (PEIXOTO, 2015).

No Estado brasileiro, o princípio que norteia a repartição de competência, para preservar um relacionamento harmônico entre os três Poderes e as unidades federativas é o da predominância do interesse¹⁴, na qual cabe à União tratar de assuntos de interesse geral e nacional; aos estados, assuntos de predominante interesse regional e, aos municípios, assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, são reservadas as mesmas competências legislativas dos estados e municípios, com a exceção prevista no artigo 22, XVII, da CF de 1988. (MORAES, 2003; CURY, 2011; SILVA, 2010).

Com efeito, estruturou-se a repartição de competências no âmbito da CF de 1988 em seis planos: a competência geral e privativa da União (art. 21 e 22); a competência comum material da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23), que são as competências concorrentes administrativas; a competência legislativa concorrente à União, aos

¹⁴ Este se aplica tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias (STF, 2018 - ADI n. 5462).

Estados e ao Distrito Federal (art. 24); a competência relativa aos poderes reservados dos estados (art. 25) e a competência dos municípios (art. 29), como demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Competências materiais e legislativas dos Entes Federados segundo a CF de 1988

COMPETÊNCIAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
GERAL / PRIVATIVAS ¹⁵ Próprias de cada um, repartidas horizontalmente	Art. 21 e 22	Art. 18, § 4º Art. 25, §§ 1º - 3º	Art. 30
COMUNS / EXECUÇÃO Obrigações relevantes de todos	Art. 23	Art. 23	Art. 23
CONCORRENTES Obrigações compartilhadas, repartidas verticalmente	Art.24	Art.24	Art. 30, II
DELEGADAS Exercidas mediante delegação de competências	Art. 22 Parágrafo único	—	—

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2007), Mendes e Branco (2017) e Moraes (2003).

Nota-se que o Constituinte organizou um sistema complexo de repartição de competências em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente¹⁶, com competências concorrentes, repartidas verticalmente. No primeiro caso, atribui-se a cada ente da federação uma área a ser disciplinada em toda a sua extensão. No segundo, reparte-se para cada ente uma mesma matéria em diferentes níveis, tanto na seara administrativa (art. 23 da CF) como legislativa (art. 24 da CF), que congrega os assuntos de interesse recíproco de todos os entes federados. Também, abre-se espaço para que a União, mediante delegação, participe por meio de ordens parciais na esfera de competências que lhes são próprias (FERRAZ JÚNIOR, 1994; ALMEIDA, 2000; ARAÚJO, 2010; GONZALEZ, 2011; MENDES; BRANCO 2017; FERRAZ, 1989).

Tal partilha de poder, sendo operacionalizada por diferentes instituições políticas, em diferentes níveis e esferas de governo, busca dar equilíbrio às relações mantidas entre as

¹⁵ De acordo com Mendes e Branco (2017) uma parte da doutrina distingue competência privativa de competência exclusiva – a diferença entre ambas residindo no fato de esta última não poder ser delegada. Contudo, prefere-se considerar, igualmente a Almeida (2000, p. 79), que ambos os termos expressam a mesma ideia, podendo ser usados indistintamente, pois não parece apropriado “[...] extremar o uso dos termos ‘privativo’ e ‘exclusivo’ as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se ‘privativo’ não exprimissem, tanto quanto ‘exclusivo’, a ideia do que é deferido a um titular com exclusão de outros”.

¹⁶ Já se percebe, pois, que, aqui, não se admite concorrência de competências entre os entes Federados. Detendo-se sobre o tema, Mendes e Branco (2017) afirmam haver três soluções possíveis para o desafio da distribuição de poderes entre as órbitas do Estado Federal. Uma delas efetua a enumeração exaustiva da competência de cada esfera da Federação; outra, discrimina a competência da União deixando aos Estados-membros os poderes reservados (ou não enumerados); a última, discrimina os poderes dos Estados-membros, deixando o que restar para a União.

diversas unidades da federação, para manter a opção adotada de um federalismo cooperativo, sob a designação de um regime articulado de colaboração recíproca (CURY, 2010; 2011). Isso porque

[...] o modelo de distribuição de competências estabelecido no ordenamento jurídico objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando couber, impondo casos de limitação tais como os apontados no artigo 34 da Constituição. Tais competências, encimadas por uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas, visa obter uma harmonia interna entre a União e os entes federados. Espera-se com isso que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição (CURY, 2011, p. 793).

No entanto, ao que tudo indica, organizou-se um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos, apenas no âmbito da Lei. Acrescenta Arretche (2006, p. 125) que “a estabilidade das regras que dizem respeito à distribuição do poder político entre as unidades da federação contrasta com a centralidade” que é dada às competências na área social, especificamente, a de educação. Por isso, não poucas vezes, a aplicação do princípio da predominância do interesse é esquecida no Brasil, em detrimento dos Estados-membros e em benefício da centralização na União (MORAES, 2009).

Precisamente, o modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo é adotado em cada país, pois influi diretamente no equilíbrio do pacto federativo. Analisando as atribuições apontadas na CF aos entes federados, observa-se um acentuado esvaziamento das competências dos estados. Ou seja, percebe-se, a partir dos artigos 21 e 22 da CF, que o primado da União no campo da produção legislativa é real. Relacionando o Quadro 3 com as competências descritivas previstas aos Poderes Executivo e Legislativo, no Quadro 4, fica mais claro ainda essa concentração.

Quadro 4 – Relação das competências legislativas dos Entes Federado e dos Poderes Legislativos e Executivo

COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS DOS ENTES FEDERADOS	COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E MATERIAIS DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO		
	Privativa / Exclusiva do Executivo	Concorrente	Privativa / Exclusiva do Legislativo
Privativa da União	-	Fundamentais; Nacionalidade; Organização dos Poderes; Organização do Estado; Político; Eleitoral; Civil; Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas Minerais/Atômicas; Marítimo; Aeronáutico/ Espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes	-
Concorrente com norma geral (União) e específica (Estados)		Social; Política Urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio Histórico	
Paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados	Orçamentário; Administrativo	Tributário; Organização (Território)	-
Privativa dos Estados	-	-	-

Fonte: adaptado de Tomio e Ricci (2012a).

De imediato, salta aos olhos o grande volume de competências privativas destinadas à União em diversas áreas de atuação, restando aos estados o papel de produzir norma jurídica bastante limitada. Isto é, a vastidão das matérias que se localizam nos artigos 21 e 22 – com o extenso rol de 54 incisos – representa o desequilíbrio federativo no tocante à competência legislativa entre União e Estados, já que quase a totalidade das matérias legislativas, de maior importância (muito embora algumas delas, com vantagem, pudessem ser transferidas para o âmbito das competências concorrentes), estão previstas ao chefe do Poder Executivo e integrantes do Congresso Nacional (ALMEIDA, 2000).

Reconhece-se que a maioria dos poderes arrolados nesses artigos não poderia deixar de ali estar, uma vez que só podem ser bem exercidos por quem representa a unidade do Estado federal, tal como pontua Cury (2011). Não obstante, a crítica maior que cabe fazer a essa partilha não se volta tanto para a ênfase que se continuou a dar ao planejamento nacional e regional, a cargo da União. O que se lamenta, numa linha de democracia participativa, é que se tenha perdido a oportunidade de tornar necessária a audiência dos estados e dos organismos regionais ou municipais interessados, quando da elaboração dos diversos planos nacionais ou

leis gerais, para que não se elaborem planos divorciados da realidade, ambiciosos ou sofisticados demais e por isso mesmo fadados ao insucesso (ALMEIDA, 2000). Apenas parece não haver motivo para que o legislador estadual não possa ter protagonismo nisso.

Analisando a relação entre Executivo e Legislativo, é possível perceber que entre as competências destinadas a esses Poderes, o Executivo detém competência privativa sobre matérias de assunto orçamentário e administrativo, o que sugere maiores possibilidades propositivas na arena legislativa. Já os Deputados e Senadores, apesar de não legislarem de modo privativo sobre nenhum tema, possuem concorrência para quase totalidade das matérias descritas nos artigos 21 a 24 da CF.

De igual modo, como demonstra o Quadro 4, os estados também não possuem competência privativa para legislar sobre nenhum dos temas arrolados nos artigos aqui supracitados. Mas, visualizando a quantidade de matérias reservadas para os Governadores e Deputados Estaduais, é possível afirmar que os mesmos se encontram, de certa forma, numa situação desprivilegiada, uma vez que é possível perceber o caráter residual que suas funções representam, pois os temas que lhe são direcionados se mostram, muitas vezes, esvaziados de conteúdo e de significado prático. Nas palavras de Almeida (2000) há

[...] uma clara preponderância do poder federal, um certo fortalecimento do poder municipal e a permanência da situação desconfortável do poder estadual, cujos poderes remanescentes continuaram esvaziados de conteúdo e de significado prático. Com efeito, não se diminuiu, antes se ampliou o extenso rol de competências materiais e legislativas exclusivas da União (ALMEIDA, 2000, p. 162).

Tal constatação esbarra nas evidências empíricas de centralização normativa do federalismo brasileiro e o escopo legislativo atribuído aos estados, expostos, de maneira extensiva, no estudo de Tomio e Ricci (2012a). De acordo com os autores, no contexto institucional brasileiro, observa-se um padrão concentrador de distribuição de competências que se sucede com a concessão de mais prerrogativas legislativas e administrativas à União – com uma concentração administrativa menor que a legislativa – e mais competências administrativas do que legislativas aos estados, tornando a esfera de atuação do Governador mais ampla do que a dos próprios Deputados Estaduais.

Nota-se que o imbróglcio da repartição de competência, no âmbito da nossa federação, se encontra na partilha de competência legislativa, visto ser por meio dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas. E, se a competência busca favorecer o equilíbrio democrático entre as nossas instituições e as unidades subnacionais, aqui, ela, de certa forma, tem falhado. Isto porque, é na capacidade de estabelecer as leis que vão

reger as suas próprias atividades, sem a intromissão das demais esferas de poder e sem subordinação hierárquica, que se traduz necessariamente a autonomia de cada uma dessas esferas¹⁷. Quando estados e municípios veem essa capacidade restringida em muitas ocasiões por normas que devem partir da União, automaticamente se retira a capacidade deles de estar no gozo ou no uso de suas funções para atender as suas particularidades, tendo em vista que “autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras” (ALMEIDA, 2000, p. 97). Em outras palavras, é possível considerar que

o sistema de repartição de competências interfere no delineamento dos limites da autonomia dos Estados-membros; é uma autonomia condicionada pelos parâmetros da sistemática de distribuição de competências que, no modelo federativo brasileiro desprestigia estes entes subnacionais, com poderes remanescentes limitados, eis que extenso o campo de poderes enumerados da União (CALIMAN, 2009, p. 70).

Deste modo, se, teoricamente, o Constituinte buscou adotar a clássica partilha de competências federativas com a intenção de prever um rol taxativo de competências legislativas para a União e, também, manter os poderes remanescentes dos Estados-membros, na prática, não se visualiza tal equilíbrio, justamente pelo extenso rol de temas previstos nos artigos 21 e 22, do Texto Constitucional, e pela pouca importância que as matérias descritas nos art. 23 e 24 acabam por representar (MORAES, 2009).

A diferença na quantidade de competências distribuídas a cada ente federativo, sobretudo, no rol de competências direcionadas à União, descaracteriza o critério, teoricamente, adotado pelo Constituinte da não superioridade das leis federais sobre as leis dos demais entes autônomos, colocando em *xequê* o próprio sistema de controles recíprocos que deveria operar entre as instituições, a inconstitucionalidade de norma que invada a competência da União pelos estados, DF e municípios, como também em uma situação inversa.

Diante dessas afirmações, torna-se pertinente examinar como isso está caracterizado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394 de 1996 e Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n. 13.005 de 2014, para verificar a possibilidade que os estados possuem, especificamente, os Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão, em produzirem legislação compatível com a sua realidade local ou mesmo em complementar legislação federal a fim de atender às suas peculiaridades no campo da educação. Até porque, diferente da intensa concentração de matérias legislativas que se encontram nos artigos 21 e 22 da CF, em favor da

¹⁷ Um dos principais pilares de sustentação do Estado federal é o exercício autônomo, pelos entes federativos, das competências legislativas e administrativas constitucionalmente distribuídas (ALMEIDA, 2000).

União, os artigos 23 e 24 sinalizam para a possibilidade efetiva de um federalismo cooperativo e uma atuação coordenada dos entes federados.

2.3.1 Competência concorrente¹⁸ em educação: as possibilidades materiais e legislativas dos estados

Aqui, dois registros merecem atenção. O primeiro tem relação com a extensão do termo competência, que sob o aspecto jurídico-político do federalismo cooperativo, está representado tanto por aspectos legislativos, quanto por aspectos administrativos, isto é, através das chamadas competências materiais. O segundo tem a ver com o resultado desse cenário para as políticas educacionais, pois, segundo Ranieri (2020), há uma desvinculação entre o que é elaborado pelos entes federados – com exceção da União – e o que é implementado por eles. Para a autora, realisticamente, a União detém, na maioria das vezes, a competência legislativa, enquanto que estados e municípios, a competência executiva. Ou seja, a União¹⁹ fica responsável por elaborar as diretrizes gerais e os demais entes da federação responsáveis por executar.

Em relação ao primeiro ponto, destaca-se que quando se fala em competência legislativa e material, é preciso ter em mente que o aspecto legislativo, onde expressa-se o poder político, faz referência à capacidade de um determinado ente de estabelecer leis – em sentido estrito – sem subordinação hierárquica e dentro dos limites constitucionais. Já o aspecto administrativo tem como atributo a capacidade de atuação concreta do ente, que se dá por meio da implementação e execução de políticas públicas formuladas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

Sobre o segundo ponto, relembra-se que a competência concorrente (material e legislativa) foi adotada pelo Constituinte, na CF de 1988, buscando equilibrar os poderes entre as unidades subnacionais. Ela é a possibilidade que estados e DF possuem para legislar em diversas áreas, dentre elas a educação. Contudo, tal competência, de modo análogo às outras discutidas até aqui, também parece ser guiada pelos atributos de centralização que norteiam a

¹⁸ O termo concorrente sinaliza, tanto para as matérias que se encontram no artigo 24 da CF, quanto para as que estão postas no artigo 23, as competências comuns (ALMEIDA, 2000).

¹⁹ Em termos de competência legislativa, cumpre mencionar que a União exerce dupla função, ou seja, uma normativa e outra legislativa, efetivadas em planos distintos: o nacional e o federal. Assim, as funções legislativas são exercidas exclusivamente pelo Congresso Nacional e as funções normativas, por seu turno, podem ser exercidas pelo Presidente da República, por meio de decretos; pelo Ministro da Educação, por meio de, e.g., portarias; e, pelo Conselho Nacional de Educação, por meio de pareceres, resoluções etc. (TAVARES, 2018).

atuação do sistema federativo brasileiro. Isso porque, como bem lembra Ranieri (2020), tratando-se de matéria submetida à legislação entre diversas pessoas políticas, o que se verifica é a possibilidade de regramento sucessivo, em graus distintos, um genérico, outro suplementar.

Gonzalez (2011), por sua vez, considera existir nos artigos 23 e 24 da CF, o agrupamento de dois tipos de forças: a de centralização e a de descentralização. Ou seja, de um lado, há normas gerais que disciplinam uniformidade à Federação em matéria comum, através das normas da União, e, de outro, há normas complementares dos Estados-membros que modulam as suas peculiaridades locais ou mesmo, na ausência de norma geral, inovam no campo jurídico.

No caso do artigo 23, a responsabilidade concorrente, que regula áreas fundamentais do desenvolvimento social, está à deriva de leis complementares para a fixação de normas para a cooperação. Sendo que, no caso da educação, a exemplificação da falta de correspondência entre as competências legislativa e material está registrada nos artigos 22 e 23, respectivamente, nos quais as competências legislativas descritas são de modo preponderante executadas pelos estados e municípios.

Isso porque, em se tratando de competência legislativa privativa da União, de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, a regra, como descrito por Maia (2020, p. 64), é que essa competência seja exercida de modo pleno por esse ente, “em todos os aspectos, gerais e específicos”. E, embora o parágrafo único do artigo 22 da CF estabeleça que lei complementar possa autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no referido artigo, tendo em vista melhor atender as suas particularidades, na prática, em relação à educação, isso não acontece (RANIERI, 2020).

De igual modo, as atividades previstas no campo material das competências comuns, postas no artigo 23 da CF, só poderão ser executadas quando fundamentadas em lei procedente, oriunda de mais de um nível normativo de poder. Ou seja, “[...] a atividade poderá ser exercida pelas diferentes esferas políticas, porém estará sujeita à disciplina legislativa hierarquizada e a regras gerais impostas pelo poder central”²⁰, (FERRAZ, 1989, p. 65), o que resulta na pouca independência por parte dos entes federados no exercício dessas competências.

Isso, de maneira previsível, provoca uma hipertrofia da União em relação as próprias competências materiais, tendo em vista que – tal como pontua Ranieri (2020) – enquanto os estados, DF e municípios, por força dos artigos 10 e 11, da LDB, ficam responsáveis pela

²⁰ Exemplificativamente, há no Congresso Nacional, o PLP n. 388/2007, de iniciativa presidencial (MSC 37/2007), que prevê a edição de lei complementar que fixará, nos termos do parágrafo único do art. 23 da CF, normas para a cooperação entre União, Estados-membros e municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum (MORAES, 2009).

execução dos planos nacional e estadual de educação – como também organização, manutenção e desenvolvimento dos respectivos sistemas de ensino (art. 212, CF/1988) –, a União fica responsável por:

[...] elaborar e executar planos de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); intervir nos Estados e no Distrito Federal, em hipótese de não aplicação, na educação, do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, na forma do art. 34, VII, “e”; exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 211, § 1o); aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino dezoito por cento da receita resultante de impostos, no mínimo (art. 212); bem como organizar o seu sistema de ensino e o dos territórios (art. 211, § 1o), financiar as instituições de ensino público federais; autorizar e avaliar os estabelecimentos de ensino de seu sistema (art. 206, VII), inclusive os particulares (art. 209, II) (RANIERI, 2020, p. 04).

Por isso, Gonzalez (2011) conclui que poucos são os casos em que a competência comum terá como pressuposto legislação editada independentemente pelas diferentes esferas de poder. Isso porque

a cooperação e o regime de atuação dos entes federativos no tema administrativo será [*sic*] orquestrada por meio de leis complementares federais de eficácia nacional (EC n. 52), tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e o bem-estar nacional, consoante dispõe o artigo 23 em seu parágrafo único. Logo, caberá ao ente central ditar o regime de execução das áreas de competência comum. Enquanto ausente tal normativa, cada ente federativo é autônomo para expressar-se ao seu alvedrio e conveniência, mas sempre visando o bem-estar nacional, objetivo maior de nossa República Federal (art. 3º, II, da CF) (GONZALEZ, 2011, p. 45).

Já com relação ao artigo 24, que trata da competência legislativa, os seus atributos são definidos nos seus quatro parágrafos. O §1º define que, no âmbito da competência concorrente em educação, a regra geral é que a União limitar-se-á ao estabelecimento de normas gerais. O §2º esclarece que, embora à União tenha a competência para legislar sobre normas gerais, isso não exclui a capacidade dos estados de garantirem legislação educacional para melhor atender às suas particularidades, isto é, pormenorizando as normas gerais através da chamada competência complementar. O § 3º, por sua vez, contempla a competência estadual legislativa plena, no caso de inexistência de lei federal sobre o tema; ao passo que o § 4º dispõe que a superveniência de lei federal que discipline normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

Acrescenta-se que o §3º foi a única possibilidade posta ao estado, pelo Constituinte, para o exercício da competência legislativa em educação de maneira plena. No entanto, a possibilidade de os estados e DF preencherem essa lacuna é quase impossível. Isso porque, em

se tratando de matéria legislativa complementar, infere-se a partir da literatura um cenário caracterizado por meio de dois fatores:

1) a União, quando legisla, esgota o assunto, não se limitando a editar apenas normas gerais (STF, 2006 – ADI n. 3.645);

2) a falta de clareza do que seja norma geral e específica (TAVARES, 2008; GONZALEZ, 2011; RANIERI, 2000) dificulta a atuação de estados e DF em legislar sobre temas como educação. Afinal, o que seriam essas normas gerais postas no § 1º do artigo 24 da CF, de titularidade da União, que guiarão a atuação legislativa dos demais entes da federação no cumprimento das suas normas suplementares para atender as suas particularidades regionais?

Parte-se do princípio de que mesmo o artigo 24 possuindo um núcleo comum em que União e estados são chamados a legislar, há, de todas as formas, a necessidade de observância quanto a inconstitucionalidade provocada pela conseqüente lógica de invasão – não importa por qual das unidades federadas – do campo da competência legislativa de autoridade que não lhe compete legislar sobre determinada matéria.

A CF de 1988 reconheceu, no artigo 6, a inserção da educação como um direito social garantido por lei, fortalecendo também os direitos individuais e as liberdades públicas, e definiu, no artigo 214 (BRASIL, 1988), a responsabilidade dos entes se articularem, em regime de colaboração, para definirem diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades através de ações integradas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Na possibilidade de permitir que essa cooperação aconteça entre as nossas instituições, a CF prevê em seu artigo 211, embora de forma deficitária, o regime de colaboração que deve ocorrer entre os entes federados no momento de organizar os seus sistemas de ensino, descrevendo a responsabilidade de cada um ente para cada etapa da educação básica:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades

educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

A LDB/1996 reforça o mesmo preceito em seu artigo 8º ao descrever que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º *Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.*

§ 2º *Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei* (BRASIL, 1996, grifos adicionados).

Ainda, a mesma ideia se faz presente no artigo 9º que, apontando a distribuição das responsabilidades e competências da União na oferta de atendimento e na organização dos sistemas de ensino, reitera a colaboração entre as esferas governamentais na construção dos planos de educação, dos currículos da educação básica dos sistemas de ensino e de normas gerais sobre os cursos do ensino superior, com o intuito de assegurar a efetividade das políticas educacionais:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - *elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

[...]

III - *prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;*

IV - *estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;*

IV-A - *estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;*

[...]

VI - *assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;*

VII - *baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;*

VIII - *assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino* (BRASIL, 1996, grifos adicionados)

Da mesma forma, o PNE/2014, aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei n. 13.005, define no artigo 7º o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e, destaca no §3º que os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local das metas previstas no PNE e em seus respectivos planos de educação.

A análise da CF de 1988, LDB/1996 e o PNE/2014, no que se refere à educação propriamente dita, possibilita inferir que, no plano legal, há uma relação de colaboração, e não de hierarquização entre os sistemas de ensino dos entes federados. É desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um PNE (BRASIL, 1988, art. 214) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins. O problema é que, dependendo da maneira pela qual se interpreta o conteúdo normativo do caráter de “generalidade” das normas de competência federal, diferentes efeitos ocorrerão, podendo a interpretação pender mais para a centralização ou para a descentralização do sistema federativo brasileiro.

É preciso ter em mente que – em se tratando de competência concorrente – há um conjunto de atribuições a serem exercidas por vários integrantes da federação, mas com graus diferentes de participação, necessitando de uma coordenação que busque resultados comuns e interesse geral. Isso porque, “a União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente”²¹ sobre assuntos que se complementam (BERCOVICI, 2002, p. 15).

Por isso é que o Ministro Edson Fachin, esclarecendo a questão de suposta inconstitucionalidade por ofensa à regra constitucional de repartição de competências federativas, afirma que

nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (*presumption against preemption*). Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (*clear statement rule*), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (*clear statement rule*), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos

²¹ Claro, sem desconsiderar a prevalência do direito federal sobre normas estaduais que lhe forem contrárias (§4, art. 24, CF/1988).

de atuação, competência normativa (STF, 2017 / RE 194.704, p. 01, grifos no original).

Em se tratando do currículo escolar, pode-se dizer que são poucas as brechas legais para que as Assembleias Legislativas legislem em favor da educação, pois a União já traçou as diretrizes que nortearão a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio para assegurar uma formação básica comum que deverá ser complementada em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar por uma parte diversificada (art. 26, LDB/1996). E, embora tal parte diversificada deva ser definida pelos sistemas de ensino e pelas escolas, de modo a “enriquecer o conteúdo, assegurando a contextualização dos conhecimentos escolares diante das diferentes realidades” (BRASIL, 2013, p. 113), as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) Gerais da Educação Básica são ainda balizadores dessa agenda²².

Os componentes curriculares postos nas DCNs possuem a intenção de subsidiar os estados no processo de formulação das políticas educacionais na parte diversificada do currículo em temas como saúde, sexualidade e gênero, vida familiar e social, como também preservação do meio ambiente, educação para o trânsito, direito dos idosos, direitos da criança e do adolescente, trabalho, ciência e tecnologia, educação para o consumo e diversidade cultural. A ideia é se ter proposições com temas abrangentes e contemporâneos, que busquem afetar a vida humana em escala global, regional e local, bem como na esfera individual (BRASIL, 2013).

O cenário é de grande parte dos conteúdos destinados aos aspectos gerais, críticos e que envolvam a esfera da profissionalização já definidos em legislação federal. Assim, a criação de leis para o currículo, pelos estados e, principalmente, pelas Assembleias Legislativas, exigirá, sem dúvidas, muita criatividade por parte dos atores políticos, pois o campo legal já está bastante saturado. Afinal de contas, quantas disciplinas deverão fazer parte do currículo escolar?

Sobre a atuação dos estados na organização dos seus sistemas de ensino, a LDB/1996 reafirma o que a CF dispõe no seu artigo 211, e incumbe aos mesmos, em seu artigo 10, de

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das

²² As DCNs têm origem na LDB/1996 e são discutidas, concebidas e fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para a educação infantil, ensino fundamental e médio, em 1998. Dessa forma são normas obrigatórias que orientam o planejamento curricular das escolas e dos sistemas de ensino. Atualmente, elas se concentram em um só documento a toda educação básica. Mesmo depois que o Brasil elaborou a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as Diretrizes continuam valendo porque os documentos são complementares. Isto é, as Diretrizes dão a estrutura como base no detalhamento de conteúdos, princípios, fundamentos e procedimentos.

responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - *elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação*, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino*;

VI - *assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei*;

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual (BRASIL, 1996, grifos adicionados).

Compreende-se ser responsabilidade dos estados assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio, ou seja, a última etapa da educação básica. Todavia, os preceitos legais nos permitem inferir a possibilidade de decisões compartilhadas entre os entes federados, pois tanto o inciso V, do artigo 11, da LDB/1996, quanto o § 3º, do artigo 211, da CF de 1988, colocam como obrigação a oferta, com prioridade, do ensino fundamental, aos estados e municípios. Assim, o ensino fundamental, sendo uma etapa concorrente aos estados e municípios, ambos devem definir formas de colaboração para assegurar a consecução dos objetivos maiores da educação, levando em consideração, no momento da distribuição, “a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público” (BRASIL, 1996, art. 11, II).

Acrescenta-se, sobretudo, o artigo 17, da LDB/1996, que descreve as instituições que compreendem os sistemas de ensino estaduais e do DF, que são as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal, as de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal, as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal (BRASIL, 1996).

Em relação aos recursos que serão destinados à educação, tanto a CF de 1988 quanto a LDB/1996 recomendam uma quantidade anual que deverá ser aplicada. Assim, a União deverá aplicar nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos que 25% (vinte cinco por cento). Esses recursos públicos serão originários, de acordo com o artigo 68 da LDB/1996, de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Em termos gerais, infere-se que os estados além de possuírem a obrigação de garantir os meios físicos, materiais, financeiros, humanos, pedagógicos e curriculares necessários para o acesso à educação, devem, ainda, de acordo com suas competências legais, legislar com o fim de proteger o interesse local, suplementando a legislação federal, no que couber, em razão da sua autonomia (BRASIL, 1988). Os planos estaduais de educação são o exemplo dessa suplementação legislativa, pois cada estado pode organizar metas, com base em um diagnóstico prévio, para melhorar a qualidade da educação. Contudo, em virtude da centralização de poder que, historicamente, marca a política nacional, a possibilidade de mais de um ente legislar, concomitantemente, sobre educação, gera dúvidas e conflitos entre leis editadas no terreno legislativo (MAIA, 2020) que, em regra, na interpretação do texto constitucional, prefere-se que a União a discipline quase integralmente, gerando excessiva centralização legislativa. Para Tomio e Ricci (2012a, p. 86),

isso significa que os legisladores estaduais, como os governadores, estão restritos a propor legislação marginal, complementar e específica para regulamentar a gestão pública autônoma dos Estados sobre essas políticas públicas, que são amplamente regulamentadas por legislação federal, após a CF de 1988. Ou seja, a legislação estadual sobre essas políticas tem uma característica mais administrativa do que regulatória.

Veja, a configuração da centralização jurisdicional favorece a formulação e a implementação de políticas públicas nacionais. Ela será tanto mais elevada quanto mais abrangente forem as prerrogativas do governo central para legislar sobre diretrizes, princípios, objetivos, definição de competências e de gastos dessas políticas (SOARES; MACHADO, 2018). Porém, é preciso estar atento para a grande desigualdade que permeia os nossos diversos sistemas estaduais e municipais de ensino. Melhor dizendo, se se comparar regiões distintas do país – por exemplo, nordeste e sudeste –, o número de escolas, a infraestrutura, bem como as taxas de reprovação, aprovação, abandono, distorção série-idade, remuneração e carreira docente são desiguais. Maior centralização jurisdicional significa maior poder da União para formular, coordenar e direcionar a implementação de políticas públicas em todo o território nacional. E, políticas formuladas em nível nacional sem levar em consideração as diferenças estruturais de cada estado podem aumentar ainda mais as desigualdades existentes.

Além disso, com tais dispositivos, fica claro como estados, DF e municípios são vistos como meros executores de decisões já tomadas, pois mesmo possuindo a faculdade de organizar os órgãos e instituições do seus sistemas de ensino para atender as suas particularidades, há,

todavia, uma ausência de participação na formulação das políticas nacionais que, em se tratando de Sistema Estadual de Ensino, a promoção da educação enquanto política pública e dever do Estado e da família pode ser diferente em cada unidade subnacional, não em virtude da sua autonomia, mas sim das desigualdades socioeconômicas que permeiam nossa federação. Para Arroyo (2013), o regime de cooperação, como garantidor da igualdade entre os entes federados, tem na verdade reforçado a desigualdade entre eles. Sendo que, dependendo do ente responsável pelo dever de garantir o direito à educação, seu efeito poderá variar entre garantia ou não garantia, garantia imediata, no longo prazo ou nunca.

Nesse sentido, vê-se que a aplicabilidade das diretrizes postas na LDB/1996; no PNE/2014; como também em outras normas, como no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069 de 1990; na Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei 11.494 de 2011; na Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, Lei 11.738 de 2008, e, nos pareceres e resoluções do Conselho Nacional da Educação, são, de certo modo, imposições aos estados e municípios que, não possuindo capacidade decisória, ora somente executam, ora complementam no que couber as regras postas pela União.

Sem contar que, na prática da jurisdição constitucional brasileira, a operacionalização do federalismo cooperativo está condicionada às interpretações políticas e jurídicas que tradicionalmente se dão ao artigo 24 e seus respectivos parágrafos. Ou seja, no caso em que ocorre usurpação de competência legislativa privativa, ou mesmo, inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente em educação, os atores que compõem as instituições o decidem por meio da discricionariedade (MORAES, 2003; 2009; ALMEIDA, 2000).

A consequência é que, por falta de um consenso do que seja norma geral, em se tratando de competência concorrente em educação, tem-se cada vez mais esvaziado, tal como se observou no rol das competências privativas e comuns, “[...] a competência dos Estados de legislar supletivamente, porque a União, quando legisla, esgota o assunto” não se limitando a editar apenas normas gerais (STF, 2006 – ADI n.º 3.645, p. 384).

Em virtude das disparidades no campo das competências, que prejudica a existência de um federalismo equilibrado, o Ministro Luiz Fux chama atenção nas ADIs n. 4.060/2015, 2663/2017 e 5752/2019, para a necessidade de se abandonar uma leitura inflacionada sobre as competências normativas da União (sejam elas privativas ou concorrentes) em detrimento das competências dos demais entes da federação. Para ele, o princípio federativo brasileiro reclama, na atualidade, o abandono desse pensamento jurídico que desprestigia as iniciativas locais e

regionais e enfraquece um dos fundamentos da nossa República Federativa, o pluralismo político (BRASIL, art. 1º, V), propondo que, de modo geral, a regra

[...] deva ser a liberdade para que cada ente federativo faça suas escolhas institucionais e normativas (as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia), priorizando-se o espaço criativo dos Estados, Distrito Federal e Municípios para o desenvolvimento das próprias políticas públicas e soluções regulatórias, em substituição à visão uniformizante e centralizadora outrora adotada (STF, 2019 - ADI nº 5752, p. 12)

Também, na ADI n. 4.060/2015, o Ministro Gilmar Mendes afirma a importância que a Suprema corte possui em construir precedentes no sentido de reconhecer o exercício legítimo da competência concorrente, definida na Constituição, em matéria de Educação, na qual editar normas gerais jamais pode ser sinônimo de exaurir a matéria que se cuida, pois é preciso deixar competência substancial para o Estado-membro. Todavia, o Ministro destaca que “infelizmente [...] são poucos os casos em que os Estados-membros vêm até a corte” para reclamar sobre matéria que lhes compete (STF, 2015, p. 23). Afirmação esta que caminha no mesmo sentido da proferida por Moraes (2009) quanto à aparente timidez dos estados na edição da legislação complementar, demonstrando aceitação sem qualquer contestação da legislação federal que – em matéria concorrente – acaba por disciplinar tanto os princípios e regras gerais, quanto as normas específicas.

Seguindo o mesmo entendimento, a Ministra Cármen Lúcia afirma ser extremamente importante esse precedente não só pela matéria de fundo – educação –, mas pela tese que daqui resulta e pela necessidade real de que se faça uma leitura crítica desta relação federativa ambígua, ou seja, que se fique atento aos casos que estão efetivamente no núcleo desta questão federativa. Assim,

[...] é preciso deixar esse espaço para que se façam experimentos institucionais baseados na vivência local e até como estímulo – citando o Sarmiento – para que isso depois sirva de laboratório para expansão desses modelos, se for o caso. [...] Esse mimetismo, essa reprodução do sistema federal, ou essa exaustão na legislação federal que acaba por coarctar a criatividade no âmbito estadual, eventualmente no âmbito municipal, parece altamente negativa (STF, 2015 – ADI nº 4060, p. 03-04).

Na ADI n. 5462/2018, o Ministro e relator, Alexandre de Moraes, colabora com a essa questão afirmando a importância de se respeitar as regras de distribuição de competências legislativas para que os centros de poder em cada Estado-membro possam de fato se efetivar, ou seja, exercitar-se o princípio da predominância de interesse. Isto porque

[...] a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, da definição e da fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, de 1891, até a Constituição Federal de 1988 (STF, 2018 – ADI nº 5462, p. 03).

Porém, de acordo com o Ministro, para que ocorra esse equilíbrio federativo é preciso que o intérprete priorize o fortalecimento das autonomias regionais e locais e respeite, sobretudo, às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio social no Estado Federal.

De acordo com o Ministro Roberto Barroso, na ADI n. 3874/2019, a melhor maneira de lidar com essa questão é pensar que caso não haja expressa e categórica interdição Constitucional, deve prevalecer uma compreensão fortalecedora do federalismo brasileiro, prestigiando-se sempre as iniciativas regionais e locais. Sugestão análoga àquela apresentada por Cury (2011), por meio da defesa do princípio da subsidiariedade. Para esse autor, é preciso ter em mente que “uma decisão só pode ser tomada pela União caso ela não possa ser tomada em escala infranacional”. Deste modo, “o Estado Nacional não deve impedir os Estados-membros (subnacionais) de realizar o que eles podem fazer”, devendo, sobretudo, auxiliá-los e estimulá-los em suas atribuições (CURY, 2011, p. 794).

Ressalta-se, contudo, que garantir autonomia legislativa em educação naquilo que compete ao Estado, para atender as suas particularidades – sem a necessidade de tutela por parte de norma superior –, não se trata de querer secundarizar o papel da União como ator relevante em ações da educação – por exemplo, financiamento e componentes curriculares para todo o país – tal como Cury (2011) chama a atenção. Isso porque, parece óbvio que, no federalismo cooperativo, tem-se a necessidade de uniformizar determinados interesses para que ocorra a colaboração. Ou seja, em situações que se tenha matéria que extrapole o circunscrito interesse de uma unidade subnacional em face da União, ou uma regulamentação que envolva tipologias, conceituações que particularizadas num âmbito local engendram conflitos ou dificultam intercâmbio nacional, é compreensível uma interferência maior da esfera nacional para retomar o equilíbrio entre as unidades subnacionais (FERRAZ JÚNIOR, 1994).

O que se pretende argumentar aqui, e o que não parece ser apropriado, é o intérprete acolher interpretação que, na maioria dos casos, tolha a competência do ente federado que detém maior capacidade para dispor sobre determinada matéria, eximindo-o de exercer plenamente sua autonomia. É preciso que os Estados e municípios exerçam suas competências

próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação, explicitadas na Constituição e em leis infraconstitucionais – como por exemplo a competência comum posta no artigo 23, V e a competência concorrente assinalada no artigo 24, IX, do texto constitucional (CURY, 2010) – no intuito de atender corretamente as diferenças regionais, pois “a essência da busca por soluções para um problema político envolve a descoberta não só das ações julgadas tecnicamente capazes de tratar ou corrigir o problema, mas também da ação julgada politicamente aceitável e administrativamente viável” (HOWLLET; RAMESH; PERL, 2013, pp. 126-127).

Deste modo, é possível verificar que há um descompasso entre as atribuições postas às instituições estaduais frente às federais, resultado da fragmentação dos espaços decisórios e da sobreposição de atribuições entre os entes federados, apontando, claramente, para uma insuficiência no ordenamento nacional. No entanto, é preciso reconhecer que a opção por um federalismo cooperativo, validado no artigo 211 da CF e, posteriormente, ratificado no artigo 8º da LDB/1996, possibilitou que o PNE, em 2014, coordenasse através dos parágrafos 5º, 6º e 7º, do seu artigo 7º, a criação de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios capazes de concretizar, por fim, o compartilhamento de responsabilidades sobre a oferta educacional e sobre sua qualidade. Assim, de acordo com os parágrafos:

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, a efetivação do regime de colaboração no âmbito desses parágrafos, primeiramente, possibilita a existência de diálogo entre os entes federados. Segundo, pode proporcionar que seja firmado um compromisso entre os três entes na garantia de uma educação com mais equidade e qualidade, pois “[...] a herança da desigualdade de distribuição de renda da população, as disparidades de potencial tributário entre as regiões, os graves problemas de discriminação étnica”, são elementos que ainda reforçam as desigualdades existentes entre estados, municípios e União, o que aponta para a necessidade de se ter um pacto federativo que faça sentido com a forma de organização política adotada pelo país (ANDRADE, 2007, p. 142).

Para Cury (2014), a composição de instâncias permanentes conduz “a uma estratégia de colaboração fundamental para uma educação de qualidade”, contribuindo não apenas para o alcance das metas e implementação das estratégias definidas no PNE, como, sobretudo, para o fortalecimento dos mecanismos de articulação entre os sistemas de ensino. De modo preciso, as instâncias de negociação, cooperação e pactuação, nunca antes previstas em legislação complementar, tratam “do regime de colaboração que envolve os sistemas de educação dos entes federados” (CURY, 2014, p. 1064).

Tais sistemas, antes suscetíveis ao distanciamento das decisões políticas e técnicas da esfera federal, se reconfiguram de modo que possam ter o direito de participação mais ativa na tomada de decisão das políticas educacionais do país. É a possibilidade, sem dúvidas, de “ações integradas dos poderes públicos ampliando a dimensão do que seja efetivamente o exercício das competências comuns para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades” (ABICALIL, 2015, p. 06).

2.4 O que compete em educação à ALEMA?

Ponderados esses condicionamentos e vedações de natureza constitucional que afetam, de um lado, a autonomia dos estados de se auto-organizarem, e de outro, a sua capacidade de autoadministração, o campo legislativo estadual acaba por ser de natureza remanescente²³. O que, conseqüentemente, faz com “que os Estados legislam hoje, com exclusividade, apenas sobre temas de sua competência material administrativa e financeira, sempre bastante limitados, principalmente pelas regras de subordinação normativa a que já se aludiu” (ALMEIDA, 2000, p. 128). O resultado prático disso para o campo da educação é que “caberá à criatividade e argúcia do parlamentar estadual arquitetar leis que transcendam essa suposta limitação constitucional dos Estados membros” (GONZALEZ, 2011, p. 35).

No caso do Maranhão, a prova dessa capacidade legislativa limitada e restrita, precipuamente, ao campo das competências administrativas, é identificada, em primeiro lugar, na descrição das suas atribuições a partir do que está posto nos artigos 30, 31 e 43 da Constituição Estadual do Maranhão (CE/MA). Observando tais atribuições, no Quadro 5, fica

²³ A CF de 1988 reservou aos “[...] Estados tudo o que não se incluir entre as competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, nem incidir no campo das vedações constitucionais que, imitam a atuação das entidades federadas” (ALMEIDA, 2000, p. 119). Por isso se trata de atividade remanescente.

claro como Deputados e Governadores no Maranhão estão restritos a propor legislação específica e limitada, em sua maioria, a matérias mais administrativas do que regulatórias.

De outro modo, tratando-se das competências destinadas a cada um dos Poderes, nota-se que as competências reservadas à ALEMA são esvaziadas de conteúdo e do que poderíamos compreender como sentido prático, pois são matérias que se ligam de modo concomitante às de caráter exclusivo do Poder Executivo.

Quadro 5 – Competência comum e exclusiva dos Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão

COMP.	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
<p data-bbox="268 904 400 965">COMUM Art. 30 / CE</p> <p data-bbox="252 1559 411 1619">EXCLUSIVA Art. 31 e 43</p>	<ul data-bbox="453 719 1433 1160" style="list-style-type: none"> • Tributação, arrecadação e aplicação dos recursos do Estado; • Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública; • Fixação e modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; • Transferência temporária da sede do Governo estadual; • Organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral e da Defensoria Pública do Estado; • Criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; • Criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros da administração pública estadual; • Matéria financeira; • Concessão para exploração de serviços públicos; • Autorização para alienar bens imóveis do Estado e o recebimento de doações com encargos, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem. <p data-bbox="448 1189 624 1218">REGIMENTAL</p> <ul data-bbox="453 1256 1015 1435" style="list-style-type: none"> • Eleger sua Mesa Diretora e constituir suas comissões; elaborar seu Regimento Interno; dispor sobre sua organização e funcionamento, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus servidores e fixação da respectiva remuneração; fixar a remuneração dos Deputados; <p data-bbox="448 1464 884 1494">FISCALIZATÓRIA E DE CONTROLE</p> <ul data-bbox="453 1532 1015 1957" style="list-style-type: none"> • Dar posse, conceder licença, bem como autorizar o Governador e Vice-Governador a se ausentarem do Estado ou País; processar e julgar o Governador e o Vice-Governador; destituir seus cargos após condenação de crime comum ou de responsabilidade; proceder a tomada, bem como julgar as contas do Governador do Estado; sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo; autorizar o Poder Executivo a realizar investimentos sob a forma de subscrição de ações de bancos oficiais, sociedades de economia mista e empresas estatais. <p data-bbox="448 1986 708 2016">AÇÕES ACESSÓRIAS</p>	<ul data-bbox="1043 1301 1433 1912" style="list-style-type: none"> • Fixação e alteração dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; • Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; • Organização administrativa e matéria orçamentária e tributária; • Servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; • Criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual.

COMP.	LEGISLATIVO	EXECUTIVO
	<ul style="list-style-type: none"> • Escolher e aprovar, previamente por voto nominal, quatro membros do Tribunal de Contas do Estado; destituir do cargo de Procurador-Geral da Justiça, por maioria absoluta e votação nominal, antes do término do mandato; aprovar convênios intermunicipais para modificação de limites; solicitar a intervenção federal para garantir o livre exercício de suas atribuições; aprovar ou suspender a intervenção em município; suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo estadual ou municipal, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Tribunal de Justiça, quando esta se limitar a textos da Constituição do Estado; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia do Estado em operações de crédito; aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas. 	

Fonte: elaborado pelo autor com base em Borges (2018, grifos adicionados) e CE/MA (1989).

Legenda: COMP. = Competência

O artigo 30 da CE/MA afirma caber à ALEMA todas as matérias de competência do estado, exigindo-se apenas, ressalvados os casos de sua competência exclusiva, a anuência do Governador, por meio de sanção ou veto, o conteúdo de tais proposições.

Tal exigência explica-se pelo fato de que todas as atribuições descritas no art. 30 ao Legislativo Estadual também aparecem definidas ao Poder Executivo no artigo 43, da CE/MA. E, embora não haja uma definição clara no texto da Constituição, a interpretação que se faz é que os referidos artigos apontam para as possíveis atribuições que poderão ser compartilhadas entre os dois poderes, inclusive, as de caráter financeiro, sendo que estas – como as demais – somente serão convertidas em Lei desde que sancionadas pelo Poder Executivo.

De outro modo, em virtude desse tipo de distribuição de competências é que, no campo da educação, a participação da ALEMA e do Executivo do estado se efetiva em uma arena totalmente imprevisível. Isso porque as diretrizes que irão definir a atuação dos dois Poderes na formulação das políticas educacionais não se darão apenas a partir dos artigos descritos no Quadro 5, que regulamentam taxativamente o campo de atuação desses poderes, mas, sobretudo, na combinação destes artigos com os demais que regulamentam a educação, em nível de competência concorrente, aos Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão. Ou seja, em se tratando da CE/MA, o Quadro 6 revela que não há nenhuma normativa nos artigos que compõem a seção “Da Educação” que estabeleça como sendo de iniciativa privativa do Governador (os conteúdos que compõem essa área).

Quadro 6 – Competências e atribuições em educação dos Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão

ATRIBUIÇÕES EM EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DO MARANHÃO/1989		
		Definição na CE/MA
COMPETÊNCIAS DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MARANHÃO	<u>Privativa do Executivo</u>	Exercício da cidadania e qualificação para o trabalho; gratuidade de material escolar e alimentação; conteúdos curriculares; escolas rurais; manutenção e desenvolvimento do ensino; elaboração do Plano Estadual de Educação; apoio financeiro às atividades universitárias de ensino; políticas afirmativas; regras sobre o setor privado; Conselhos de educação.
	<u>Comum</u>	Todo o capítulo da Educação Art. 217 ao 226
	<u>Privativa / Exclusiva do Legislativo</u>	-

Fonte: elaborado pelo autor a partir da CE/MA (1989).

A interpretação que se faz é que embora o desenho federativo consagre exclusividade ao Executivo do Maranhão de legislar sobre matérias de cunho administrativo e orçamentário, isso não elimina a possibilidade que a ALEMA possui de legislar sobre temas também importantes, ainda que eles sejam amplamente regulamentados por legislação federal (este é o cenário ideal).

Em realidade, a competência ou não para tratar sobre os assuntos que estão descritos do artigo 217 ao 226 da CE/MA estará suscetível às interpretações que serão dadas pelos atores propositores, pois sofrerão interferência tanto dos fatores institucionais quanto históricos, representados pelas legislaturas.

É óbvio que, em se tratando da implementação de políticas propostas por deputados(as) e que gerem gastos às contas do Executivo, o esperado seja a rejeição por parte de integrantes do próprio parlamento e, em última instância, do chefe do Executivo, através de vetos parciais ou totais. Isso porque não faz sentido a criação de leis sem prévia previsão orçamentária ou mesmo sem o consentimento de quem controla diretamente as finanças do Estado. Então, o ponto de maior influxo entre as competências que estão descritas no artigo 30 e as descritas no capítulo sobre a educação na CE/MA se encontra na arena do financiamento.

Porém, grande parte das políticas públicas de educação, para serem implementadas, necessitam de gasto público, fato que será observado na análise dos artigos definidos na CE/MA

para a educação. Isto parece ser uma das variáveis responsáveis pelo esvaziamento propositivo e da agenda em educação de integrantes do parlamento maranhense.

Acrescenta-se, todavia, que, quando se observa as atribuições comuns na CE/MA em diversas áreas relacionadas às políticas sociais, imagina-se que o legislador atribuiu uma agenda compartilhada entre Legislativo e Executivo prevendo a operacionalização do sistema de freios e contrapesos, presente na federação brasileira. Assim, o esperado é que cada Poder exerça, dentro de determinados limites, a sua atividade legislativa, devendo o legislador levar em consideração tais vicissitudes no seu trabalho de elaboração normativa. Partindo-se da descrição dos artigos sobre a educação que compõem a CE/MA é possível perceber onde se quer chegar.

A Constituição do Maranhão, em seu artigo 217, reportando-se ao artigo 205 da CF de 1988, estabelece a educação como direito de todos, sendo dever do Estado, em colaboração da família, promovê-la e incentivá-la, “visando ao desenvolvimento integral e preparo da pessoa para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho” (MARANHÃO, 1989). Os pontos que se sucedem nesse capítulo buscam nortear tal diretriz, com o compromisso de superar, tal como pontuou anos depois o PEE do Maranhão, Lei 10.099/2014, “as limitações oriundas do tempo, do espaço, das diversidades geográficas e demográficas, das adversidades naturais e/ou advindas da formação política, econômica, social e cultural da população brasileira no que se refere ao usufruto desse direito constitucional” (MARANHÃO, 2014, p. 02).

Sendo atribuição tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo agir para que se efetive o direito de todos os cidadãos a uma educação pública e de qualidade, a CE/MA dispõe no parágrafo único, do mesmo artigo, a obrigação do Estado de oferecer com gratuidade o ensino, incluindo o material escolar e a alimentação dos educandos, sendo proibida a cobrança de qualquer taxa nas escolas públicas. Frente a isso, o artigo 224 esclarece que “os programas de suplementação alimentar e de material didático escolar atenderão às peculiaridades regionais, observada a realidade” de todo o estado do Maranhão.

O artigo 218, § 1º, com o intuito de assegurar a efetividade das políticas educacionais, reitera a importância de se observar as particularidades locais existentes entre os sistemas de educação na construção de um currículo de qualidade, propondo que:

Art. 218 – Os conteúdos do ensino fundamental, para a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos regionais, atenderão aos aspectos sociais, históricos e geoeconômicos do Estado.

§ 1º - Os alunos de escolas rurais, em regiões agrícolas, têm direito a tratamento especial, adequado à sua realidade, *devendo o Poder Público adotar critérios que*

levem em conta as estações do ano e seus ciclos agrícolas (MARANHÃO, 1989, grifos adicionados).

O parágrafo é contundente quanto à construção de um currículo que atenda aos interesses dos sistemas de ensino e que vise, não apenas a formação comum, mas, sobretudo, o respeito à realidade do educando, integrando conteúdos que acolham a sua rotina, bem como a realidade social e econômica.

Entretanto, percebe-se que a normativa não especifica quais poderes possuem a obrigação de regulamentar a referida matéria. A possibilidade de legislar é distribuída, pela CE/MA e pela legislação ordinária, em se tratando do PEE/MA, entre os muitos órgãos existentes no estado, sendo o Poder Público, de modo geral, obrigado a adotar critérios que levem em conta tais especificidades.

O PEE/MA é regulamentado no artigo 221 da CE/MA e reproduz o que está posto no artigo 214, da CF de 1988. É nele que os currículos mínimos deverão, pelo parágrafo único do mesmo artigo, ser tratados, como também definida a criação de creches nos estabelecimentos escolares.

Quanto ao currículo escolar, o § 3º do artigo 218, acatando a regulamentação posta no artigo 33 da LDB/1996, afirma que o ensino religioso, embora de matrícula facultativa, integrará as disciplinas dos horários normais tanto das escolas públicas quanto privadas em todos os níveis. Pela LDB/1996, cabe aos sistemas de ensino regulamentarem os procedimentos para a definição dos conteúdos que farão parte do referido ensino. Mas, em se tratando de normas complementares, o artigo 10 incumbiu o estado como um todo de elaborar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, o que se inclui o detalhamento de disciplinas para o seu sistema de ensino.

Acrescenta-se que o papel da ALEMA, aqui, não se confunde com o papel que os demais órgãos ligados à educação do estado possuem, como, por exemplo, o do próprio Conselho Estadual de Educação do Maranhão (CEE/MA).

O parlamento maranhense, enquanto instituição responsável pela criação de leis no âmbito do estado, possui atribuição para a educação que ultrapassa os meios e instrumentos disponíveis ao CEE/MA, tendo em vista que este irá baixar e disciplinar normas, por meio de resoluções, para o Sistema Estadual de Educação, com base em normas jurídicas preexistentes. Ou seja, mesmo as resoluções possuindo força de lei, elas são atos administrativos normativos que dependerão e estarão subordinadas à Lei e à Constituição do Estado.

Assim, ao CEE/MA compete baixar resoluções no disciplinamento dos diversos temas ligados a educação do estado, mas o papel de criar a política educacional é dado a instâncias superiores, como por exemplo, aos poderes Legislativo e Executivo do Maranhão.

Pelo Regimento Interno do CEE/MA, fica definido no artigo 13 que lhe compete, dentre outras atribuições definidas na sua Lei de criação (Lei n. 2.235 de 28 de dezembro de 1962):

- I. participar da definição das diretrizes da política educacional do Estado;*
- II. participar da elaboração do Plano Estadual de Educação e acompanhar sua execução;*
- III. elaborar e aprovar normas sobre:*
 - a) organização e funcionamento do sistema de ensino;*
 - b) credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais;*
 - c) autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de cursos nos diversos níveis, etapas e modalidades de ensino;*
 - d) diretrizes curriculares para o Sistema Estadual de Ensino;*
 - e) avaliação das instituições e dos cursos;*
 - f) formalização, instrução e tramitação de processos no Conselho;*
- IV. interpretar e aplicar leis e normas de ensino;*
- V. decidir, na área de jurisdição do Conselho, sobre:*
 - a) credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais;*
 - b) autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de etapas e modalidades da educação básica, de cursos de educação superior e de cursos de educação a distância;*
 - c) matérias educacionais, de caráter geral ou especial, que lhe forem encaminhadas;*
 - d) recursos interpostos e matérias submetidas em última instância ao Conselho Pleno;*
 - e) outros assuntos;*
- VI. elaborar seu Regimento a ser aprovado pelo Governador do Estado;*
- VII. promover, realizar e divulgar estudos sobre assuntos de sua área de atuação;*
- VIII. manter intercâmbio com o Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Educação e com instituições educacionais do país e do exterior;*
- IX. delegar competências no âmbito de sua jurisdição (MARANHÃO, 2008, p. 05, grifos adicionados).*

Em se tratando de currículo escolar e da organização da educação, temas polêmicos na arena de formulação da política educacional, compreende-se que é papel da ALEMA atuar na criação de leis que visem regulamentar também essas áreas. Entretanto, ressalta-se que a participação de setores ligados à educação, por meio dos canais de deliberação que a ALEMA possui – como a possibilidade de audiências públicas nas Comissões legislativas permanentes e especializadas –, é uma importante estratégia para um resultado cada vez mais positivo dessas políticas. Assim, a coparticipação dos atores do CEE/MA na formulação e disciplinamento da política educacional no estado do Maranhão revela-se importante na medida em que integrantes do parlamento maranhense mantêm um diálogo profícuo com membros desse órgão, sendo o contrário também verdadeiro.

Outro ponto de destaque é quanto à obrigatoriedade do ensino. A CF de 1988, em seu artigo 208, afirma que o dever do Estado com a educação escolar será efetivado mediante a garantia de:

- I - *educação básica obrigatória e gratuita* dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - *atendimento educacional especializado* aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - *educação infantil, em creche e pré-escola*, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - *oferta de ensino noturno regular*, adequado às condições do educando;
- VII - *atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica*, por meio de programas suplementares de material didático-escolar [sic], transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, grifos adicionados).

A LDB/1996 reafirma esses preceitos no artigo 4º, entretanto, delinea e aprimora as partes trazidas no referido artigo da CF, especificando que a

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma:
 - a) pré-escola;
 - b) ensino fundamental;
 - c) ensino médio;
- II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;
- III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - *acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio* para todos os que não os concluíram na idade própria;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
- VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.
- X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade (BRASIL, 1996, grifos adicionados).

Dentre os pontos citados, a CE/MA apenas faz referência ao ensino fundamental obrigatório no § 2º, do artigo 218, bem como a garantia de tal ensino aos deficientes físicos,

mentais e sensoriais, descrito no artigo 223. E, ainda assim, tais normativas se encontram ultrapassadas, tendo em vista a extensão dada ao ensino obrigatório, que é para toda a educação básica – como direito público subjetivo – e não apenas para o ensino fundamental, como também o desuso do termo “portador de deficiência”. Veja:

Art. 218 [...]

§ 2º - *O ensino fundamental é obrigatório e gratuito*, com período de oito horas diárias para o turno diurno, e contará com a atuação prioritária dos Municípios e assistência técnica e financeira do Estado, inclusive para os que não tiveram acesso na idade própria.

[...]

Art. 223 – *O Estado e os Municípios garantirão o ensino obrigatório em condições apropriadas para os portadores de deficiência física, mental e sensorial, com estimulação precoce e ensino profissionalizante* (MARANHÃO, 1989, grifos adicionados).

Para além desses desencontros de caráter inconstitucionais, importa destacar que embora a CE/MA não cite as demais demandas dispostas tanto no artigo 208 da CF, quanto no artigo 4º da LDB/1996, compreende-se como sendo de competência do parlamento maranhense a formulação de políticas educacionais que alcancem todas as áreas definidas em tais artigos, isto é, criando leis que visem: garantir ou melhorar o atendimento educacional especializado aos educandos que possuem alguma deficiência; adequar a oferta do ensino com características e modalidades adequadas às necessidades e disponibilidades do educando, seja para o ensino noturno, ou mesmo na oferta de educação para jovens e adultos; padrões mínimos de qualidade de ensino, como também, legislar para garantir aos educandos vagas nas escolas públicas de educação infantil ou de ensino fundamental mais próximas de suas residências.

Em se tratando da ampliação da oferta em detrimento da qualidade – seja em qualquer nível de ensino – a CF de 1988 prevê, no seu artigo 206, alguns princípios que devem reger o ensino em todo país, tais como:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988).

A política de fundos²⁴, utilizada pelo Estado no âmbito da educação, adentrou como um mecanismo de superação de constrangimentos financeiros entre os entes federados, pois quando se trata de qualidade da educação pública o que se observa é uma heterogeneidade no acesso e índices inaceitáveis de exclusão educacional.

De igual modo é que o legislador – preocupado com a efetivação de tais princípios – estabeleceu tanto na CF de 1988 quanto na LDB/1996 a quantidade anual que os entes federados deverão destinar de recursos públicos para à educação – a União deverá aplicar nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os estados, o DF e os municípios nunca menos que 25% (vinte e cinco por cento). Com relação à CE/MA, tal previsão encontra-se descrita no artigo 220, que define a origem dos recursos “de sua receita de impostos, inclusive o proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma da Constituição Federal” (MARANHÃO, 1989).

Embora não seja fator suficiente, o financiamento da educação é condição necessária para a universalização do direito à educação pública de qualidade. É dessa variável que se pode, por meio de lei, garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino, através de: melhores remunerações aos profissionais da educação, como também seu aperfeiçoamento; desenvolvimento e manutenção de programas de transporte escolar, material didático e merenda; construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino (construção de escolas e universidades, por exemplo); concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas; manutenção de planos e projetos educacionais, como também de serviços relacionados ao ensino, tais como alugueis, luz, água, limpeza, dentro outros. Tais demandas, em regra, são efetivadas pelo Poder Executivo estadual, frente ao caráter privativo que ele possui de legislar em áreas estratégicas tais como orçamento e administração.

Observando atentamente esse cenário é possível perceber que quase a totalidade dos temas relacionados à política educacional possui alguma relação – direta ou indireta – com alguma das áreas citadas no campo do financiamento da educação.

Ao que parece, o papel mais importante da ALEMA, aqui, não seria o de criar leis, mas de atuar enquanto agente fiscalizador do Poder Executivo. Até porque a inação do Governador de estado não pode ser justificativa ou escusa para justificar a ausência de leis no campo do financiamento da educação. Ou ainda, a situação de *déficit* e dificuldades na prestação de

²⁴ Tal como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela EC n. 53/2006, e regulamentado pela Lei n. 11.494, de 20 de janeiro de 2007.

serviços públicos e definição de políticas não podem nem poderiam ser explicadas exclusivamente pela falta de recursos, ou apenas por motivações ideológicas e políticas, partindo-se do pressuposto de que os deputados maranhenses possuem a prerrogativa exclusiva de fiscalizar os atos do Poder Executivo, podendo até mesmo sustá-los, caso exorbitem do poder regulamentar (Quadro 5).

Assim, se o Poder Executivo não age, o Legislativo tem o dever de exercer sua competência de controle externo, visando o delineamento do que já está disposto em Lei maior. Precisamente, se os deputados não podem criar leis sobre determinado tema, têm por obrigação legal requerer ao Executivo a prestação de tal serviço, ou provocando-o institucionalmente através de outras esferas.

O que fica evidente é que a ALEMA tem capacidade legislativa para criar leis em diversas áreas da educação, contudo, em virtude das particularidades pertencentes ao sistema federativo brasileiro, a maior parte delas depende da aprovação do Executivo. E, mesmo que o veto possa ser derrubado por maioria absoluta dos integrantes do parlamento maranhense em temas relacionados à competência comum dos Poderes estaduais (assunto detalhado no capítulo seguinte), se se tratar de matéria exclusiva do Poder Executivo, como as de financiamento da educação, a lei pode ser barrada no STF em face a uma ADI.

Com efeito, o campo de atuação em educação dos parlamentares maranhenses se efetiva em uma arena totalmente imprevisível, dependente de fatores históricos, atores políticos envolvidos, vontade política e características institucionais vigentes. Sobre esse aspecto, o próximo capítulo procurará compreender o cenário institucional da ALEMA para o processo de formulação das políticas públicas. O foco se dará sobre os mecanismos institucionais disponíveis aos Poderes Executivo e Legislativos, bem como as instâncias de poder que podem favorecer ou desfavorecer a produção de leis em educação.

2.5 Indicações finais: o federalismo brasileiro e as (im)possibilidades legislativas em educação da ALEMA

Neste capítulo buscou-se reunir argumentos na compreensão de qual seria o papel da ALEMA em educação pelo ângulo da formação do Estado federativo brasileiro, em especial, a partir das competências destinadas aos estados.

As evidências apontadas por meio dos pressupostos teóricos sobre federalismo brasileiro, educação e a relação dessas variáveis com as instituições políticas denunciam um

contexto histórico complexo que demandou momentos de forte centralização e descentralização e impactou a construção do moderno Estado federado.

Com efeito, a perspectiva trazida nos estudos de Almeida (2000), Ferreira Filho (1990), Moraes (2003) e Tomio e Ricci (2012b) forneceu o aporte tanto para o caminho trilhado quanto para a problematização da perda de autonomia do ente local frente à unidade nacional, observada por meio do condicionamento institucional, do esvaziamento propositivo em decorrência da perda de matérias legislativas e da inobservância do princípio da reserva legal.

Com relação ao primeiro aspecto, os condicionantes observados são de ordem institucional e normativo, haja vista que a CF de 1988, por meio de determinados princípios e normas, limita a capacidade de autodeterminação dos entes federados de definirem não apenas leis e diversas normas locais, mas, sobretudo, a estrutura das instituições estaduais, significando, para Ferreira Filho (1990), uma subordinação normativa e preordenação institucional, respectivamente. O resultado prático é a modulação desses órgãos estaduais em face às normas que ditam as regras para as instituições federais.

Já a engenharia constitucional brasileira, ao promover a capacidade de autodeterminação dos entes federados por meio da partilha de competências legislativas, gerou, tanto no aporte legal quanto na prática, um desequilíbrio de funções percebido pelo extenso rol de temas previstos nos artigos 21 e 22 da CF de 1988 em favor da União. Ou seja, a dignidade e a autonomia próprias buscadas para as unidades da federação pelo Constituinte na organização do complexo sistema de repartição de competências gerou equilíbrio apenas no âmbito da Lei. E, mesmo quando se trata de temas específicos, como educação, o que fica claro é um completo esvaziamento legislativo que limita a capacidade dos estados de criarem leis nessa área.

Assim, se a competência concorrente – material e legislativa – seria a possibilidade dada aos estados de criarem normas em todas as áreas para atenderem as suas particularidades/especificidades locais, o resultado não é bem esse. Em virtude dos atributos de centralização herdados dessa formação do nosso Estado federativo, o que se verifica é um regramento intenso do poder de legislar dos estados por parte dos Poderes centrais (Judiciário, Legislativo e Executivo federais), no qual o intérprete desprestigia a autonomia local sempre que lhe é conveniente.

Sob essa perspectiva, três fatores são denunciados na literatura como protagonistas no delineamento dessa centralização, sobretudo, no campo educacional: 1) as normas gerais, em regra, não deixam espaço para que os Poderes locais especifiquem as suas particularidades; 2) a concentração de atribuições no âmbito da União favorece a inação dos demais entes da federação em não criarem normas específicas, pois não se tem um consenso sobre o que

exatamente caberia em uma norma geral ou não; e 3) a grande atuação da União nos diversos temas relacionados à educação ocasionam um espaço pouco promissor aos Poderes Executivos e Legislativos estaduais no campo legislativo.

De modo geral, ficam evidentes as poucas chances de manobra existentes aos Poderes Legislativo e Executivo, cuja margem de competência é, na maioria das vezes, limitada e diluída (ou voltada “explicitamente” para a implementação da política pública), pois tais atores coletivos acabam ficando com a formulação das políticas materiais/administrativas. Ou seja, a União centraliza grande parte das ações a serem legisladas e aquilo que sobra, destina-se ao estado, que subdivide tais atribuições, ainda, entre seus respectivos poderes Legislativo e Executivo.

Esse cenário se reflete no delineamento da legislação do Maranhão, no qual as competências em educação são remanescentes e de caráter administrativo. Frente a isso, o cenário delineado é o de se ter atores estaduais predestinados a regulamentar temas mais direcionados ao aspecto material do campo normativo, isto é, na formulação de políticas educacionais que estejam mais atreladas ao disciplinamento de Leis federais, no alcance de metas e objetivos dispostos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

De modo específico, entende-se que o papel da ALEMA em educação é desafiado por essa organização do Estado federativo brasileiro. Isso porque, a possibilidade de existir um “sufocamento” legislativo frente à hipertrofia da União, sobretudo, no disciplinamento de normas para a educação que ultrapassa o aspecto geral – exaurindo todos os pontos da Lei – e conduzindo os estados a se tornarem, na maior parte, executores de políticas-macro, revela-se como sendo uma das principais pistas no resultado da agenda em educação do Poder Legislativo Estadual.

O contraponto, é a possibilidade trazida no PNE/2014 pelos termos de negociação, cooperação e pactuação entre os entes federados e suas instituições que, ao explicitar uma nova arena política – antes obscura na CF de 1988 e LDB/1996 – busca diminuir o distanciamento existente entre as decisões técnicas e políticas anteriormente tomadas apenas na esfera federal.

Em uma perspectiva de democracia participativa, pode-se inferir uma reconfiguração no campo da política que tem buscado permitir uma participação mais ativa dos atores estaduais e municipais no processo de formulação das políticas educacionais do País, visando materializar o princípio de cooperação federativa no que se refere ao acompanhamento das metas do PNE.

São ações integradas visando a um aperfeiçoamento no que diz respeito às competências concorrentes, tanto materiais quanto legislativas. Ações que se intensificaram a partir do ano de 2019, por meio da criação da instância permanente de negociação e cooperação entre a

União, os estados, o DF e os municípios, instituída pela Portaria do MEC n. 1.716, considerando as três esferas federativas de forma paritária, sobretudo, a representatividade regional.

Resta agora avaliar se tais ações contribuirão para garantir que o legislador estadual tenha mais protagonismo ou não no processo de criação de planos nacionais ou leis gerais, para o alcance de políticas locais menos divorciadas da realidade. Porém, tais ações se constituem em uma nova agenda de discussão. No caso desta tese, destaca-se que, em decorrência da análise se dar sobre a produção em educação no período de 2003 a 2018, possivelmente o cenário predominante é ainda de maior protagonismo na União nos diversos temas da educação, com a ALEMA exercendo papel mais executivo que legislativo no campo da formulação das políticas públicas de educação no estado do Maranhão.

3 O CAMPO INSTITUCIONAL DA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO: A CAPACIDADE LEGISLATIVA DA ALEMA PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Decisivo para o alto ou baixo nível de um parlamento é se, em suas instâncias, os problemas são meramente debatidos ou se elas têm poder de decisão.

Max Weber

3.1 Apresentação

O campo institucional onde se dá a relação dos Poderes Executivo e Legislativo é a segunda pista teórica para subsidiar as análises que serão feitas neste estudo na busca de compreender o Papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais.

Em virtude do modelo que vigora no país, no qual se atribui ao Presidente da República diversas prerrogativas institucionais que, em se tratando de MPs, permitem alterar o contexto decisório do Legislativo, comprometendo sobremaneira a capacidade deste Poder em servir de contrapeso às iniciativas do governo, o objetivo deste capítulo é identificar e analisar os arranjos institucionais que estabelecem as competências legislativas do parlamento maranhense no que se refere às políticas educacionais frente a esse cenário.

Encaminhando a questão, procurou-se compreender a base conceitual sobre a qual são definidas as regras das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo e de que forma isso se configura no estado do Maranhão. Para tanto, leva-se em consideração os poderes de agenda estabelecidos ao Poder Executivo, bem como a organização e funcionamento do parlamento na deliberação das políticas. Na compreensão do Legislativo do Maranhão, leva-se em consideração os arranjos institucionais definidos para o processo legislativo, sobretudo, as suas principais instâncias de poder.

3.2 As regras que definem as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo

Qual o papel do Poder Legislativo do Maranhão na formulação das políticas públicas de educação? Pensando no princípio da separação dos Poderes, salientado por Montesquieu (2007), tal pergunta teria como resposta simples e direta que o papel do Legislativo é elaborar leis, ao Executivo cabe executá-las e ao Judiciário a resolução de possíveis conflitos. Não

obstante, o cenário político brasileiro atual torna essa pergunta um pouco mais complexa, o que faz com que a formulação de uma política pública não resulte de uma tarefa tão fácil.

O debate sobre a separação dos Poderes remete ao que a literatura especializada em estudar o problema da relação entre o Executivo e Legislativo tem buscado responder. Afinal, como bem pontua Rennó (2006), ter um Executivo que conta com diversos recursos de poder – como cargos e instrumentos legislativos que o próprio Legislativo não dispõe, como MPs e pedidos de urgência – o faz agir estranho às vontades e interesses do Legislativo ou haveria uma agenda compartilhada entre os dois poderes que culmina no Legislativo delegando ao Executivo a responsabilidade de propor projetos de interesses de ambos?

Figueiredo e Limongi (1995, 1998, 2001) foram dos primeiros analistas políticos brasileiros a se debruçarem sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e as consequências do padrão existente de relação entre estes para a estruturação do Poder Legislativo. Entre as suas principais evidências empíricas está a constatação de que o Legislativo não se constitui em obstáculo à ação do Executivo, revelando-se, sobretudo, disposto não só a facilitar a tramitação das proposições do Executivo, como também remover possíveis obstáculos à sua ação.

De modo complementar, Santos (2003) considera que, quer se observe pelo ângulo da rotina de produção normativa do Legislativo, quer pelas taxas de apoio de parlamentares às proposições submetidas pelo Executivo, ainda não se pode falar que o atual sistema brasileiro possui uma agenda compartilhada entre esses Poderes. De acordo com o autor,

o presidencialismo [...] é um sistema que multiplica as arenas decisórias para permitir a máxima cautela nos momentos de alteração do *status quo*. É um sistema que exige disposição para negociar, não com a “sociedade”, mas sim com seus legítimos representantes, eleitos para trabalhar no Congresso Nacional (SANTOS, 2003, p. 33).

É possível considerar que o atual sistema funciona como um verdadeiro pacto homologatório, tendo em vista que o chefe do Executivo, possuindo instrumentos de troca legislativa, pode agir sem muitos obstáculos por parte do Legislativo e, em contrapartida, o Legislativo deixando o Executivo agir pode se beneficiar da sua agenda governamental implementada, uma vez que poderá sinalizar para a sua base eleitoral determinadas políticas de alcance nacional.

Contudo, devido aos fortes poderes constitucionais, mas fracos poderes partidários presentes na estrutura dos sistemas e na organização federativa do Brasil, que Juan Linz (1997)

e Scott Mainwaring (1997) argumentam que o sistema presidencialista de governo adotado tem como característica intrínseca sucessivas crises presidenciais.

Para Juan Linz (1997), o sistema presidencialista de governo é o grande responsável pelo fracasso de muitos presidentes que passaram pelo poder no Brasil, pois as características institucionais que fazem parte deste sistema estabelecem obstáculos praticamente intransponíveis para o governo ser eficaz e garantir estabilidade democrática.

Dentre as características institucionais responsáveis por esse fracasso o autor afirma que a legitimidade democrática dual e a rigidez do sistema são decisivas para ocasionar sérios problemas. A fusão dos papéis estatal e governamental no chefe do Executivo é inviável, e somente o parlamentarismo pode conciliar as duas vertentes, pois confere a função estabilizadora a um magistrado (chefe de Estado) e o papel impulsionador de mudanças a outro ator (chefe de governo – primeiro ministro) (LINZ, 1997).

De tal modo, para essa literatura, a autoridade presidencial é um movimento complexo e potencialmente contraditório, pois, primeiro há uma eleição plebiscitária que individualiza e concentra o poder em um ator, e depois este precisa se ajustar a uma estrutura institucional e política despersonalizadora, onde há diversos atores que irão compor o governo, mas que não foram escolhidos diretamente pelo povo. Assim, durante a campanha, o futuro presidente pode decidir o que quer, mas depois das eleições deve liderar uma coalizão de governo viável. Ou seja, no sistema presidencialista, governos só conseguem ter sucesso se obtiverem a maioria de cadeiras no Legislativo. A possibilidade de se ter um governo eficaz depende da distribuição de preferências partidárias²⁵ (LAMOUNIER, 1997).

Já Scott Mainwaring (1997) e a geração de estudos que o apoiam argumentam que tais efeitos negativos não são produzidos tão somente pelo sistema presidencialista, pois o arranjo institucional brasileiro seria uma combinação entre poderes presidenciais constitucionais e um sistema “complexo” difícil de ser contornado, pois há uma alta fragmentação partidária, partidos indisciplinados e federalismo robusto. Estes, por sua vez, afetam o presidencialismo brasileiro, garantindo o sucesso ou o fracasso na gestão e implementação do programa de governo.

²⁵ É importante deixar claro que “no presidencialismo, bem como no parlamentarismo, presidentes, agindo como chefes de governo, visam governar de forma efetiva. Portanto, a despeito da independência de seu mandato e da prerrogativa institucional que lhes dá livre-arbítrio na escolha de seus ministros, se os presidentes pretendem alcançar esse objetivo, serão forçados a buscar o apoio dos partidos. Só não o farão se tiverem a expectativa de que esse apoio possa vir espontaneamente de coalizões legislativas. Nesse caso, não seria necessário dividir o poder por meio da alocação de postos ministeriais a outros partidos, podendo o presidente ou sua coalizão de governo permanecer em condições minoritárias” (FIGUEIREDO; CANELLO; VIEIRA, 2012, p. 841).

Para o autor, numa primeira impressão, pela quantidade de poderes constitucionais que o chefe do Executivo possui, governar parece ser uma tarefa relativamente fácil. Porém, sistemas presidencialistas são projetados para incentivar a dispersão de poder. Os presidentes no Brasil dominam o poder de decisão, mas quando sua base política se desgasta, eles não podem implementar grandes reformas. Assim, a combinação de partidos indisciplinados, fragmentação do sistema partidário e federalismo robusto dispersa o poder e dificulta que os presidentes estabeleçam apoio sólido no Legislativo (MAINWARING, 1997).

O mesmo autor conclui que apesar de o Executivo possuir fortes poderes constitucionais, eles precisam de apoio do Congresso para promulgar legislação ordinária. Apesar da CF de 1988 estabelecer diversos poderes favoráveis ao presidente, em um tom de desequilíbrio, há também a garantia de alguns poderes ao Legislativo. O Congresso é um ator importante no processo legislativo, tendo em vista que nenhuma lei é promulgada ou efetivada sem sua aprovação.

Analisando-se algumas evidências na literatura, parece que – ao menos em parte – o cenário, na prática, se organiza de outra forma. Embora seja verdade que presidentes brasileiros, mesmo com amplos poderes constitucionais, previstos na CF de 1988, não podem obter tudo que querem, desconsiderando os atores que compõem o Poder Legislativo, de outra parte, Figueiredo e Limongi (2001) demonstram, através do resultado total de projetos propostos, que o presidente brasileiro não apenas controla a produção legal como também tem altas taxas de sucesso em suas proposições, mostrando que o presidencialismo brasileiro atua de maneira semelhante a regimes parlamentaristas.

As taxas de sucesso e dominância são possíveis indicadores que podem demonstrar o controle do Executivo sobre a produção do Legislativo. Assim, a taxa de sucesso se refere à quantidade de projetos submetidos e aprovados pelo Executivo e Legislativo em uma determinada legislatura (SÁEZ; MONTERO; LÓPEZ, 2005). E, a taxa de dominância, é o percentual das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo e que foram aprovadas em uma determinada legislatura dividido pelo total de leis aprovadas pelos dois Poderes (SANTOS; PÉREZ-LIÑÁN; MONTERO, 2014).

Nesse sentido, Limongi (2006), comparando as taxas de sucesso e dominância de países parlamentaristas com os indicadores do Brasil, identifica valores semelhantes. Enquanto nesses países os índices variam de 80% a 100%, no Brasil, há uma dominância legislativa que chega a 85,5%, com uma taxa de sucesso de 70%. Ou seja, dos 3.165 projetos aprovados entre 1988 e 2004, o Executivo foi responsável pela iniciativa de 2.710. Sete entre dez projetos apresentados são aprovados. Dito de maneira direta: a produção legal tanto no parlamentarismo

quanto no presidencialismo “é controlada pelo Executivo a partir de seu controle sobre o processo decisório” (LIMONGI, 2006, p. 238).

Assim, o sucesso e dominância legislativa visualizados na produção legislativa do Presidente da República²⁶ – normalmente associado a governos parlamentaristas – estão na contramão das afirmações desses autores que argumentam existir uma paralisia governamental no regime presidencialista de governo que combina fragmentação partidária, indisciplina parlamentar e federalismo robusto.

Por isso, Limongi (2006) chega à conclusão que “não há evidências de que o governo brasileiro se veja paralisado em função dos obstáculos que o Congresso anteporia às suas pretensões. Se algo, o verdadeiro, é oposto: o Congresso coopera com o Executivo” (LIMONGI, 2006, p. 238). De modo claro, o autor enfatiza que

a dominância e o sucesso do Executivo na arena legislativa são traços estruturais do atual sistema político brasileiro. Se assim não fossem, se dependessem do tipo de coalizão formada pelo presidente ou de suas qualidades pessoais como negociador, como querem alguns, apresentariam maior variação governo a governo (LIMONGI, 2006, p. 244).

Vê-se que o Executivo, sob as regras do presidencialismo, tem sucesso na arena legislativa. Todavia, isso só é possível devido aos recursos disponíveis ao Presidente que, favorecendo-o, pode usar no processo de convencimento dos deputados a cooperarem e a sustentarem o governo. Assim, além do poder de agenda e dos recursos de patronagem, efetivados por meio da distribuição de cargos e recursos entre as bancadas partidárias de apoio no Legislativo, a centralização do processo legislativo, ordenado pelo RI da Câmara dos Deputados, também corrobora para ajudar a tornar o processo de formulação de políticas públicas mais concentrado, o qual o Legislativo tende a cooperar com a agenda do Executivo, como pontua Figueiredo e Limongi (2001).

O poder de agenda pode ser compreendido “como desempenho do presidencialismo no sentido da distribuição de poder formal no sistema político. Quanto maior o poder de agenda,

²⁶ Numa outra ordem de considerações, Limongi (2006, p. 252) argumenta que o significado das taxas de sucesso das iniciativas do chefe do Executivo também pode ser objeto de questionamento. Isso porque, como demonstrado pela literatura, “é perfeitamente possível observar um presidente que raramente é derrotado e, ao mesmo tempo, que encontre no Congresso um obstáculo intransponível para sua verdadeira agenda”. A ideia é que “basta que o presidente reconheça quais são as objeções do Congresso às suas pretensões e não o desafie. Isto é, se o presidente antecipar corretamente quais as preferências do Congresso, só enviará as propostas que sabe, de antemão, serão aceitas. Seriam aprovadas apenas medidas anódinas, sem maior importância”. Contudo, ao que parece, essa hipótese não tem lastro empírico. Basta olhar para a produção legislativa do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001): grande parte tem como conteúdo matérias ligadas ao orçamento público ou administrativo, isto é, leis de maior importância e complexidade burocrática.

maior a concentração de poderes no presidente e mais distante o ideal dos feios e contrapesos (SANTOS, 2003, p. 217). Isso implica “a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 23).

Dentre os atuais poderes de agenda do presidente, que lhe permitem pautar no Legislativo os projetos de sua preferência, destacam-se: a possibilidade de requerer urgência unilateralmente para que suas matérias tramitem mais rápido, o monopólio sobre a submissão de proposições legislativas de caráter financeiro e administrativo, a possibilidade de vetar total e parcialmente as leis aprovadas no Legislativo (vetos que podem ser derrubados por uma maioria absoluta), e, principalmente, o monopólio do Executivo na utilização de MPs com vigência imediata a partir de sua publicação (MAINWARING, 1997; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 2001; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 2003; 2006; FREITAS, 2014; RENNÓ, 2006; INÁCIO, 2006; LIMONGI, 2006; CINTRA; LACOMBE, 2007; AMORIM NETO, 2007; ANASTASIA, 2007; SCHIER, 2016).

Tais mecanismos, além de colaborar no controle do Executivo sobre a agenda do Legislativo, conferem uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação dos projetos submetidos pelo Presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Por isso, no que diz respeito às funções do presidencialismo brasileiro, aponta-se que o mesmo se enquadra no modelo do que se designa como presidencialismo imperial (ABRANCHES, 1988), ou hiperpresidencialismo, caracterizado pelo excesso de poderes concedidos ao Poder Executivo (NINO, 1992; MACEDO, 2011).

No entanto, não se pode perder de vista que apenas fortes poderes constitucionais não são satisfatórios para garantir que se tenha sucesso no parlamento. Frente a isso, Mainwaring (1997) tinha razão ao considerar que para garantir a governabilidade os presidentes brasileiros precisam empregar uma variedade de práticas, tais como: 1) construir amplas coalizões multipartidárias para garantir apoio para suas políticas; e 2) tentar ganhar apoio de legisladores individuais, oferecendo-lhes acesso a cargos e recursos. Por causa do grau comparativamente baixo de lealdade e disciplina nos partidos *catch-all*²⁷, essa estratégia geralmente anda de mãos dadas com o esforço de construir coalizões partidárias. O controle dos presidentes sobre

²⁷ O conceito de *catch-all* é um tanto quanto flexível, isto é, não há uma clara definição das características desse modelo partidário, variando de modelos com focos exclusivamente eleitorais, quase sem bagagem ideológica, até partidos que possuem identificação com o eleitorado, mas que estão aumentando o número de grupos por ele representado e consequentemente gerando tensões no interior da organização (MAYER, 2013, p. 153).

nomeações e recursos é uma ferramenta fundamental em seus esforços para garantir o apoio do Legislativo às suas políticas (MAINWARING, 1997).

Esse arranjo institucional, intitulado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão, tem como eixo a construção de uma base de apoio pelo Presidente da República a partir da concessão de postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso que, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Poder Legislativo (SANTOS, 2006). Precisamente, tal modelo “consiste na adoção de um arranjo institucional e de um comportamento que induz o Poder Executivo a governar pela formação de coalizões e a se relacionar com o Poder Legislativo por esta mesma lógica” (SCHIER, 2016, p. 284).

Não se trata de uma escolha acidental, mas, antes, decorreu de opções impulsionadas por fatores históricos, sendo estimulado constantemente pelo arranjo institucional. Por isso, Abranches (1988) chama a atenção para o fato de que

tais características compõem uma ordem política que guarda certas singularidades importantes no que diz respeito à estabilidade institucional de longo prazo, sobretudo quando analisadas à luz das transformações sociais por que passou o País nas últimas quatro décadas, do grau de heterogeneidade estrutural de nossa sociedade e da decorrente propensão ao conflito (ABRANCHES, 1988, p. 10).

Sendo um modelo que combina hiperpresidencialismo, multipartidarismo, sistema proporcional de lista aberta para eleições no parlamento e federalismo, gera estímulos capazes de determinar ou influenciar de modo bastante significativo a conduta dos cidadãos e governantes. Não à toa a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação. Ou seja, a estabilidade institucional frente à fragmentação partidária provocada pelo multipartidarismo e o sistema eleitoral é adquirida pela lógica das coalizões (SCHIER, 2016).

Ressalta-se que não se trata de “escolhas” de governo, tal como se observa através dos poderes de agenda disponíveis ao chefe do Poder Executivo, mas de uma imposição institucional, “que não apenas induz os partidos políticos e o presidente da república à formação de coalizões como, na prática, acaba obrigando a formação das coalizões sob pena de instabilidade política, quebra de governabilidade e, eventualmente, ruptura institucional” (SHICER, 2016, p. 284). Formar uma boa coalizão é imprescindível para se alcançar determinadas metas da agenda política de um dado governo.

Por isso, após a realização do pleito, a formação de governo (ABRANCHES, 1988) no processo de coalizão exige do chefe do Executivo a capacidade de dialogar e formar com os partidos uma composição parlamentar efetivamente eleita. Nas palavras de Schier (2016),

a formação do governo possui papel de extrema relevância na consolidação das coalizões. Isto porque o acesso aos cargos é um dos principais incentivos indutores das coalizões. O acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos (SCHIER, 2016, p. 286).

Não obstante, este panorama – indução de coalizões devido ao arranjo institucional – não acontece de modo aleatório. Embora o Presidente detenha uma grande quantidade de recursos para distribuir aos integrantes do Poder Legislativo é imprescindível que o seu posicionamento frente aos partidos leve em consideração os programas de governo e, sobretudo, a afinidade política ideológica que há entre eles. Quanto mais distante for pragmaticamente e ideologicamente a base de apoio mais difícil será manter a coalizão. Assim, programas de governos menos radicais, sejam de esquerda ou de direita, com uma distância ideológica pequena, tendem a minimizar ocorrências de conflitos de interesses, havendo maiores possibilidades de distribuições de recompensas entre os membros (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Com efeito, Abranches (1988) relata que

numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo (ABRANCHES, 1988, p. 28).

Obtendo sucesso nesse quadro institucional, o resultado é um Executivo dominando o processo legislativo pelo seu poder de agenda. Esta, por sua vez, é votada e processada por um parlamento organizado e “[...] centralizado em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários”. Assim, além dos poderes constitucionais, o Presidente conta com meios para induzir os deputados à cooperação, ou seja, a votarem disciplinarmente, fornecendo recursos do arcabouço institucional (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998, p. 85).

A respeito do tema, e de modo específico, Santos (1997) observa que

a utilização estratégica da patronagem consiste justamente na negociação entre o presidente e deputados membros de partidos de oposição, em que [...] o presidente

possui recursos importantes que podem ser utilizados como moeda de troca em uma eventual busca de apoio parlamentar, notadamente cargos no governo federal. [...] Se ele prevê que a coalizão formal de apoio não irá corresponder à base efetiva conquistada no Parlamento quando da votação de matérias de seu interesse, então, não lhe resta outra alternativa senão oferecer postos do Executivo para membros de partidos estranhos à coalizão de apoio formal (SANTOS, 1997, p. 07).

Por isso, como já foi anotado, a taxa de sucesso e de dominância dos Presidentes do Brasil é alta, devido não apenas à extensão das funções e do poder de agenda, mas, sobretudo, da força do governo e da coalizão constituída que, com ampla maioria no parlamento, garante ao chefe do Executivo “o poder de efetivamente propor e até mesmo definir a agenda e o conteúdo das políticas”. E, evidentemente, “se o partido político e as lideranças assumem o compromisso de integrar a coalizão, deve existir uma garantia institucional que assegure o mínimo de infidelidade” (SCHIER, 2016, p. 288), pois o funcionamento desse modelo de coalizão demanda disciplina partidária. Assim, a organização do funcionamento do Legislativo atua como o fiador das coalizões (SCHIER, 2016).

Consultando a literatura especializada e examinando o RI da Câmara dos Deputados, é possível perceber que as normas que ditam o seu funcionamento geram incentivos para a atuação legislativa ativa do Executivo, justamente pelo processo decisório estar centrado nas lideranças partidárias e na Mesa Diretora. Ou seja, o arranjo institucional acaba afiançando o vínculo de lealdade firmado pelas lideranças partidárias com o governo.

Como bem notam Figueiredo e Limongi (2001, p. 55-56):

o Regimento Interno da Câmara dos Deputados consagrou um formato decisório centralizado que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo. Se no plano constitucional foram mantidos os mecanismos que garantem a primazia do Executivo na função legislativa, no que diz respeito à organização interna de sua principal casa legislativa, a Câmara dos Deputados, o regimento reservou, e a prática vem reforçando, papel crucial a um grupo restrito, o colégio de líderes, na condução do processo legislativo.

Pelo RI, percebe-se que a figura do líder se destaca na representação dos partidos e na condução de todo o processo legislativo. Se há um formato decisório centralizador no interior da Câmara dos Deputados, isto ocorre em virtude do papel que os líderes exercem sobre determinadas instâncias do parlamento, pois indicam membros de comissões e da Mesa Diretora, pedem urgência em projetos de seu interesse e até mesmo submetem emendas de caráter orçamentário. Isso faz com que não se tenha possibilidade de ações rebeldes, salvo em situações muito pontuais.

Diante desse quadro de concentração decisória pode-se considerar existir uma limitação na definição do conteúdo das proposições que são discutidas nas comissões e no Plenário. Como

o processo decisório no interior da Câmara se dá em torno das instâncias partidárias coordenadas pelos líderes, é pouco provável – ou quase impossível – que deputados, individualmente, consigam pautar algo em qualquer instância, tendo em vista que eles possuem pouca influência sobre a agenda dos trabalhos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). As comissões, na maioria das vezes, são esvaziadas como instâncias decisórias na medida em que as discussões substantivas são deliberadas no colégio de líderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Sendo assim, os líderes, no cotidiano das atividades parlamentares, acabam controlando o processo legislativo ao definir quais proposições serão direcionadas ao Plenário e quais serão analisadas pelas comissões. Ao final, o que determina o fluxo dos trabalhos legislativos não é a complexidade da matéria, mas os interesses que estão em jogo, tanto por parte dos blocos ou bancadas partidárias quanto do Executivo.

Portanto, como líderes são tomados como atores perfeitos das Bancadas ou Blocos Partidários que representam, pois minimizam os custos da ação coletiva dos partidos, pode-se afirmar que “partidos, representados por suas lideranças formais, são peças centrais para qualquer negociação política envolvendo os interesses do Executivo” (LIMONGI, 2006, p. 251). Negociar com um líder é mais vantajoso que negociar individualmente com cada parlamentar. Além dos custos da patronagem serem maiores, há a necessidade de novos acordos a cada nova política governamental de grande impacto a ser implementada (SANTOS, 2003).

Por outro lado, o próprio arranjo institucional incentiva para que a base partidária coopere com a agenda do Executivo. Como os líderes detêm o poder de indicação para as comissões, a lealdade dos parlamentares pode garantir acesso as de maior destaque, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT), conferindo-lhes prestígio, visibilidade e, sobretudo, possibilidade de obtenção de recursos políticos e financeiros. Este sistema, assim configurado, mantém o parlamento controlado, podendo favorecer a agenda presidencial e os demais membros da coalizão governamental (SANTOS, 2003). Com efeito,

[...] nota-se que o arranjo institucional se estrutura de modo a proporcionar o funcionamento das relações entre Executivo e Legislativo pela lógica das coalizões sob o comando do daquele. E isso ocorre pela ampliação do poder de agenda do Presidente e pela criação de mecanismos que garantem a disciplina partidária (SCHIER, 2016, p. 289).

Como a “melhor estratégia para a obtenção de recursos eleitorais é votar disciplinarmente” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1988), resta aos deputados trabalharem sob a

batuta dos líderes. Já que a vaga é dos partidos e não dos candidatos, a própria legislação brasileira pune a infidelidade partidária com a desfiliação o que, por consequência, significa a perda do mandato. Assim, a disciplina partidária é obtida por meio da

centralização dos trabalhos legislativos, do voto de lideranças, do fenômeno da transferência de votos [...], pelas regras específicas de fidelidade partidária, através do entendimento de que a vaga no parlamento é do partido e não do deputado, pelo poder da liderança indicar os membros das comissões, pelo regulamento do uso do poder da palavra [...], pela disciplina do colégio de líderes, pela minimização do poder das comissões [...] através do pedido de urgência e de urgência urgentíssima (que retiram as matérias das comissões, conseqüentemente retirando o poder de deputados isolados apresentarem emendas, e submetem o projeto de lei diretamente ao plenário, sob o comando e vigilância dos líderes), [...] pelo controle do acesso à patronagem e, por tudo isso em conjunto (SCHIER, 2016, p. 290, grifos adicionados)

Visualiza-se, com esse cenário, que a centralização decisória no âmbito interno da Câmara dos Deputados somada aos poderes Constitucionais conferidos ao chefe do Executivo contribui para desequilibrar o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, uma vez que a tomada de decisão, no processo legislativo, ocorre por privilégios dados para a ação do Executivo e os líderes partidários no interior do Poder Legislativo.

Ao que parece, as regras que definem as relações entre Legislativo e Executivo não são operacionalizadas para garantir um consensualismo, isto é, separação entre os poderes, mas sim um sistema sustentado pelo majoritarismo²⁸, pois há um predomínio do Executivo sobre o Legislativo que resulta no Executivo dominando o cenário da produção legislativa.

Assim, é lícito propor que “os poderes institucionais de agenda e o controle do presidente e líderes partidários sobre o processo legislativo afetam o resultado das políticas e o comportamento dos partidos legislativos” (LIMONGI, 2006, p. 250-251). Há uma sobrecarga na agenda dos parlamentares que, afetando o equilíbrio proposto pelo sistema de freios e contrapesos, inibe de modo negativo a capacidade do Legislativo de legislar e fiscalizar o Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 2001; SANTOS, 2003; 2006; RENNÓ, 2006; INÁCIO, 2006; LIMONGI, 2006). A questão agora é saber se isso se repete no âmbito subnacional.

²⁸ Para melhor entendimento dos termos “consensualismo” e “majoritarismo”, ver Anastasia e Nunes (2006).

3.2.1 O presidencialismo estadual brasileiro: situando a ALEMA no contexto nacional

É sabido, pela literatura especializada, que o federalismo reproduz a organização político-administrativa da União nos estados brasileiros, isto é, transmite-lhes o desafio que compõe a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, o contexto institucional estadual é diferenciado do nacional, o que nos leva a questionar se, assim como na esfera federal, há um Executivo detentor de instrumentos legislativos e institucionais, como também um parlamento, tal como defendido por Figueiredo e Limongi (2001), disposto a facilitar a tramitação das matérias do Governador, garantindo-lhe a dominância na arena legislativa.

De outro modo, é preciso destacar que a depender do ente federativo, as interações políticas se diferenciam, pois cada contexto institucional determina o padrão de relação que se desenvolve entre deputados e Governador. Ou seja, o peso das regras informais, a trajetória institucional e a dimensão dos recursos que cada ator político detém são importantes elementos que podem indicar como se dará o equilíbrio do jogo político local (RAINHA, 2012). De antemão, tendo em vista tais aspectos, sugere-se não existir um padrão de interação único entre o Legislativo e Executivo em âmbito estadual. Mas, então, o que pode ser dito da dinâmica do presidencialismo estadual brasileiro?

Dois grupos distintos de trabalhos, no que diz respeito ao padrão de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no nível estadual, podem ser destacados. Um, que tem como lastro explicativo a lógica ultrapresidencial de governo, segundo a qual, conforme Abrucio (1998), identifica no âmbito dos estados Legislativos subservientes aos Governadores, agindo apenas para ratificar a agenda do Executivo. Outro, que demonstra um protagonismo maior do Legislativo estadual frente ao Executivo a partir de uma agenda mais negociada, pois o Legislativo detém poder de decisão, como também autonomia para exercer sua função fiscalizatória.

Sendo um dos pioneiros em busca de respostas para as indagações desenvolvidas no plano federal sobre a relação entre o Executivo e Legislativo, Abrucio (1988, p. 88) foi o formulador da hipótese de existir na esfera estadual um ultrapresidencialismo sem *checks and balances*, que dá aos Governadores amplos poderes de atuação. Isto é, nos estados, ao contrário do que se verifica no nível federal, “não há equipotência entre os Poderes, mas sim uma hipertrofia do executivo”, pois o Governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo (relegando aos deputados um plano secundário) e os mecanismos de controle utilizados pelo Poder Público não funcionariam de forma efetiva.

A essência do argumento construído por Abrucio (1998), ao analisar quinze²⁹ unidades federativas no período de 1991 a 1994, se dá a partir da constatação de que as Assembleias Legislativas estaduais são instituições frágeis e dominadas pelo chefe do Poder Executivo – o Governador do estado –, exercendo um papel estritamente homologatório no processo de tomada de decisão das políticas públicas estaduais.

Em boa medida, isso ocorre pela própria organização do sistema político estadual. Como o chefe do Executivo detém os recursos e cargos estaduais, facilmente consegue convencer os parlamentares que, possuindo atuação fortemente individualista, em decorrência do arcabouço institucional brasileiro, dependem do acesso a tais recursos para sobreviver politicamente e se manter no poder. Em troca, os deputados mantêm um pacto de lealdade deixando a consecução dos seus objetivos individuais para apoiar a agenda do Governador (ABRUCIO, 1998). Nas palavras do autor,

o grande controlador dos recursos estaduais, tão necessários para a sobrevivência política dos deputados, é o governador de Estado. O Chefe do Executivo estadual [...] controla completamente os canais de destinação dos recursos clientelísticos, atuando inclusive junto ao governo federal para decidir o destino de verbas e cargos públicos que interessem à elite política estadual. Assim, numa estrutura permeada pelo “governismo”, torna-se fundamental para os deputados a manutenção de um pacto de lealdade com o governador, para adquirir os recursos necessários à reeleição (ABRUCIO, 1998, p. 95).

Assim, a Assembleia Legislativa, permeada pelo que Abrucio (1998) nomeia de “governismo”³⁰, configura-se a partir de comportamentos paroquialista dos deputados pois, ao receberem benefícios para sua clientela (eleitorado), são facilmente constrangidos a apoiar o Governador. O resultado disso é que o Governador se torna, nesse cenário, o ator central no processo de governo, pois ao estabelecer com o Legislativo um “pacto homologatório”, garante que sua agenda seja aprovada – sem maiores discussões – ao passo que os parlamentares podem se beneficiar na implementação das políticas de cunho clientelista.

²⁹ “Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal” (ABRUCIO, 1998, p. 90).

³⁰ O autor – argumentando quanto à pouca possibilidade que existe de um deputado individualmente adotar uma posição totalmente “antigovernista” – aponta duas formas de os parlamentares atuarem, que se dão fundamentalmente entre o que ele nomeia de “situacionismo” e “governismo”. Desta feita, enquanto “o fenômeno do “situacionismo” reúne apenas aqueles que participam formalmente da bancada do governo”, o fenômeno “governista” de atuação está presente em quase todos os deputados, visto que eles não podem sobreviver politicamente sem usufruir dos recursos do Executivo” (ABRUCIO, 1998, p. 94).

Uma implicação central nesse argumento é que em vez dos legisladores participarem e se responsabilizarem pelas políticas públicas levadas a cabo pelo governo (ABRUCIO, 1998), têm-se um legislativo atrofiado e ineficiente para a formulação de políticas públicas.

Após esse trabalho, muitos outros foram elaborados com o intuito de confirmar ou refutar esse cenário das relações entre o Executivo e Legislativo estadual. Ao analisar alguns destes estudos, é possível observar que, a depender da Assembleia Legislativa, do período e dos indicadores utilizados, ora há uma aproximação em torno do conceito de “ultrapresidencialismo”, ora distanciamento.

Um bom exemplo dessa dinâmica é a coletânea organizada por Santos (2001), que estabelece um profícuo diálogo com a hipótese defendida por Abrucio (1998) e que traz resultados diferenciados entre os estados³¹. Isto é, enquanto as análises sobre as Assembleias de São Paulo (ALESP) e Espírito Santo (ALES) revelam uma total submissão e abdicação de poder do Legislativo frente ao Executivo – demonstrado pela formação de maioria partidária a partir de trocas clientelistas –, as Assembleias de Minas Gerais e Rio de Janeiro são caracterizadas como instituições autônomas, com alto poder de decisão e de preferências, não dependendo, necessariamente, da atuação do Executivo para possuir uma agenda legislativa.

De modo geral, nessa obra, os argumentos utilizados pelos autores para justificar a prevalência ou não de um ultrapresidencialismo no respectivo estado levam em consideração as proposições apresentadas e/ou aprovadas na 13ª legislatura no período de 1995 a 1998 – subsequente ao período analisado por Abrucio (1998).

Assim, Domingues (2001) e Abrucio, Teixeira e Costa (2001) afirmam existir o ultrapresidencialismo nos estados do Espírito Santo e São Paulo, respectivamente, devido à subserviência dos parlamentares frente aos Governadores, demonstrada por meio das altas taxas de sucesso que o Executivo possui na submissão de seus projetos e do fracasso, dos deputados em aprovarem suas próprias matérias. Na ALES, dos 344 projetos submetidos pelo Executivo, 86,6% foram aprovados, ao passo que apenas 47,5% dos 986 projetos de autoria dos deputados

³¹ As pesquisas sobre as Assembleias do Rio Grande do Sul e Ceará denotam existir nos estados uma relação de interdependência entre governador e deputados. O Executivo, visando obter alta capacidade governativa, necessita organizar no Legislativo maiorias partidárias estáveis que são obtidas por meio de coligações eleitorais. Ou seja, para o Executivo conseguir aprovar a sua agenda no âmbito da Assembleia não decorre somente dos seus poderes constitucionais, mas, sobretudo, dos seus poderes político-partidários. Se a oposição dominar a Assembleia, com alta taxa de coesão, e existir polarização político-partidário, a capacidade do Legislativo em breicar ou anular as ações do Executivo é grande (GROHMANN, 2001; MORAES, 2001). De modo semelhante, Braga e França (2008), argumentam ao analisar o estado do Paraná. Utilizando a quantidade total de proposições aprovadas pelos deputados, em uma clara dominância propositiva sobre o Executivo, afirmam que não existe um “ultrapresidencialismo” estadual, mas sim, negociações, em um sistema político que favorece o clientelismo, pois o chefe do Executivo, mesmo possuindo maioria no interior da Assembleia, necessita fornecer recursos para a sua base eleitoral na garantia de aprovação da sua agenda.

tiveram o mesmo resultado. Na ALESP cerca de 75% dos projetos do Executivo são aprovados contra 24,5% dos deputados.

Já para Santos (2001) e Anastasia (2001) o ultrapresidencialismo não se confirma nos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro, respectivamente, devido à autonomia e a alta capacidade das Assembleias aprovarem as suas próprias proposições. Assim, durante a 13ª legislatura, das 1.465 leis aprovadas na ALMG, 86,42% foram de iniciativa dos parlamentares, enquanto o Governador ficou com uma taxa de 12,35%, representando para os deputados não só uma taxa de sucesso alta como também de dominância legislativa (ativismo propositivo).

Santos (2001), diferentemente de Anastasia (2001), nega a tese do ultrapresidencialismo de coalizão no estado do Rio de Janeiro pela quantidade de vetos parciais e totais derrubados pelos deputados estaduais. Destaca que em 1998, 50% dos vetos não foram mantidos, em 1996 cerca de 1/3 e em 1995 o Governador Marcelo Alencar/PSDB teve 25% dos seus vetos rejeitados. Nas palavras do autor, a “quantidade de vetos derrubados não deixa margem à dúvida: a ALERJ não só possui uma agenda própria, como também impõe sua aprovação a despeito das preferências do governador” (SANTOS, 2001, p. 179).

Para Figueiredo (2001), há dois pontos críticos sobre os resultados levantados e analisados na referida coletânea. Primeiro, os autores não fazem distinção entre o que seja sucesso legislativo do Executivo (capacidade de aprovação das propostas legislativas de sua iniciativa) e dominância legislativa (participação desse poder no total de leis sancionadas). Assim, como “a grande convergência apontada nos estados, e entre estes e o governo federal, é o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa”, o peso do legislativo na produção legal em alguns estados se mostra pouco enfatizada (FIGUEIREDO, 2001, p. 10).

Segundo, não há uma tipologia adotada pelos autores na classificação da natureza das leis de origem do Legislativo, que são caracterizadas – de forma genérica – “como de cunho “clientelista”, de “baixa qualidade” e “não-relevantes”. [...] Outros mostram que as leis que se originam no Legislativo, na maioria das vezes, estabelecem datas comemorativas, denominação de escolas, homenagens”. Sendo que, em alguns estudos, o conteúdo desses rótulos sequer é especificado. Assim, a falta de sistematização dos dados parece fornecer resultados questionáveis quanto ao aspecto da autonomia legislativa ou “ultrapresidencialismo” apontados nos estados (FIGUEIREDO, 2001, p. 10-11).

Frente a isso, após esses primeiros estudos, outros foram desenvolvidos com o intuito de confirmar ou negar a tese de um Legislativo estadual subserviente às iniciativas do Executivo. Por exemplo, cita-se Rainha (2012) que, comparando as 15ª e 16ª legislaturas (2003-2010) da ALES para ampliar a compreensão da dinâmica legislativa no estado, chegou a resultados

semelhantes aos divulgados por Domingues (2001). De modo geral, a autora argumenta que os projetos de iniciativa dos deputados além de sofrerem resistência para sua aprovação, também possuem um ritmo de tramitação lento, quando comparados com os do Executivo, demorando 200 dias contra 40 dos Governadores. E, em se tratando de PECs, os valores médios dos projetos do Legislativo são ainda piores, chegando a ultrapassar dois anos. Quanto às taxas de sucesso do Executivo há uma predominância de quase 100% frente a uma oposição frágil, com quase nenhuma rejeição de vetos e sugestão de emendas à agenda dos Governadores.

Pereira (2014), analisando duas legislaturas (13^a e 14^a), período de 1993 a 2002, também confirma a tese do “ultrapresidencialismo” nos estados do Espírito Santos e Rio Grande do Sul. Diferente dos demais autores citados, que investigaram a ALES, o referido autor busca compreender o sucesso ou fracasso do Executivo levando em consideração a necessidade que o Governador mostra de negociar ou não apoios no Legislativo. Para tanto, o autor ressalta o nível e solidez da organização interna das respectivas Assembleias, isto é, o tipo de votação, as emendas, a organização das comissões e os pareceres.

Dentre os resultados, Pereira (2014) afirma que, apesar dos custos variados que cada Governador teve para aprovar seus projetos no Legislativo, todos eles tiveram índices acima de 90% de aprovação, dominando o processo decisório das Assembleias. Além disso, o autor destaca que o olhar sobre o sistema partidário, a natureza das agendas dos dois Poderes e a maneira como os problemas são resolvidos coletivamente pelos parlamentares, nas duas Assembleias, foram decisivos para aprofundar a problemática posta por Abrucio e, sobretudo, reafirmar o poderio do Executivo sobre as Assembleias estudadas.

Contudo, tal afirmação contraria os estudos de Nunes (2011) que, investigando também o contexto presidencialista multipartidário estadual, na busca de identificar o quanto que os governos de Minas Gerais e Rio grande do Sul adotam coalizações de governo a partir de acordos partidários, é taxativo ao afirmar que o fenômeno do “ultrapresidencialismo” estadual não se sustenta no âmbito desses estados.

O autor argumenta que, assim como no contexto nacional, o sistema político presidencialista multipartidário estadual tende a gerar coalizações de governo, baseados em acordos partidários. Para ele, “essas coalizões variam de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa, e é direta a associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados.” (NUNES, 2011, p. 40).

Assim, a essência defendida por Abrucio quanto a hipertrofia do Executivo e fragilidade institucional do Legislativo *vis-à-vis* a produção de políticas caracterizada por meio do “pacto

homologatório” encontra resistência na escala de institucionalização e organização legislativa das Assembleias Mineira e Gaúcha, pois, assim como no âmbito federal, há uma centralização na tomada de decisão em torno dos líderes partidários, que colocam os partidos como chaves no processo eleitoral e decisório desses parlamentos (NUNES, 2011).

Ressalta-se que Nunes (2008) já havia testado a tese do “ultrapresidencialismo” em Minas a partir do estudo do comportamento dos partidos no interior da ALMG e a relação destes com o Executivo estadual durante as 13^a, 14^a e 15^a legislaturas (período de 1995 a 2005)³². De modo semelhante ao que foi destacado no estudo citado, neste, o autor afirma que a organização dos trabalhos legislativos se dá de modo centralizado e os líderes são responsáveis pelas principais decisões. Isto é, o comportamento parlamentar dos partidos (coesão partidária) no interior das Assembleias que respondem pela taxa de sucesso legislativo alta ou baixa dos executivos, mostrando, sobretudo, uma variação a depender do governo. Enquanto Eduardo Azeredo/PSDB foi de 55%, Itamar Franco/PMDB e Aécio Neves/PSDB aprovaram cerca de 80% de suas proposições.

Ainda nessa linha de estudos, que negam a existência de um “ultrapresidencialismo” no âmbito dos estados, destaca-se a série histórica apresentada por Fabricio Tomio e Paolo Ricci, com seis trabalhos, sendo quatro estudos comparativos e dois de caso (Assembleias Catarinense e Paranaense). Quanto a estes, Tomio (2006a), levando em consideração a organização interna e a produção legislativa na Assembleia de Santa Catarina (ALESC), apresenta uma análise sobre os aspectos que possuem determinação no processo decisório. Melo e Tomio (2017), por sua vez, analisam cinquenta anos de produção legislativa Paranaense para descrever se houve mudanças e quais foram as mudanças provocadas pelas Constituições Federais na supracitada produção legislativa.

Quanto aos estudos comparativos, Tomio (2006b), partindo do mesmo objetivo da sua pesquisa na ALESC no ano de 2006, qual seja, apresentar determinantes institucionais do processo decisório estadual, investiga comparativamente o conjunto das proposições legislativas durante uma legislatura (1999-2002) em seis estados (ES, MG, PR, RS, SC e SP). Em 2010, Tomio e Ricci analisam a produção legislativa em vinte e dois estados, envolvendo diversas legislaturas. Em trabalho posterior, Tomio e Ricci (2012a) com o objetivo de ampliar a compreensão sobre a dinâmica legislativa, do processo decisório e das instituições

³² Carreirão e Perondi (2009) também utilizam a disciplina partidária e as coalizões para analisar os seus impactos na produção legislativa da ALESC. E, assim como Nunes (2008; 2011), o objetivo foi identificar padrões de comportamento previsíveis, como ocorre no âmbito federal, baseando-se nas taxas de disciplina e/ou coesão partidária. As 14^a e 15^a legislaturas demonstram altíssima previsibilidade dos partidos frente às demandas dos Governadores.

representativas estaduais, analisam quinze legislaturas (1951-2010) de processo legislativo e relações Executivo-Legislativo de três estados (ES, MG e SP), levando em conta a dominância, o sucesso legislativo, o conteúdo dos projetos de lei e a distribuição de competências e de prerrogativas legislativas entre Executivo/Legislativo e União/Estado. E, por fim, neste mesmo ano, Tomio e Ricci (2012b) analisam o volume e a dinâmica da produção legislativa em doze assembleias legislativas durante duas legislaturas (1999-2006).

Sobre tais estudos cabem algumas observações. Todas as pesquisas partem de duas características comuns, isto é, os autores para justificarem a ausência de um “ultrapresidencialismo” nos estados argumentam tendo como ponto de partida: 1) as bases institucionais do federalismo brasileiro, ao considerarem que o escopo decisório do Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa; e 2) o arranjo institucional nos estados brasileiros, com o pressuposto de que grande parte das Assembleias Legislativas estaduais seguem diretrizes semelhantes quanto às prerrogativas dos seus atores e o processo de elaboração das normas jurídicas (processo legislativo). Para os autores, o Executivo tem preponderância sobre o Legislativo não apenas porque possui fortes poderes Constitucionais, mas, sobretudo, pela estrutura federativa e institucional do Estado brasileiro. Isso porque, tudo aquilo que o Executivo propõe e aprova está dentro das suas capacidades legislativas definidas constitucionalmente.

A taxa de sucesso e a dominância legislativa são as variáveis bases de todas as análises, com um destaque para as pesquisas de Tomio e Ricci (2012a) e Melo e Tomio (2017), que as utilizam de modo preponderante nas suas argumentações. Nesse ponto, cabe ressaltar que as afirmações em torno, unicamente, dessas variáveis – considerando os dois pontos de partida referendados acima – podem não ser suficientes para afirmar a hipertrofia ou não dos Executivos estaduais.

Os autores argumentam – como já foi destacado – que, se os Executivos são fortes, isso não resulta da fraqueza das Assembleias e sim dos fortes poderes “proativos” e das importantes prerrogativas legislativas que os Governadores possuem. Não obstante, em todos os trabalhos aqui descritos, o Legislativo demonstra ter um volume propositivo elevado, dado pela taxa de dominância dos dois Poderes, o que enfraquece o argumento de que os estados possuem um escopo limitado *vis-à-vis* o padrão de relação entre os Executivos e Legislativos estaduais³³.

³³ Esse argumento se fortalece ainda mais com as afirmações dadas no texto “seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos estados (1951-2010)”, no qual os autores afirmam que, em relação ao conteúdo da produção legislativa, os resultados revelam “variações entre os estados, mostrando que os parlamentares estaduais podem se dedicar a diferentes propostas legislativas, tratando de

Além disso, os autores não levam em consideração os outros resultados (arquivado, rejeitado, devolvido...) do projeto submetido – com exceção de Tomio (2006a; 2006b) – para justificarem as taxas de sucesso e dominância encontradas. A baixa taxa de sucesso dos deputados frente à alta taxa dos Governadores na produção legislativa não está associada apenas ao aspecto federativo brasileiro, onde se tem uma limitada liberdade normativa constitucional, mas sobretudo – e talvez de modo decisivo – a rejeição e arquivamento pelos parlamentares dos seus próprios projetos, por desconhecimento de suas atribuições constitucionais ou mesmo desinteresse em gastar capital político na aprovação da agenda do Legislativo.

Sobre o tema, os próprios autores Tomio e Ricci (2012b) chegam a afirmar que a variação observada no processo legislativo e no resultado da produção legal não tem relação apenas com a distribuição de competências destinadas ao Poder Executivo estadual (tal como Tomio e Ricci (2012a) e Melo e Tomio (2017) nos levam a crer), mas também com a dinâmica político-partidária interna de cada Assembleia Legislativa. Por isso, na maioria dos estudos – com exceção de Tomio (2006b) –, os autores consideram que muitas das análises desenvolvidas no trabalho deveriam ser ponderadas em função da natureza da política em discussão (TOMIO; RICCI, 2010; TOMIO; RICCI, 2012a; TOMIO; RICCI, 2012b; MELO; TOMIO, 2017).

Diante do exposto, pode-se dizer que o processo legislativo, as instâncias de poder no interior do Legislativo, o resultado da utilização dos poderes de agenda dos Governadores e a participação dos deputados no resultado da norma e na sua relação com o Executivo são elementos que precisam ser somados às características supracitadas para a construção de uma resposta mais clara sobre a hipótese de existir ou não uma subserviência do Legislativo ao Executivo estadual respectivo.

Outro ponto que não se mostra claro nos estudos é a análise do veto enquanto mecanismo de poder para fortalecer ou não a hipótese do “ultrapresidencialismo” nos estados (TOMIO; RICCI, 2010; TOMIO; RICCI, 2012b; TOMIO, 2006a; TOMIO, 2006b). Enquanto na Assembleia Catarinense (TOMIO, 2006a) o veto se mostrou decisivo para acusar uma maior autonomia dos deputados, pois executivos aparentemente fortes³⁴ não conseguiram manter seus vetos em taxas proporcionalmente muito altas do que executivos minoritários e fracos³⁵. Na pesquisa de Tomio e Ricci (2012b) os dados foram utilizados para evidenciar o contrário, pois,

políticas públicas ou leis honoríficas simbólicas e pouco relevantes, com interesse mais geral ou mais localista. Há, portanto, uma variação estadual considerável na atuação legislativa entre os parlamentares, sobretudo no período posterior a 1988” (TOMIO; RICCI, 2012a, p. 94).

³⁴ Como o governo de Esperidião Amim/PPB, entre 1999-2002 (TOMIO, 2006a).

³⁵ O caso de Paulo Afonso/PMDB (1995-1998) (TOMIO, 2006a).

mesmo em nove das doze Assembleias não rejeitando os vetos do Executivo, à exceção das Assembleias do Rio de Janeiro, Rio grande do Sul e Espírito Santo (que somam mais de 900 vetos rejeitados), a lógica dominante entre os Poderes estaduais não parece ser de subordinação³⁶. Ou seja, o Executivo, sendo derrotado ou não na arena legislativa, não parece ser decisivo para afirmar independência, ou não, do Legislativo estadual.

Em relação ao estado do Maranhão, três trabalhos podem ser citados para dialogar com as pesquisas descritas até aqui. Borges (2005; 2018) e Santos (2019) também analisaram a produção legislativa da ALEMA a partir da hipótese do ultrapresidencialismo defendido por Abrucio (1998). O Quadro 7 sintetiza os principais aspectos dessas pesquisas.

Quadro 7 – Síntese dos trabalhos de Borges (2005; 2018) e Santos (2019) por ano, título e conteúdo

AUTORES / ANO	TÍTULO	CONTEÚDOS
BORGES, Arleth Santos (2005)	Conexão eleitoral e atuação parlamentar - representantes e bases eleitorais no Maranhão ³⁷	- Atuação parlamentar e suas bases de apoio (conexão eleitoral); - Variáveis institucionais: regras de funcionamento do sistema eleitoral, dos partidos e da ALEMA; - Indicadores da produção Legislativa: conexões entre projetos submetidos e áreas de apoio eleitoral.
BORGES, Arleth Santos (2018)	Poder Legislativo no Maranhão: dinâmicas partidárias e relações com o Poder Executivo	- Exame da ALEMA e do contexto externo em que se processam as interações entre seus agentes; - Relação Executivo e Legislativo e o perfil da produção legislativa.
SANTOS, Antônio Marcos Pereira dos (2019)	A produção legislativa sobre questões agrárias no Maranhão (2007 - 2014)	- Deputados latifundiários na ALEMA e elaboração da legislação agrária; - Conteúdo da legislação agrária; - Dinâmica e nível de participação dos Poderes Executivo e Legislativo na produção legal.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Borges (2005; 2018) e Santos (2019).

Importante frisar que Arleth Borges é pioneira e exerce, atualmente, um protagonismo frente aos estudos analíticos sobre a ALEMA e partidos políticos no estado do Maranhão³⁸.

³⁶ A única Assembleia Legislativa que Tomio e Ricci (2012b) afirmam taxativamente vigorar a hipótese defendida por Abrucio (1998) é a de Sergipe. Os autores argumentam que a capacidade de aprovação dos projetos oriundos do Poder Legislativo chega a quase 100%. Contudo, é um estado que a Assembleia quase não rejeita vetos do Executivo.

³⁷ Resultou no artigo intitulado “Papel do poder legislativo na produção de políticas públicas no Maranhão”, publicado na II Jornada Internacional de Políticas Públicas da UFMA, também em 2005. A autora faz um recorte dos dados da produção legislativa de 1999-2002 relatado na sua tese.

³⁸ Para além dos trabalhos discutidos no texto, destacam-se outras pesquisas da autora que tangenciam essa temática, tais como: “Eleições 2006 e mudança política no Maranhão: alternância de governo e cenário para a alternância de políticas” e “Eleições 2010 no Maranhão: incertezas eleitorais e insegurança jurídica”.

Desde 2005, a autora desenvolve trabalhos visando compreender a atuação do parlamentar maranhense, as variáveis institucionais da ALEMA e a configuração da política local em comparativo à nacional.

Em sua tese, para demonstrar o que denominou de “conexão eleitoral”, Borges (2005a) analisou as estratégias adotadas pelos parlamentares eleitos em constituir e conservar suas bases de apoio para uma possível reeleição a partir de uma conexão entre a atividade legislativa (projetos de leis, requerimentos e indicações) e as áreas de apoio eleitoral. O foco de observação se deu sobre os elementos institucionais do sistema eleitoral, dos partidos políticos e da ALEMA, com atenção ao grau de liberdade que essa engrenagem outorga ao parlamentar individual (BORGES, 2005a).

Borges (2005a) constata, ao contrário do que demonstra o senso o comum, que existe uma comunicação entre arena eleitoral e a legislativa, onde instrumentos legislativos são mobilizados como fatores de alimentação e ampliação das redes de apoio eleitoral. De acordo com ela, há pelo menos três tipos de mecanismos que são usados por esses atores: 1) apresentação de requerimentos e indicações (procedimento utilizado pelo deputado para solicitar serviços e benefícios para cidades específicas), 2) projetos de leis (para declarações de utilidade pública e homenagens, com vistas a um grupo ou pessoa de sua base de apoio) e 3) as emendas ao orçamento.

A partir da análise desses mecanismos, Borges (2005a; 2005b) aponta para um possível pacto homologatório existente entre os deputados e as ações do Governador, caracterizado através de um quadro menos de imposições institucionais e mais de práticas de delegação,

[...] onde a grande maioria dos legisladores, constringida pelo domínio oligárquico e de amplíssimas dimensões exercido pela família Sarney há quase quatro décadas, e animada pelos benefícios seletivos (patronagem) acenados para os governistas, prioriza apoiar o governo ao invés de fiscalizá-lo (BORGES, 2005a, p. 166).

A justificativa desse cenário se dá na estrutura do sistema de governo do Maranhão que, de acordo com a autora, caracteriza-se pela regra “governista”, descrita por Abrucio (1998). Isto é, embora se tenha uma bancada de apoio ao governo formalmente reunida no Legislativo – direcionando para um “situacionismo” generalizado na política maranhense –, a atuação de quase todos os deputados é direcionada para aprovar a agenda do Governador em prol dos recursos e cargos que este tem disponíveis (BORGES, 2005a)³⁹. A consequência disso é

³⁹ Em trabalho posterior, Borges e Ferreira (2012), buscando caracterizar a predominante regra governista no estado do Maranhão, demonstram, a partir dos resultados eleitorais de 1989 a 2010, a fraqueza dos partidos

[...] a formação de blocos políticos, em geral constituídos pela grande maioria dos deputados, que em posição de irrestrito apoio ao governo abrem mão de fiscalizá-lo e de terem um papel realmente influente na condução das políticas públicas, reduzindo a sua atuação à defesa do governo no Legislativo e ocupação com indicações e requerimentos de obras de reduzido alcance e benefícios concentradas [*sic*] (BORGES, 2005b, p. 03).

Essa análise corrobora a argumentação de forte controle do Executivo Estadual sobre o parlamento maranhense e demais órgãos do Estado, com reflexos na produção legislativa dos parlamentares que, em sua maioria (62%), versa sobre pequenos benefícios para localidades ou grupos específicos e somente 8% podem ser caracterizados como de fiscalização do Poder Executivo.

O dado utilizado pela autora para demonstrar a subordinação da ALEMA ao Executivo⁴⁰ são as práticas dos parlamentares no exercício do mandato de 1999-2002 – 14ª legislatura, no qual nenhuma das proposições legislativas oriundas do Poder Executivo deixou de ser aprovada e a parte mais significativa do esforço da ALEMA (86%) foi dedicada à aprovação de indicações e requerimentos de parlamentares individuais. Para a autora,

os números confirmam a precedência de questões paroquiais ou “atendimentos de casos” sobre questões que apontem para uma intervenção mais incisiva da Assembleia nas decisões do governo. Estes dados, associados aos poderes constitucionalmente definidos, apontam para um quadro de sujeição do Legislativo ao Executivo, fundada na delegação de poderes decisórios para este último em troca de acessos ou facilidades que deem conta da grande demanda para atendimentos particularizados (BORGES, 2005, p. 124).

Na continuidade da análise sobre o Legislativo maranhense, Borges (2018), olhando agora não apenas para os dados, mas, sobretudo, para o processo decisório e a dinâmica político-

políticos no interior na ALEMA, diretamente associada a critérios pragmáticos e eleitorais. Para as autoras, a participação de José Sarney na cena política maranhense há pelo menos quatro décadas foi decisiva para consolidar o “[...] sistemático controle do poder executivo e legislativo; ocupação de estratégicas posições de poder em nível nacional; influências no poder judiciário; notável poder econômico; controle dos principais meios de comunicação do estado; ampla rede de clientela e dependentes; controle direto ou indireto de grandes partidos políticos; bases de apoio em todo o estado, entre outros recursos de poder, aproximando-se do que Abrucio (1998) denomina de ultrapresidencialismo estadual” (BORGES; FERREIRA, 2012, p. 19).

⁴⁰ Para Borges (2005a, p. 84) “a situação do Maranhão é peculiar e talvez figurasse como o “tipo ideal” do modelo de Abrucio, mas isso não só pelo lugar de Governador ou dos poderes institucionais a ele conferidos. No Maranhão, o poder do Governador se mostra mais forte devido à extrema pobreza da população e o elevado grau de dependência da maioria dos municípios, que têm, nos convênios e realização de obras e serviços do governo estadual, uma das suas poucas fontes de sustentação. Ademais, no Maranhão, o Poder Executivo não deve ser pensado no singular, na figura do Governador, mas em termos de um grupo, mais precisamente de uma família, há muito estabelecida no poder e que, no governo em exercício, possui forte influência sobre os outros poderes estabelecidos, controla a distribuição dos benefícios federais no estado, e tem sido competente em administrar em seu favor as fragilidades e o divisionismo das oposições”.

partidária, desenvolve uma breve argumentação sobre as relações entre Legislativo e Executivo e o perfil da produção legislativa da ALEMA no período de 2003 a 2010.

Partindo do mesmo pressuposto consagrado nos trabalhos de Tomio e Ricci (descritos anteriormente), de que o Legislativo estadual sofre de “fortes restrições em suas atribuições e competências, enquanto o Executivo é dotado de notáveis poderes para legislar” (BORGES, 2018, p. 29) impostos pela arranjo federativo brasileiro, a autora afirma que o Legislativo maranhense aproxima-se da lógica ultrapresidencialista de estado (ABRUCIO, 1998) de acordo com duas evidências.

Primeiro, ao observar as normas e procedimentos internos que condicionam as relações entre Executivo e Legislativo associados ao contexto político eleitoral que a ALEMA está inserida, a autora considera existir um cenário de total estabilidade. Isto é, independentemente de quais atores integrem o Legislativo ou Executivo maranhense, bem como a ocorrência ou não de crises políticas, o Legislativo tem mantido apoio ao Executivo de modo contundente no período analisado. Mesmo quando o governador opositorista (Jackson Lago/PDT) perdeu seu mandato, no meio da legislatura, a segunda colocada nas eleições (Roseana Sarney/MDB) retornou ao governo estadual, a ALEMA “não ofereceu resistências e manteve a mesma disposição em apoiar o Executivo (BORGES, 2018, p. 22).

Segundo, a análise documental de 2.054 proposições – entre PLs (94% do total), projetos de Lei Complementar (PLCs) (5%) e PECs (1%) – evidencia a alta taxa de aprovação do Poder Executivo que, possuindo tramitação especial, faz chegar as suas proposições em Plenário antes mesmo das comissões as avaliarem (BORGES, 2018).

Assim sendo, a dinâmica da política local *vis-à-vis* a limitação no próprio escopo decisório do Legislativo maranhense revela, por meio do sucesso do Executivo e da paroquial agenda legislativa dos parlamentares, que a ALEMA tem sido uma “instância homologatória das iniciativas do Executivo, sacrificando explicitamente uma de suas mais importantes prerrogativas que é a fiscalização do governo” (BORGES, 2018, p. 30).

Anos depois, Santos (2019) – à luz das afirmações de Borges (2005) e Borges e Ferreira (2012) sobre o parlamento maranhense e a estruturação dos partidos políticos no processo de “homogeneização” da classe política no estado (constatado pela observação da estrutura de poder consolidada por um grupo específico que fortaleceu o padrão “governista” de atuação dos parlamentares no interior do Legislativo) – busca justificar a produção legislativa e o comportamento dos deputados estaduais nas tomadas de decisões no interior da ALEMA para a produção das políticas agrárias. Para o autor,

a análise da política no Maranhão pela ótica do ultrapresidencialismo traz uma contribuição provocativa para entender a atuação dos dois Poderes na produção da legislação e dos resultados políticos e principalmente, para mostrar a participação dos deputados ruralistas na definição da legislação agrária. Nesse sentido, [...] advogamos que o perfil dos parlamentares e, como estes atuaram na esfera política e institucional deve ser levado em consideração nas análises sobre a produção legal do Legislativo do Maranhão (SANTOS, 2019, p. 37-38).

Santos (2019) busca entender, a partir das características dos legisladores com perfil ruralista, a produção legislativa agrária e o padrão de relação entre Legislativo e Executivo, como os deputados latifundiários atuaram na ALEMA no processo de elaboração da legislação agrária para o estado do Maranhão, nas 16^a e 17^a legislaturas, período de 2007 a 2014.

Partindo do contexto decisório do Legislativo, o autor demonstra existir uma interdependência entre os dois poderes. Isto é, enquanto a estrutura interna da ALEMA se organiza levando em consideração as coligações partidárias que favoreçam o Executivo na aprovação da sua agenda, com atores estratégicos em suas principais instâncias de poder (Mesa Diretora, Comissões e Blocos Parlamentares), o Executivo dispõe, na estrutura administrativa do Governo (Secretarias estaduais), diversos parlamentares da sua base de apoio no Legislativo na busca de uma coalizão estável.

O reflexo dessa interdependência parece se dar no próprio resultado da produção agrária nas duas legislaturas analisadas. O autor analisa 127 proposições, entre PLs, MPs, PECs, RLs e Mensagem Governamental e as classifica, pelo conteúdo, em três grupos distintos (políticas agrárias, política fundiária e políticas paroquiais de utilidade pública). Ao que parece, tanto o Poder Legislativo quanto o Executivo possuem protagonismo na formulação das políticas agrárias, pois de acordo com o autor há uma equivalência na taxa de sucesso desses dois Poderes. Das 101 proposições submetidas pelos deputados, 96 foram convertidas em Lei. Em relação ao Executivo, das 26 matérias submetidas, 23 foram aprovadas (SANTOS, 2019).

Mesmo o autor assumindo, a partir do conteúdo das leis aprovadas, que o Poder Executivo possui uma agenda de maior impacto (33,13% das leis aprovadas são sobre política fundiária e 60,86% tratam sobre política agrícola) para a estrutura agrária e fundiária do estado, ele destaca “que o Poder Legislativo foi o principal autor e legislador em questão agrária” frente à atuação do Executivo, com 95% das proposições aprovadas com escopo sobre políticas paroquiais de utilidade pública. Para Santos (2019), a

[...] preponderância legislativa do Executivo não pode subestimar o quantitativo e o conteúdo das peças legislativas de cunho clientelista e simbólicas que foram propostas pelos deputados de perfil ruralista. Mesmo que as proposições de cunho paroquial apresentem características com fins de intermediar interesses focalizados e retornos eleitorais, elas caracterizam um tipo de legislação agrária com seus impactos e

desdobramentos específicos para estrutura agrária e fundiária do Maranhão (SANTOS, 2019, p. 88).

Essas evidências, reveladas a partir da análise das proposições legislativas agrárias, levam o autor a afirmar taxativamente que há “fortes indícios de que o formato institucional do processo legislativo da Assembleia Legislativa do Maranhão e do sistema de governo do estado fornece uma estrutura política decisória que permite aos deputados ruralistas atuarem diretamente na legislação agrária” (SANTOS, 2019, p. 88). O que parece óbvio, pois o esperado é que deputados ruralistas atuem na definição de políticas agrárias na ALEMA, assim como alguns não ruralistas, mas eles não o fazem por serem ruralistas, e sim por serem deputados.

Os resultados aos quais Santos (2019) chega não parecem confirmar a ótica do ultrapresidencialismo que guiou a análise inicialmente. Os apontamentos desenvolvidos no texto revelam uma estrutura política institucional mais de interdependência entre os poderes do que de fato de subserviência do Legislativo frente à agenda do Executivo. O cenário se aproxima das evidências apontadas por Grohmann (2001) e Moraes (2001), nas quais o Executivo detém alta capacidade governativa resultante das maiorias partidárias estáveis que ele obtém a partir das alianças eleitorais.

Desses dois conjuntos de trabalhos analisados nesta seção para verificar a hipótese defendida por Abrucio (1998), em contraste com a dinâmica posta no âmbito nacional, duas evidências ficaram claras e são, de modo específico, apontadas por Santos (2001) e Tomio e Ricci (2012b), respectivamente. Primeiro, o Poder Legislativo nos estados é caracterizado por uma diversidade de experiências (SANTOS, 2001), que podem convergir ou não, a depender do contexto político partidário e das variáveis analisadas. Segundo,

os parlamentos estaduais não são versões em miniatura do poder legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados. Por conta delas, os governos subnacionais encerrariam uma peculiaridade própria com respeito às suas respectivas dinâmicas decisórias, abrindo espaço para um exame mais sólido e abrangente de seus desempenhos (TOMIO; RICCI, 2012b, p. 193).

De outro modo, precisa-se destacar que o sistema “ultrapresidencialista” de governo, apontado por Abrucio (1998), não se configura apenas a partir das taxas de sucesso e dominância dos Poderes, como utilizado pela maioria dos autores. O próprio autor, ao defender tal hipótese, aponta como razões estruturais, para além da produção legislativa, os órgãos de controle externo, a participação dos Governadores nos municípios e os recursos financeiros disponíveis e utilizados pelos Governadores no exercício do seu mandato. Deste modo, arrisca-se afirmar que a comparação feita na maioria dos trabalhos com a existência ou não de um

sistema ultrapresidencialista estadual não é pertinente. A ampliação conceitual do fenômeno por esses autores leva, irremediavelmente, à uma confusão. E isso se aplica às pesquisas realizadas por Borges (2005a; 2005b) e Santos (2019), pois as variáveis utilizadas não dialogam com o modelo analítico proposto por Abrucio (1998).

Assim, parece mais coerente, pelas especificidades desta pesquisa, sobretudo em virtude das variáveis que se pretende utilizar, apontar para uma terceira vertente analítica e de possível compreensão da atuação do Legislativo e Executivo na formulação das políticas educacionais, que se enquadra no modelo nomeado por Abranches (1988) como presidencialismo imperial, apontado na seção anterior, no qual o Executivo, detendo fortes poderes constitucionais e partidários, domina com facilidade o cenário legislativo, aprovando quase 100% da sua agenda e, conseqüentemente, alcançando hegemonia na arena legislativa.

A análise que se desenvolverá neste capítulo indicará melhor a pertinência desse modelo, pretendendo-se pôr em destaque os dispositivos constitucionais e institucionais dos Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão, como também as instâncias de poder no interior do parlamento (presidência da Mesa, CCJ e pareceres de comissões estratégicas), como definitivos do sucesso ou fracasso dos parlamentares em proporem e aprovarem leis sobre educação. Além do mais, os dados levantados por meio dos documentos legislativos deixarão claro a relação deste modelo com o que se pretende argumentar nos capítulos seguintes desta tese.

Prosseguindo nessa análise, ressalta-se que, embora o padrão de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo seja – como regra – caracterizado pelo arranjo institucional brasileiro através das competências e prerrogativas previstas na CF de 1988, as relações operacionalizadas entre o Executivo e Legislativo, a produção legislativa nos estados e a própria organização interna das Assembleias Legislativas têm assumido uma variedade de experiências políticas que diferenciam significativamente as dinâmicas legislativas estaduais entre si e se mostram de análise inescapável.

Assim, embora o Executivo nos estados mantenha sua predominância sobre o Legislativo, os custos de sua vitória são diferentes no tempo e entre os estados, pois irá depender das forças político-partidárias que operem no processo decisório legislativo e do tipo de agenda em discussão, dessa forma, os pratos da balança podem pender para um lado ou para o outro (PEREIRA, 2001). Observar o processo legislativo conectado com a dinâmica político-partidária, como destacou Tomio e Ricci (2012b), parece ser tarefa essencial na compreensão do papel que o Legislativo possui enquanto formulador de políticas públicas, pois enquanto

[...] o arranjo institucional ajuda-nos a compreender o fato de que o Governador detém o monopólio da agenda legislativa à qual o deputado estadual está subordinado para a implementação de uma agenda pública, [...] a dinâmica partidária [...] nos informa quanto às diferenças encontradas entre as próprias assembleias legislativas (TOMIO; RICCI, 2012b, p. 202).

Mas, antes de observar o processo legislativo da ALEMA, bem como sua dinâmica político-partidária⁴¹, importa ainda destacar como estão caracterizados os poderes de agenda dos Governadores no estado do Maranhão, uma vez que as prerrogativas institucionais garantidas a tais atores podem operar para equilibrar ou desequilibrar a relação de freios e contrapesos entre os Poderes Executivo e Legislativo. É como pontua Santos (2003):

explicar o que se passa no interior de um corpo legislativo sem levar em conta a distribuição dos direitos de seus membros e o poder de agenda contido nos diversos cargos da organização parlamentar pode gerar viés analítico eventualmente desmentido pelos fatos. Análises recentes mostram que os instrumentos de controle do processo decisório no Legislativo, tais como medidas provisórias, monopólios de emissão de proposições e pedidos unilaterais de urgência, favorecem o Executivo, tanto no que se refere à origem do que é aprovado quanto no tempo de tramitação dos projetos (SANTOS, 2003, p. 38).

O Executivo não visa apenas aprovar a sua agenda, mas, sobretudo, maximizar o bom desempenho do governo através de aprovações mais rápidas e com mínimas modificações possíveis nas suas proposições. Daí “quanto maior for a delegação dos parlamentares para ele, principalmente por meio de dispositivos constitucionais favoráveis (como poder de decreto), maiores as chances de atingir o objetivo citado” (PEREIRA, 2001, p. 255).

Diante disso, recorda-se que, no início deste capítulo, ficou demonstrado que, no âmbito federal, o Presidente da República é dotado de fortes poderes de agenda, que contribuem para garantir o seu sucesso na arena legislativa. A questão agora é saber se isso se repete no estado do Maranhão. Uma breve síntese, adaptada de Grohmann (2001), compara os dispositivos constitucionais e regimentais da ALEMA e governo estadual com aqueles referidos à Câmara dos Deputados e Presidente da República (Quadro 8).

⁴¹ Os contextos políticos e os poderes partidários no interior da ALEMA são características que serão discutidas no próximo capítulo.

Quadro 8 - Comparação dos dispositivos constitucionais e regimentais da ALEMA e Governador versus Câmara dos Deputados e Presidente da República

PODERES DE AGENDA	ALEMA/ GOVERNADOR	PREVISÃO LEGAL	CÂMARA DOS DEPUTADOS/ PRESIDENTE	PREVISÃO LEGAL
Colégio de líderes	Não	X	Sim	Art. 20, RI
Líderes partidários com importantes prerrogativas	Sim	Art. 88, RI	Sim	Art. 10, RI
Controle de emendas do Plenário	Sim	Art. 223, Parágrafo único, RI	Sim	Art. 120, II, b, RI
Comissões com poder conclusivo/terminativo	Sim	Art. 56 e Art. 182, §3º, RI	Sim	Art. 54, RI
Veto Parcial	Sim	Art. 47-48, CE Art. 240-246, RI	Sim	Art. 66, §1-6, CF
Veto Total	Sim	Art. 47-48, CE Art. 240-246, RI	Sim	Art. 66, §1-6, CF
Medida Provisória	Sim	Art. 40, IV; Art. 42, I, CE	Sim	Art. 59, V, CF
Tramitação em regime de prioridade das proposições de iniciativa do Executivo	Sim	Art. 135, I, RI	Sim	Art. 151, II, RI
Iniciativa privativa do Executivo em matéria orçamentária	Sim	Art. 43, III, CE	Sim	Art. 61, §1, II, b, CF
Leis delegadas do Legislativo para o Executivo	Não	X	Sim	Art. 59, IV; Art. 68, CF
Pedido de urgência por parte do Executivo para apreciação de projetos de sua autoria	Sim	Art. 46, CE Art. 134, V, RI	Sim	Art. 64, §1, CF Art. 151, I, 1, RI

Fonte: adaptado de Grohmann (2001).

Em linhas gerais, a distribuição de direitos legislativos no estado do Maranhão segue o mesmo padrão da esfera federal que confere ao Executivo instrumentos legislativos que o próprio Legislativo não dispõe, como MPs e pedidos de urgência, que aceleram o processo de tomada de decisão e bloqueiam a pauta do legislativo caso os parlamentares não as enfrentem, obrigatoriamente, em prazo determinado.

Além disso, tal como consagrado pela CF de 1988 ao Presidente da República, a CE/MA confere ao Governador duas prerrogativas que, a depender do padrão de relacionamento posto com o Legislativo, pode esvaziar o processo de formulação de políticas públicas em temas relevantes, tais como o direito privativo para iniciar determinadas matérias (orçamentárias e administrativas), como também a possibilidade de vetar, total ou parcialmente, as proposições aprovadas pelos deputados maranhenses, caso estejam contrariando a vontade imperial do

Executivo (com exceção das Emendas Constitucionais). Nesse caso, o Governador devolve a matéria à ALEMA que somente poderá rejeitar o veto com a manifestação da maioria absoluta.

Ainda, é possível inferir a partir do Quadro 8 que, mesmo com a ausência do Colégio de Líderes (órgão central na Câmara dos Deputados, junto com a Mesa Diretora e também presente em muitas Assembleias Legislativas), o Legislativo do Maranhão aparenta ter uma atuação, de certa forma, centralizada, mantendo também o mesmo caráter da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, é lícito supor, a partir do quadro comparativo acima, que as prerrogativas institucionais disponíveis para cada um dos poderes explicita ser o Executivo no estado do Maranhão bem mais “poderoso” que o Legislativo, apontando para um quadro de presidencialismo imperial ou hiperpresidencialismo. A regulamentação desses poderes legislativos aos Governadores aponta para uma maior capacidade deles em alterar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que podem afetar os procedimentos e a dinâmica do processo legislativo. O esperado é um Executivo com elevado grau de dominância das matérias discutidas no parlamento maranhense, com a agenda política primordialmente sendo definida por ele.

3.3 As regras da ALEMA para a proposição e aprovação de normas jurídicas

O entendimento quanto à importância de analisar a organização interna do Poder Legislativo, para além dos poderes constitucionais previstos para o chefe do Executivo, apresenta-se como um assunto pacífico na literatura especializada sobre o assunto (OLIVEIRA, 2008; SANTOS, 2003; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2006; LIMONGI, 2006; RENNÓ, 2006). Olhar pela ótica da organização institucional é atentar-se para as regras e procedimentos operacionais típicos da ALEMA e que ditam, em certa medida, as regras do jogo, moldando o comportamento dos atores envolvidos no processo decisório e, conseqüentemente, o resultado da política pública em educação.

Sobre essa interação, Borges (2005a) chama atenção para o fato de que,

como toda instituição, a Assembleia Legislativa possui regras de funcionamento que, uma vez observadas, repercutem nos meios e resultados da ação parlamentar. As prerrogativas do Poder Legislativo são definidas pela Constituição, seja na esfera federal, estadual ou municipal, mas o conjunto de providências relacionadas à tradução dessas possibilidades em efetiva atuação parlamentar é fixado pelo Regimento Interno das Assembleias. Assim, o papel desempenhável ou

desempenhado por cada parlamentar não pode ser aprioristicamente deduzido de seus posicionamentos pessoais, programáticas ou ideológicos. Há que se considerar a interação desses elementos com as regras institucionais, as quais podem cumprir a função de freios ou asas às iniciativas de cada representante (BORGES, 2005a, p. 130).

Partindo dessa avaliação precisa de Borges (2005a), importa a partir de agora observar as regras e os procedimentos de formulação de políticas públicas da ALEMA, as instâncias de elaboração das mesmas e os atores de maior influência nesse processo, considerando que a centralização dos trabalhos no interior da ALEMA contribui para a formatação de uma relação desequilibrada entre os Poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Santos (2003), em referência à Câmara dos Deputados, argumenta que o modo como as regras estão postas está diretamente associada à “extensão dos direitos parlamentares dos deputados sem postos na burocracia parlamentar *vis-à-vis* as prerrogativas de poder acumuladas nas mãos das lideranças partidárias e a capacidade do Poder Executivo de iniciar e influenciar o processo legislativo” (SANTOS, 2003, p. 67).

Assim, o primeiro passo nesse percurso é a compreensão do que seja processo legislativo e a sequência procedimental referente à elaboração de Leis Ordinárias, complementares, Emendas à Constituição e MPs para, enfim, identificar os seus principais núcleos de poder e o que isso pode representar para as proposições em educação iniciadas pelos parlamentares e Governador do Maranhão.

3.3.1 O processo legislativo: um mapa dos mecanismos institucionais

Considerando tão somente a função legislativa do Poder Legislativo, pode-se definir processo legislativo como “o conjunto de atos sucessivos realizados para a produção de lei (norma jurídica), conforme regras próprias aplicáveis à elaboração de cada espécie normativa” (CARNEIRO; SANTOS; NÓBREGA NETTO, 2019, p. 49). Dentre as espécies normativas que compõem o processo legislativo e estão expressas na CF de 1988 e CE/MA, destacam-se: Emenda à Constituição, Lei Complementar, Lei Ordinária, MP, Decreto Legislativo e Resolução. Para além dessas, cumpre mencionar ainda as proposições expressas no RI da ALEMA (art. 128, §1º) e que, juntamente com as localizadas na CE, estão sujeitas à apreciação do parlamento, quais sejam: moções, emendas (supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas) e subemendas, indicações e os requerimentos de informação.

Daqui, destacam-se as Lei Ordinárias, Complementares, Emendas à Constituição e MPs, pois são as espécies normativas analisadas nesta pesquisa. Os PLs são destinados a regular as

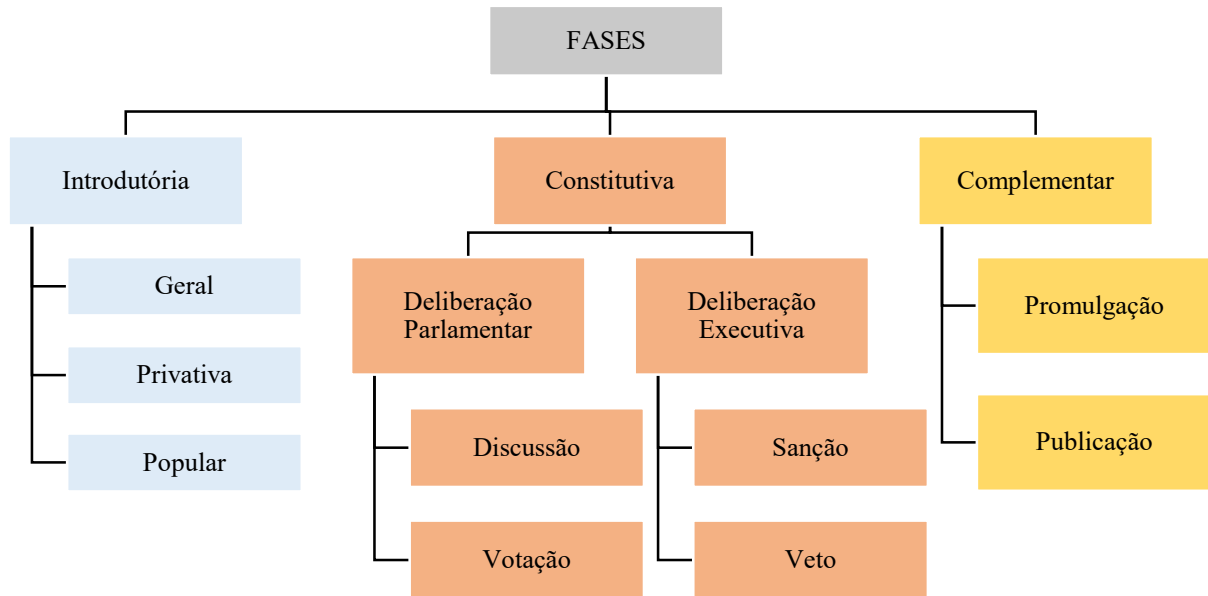
matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Governador do estado do Maranhão. Os Projetos de Lei Complementar (PLCs), destinam-se a regulamentar matéria constitucional. Os PECs são destinados a alterar o Texto da CE/MA (ALEMA/RI, 138). E as MPs são normas, com força de lei, destinadas ao Governador do Estado em situações de relevância e urgência (MARANHÃO, 1989, art. 42, §1º).

A depender da espécie normativa, verificar-se-á procedimentos diferentes com fases distintas, que devem ser observados, pois, além de darem coesão ao processo legislativo da ALEMA, efetivam o princípio da legalidade. Assim, de acordo com Carneiro, Santos e Nóbrega Netto (2019) o processo legislativo compreende três espécies distintas de procedimentos, quais sejam: o procedimento comum ou ordinário, o sumário e alguns procedimentos especiais. O ordinário, destina-se à elaboração das Leis Ordinárias. O sumário funciona igual ao ordinário, contudo, diferencia-se deste quanto à exigência de um prazo, no qual o parlamento deve deliberar sobre matéria pré-determinada. Já os processos legislativos especiais são os procedimentos exigidos para a elaboração das Emendas Constitucionais, MPs, decretos-legislativos, resoluções e leis financeiras (MORAES, 2003).

Em primeiro lugar, serão analisados os procedimentos de elaboração de uma Lei Ordinária e Complementar, tendo em vista serem semelhantes, além de mais completos e amplos. Contudo, há duas diferenças especialmente importantes entre essas duas espécies que precisam ser destacadas. A primeira, quanto ao conteúdo. A CF de 1988 e a CE/MA reservam determinadas matérias cuja regulamentação, obrigatoriamente, deve ser realizada por meio de Lei Complementar. A segunda diferença é procedimental, pois, enquanto o *quórum* para aprovação da Lei Ordinária é de maioria simples (BRASIL, 1988 - art. 47), o *quórum* para aprovação da Lei Complementar é de maioria absoluta (BRASIL, 1988 - art. 69; ALEMA/RI, art. 266). Tal análise servirá de base para a descrição da elaboração das demais espécies normativas.

Assim, quanto ao procedimento de elaboração de Lei Ordinária e Complementar, Moraes (2003) destaca três fases – Introdutória, Constitutiva e Complementar –, que são descritas no processo legislativo da ALEMA, exposto na Figura 4.

Figura 4 – Fases do processo de elaboração de uma Lei Ordinária e Complementar



Fonte: elaborada com base em Moraes (2003).

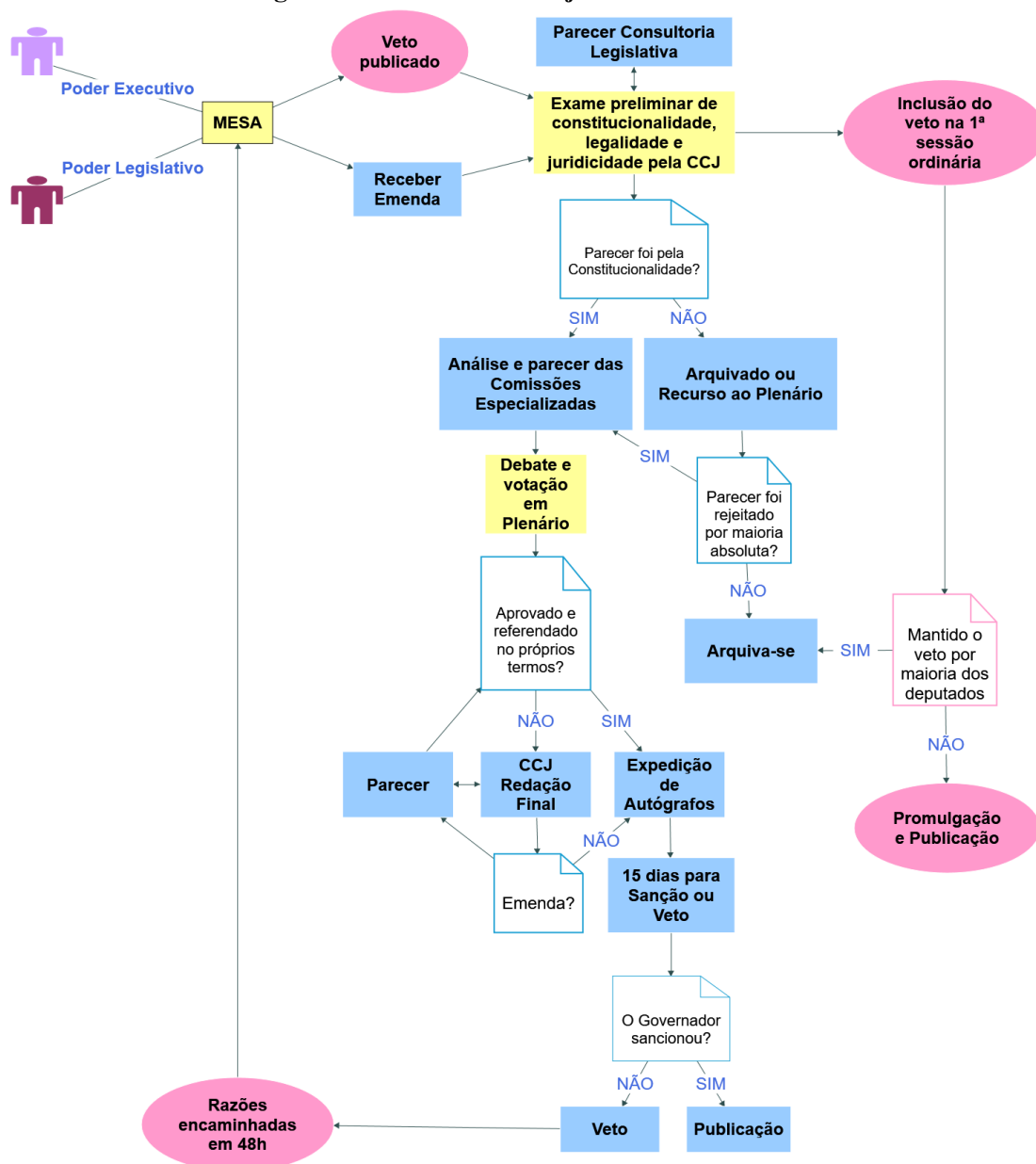
A fase introdutória refere-se à iniciativa da Lei, sendo a faculdade que dá início ao processo legislativo na ALEMA. Aqui, há a delimitação dos atores que poderão deflagrar o processo legislativo, pois, a depender da proposição, existirão restrições quanto à sua autoria, isto é, serão privativas de determinados atores. Assim, determinadas matérias só poderão ser propostas pelo Governador do Estado (art. 43, CE/1989), Tribunal de Justiça (art. 76), Procurador-geral de Justiça (art. 128, §5º), Tribunal de contas do Estado (art. 52) e Defensoria Pública do Estado (art. 134, §4º). Já a iniciativa geral inclui, além destes, os Deputados, suas Comissões ou a Mesa. A participação popular está caracterizada no art. 44 da CE/MA⁴², por meio da qual, com a subscrição de, pelo menos, 1% do eleitorado estadual, é possível à sociedade civil participar nos atos decisórios da ALEMA.

Protocolado o Projeto de Lei, respeitando as condições de iniciativa impostas pela CE/MA e RI da ALEMA, destacado na fase Introdutória, o texto ingressa na Casa para Deliberação Parlamentar e Deliberação Executiva, configurando-se a fase Constitutiva. Visualizando a Figura 5, é possível perceber os dois momentos dessa fase, representadas nas

⁴² De acordo com o art. 44, §1º, da CE/MA, “a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído por pelo menos dezoito por cento dos municípios, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, e que deverá ser apreciado no prazo máximo de sessenta dias” (modificado pela Emenda à Constituição n. 058 de 04/12/2009) (MARANHÃO, 1989).

cores azul e rosa, respectivamente. O destaque em amarelo para a Mesa Diretora, CCJ e Plenário indica as três instâncias mais importantes de Deliberação Parlamentar na ALEMA.

Figura 5 - Trâmite dos Projetos de Lei na ALEMA



Fonte: elaborada pelo autor a partir da RL n. 449/2004 e dados disponibilizados pelo órgão de assessoramento técnico institucional da ALEMA.

Assim, a cor azul, de Deliberação Parlamentar, tem início na Mesa Diretora através da entrega dos projetos que deverão ser lidos no Pequeno Expediente⁴³ para conhecimento de todos

⁴³ De acordo com o art. 106, do RI, as sessões ordinárias compõem-se de quatro partes: 1) Pequeno Expediente; 2) Ordem do Dia; 3) Grande Expediente; e 4) Expediente Final. O Pequeno Expediente é a etapa inicial das sessões ordinárias, com duração de sessenta minutos, utilizado especificamente para abertura dos trabalhos e leitura da ata da sessão anterior.

os Deputados e depois publicados no diário da ALEMA para, então, serem incluídos em pauta para recebimento de emendas. Estas serão incluídas obedecendo o regime de tramitação de cada projeto, sendo de duas sessões legislativas para as proposições em regime de urgência, de três para as proposições em regime de prioridade e de quatro sessões para as proposições em regime de tramitação ordinária (ALEMA/RI, art. 43).

Dentre as possibilidades de emendas, o RI destaca cinco tipos no art. 164. As supressivas, para retirar, suprimir ou erradicar qualquer parte de uma proposição. As aditivas, para acrescentar algo novo. As modificativas, para modificar, sem alterar substancialmente o projeto. As substitutivas, para alterar substancialmente a proposição, atingindo o seu conteúdo como um todo (esta, uma vez aprovada, prejudica a proposição principal). E as aglutinativas, que resultam da fusão de outras emendas ou subemendas⁴⁴, ou destas com o texto da proposição principal, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

Findo o prazo de permanência em pauta, os projetos deverão ser encaminhados ao exame das Comissões para aprovação ou rejeição (ALEMA/RI, art. 144). Contudo, na prática, o projeto primeiro é apreciado pelo órgão de assessoramento técnico-legislativo institucional, para depois seguir para a CCJ, principal Comissão permanente da ALEMA. A intenção desse percurso é possibilitar às Comissões assessoramento especializado nas suas áreas de competência e nas futuras decisões expressas nos pareceres, tendo em vista a equipe multidisciplinar que ocupa o setor da consultoria.

Assim, para melhor atender à diversidade dos temas, a Consultoria Legislativa da ALEMA estruturou-se em oito áreas de especialização: Direito Constitucional, Direito Tributário, Direito Administrativo, Economia, Finanças Públicas, Orçamento Público, Cultura Brasileira e Meio Ambiente⁴⁵.

Cada consultor responde por, pelo menos, uma especialidade de maneira integral, podendo atuar subsidiariamente em outras áreas diferentes da principal. Para melhor elaboração dos trabalhos, estes podem ser, ainda, distribuídos a um ou mais consultores, dependendo da complexidade e abrangência dos temas. Quando necessário, são criados também grupos de trabalhos específicos, por tempo determinado. Essa flexibilidade do arranjo institucional permite que a Consultoria Legislativa assessore todas as comissões, de maneira técnica e funcional (ALEMA/RI, art. 60).

⁴⁴ O RI denomina subemenda as emendas apresentadas em Comissão a outra emenda, podendo ser supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade.

⁴⁵ Disponível em <<https://www.al.ma.leg.br//estaticas/estatica.php?cod=6>>. Acesso em: 09/03/2021.

Frisa-se que a competência dos Consultores em preparar estudos e pareceres⁴⁶ técnicos de interesse do Parlamento é para melhor elucidar os diversos temas que chegarão para os Deputados nas Comissões. Por isso, os Consultores analisam primeiramente as matérias, antes, inclusive, da própria CCJ. Contudo, tais notas técnicas possuem caráter apenas opinativo e informativo, tendo em vista que o Deputado relator pode acatar ou não o referido parecer. O gabinete de assessoramento possui autonomia em relação ao encaminhamento dos projetos às Comissões, no restante prevalece a decisão final, de um lado, dos Deputados ou da Mesa, e de outro, a dos outros Poderes.

Tal característica é observada nos pareceres dos projetos em educação fornecidos pelo gabinete de assessoramento legislativo. Neles é possível destacar duas particularidades. A primeira, refere-se à quantidade de pareceres elaborados pelos Consultores de 2003 a 2018; a segunda, à similaridade ou divergência dos pareceres dados pelas Comissões / Poder Executivo e o Gabinete de assessoramento.

Mais precisamente, na 15ª legislatura, período de 2003-2006, dos 140 projetos submetidos à Mesa, somente 21 (15%) receberam parecer técnico⁴⁷. Na 16ª legislatura, período de 2007-2010, das 148 proposições, 69 (46,6%) receberam parecer. Na 17ª, período de 2011-2014, dos 100 projetos, apenas 34 (34%). E na 18ª legislatura, período de 2015-2018, de 97 projetos, 44 (45,3%) receberam parecer da consultoria legislativa.

Quanto à segunda característica, observa-se que, de fato, a maior autonomia conferida aos consultores legislativos associa-se ao trabalho técnico, ou seja, redação e tramitação conforme as regras do RI da ALEMA e da CE/MA, uma vez que há divergência entre os pareceres técnicos elaborados pelo gabinete de assessoramento e os relatores (deputados) das Comissões permanentes, como também do Poder Executivo. Dos 147 pareceres elaborados pelos consultores que se teve acesso, no período de 2003-2018, 42 divergem dos pareceres elaboradas pelos relatores das Comissões.

⁴⁶ O parecer é o pronunciamento prévio e obrigatório de Comissão, com caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame. Será escrito – composto de relatório, fundamentação e conclusão – e concluirá pela aprovação ou pela rejeição da matéria, salvo o da CCJ, que se restringirá ao exame preliminar de constitucionalidade, legalidade e juridicidade (ALEMA/RI, art. 55-57).

⁴⁷ Conforme a Reforma Administrativa da ALEMA, realizada através da RL n. 460/2005, em seu artigo 3º, a Assessoria Legislativa passou a denominar-se de Consultoria Legislativa, ficando assim subordinada às Comissões Técnicas. Deste modo, um dos fatores que pode ter contribuído para esse menor número de análise decorre do período de criação da Consultoria Legislativa que tem proximidade com o ano inicial do recorte do presente estudo, 2003. Isso porque, a consultoria legislativa foi criada pela Resolução Legislativa (RL) n. 452/2004, sendo seus cargos providos pelo concurso público no mesmo ano. Os primeiros consultores só tomaram posse em março de 2005.

A partir dessas características, vê-se que o gabinete de assessoramento realiza apenas um prognóstico da situação, ou ainda uma ‘suposição’ daquilo que é posto nas proposições que chegam até a Mesa Diretora, pois não são todas as matérias que o setor analisa, como também não há uma correlação entre aquilo que é decidido pelo relator e o parecer técnico posto pelo servidor estável e especializado. Olhando para os dados, é possível sugerir a existência de um tensionamento entre esses pareceres, pois o caráter técnico é quase sempre deixado de lado.

Após essa etapa – não sendo obrigatória –, o projeto segue para a fase de discussão. Nesta, será submetido à análise preliminar da CCJ para verificar a constitucionalidade, legalidade e juridicidade (ALEMA/RI, art. 56). Assim, um parlamentar relator deverá estudar mais profundamente o conteúdo, seus impactos e objetivos, e elaborar um parecer, aprovando ou rejeitando o projeto para o restante dos membros da comissão⁴⁸. Caso seja aprovado, o projeto segue para análise das Comissões de mérito especializadas no assunto. Se rejeitado, o projeto é arquivado e aí termina o seu processo. Importa destacar que, neste caso, o parecer dos consultores fica simplesmente perdido, revelando uma organização pouco atenta à eficiência.

Entretanto, tal parecer não é definitivo. O autor do projeto pode requerer por escrito à Mesa, no prazo de até três sessões ordinárias, que o respectivo parecer seja submetido à votação em Plenário. Se o parecer for rejeitado pela maioria absoluta da ALEMA, o projeto retorna à tramitação normal, ou seja, para apreciação das Comissões especializadas (ALEMA/RI, art. 182, §§ 4º e 5º), como demonstrado na Figura 5.

Ressalta-se que, apesar da CE/MA, no art. 32, §2º, e o RI, no art. 27, disporem sobre o caráter conclusivo dessas Comissões permanentes, quanto a discutir e votar proposições, dispensando a competência do Plenário, na prática, a única comissão que possui essa característica é a CCJ e, somente, em matérias de utilidade pública. Todas as demais proposições, obrigatoriamente, passam pelo Plenário para discussão e deliberação. Assim, as Comissões da ALEMA, em regra, não possuem poder conclusivo.

Semelhante à Câmara dos Deputados, a ALEMA possui um diversificado quadro de comissões permanentes, que, de acordo com o art. 25, I, do RI, são “as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, có-participes [*sic*] e agentes do processo legiferante”. Cabe-lhes “apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e

⁴⁸ Se o parecer do relator for rejeitado na Comissão, o seu presidente designará novo relator, que dará o parecer do ponto de vista vencedor (ALEMA/RI, art. 254, §2º). E na hipótese da Comissão acatar parecer diverso do voto do Relator, o deste constituirá em separado (art. 52, XI).

programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação”.

Na atual organização da ALEMA, as Comissões técnicas permanentes são 12 (doze), quais sejam: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização e Controle; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia; Comissão de Administração Pública, Seguridade Social e Relações do Trabalho; Comissão de Saúde; Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional; Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e das Minorias; Comissão de Obras e Serviços Públicos; Comissão de Ética; Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Segurança Pública. Contudo, essa quantidade variou durante o período aqui estudado, isto é, de 2003 a 2018.

Analisando o RI e o Diário Oficial da ALEMA, constatou-se que, em decorrência da Reforma Administrativa, promovida pela Lei n. 8.559/2010, a quantidade de Comissões permanentes, bem como o número de Deputados titulares em cada comissão, nas quatro legislaturas, foi diferente. Tal mudança foi provocada pela RL n. 599/2010⁴⁹, que diminuiu o número de comissões de dezoito, em 2011, para 12, em 2019. Quanto à quantidade de Deputados titulares por comissão, até 2009, o número variava de três a cinco. A partir de 2011 esse número se fixou em sete parlamentares titulares.

Dentre as figuras mais importantes das Comissões, destaca-se a figura do presidente que tem como funções, não excetuando outras:

- I. Convocar e presidir todas as reuniões;
- II. Dar à Comissão e às lideranças conhecimento da pauta das reuniões;
- III. Designar os Relatores e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la;
- IV. Conceder a palavra aos membros da Comissão, aos Líderes e aos Deputados que a solicitarem;
- V. Submeter a voto as questões sujeitas à deliberação;
- VI. Assinar os pareceres, juntamente com o relator;
- VII. Representar a Comissão nas suas relações com a Mesa;
- VIII. Remeter à Mesa, no fim de cada sessão legislativa, relatório sobre o andamento e exame das proposições distribuídas à Comissão;
- IX. Requerer ao Presidente da Assembleia, quando necessário, a distribuição de matéria a outras Comissões (ALEMA/RI, art. 40).

De outra parte, as comissões dependem de uma tarefa fundamental realizada por um dos seus membros: a relatoria. Os relatores são os responsáveis pela apresentação de parecer que será objeto de deliberação. São eles que realizam parte do trabalho de análise dos projetos. Não

⁴⁹ Destaca-se, ainda, as RLs de n. 910/2018; 932/2019; 887/2018; 651/2012; 650/2012 e 928/2019 que também modificaram dispositivos do Regimento Interno da ALEMA.

há critérios regimentais na ALEMA para a designação do relator, apenas que essa deve ser feita pelo deputado presidente da Comissão.

Assim, a presidência e a relatoria são responsáveis por acumular as informações trazidas, coordenar os trabalhos nas comissões e proferir pareceres acerca do projeto, tornando-se atores relevantes. Por isso o perfil sociopolítico dos parlamentares que ocupam essas Comissões é decisivo para reforçar o posicionamento dos grupos e atividades de pressão.

Quanto às vagas nas Comissões, estas serão preenchidas por ato da Mesa Diretora, com indicação feita pelo Líder de Partido ou Bloco Parlamentar, que pode ocorrer devido ao término ou perda do mandato, de renúncia, de falecimento ou mesmo na perda do lugar, respeitando, todavia, a representação proporcional. Já as reuniões ocorrerão em dias e horas prefixados, ordinariamente, sendo públicas, isto é, abertas à sociedade civil⁵⁰.

Os projetos e trabalhos diversos que chegam até essas comissões, após receberem parecer favorável na CCJ, serão iniciados para discussão e votação com a presença da maioria dos seus membros e deverão obter a maioria absoluta dos votos. Frisa-se que qualquer parlamentar poderá participar dos trabalhos e debates, contudo, sem direito a voto. De outro modo, as comissões deverão obedecer prazos a depender da matéria em questão. Assim, quando se tratar de projeto em regime de urgência, os seus membros terão cinco dias para deliberar. Quando se tratar de matéria em regime de prioridade, oito dias. E, quando a matéria estiver tramitando em regime ordinário, até sessenta dias (ALEMA/RI, art. 51). Tais prazos poderão ser prorrogados desde que deliberado em Plenário.

Em se tratando do tipo de tramitação, destaca-se que, diferente dos projetos submetidos pelos parlamentares, todos os projetos do Executivo já chegam na ALEMA sob um regime mais célere, chamado regime de preferência, que possui primazia na discussão ou votação. Assim, basta o Governador solicitar⁵¹ urgência que o projeto passa a tramitar mais rápido, com um processo de votação totalmente diferenciado. Após isso, a ALEMA tem 45 dias para analisá-lo, prazo contado desde a sua entrada na Mesa até a votação em Plenário, sendo submetidos à discussão única⁵². Caso a ALEMA não se manifeste nesse prazo a proposição é incluída na Ordem do Dia, suspendendo a deliberação dos demais assuntos para que se ultime a votação (MARANHÃO, 1989, art. 46, §1º).

⁵⁰ Somente serão secretas as reuniões quando tiverem que deliberar sobre perda de mandato, ou por requerimento da maioria dos seus membros.

⁵¹ “Art. 239. A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Governador depois da remessa do projeto e em qualquer fase do seu andamento aplicando-se a partir daí as regras previstas neste Capítulo” (ALEMA/RI, 2019, p. 51).

⁵² A regra, de acordo com o art. 182 do RI, é que os PLs serão submetidos a duas discussões e votações.

Em se tratando de matéria de iniciativa parlamentar, o regime de urgência também pode ser executado, contudo, é preciso ser requerido junto à Mesa para ser discutido e votado em Plenário. Ou seja, o Plenário decide sobre o regime de tramitação, mas a sua aprovação não é tão simples quanto para os projetos de origem do Executivo.

Além disso, os efeitos do pedido de urgência sobre a Mesa Diretora e as Comissões, por parte do Executivo, são diversos. Com a obrigação de votar de maneira mais rápida essas proposições, os parlamentares são obrigados a encurtar o processo legislativo – o percurso do projeto – para cumprir os prazos do RI. Assim, a CCJ assume o protagonismo na análise e produção dos pareceres, esvaziando as demais instâncias competentes no processo decisório, como também trava a pauta de discussão das proposições de origem dos parlamentares.

Destaca-se, ainda, o artigo 44, §1º do RI, segundo o qual em nenhum caso, mesmo se se tratar de reunião extraordinária, o horário da reunião das comissões poderá coincidir com o da Ordem do Dia da sessão ordinária ou extraordinária da ALEMA. Todavia, ao contrário do que dispõe o RI, o que ocorre na prática é uma restrição nas atividades das Comissões, nas quais tais matérias são votadas de maneira aligeirada, sem pareceres técnicos ou mesmo especializados no assunto. Quando se tem um projeto em urgência e a CCJ ainda não elaborou parecer, as demais comissões se restringem a suspender a sua competência, o Presidente da Mesa Diretora paralisa a sessão do Plenário e a CCJ se reúne no Plenário mesmo para a devida apreciação. A sessão ordinária retorna logo após a CCJ elaborar parecer para que o mesmo seja discutido e votado imediatamente.

Fica notória a tentativa de manter o *quórum* para deliberação dos projetos e a exigência de pareceres das Comissões ou de relatores designados. Contudo, o regime de urgência dispensa as exigências, interstícios ou formalidades regimentais para que as proposições definidas no artigo 128 do RI sejam logo consideradas, até a sua decisão final.

De outro modo, os projetos que não são votados conclusivamente pela CCJ, passam pelas Comissões de mérito que, após apreciarem a matéria, poderão “[...] propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda” (ALEMA/RI, art. 52, III, p. 19), sendo que “à proposição em regime de urgência será concedida obrigatoriamente vista por vinte e quatro horas” (art. 52, XIV, p. 20).

Encerrada a apreciação da matéria pela última Comissão de mérito a que tenha sido distribuída, o projeto e os respectivos pareceres são remetidos à Mesa Diretora para serem anunciados na Ordem do Dia, outra vez obedecendo o seu regime de tramitação, sendo,

obrigatoriamente, na primeira sessão ordinária os de regime de urgência, em três sessões, os em regime de prioridade, e, dentro de dez sessões, os de tramitação ordinária.

Os PLs e PLCs aprovados ou referendados nos seus próprios termos no Plenário, receberão imediatamente os autógrafos dos parlamentares. Caso contrário, serão encaminhados à CCJ para redação final. Se o projeto versar sobre Lei Orçamentária, a redação final competirá à Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização e Controle (COF)⁵³. Aqui, novamente, abre-se possibilidade de emendamento que, caso ocorra, o projeto volta à CCJ para receber parecer, após o que será incluído na Ordem do Dia para nova discussão e votação (ALEMA/RI, art. 46), sendo de um dia para os projetos em regime de urgência, dois dias para os projetos em regime de prioridade, e cinco dias para os projetos em tramitação ordinária (art. 212).

De modo resumido, pode-se destacar (Quadro 9) as situações possíveis de exame de uma proposição em regime de urgência, prioridade e ordinário. Aprovado o PL em definitivo na ALEMA, inicia-se a etapa de Deliberação Executiva (apresentado na cor rosa por meio da Figura 5), onde o projeto segue para apreciação do chefe do Executivo, o Governador do Estado, que, em 15 dias úteis, o sancionará em definitivo, por ação ou omissão, ou o vetará total ou parcialmente, deste que justificadamente (MARANHÃO, 1989, art. 47). Caso vetado, este deve ser devolvido à ALEMA em até quarenta e oito horas, sob pena de ser automaticamente promulgado como Lei pelo seu Presidente (ALEMA/RI, art. 244).

Recebido o veto, a Mesa o publicará no diário da ALEMA e o despachará à CCJ que, no prazo de cinco dias, emitirá parecer. Instruído com o parecer, será o PL, ou a parte vetada – no caso de veto parcial – incluída na Ordem do Dia da primeira sessão ordinária a se realizar para deliberação do Plenário. A ALEMA tem trinta dias, a contar do seu recebimento, para decidir sobre o veto, só podendo rejeitá-lo pela maioria dos Deputados (22 votos)⁵⁴, mediante votação nominal⁵⁵.

Mantido o projeto, ou a parte vetada, o mesmo será enviado ao chefe do Executivo, para promulgação, ocorrendo aqui a última fase do processo legislativo. Se o Governador não o

⁵³ De acordo com a redação dada pela RL n. 599/2010, na forma do art. 247 do RI, “os projetos de lei relativos ao plano Plurianual e o de diretrizes orçamentárias serão apreciados pela Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização e Controle” (ALEMA/RI, p. 52).

⁵⁴ Número total de deputados na ALEMA: 42.

⁵⁵ Diferente da Assembleia de Minas Gerais (ANASTASIA, 2001), em que a decisão do veto é realizada em escrutínio secreto, na ALEMA é possível saber quantos deputados votaram contra e a favor e como votou cada deputado, o que pode ser uma resposta mais significativa para o Governador.

promulgar dentro de quarenta e oito horas, o Presidente ou Vice-Presidente da ALEMA concretizará a sua promulgação e publicação⁵⁶.

Quadro 9 – Exame das proposições a partir dos regimes de urgência, prioridade e ordinário no RI

REGIME/ EXAME	PRAZOS COMISSÕES ART. 51	PAUTA ART. 143	ORDEM DO DIA ART. 145	RED. FINAL ART. 212	PROPOSIÇÕES
<u>Urgência</u>	<u>5 dias</u>	<u>2 sessões</u>	<u>1 sessão</u>	<u>1 dia</u>	RI, art. 134 -Licença do Governador -Autorização ao Governador ou ao Vice para se ausentarem do País; -Iniciativa do Governador, com solicitação de urgência; -Reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente quando: a) necessidade imprevista em caso de calamidade pública; b) visar a prorrogação de prazos legais a se findarem; c) objeto de proposição, que ficará inteiramente prejudicada, se não for de pronto resolvida; -Medidas Provisórias após quarenta e cinco dias de sua publicação.
<u>Prioridade</u>	<u>8 dias</u>	<u>3 sessões</u>	<u>3 sessões</u>	<u>2 dias</u>	RI, art. 135 -Iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial ou dos cidadãos; -PLs complementares e ordinários que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional -PLs com prazo; -Denúncia contra o Governador, o Vice e Secretário; - Medidas Provisórias.
<u>Ordinário</u>	<u>60 dias</u>	<u>4 sessões</u>	<u>10 sessões</u>	<u>5 dias</u>	RI. Art. 136 Serão de tramitação ordinária as proposições não abrangidas nos regimes de urgência e prioridade, bem como, os projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Governador.

Fonte: elaborado pelo autor a partir da RL n. 449/2004 da ALEMA.

Legenda: RED. = Redação

⁵⁶ Entre 2003 e 2019 foram enviados à sanção dos Governadores 378 PLs e PLC. Destes, 63 (16,66%) sofreram veto total e 04 (1,05%) sofreram veto parcial. Sendo que, destes, apenas 05 (7,46%) foram rejeitados.

A segunda espécie normativa que merece destaque são as PECs. Estas, diferente dos PLs e PLCs, são sujeitas a procedimentos especiais. Sobre isso, a CE/MA, artigo 41, e o RI da ALEMA, artigo 259, dispõem o seguinte: a Constituição do Estado só poderá ser emendada por proposta: (i) de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa; (ii) do Governador do Estado; (iii) de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, com a manifestação de cada uma delas por maioria relativa de seus membros. Ainda, estabelecem que na vigência de estado de sítio ou de estado de defesa, bem como quando o Estado estiver sob intervenção federal, a Constituição não poderá ser emendada.

Assim, recebida e publicada a proposta, o presidente da ALEMA a despachará para a CCJ, que se pronunciará no prazo improrrogável de vinte dias. A mesma será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de três sessões, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da ALEMA, em votação nominal. Vale lembrar que as PECs não se submetem à etapa de sanção e veto do Governador, sendo promulgadas pela Mesa da ALEMA logo após sua votação, por força do artigo 263 do RI.

A última espécie normativa, objeto deste trabalho, são as MPs. Regulamentadas pela RL n. 450/2004, da ALEMA, tais medidas são mecanismos institucionais adotados, especificamente, pelo Governador do Estado, com força de Lei, nos termos do artigo 42 da CE/MA, como destacado na primeira seção deste trabalho.

O texto da MP será enviado à ALEMA nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial do Estado, acompanhado da respectiva Mensagem Governamental e de documento expondo a motivação do ato.

A primeira observação a se fazer é quanto o seu exame. Diferente do que descreve a RL 450/2004 que, para apreciação da MP, deva-se criar uma comissão especial mista, a CE/MA altera, a partir das EC n. 038/2009 e 067/2013, essa redação e declara caber à CCJ o exame de tais medidas e sobre elas emitir parecer⁵⁷, antes de serem apreciadas em definitivo pela ALEMA (CE, art. art. 42, §9º).

Nos primeiros seis dias após a publicação da MP, no Diário Oficial do Estado, os deputados poderão oferecer a ela emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretária da Mesa. Caso a emenda seja negada, cabe ao autor recorrer ao presidente para que seja votada,

⁵⁷ Destaca-se que mesmo com tal alteração, os parlamentares continuaram criando, ao menos uma vez a cada legislatura, a Comissão Especial (integrada por cinco membros titulares e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou Blocos Parlamentares da ALEMA) para analisar MP do Governador (MARANHÃO, 2004).

por maioria simples, no Plenário. Se aceita, a MP segue como Projeto de Lei de Conversão, cuja a aprovação dependerá do Governador do Estado, depois de votada em Plenário.

Igualmente como ocorre com as deliberações dos PLs nas Comissões, aqui, os trabalhos serão iniciados também com a presença de, no mínimo, um terço de seus membros e as deliberações serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

A segunda observação a se fazer é quanto aos prazos. O texto da MP deve ser apreciado em até 45 dias na ALEMA (prorrogável por igual período), ou entrará em regime de urgência, prejudicando, subseqüentemente, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da ALEMA, tendo em vista que ficam sobrestadas, até que se finalize a votação da MP. Para tanto, a CCJ terá o prazo, improrrogável, de até quatorze dias para emitir parecer único, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive, sobre os pressupostos de relevância e urgência.

Por sua vez, o Plenário da ALEMA decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de MP ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso. Os resultados possíveis são: se o Plenário decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da MP, esta será arquivada; caso seja aprovada, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da ALEMA para publicação, como Lei, no Diário Oficial do Estado; se aprovada com emenda, ou seja, como PLCv, encaminha-se para à sanção do Governador do Estado; e, se rejeitada, o presidente da ALEMA comunicará imediatamente ao Chefe de Executivo.

Nota-se que, no processo legislativo da ALEMA, há quatro etapas que resumem a sua essência:

- 1) A autoria do projeto. Isso porque, para deflagrar o processo legislativo há pessoas específicas e a depender da matéria em questão, essa atividade será privativa de determinados atores. Entretanto, todo processo deverá ser iniciado na Mesa Diretora.
- 2) A espécie normativa. O tipo de proposição a ser apresentada influenciará no tipo de iniciativa, comissões pareceristas, votação e promulgação, como também os impactos na sociedade.
- 3) Ter aprovação da CCJ. Só após o parecer – favorável – desta Comissão é que a proposição poderá seguir para as demais comissões e no processo legislativo. Sendo que, no caso de parecer desfavorável, apenas a maioria absoluta da ALEMA pode rejeitá-lo em Plenário.

- 4) A votação em Plenário. Por ser uma das principais arenas decisórias da ALEMA, de atuação dos Líderes das Bancadas e Blocos Parlamentares.

A partir dessa análise, é possível destacar que as evidências do RI da ALEMA apontam semelhanças no processo de organização dos trabalhos legislativos entre tal Casa e a Câmara dos Deputados.

Numa outra ordem de considerações, é necessário ainda identificar, dentro das regras de funcionamento da ALEMA, possíveis instâncias que sejam centralizadoras no processo decisório legislativo. Isso porque, para além dos poderes previstos constitucionalmente aos Governadores de Estado – destacados na primeira seção desde capítulo – que influenciam o ritmo dos trabalhos legislativos, há um protagonismo por parte de determinados parlamentares que, por força de suas prerrogativas institucionais, podem mudar o trâmite e, conseqüentemente, a decisão final do processo. A próxima seção destacará as instâncias que possuem atores-chave nessa discussão.

3.3.2 Instâncias que podem favorecer ou desfavorecer a submissão e aprovação de políticas educacionais

No processo legislativo da ALEMA, ordenado por seu RI, há três instâncias que são consideradas importantes e estratégicas no desenrolar das atividades do Legislativo, especialmente, para o processo de formulação de políticas educacionais: a Mesa Diretora; a CCJ e o Plenário (Figura 5).

A Mesa Diretora, assim como na Câmara Federal e outras Assembleias Legislativas, destaca-se como a principal instância de controle de toda a ALEMA, através da qual todo o serviço público é chefiado e orientado. Ou seja, responde pela direção dos trabalhos legislativos – discussões e deliberações em Plenário – e dos serviços administrativos, cabendo-lhe a liderança institucional do parlamento maranhense.

Na estruturação da sua composição, embora não obrigatório⁵⁸, os cargos são ocupados segundo o princípio da representação proporcional, no qual é assegurado, tanto quanto possível, a inclusão dos partidos ou Blocos Parlamentares⁵⁹ que participem da ALEMA (RI, art. 9º), bem

⁵⁸ Tendo em vista que acordos políticos podem suplantam as disposições regimentais durante a eleição.

⁵⁹ Destaca-se que a preocupação com o princípio da representação proporcional das forças políticas na composição da mesa, não assegura, *a priori*, uma participação efetiva das minorias na condução do Legislativo. Prevalece, de acordo com Souza (2006, p. 2000), o que tem sido chamado de parlamento “presidencialista”; essa crítica repõe

como a representação proporcional dos integrantes da Casa do sexo masculino e do sexo feminino, assegurando, ao menos, uma vaga para cada (CE, art. 32, §1)⁶⁰.

Eleita bienalmente, a Mesa é composta de Presidência – com um presidente e quatro vice-presidentes – e de Secretaria – com quatro Secretários, todos deputados eleitos e indicados conforme a força do partido ou bloco parlamentar de que fazem parte. Tal evidência é confirmada por Santos (2019, p. 69), ao constatar que durante as 16^a e 17^a legislaturas, período de 2007 a 2014, “os partidos de maior representação numérica obtiveram maior poder de articulação para barganhar cargos na Mesa Diretora”. Ele acrescenta que

o partido do governo e o partido com maior número de cadeiras na arena legislativa ocuparam com maior frequência os cargos de presidente e/ou de vice-presidente da Mesa Diretora. Em todos os biênios da 16^a legislatura, mesmo com cassação do Governador Jackson Lago-PDT, o PSB, PSDB e PDT se revezaram na ocupação dos cargos de presidência e vice-presidência da Mesa Diretora. Esse mesmo comportamento estratégico foi adotado nos dois biênios da 17^a legislatura. O PMDB, principal e maior partido da base do governo de Roseana Sarney, ocupou com maior frequência a presidência e vice-presidência da Mesa Diretora, com uma rápida representação do PRB na 1^a vice-presidência no biênio 2011 a 2012 (SANTOS, 2019, p. 69).

Em referência ao presidente da Mesa, pode-se dizer que ele é o próprio órgão representativo da ALEMA quando ela se pronuncia coletivamente, sendo o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem. Isso pode ser observado na Figura 6, que representa a estrutura organizacional da Assembleia do Maranhão e como esta é hierarquicamente construída, possuindo como centro as decisões do Plenário, a Mesa Diretora e o Gabinete da Presidência.

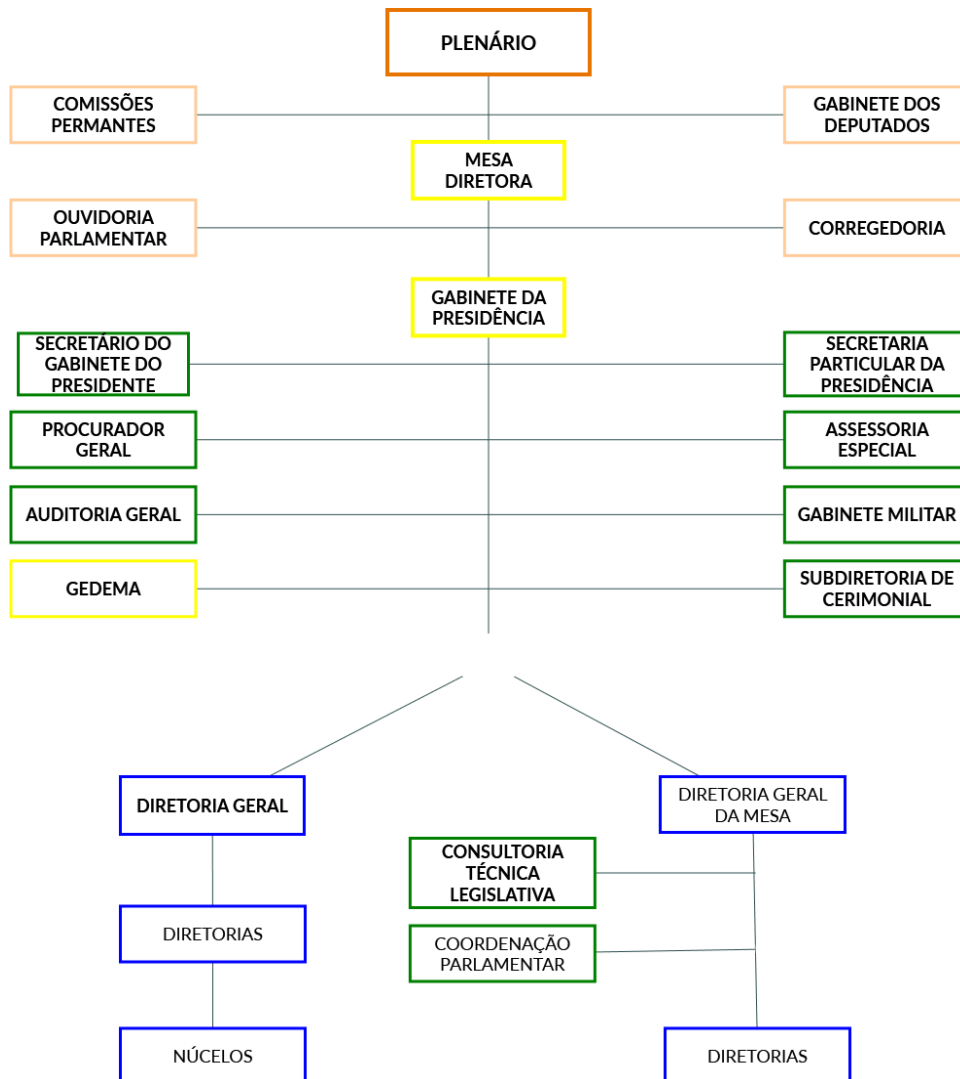
Tal estrutura, implementada com o propósito de cumprir as competências legislativas prescritas na CE/MA e no RI da ALEMA, representa também a auto-organização e materialização da forma que serão elaboradas, discutidas, promulgadas e publicadas as proposições encaminhadas pelos parlamentares, com ou sem interferência do Executivo – tendo em vista o poder de veto que ele possui.

Além disso, toda a atividade desenvolvida no interior da ALEMA, desde as mais simples, encaminhadas pelos núcleos operacionais, às mais complexas, elaboradas pelas diretorias de controle por meio de pareceres técnicos, passam necessariamente pela análise, discussão e aprovação da Mesa e de seu presidente, o que demonstra uma hipertrofia de decisões a cargo desse órgão.

um consenso reafirmado em outros processos de reforma das normas internas, qual seja, a perspectiva de se montar, de modo colegiado, uma agenda de trabalho.

⁶⁰ Texto dado pela EC n. 62, de 22 de dezembro de 2010.

Figura 6 – Principais setores da Assembleia Legislativa do Maranhão



Fonte: elaborada pelo autor a partir do portal da transparência da ALEMA.

Assim, grande parte dessa estrutura subordinada à Mesa Diretora colabora com esta na condução tanto de atividades ligadas à área administrativa – planejar, coordenar, orientar e executar – quanto de atividades ligadas às funções precípua do Poder Legislativo – como legislar e fiscalizar os atos do Executivo.

Somam-se a essas evidências de centralização, os artigos 12⁶¹ e 14⁶² do RI que dispõem, respectivamente, sobre as competências privativas da Mesa Diretora e de seu Presidente.

⁶¹ À Mesa compete, privativamente: I - dirigir todos os serviços da Assembleia durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; II - promulgar emendas à Constituição; III - dar parecer sobre as proposições que visem modificar o Regimento Interno; IV - conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos e administrativos da Assembleia; V - estabelecer diretrizes para divulgação das atividades da Assembleia; VI - tomar as providências adequadas para promover e valorizar o Poder Legislativo e resguardar o seu conceito perante o povo; VII - tomar as providências cabíveis, por solicitação do interessado, para a defesa judicial e extrajudicial do Deputado contra a ameaça ou a prática de ato atentatório do livre exercício e das prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar; VIII - prover a polícia interna da Assembleia; IX - promover através da polícia da Assembleia, a segurança, o transporte e o atendimento aos parlamentares, quando necessário; X - declarar a perda do mandato de Deputado, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou Partido Político com representação na Assembleia, assegurada ampla defesa, nos casos expressos nos incisos III, IV e V do art. 38 da Constituição do Estado; XI - deliberar sobre requerimento de licença dos Deputados, quando for o caso; XII - encaminhar ao Poder Executivo os requerimentos de informações; XIII - nomear, na forma regimental, as Comissões Permanentes; XIV - conceder licença a Deputado, obedecidas as exigências regimentais; XV - propor, privativamente, à Assembleia projetos de resolução dispendo sobre sua organização, funcionamento, regime jurídico do pessoal, criação, transformação, ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; XVI - prover os cargos, empregos e funções dos servidores administrativos da Assembleia, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas aos servidores, ou colocá-los em disponibilidade; XVII - aprovar proposta orçamentária da Assembleia e encaminhá-la ao Poder Executivo; XVIII - encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessárias ao funcionamento da Assembleia e dos seus serviços; XIX - cumprir determinações judiciais; XX - determinar a abertura de sindicância ou instaurar inquéritos administrativos; XXI - autorizar a abertura de licitação, julgando-a em última instância, quando de sua competência, ou a sua dispensa; XXII - autorizar a assinatura de convênio e de contratos de prestação de serviços; XXIII - apresentar à Assembleia, na sessão de encerramento do ano legislativo, relatório dos trabalhos; XXIV - elaborar, ouvidos os Líderes e os Presidentes de Comissões Permanentes, projeto de Regulamento Interno das Comissões que, aprovado pelo Plenário, será parte integrante deste Regimento; XXV - propor ação de inconstitucionalidade por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado ou Comissão; XXVI - decidir conclusivamente, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos da Assembleia; XXVII - exercer fiscalização financeira sobre órgãos e entidades subvencionadas, total ou parcialmente, pela Assembleia, nos limites das verbas que lhe forem destinadas; XXVIII - encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado a prestação de contas da Assembleia em cada exercício financeiro (ALEMA/RI, art. 12, p. 5-6).

⁶² São atribuições do Presidente: I - quanto às sessões da Assembleia: a) presidir; b) manter a ordem; c) conceder a palavra aos Deputados; d) advertir o orador ou o aparteante quanto ao tempo de que dispõe, não permitindo que ultrapasse o tempo regimental; e) convidar o orador a declarar, previamente, quando for o caso, se irá falar a favor da proposição em discussão, ou contra a mesma; f) interromper o orador que se desviar da questão, falar sobre o vencido ou, em qualquer momento, faltar à consideração aos Poderes constituídos, advertindo-o, chamando-o à ordem e retirando-lhe a palavra em caso de insistência; g) autorizar o Deputado a falar da bancada; h) convidar o Deputado a retirar-se do recinto do Plenário, quando perturbar a ordem; i) determinar o não apanhamento de discurso ou aparte pela taquígrafia, quando antirregimentais; j) suspender ou levantar a sessão quando necessário; l) decidir, fundamentadamente, as questões de ordem e as reclamações; m) anunciar a Ordem do Dia e o número dos Deputados presentes em Plenário; n) exercer a função de ordenador de despesas da Assembleia, juntamente com o Primeiro Secretário; o) submeter a discussão e votação a matéria em pauta, estabelecendo o ponto da questão que será objeto da votação; p) anunciar o resultado da votação e declarar a prejudicabilidade; q) anunciar a Ordem do Dia da sessão seguinte; r) convocar as sessões da Assembleia; s) desempatar as votações, quando ostensivas, e votar em processo nominal contando-se a sua presença em qualquer caso, para efeito de *quórum*. II - quanto às proposições: a) proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Temporárias, determinando à assessoria anexar a legislação correlata; b) deferir a retirada de proposição da Ordem do Dia; c) despachar requerimentos e determinar o seu arquivamento ou desarquivamento, nos termos regimentais; d) devolver ao autor a proposição que não estiver devidamente formalizada e em termo alheio à competência da Assembleia, claramente inconstitucional ou antirregimental. III - quanto às Comissões: a) declarar a perda de lugar de membros de Comissão por motivo de falta; b) convidar o relator, ou outro membro da Comissão, para esclarecimento de parecer; c) assegurar os meios e condições necessários ao seu pleno funcionamento; d) julgar recursos contra

Observando a grande quantidade de atribuições descritas para essas instâncias, percebe-se a centralidade que é dada ao órgão através de uma hipertrofia em suas competências, podendo pesar decisivamente no momento da organização do processo decisório da ALEMA, com o sucesso e preponderância de determinadas matérias em educação.

Assim, tendo em vista a preponderância de atividades tão importantes nas mãos desses atores, infere-se que, a depender do parlamentar, do contexto político-institucional e das relações estabelecidas com os demais poderes, as ações e decisões que irão definir o sistema decisório e a agenda política em educação poderão sofrer influência direta desse setor. Afinal, o presidente da Mesa possui amplos poderes para decidir sobre questões controversas, pois para além das atividades administrativas ele possui grande capacidade de influenciar a condução do processo legislativo.

Também, essas atribuições dão mostra do caráter estratégico que a Mesa pode representar para o Executivo, uma vez que, presidindo e organizando a pauta do Plenário, em articulação direta com os líderes ou Blocos Parlamentares de apoio ao Governador, mostra-se capaz de servir de instrumento para que o parlamento coloque em votação determinadas questões, podendo garantir ao Poder Executivo o domínio quase completo sobre o processo legislativo estadual. Assim, para além de um aspecto exclusivamente burocrático, a Mesa pode exercer atividades essencialmente políticas. Possuindo poder de veto e de agenda, consegue, por exemplo, fechar acordos sobre a tramitação de proposições que envolvam interesses políticos. Por isso, para Rennó (2006), não surpreende que o Executivo se preocupe tanto em

decisão do Presidente de Comissão em questão de ordem. IV - quanto à Mesa: a) presidir suas reuniões e tomar parte nas discussões e deliberações, com direito a voto; b) distribuir a matéria que depende de parecer; c) executar as suas decisões quando tal incumbência não seja atribuída a outro membro. V - quanto às publicações e as divulgações: a) determinar a publicação no Diário da Assembleia, das matérias referentes aos trabalhos do Legislativo; b) não permitir a publicação de pronunciamento ou expressão atentatórios ao decoro parlamentar; c) divulgar as decisões do Plenário, das reuniões da Mesa, das Comissões e dos Presidentes das Comissões; d) apresentar aos Deputados até o dia vinte de cada mês, os balancetes analíticos referentes aos recursos recebidos e às despesas realizadas no mês anterior. VI - quanto à competência geral: a) substituir, nos termos do art. 60 da Constituição Estadual, o Governador do Estado; b) convocar extraordinariamente a Assembleia, nos termos do inciso II, § 5º, do art. 29 da Constituição do Estado; c) dar posse aos Deputados, nos termos do art. 5º e seus parágrafos, deste Regimento Interno; d) declarar a vacância do mandato, nos casos de falecimento, ou renúncia de Deputado; e) zelar pelo prestígio e decoro da Assembleia, bem como pela dignidade e respeito às prerrogativas constitucionais de seus membros; f) dirigir a polícia da Assembleia; g) convocar e reunir, periodicamente, os Líderes e Presidentes das Comissões Permanentes para avaliação dos trabalhos da Assembleia, exame das matérias em trâmite e adoção de providências julgadas necessárias ao bom andamento das atividades legislativas e administrativas; h) autorizar, por si ou mediante delegação, a realização de conferências, exposições, palestras ou seminários, no edifício da Assembleia, e fixar-lhe data, local e horário, ressalvada a competência das Comissões; i) promulgar as resoluções e decretos da Assembleia e assinar os atos da Mesa; j) assinar, privativamente, a correspondência destinada ao Presidente da República, aos Governadores dos Estados e Distrito Federal, às Assembleias Legislativas, aos Presidentes dos Tribunais, aos Chefes de Governo Estrangeiros e suas assembleias; l) deliberar, *ad referendum* da Mesa, nos termos do parágrafo único do art. 12, deste Regimento Interno; m) cumprir e fazer cumprir o Regimento Interno (ALEMA/RI, art. 14, p. 6-7).

ter um aliado, preferencialmente de seu partido ou um elemento de confiança de outro partido, mas da base governista, na presidência do Legislativo.

De outro modo, a ocupação dos assentos em setores estratégicos da ALEMA pode também estar articulada com forças políticas externas, convergindo tanto institucionalmente quando ideologicamente com o cenário político vigente. Ou seja, ocorrendo uma transição de ideologias e espectros político-partidários no Poder Executivo é possível que ocorra uma mudança de posição dos partidos, com uma recomposição de alianças políticas e de sustentação dos governos no âmbito do Legislativo.

A dedução para essa afirmação se sustenta nos achados de Santos (2019) quanto à ocorrência de mudanças na base governistas em um mesmo mandato parlamentar (16ª legislatura), contudo, com chefes no Executivo diferentes. Durante a 16ª legislatura, os primeiros dois anos de mandato no Executivo tiveram o pedetista Jackson Lago (2007-2009)⁶³ à frente. Após perder seu mandato por denúncias de improbidade administrativa, a segunda colocada nas eleições, Roseana Sarney, do PMDB, assume novamente o cargo do Executivo e, estrategicamente, alteram-se as articulações no âmbito do legislativo estadual. Nas palavras de Santos (2019):

na 16ª [legislatura] o Bloco Parlamentar Progressista- BPP, bloco de partidos da base de apoio do governo pedetista, comandou a Mesa Diretora até a 3ª Sessão Legislativa. A chegada de Roseana Sarney- PMDB no comando do Executivo no meio da legislatura levou a uma redução do BPP na 4ª Sessão Legislativa e, conseqüentemente, um aumento do número de parlamentar na nova base governista. Contudo, os partidos que tinham formado a base do governador cassado, *[sic]* permaneceram no controle da Mesa Diretora até o final da 16ª legislatura. Já na 17ª legislatura o Bloco Parlamentar pelo Maranhão teve os principais cargos da Mesa Diretora representado pelo PMDB em todos os biênios da legislatura (SANTOS, 2019, p. 70).

Aqui, a ressalva que se faz é quanto a força que o presidente da Mesa possui em mudar os rumos dos trabalhos da ALEMA, pois, embora os partidos tenham permanecido os mesmos (no âmbito da estrutura da Mesa Diretora logo após mudanças na base governista, não existindo, portanto, alinhamento partidário nas duas esferas, pois a maioria ainda fazia parte da base governista de Jackson Lago), o novo Governador, ainda assim, pôde aprovar a sua agenda no

⁶³ Importante destacar que Jackson Lago foi o maior quadro político do PDT maranhense, sendo fundador, junto a Leonel Brizola, do diretório nacional do partido. Também foi três vezes prefeito da cidade de São Luís, deputado estadual e o único político de oposição até 2014 a conseguir vencer a oligarquia Sarneísta nas urnas. Entretanto, após a sua vitória em 2006, a segunda colocada na disputa pelo governo do estado recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE com o pedido de cassação do mandato e direitos políticos do Governador eleito, sob acusações de abuso de poder político e compra de voto. Em 2009, o TSE julga a denúncia ratificando o parecer emitido pela desembargadora estadual, Nelma Sarney, em 2007, no qual sentenciou o pedetista à perda do mandato e de direitos políticos por oito anos e a ordenação de Roseana Sarney, segundo colocada no pleito, como Governadora do Estado (FORTES, 2019).

âmbito do parlamento, bastando para isso que contasse com o alinhamento do presidente da Mesa à sua agenda. Assim, quando o Governador e o presidente da Assembleia se alinham politicamente, o Governador tem grande probabilidade de alcançar decisões legislativas favoráveis aos seus propósitos/projetos.

Outra instância de destaque na definição do processo legislativo e atuação dos partidos políticos é a CCJ. Sendo considerada a mais importante dentre as 12 comissões atualmente existentes, possui poder absoluto sobre a decisão de todas as proposições legislativas – com exceção dos PLs que versam sobre Lei Orçamentária, cuja redação final compete à COF⁶⁴, como destacou-se na seção anterior.

De acordo com o RI, a CCJ sempre se pronunciará preliminarmente quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade de todas as proposições. Assim, ao emitir seu parecer, concluirá ou pela aprovação ou pela rejeição da matéria. Caso seja rejeitada, a matéria é arquivada sem nem mesmo receber os pareceres – de caráter opinativo – das comissões competentes no assunto. Diferentemente do âmbito federal – onde após as proposições serem apresentadas à Mesa Diretora são despachadas pela Secretaria-Geral para as suas respectivas comissões temáticas, que se pronunciam quanto ao seu mérito –, na ALEMA, a primeira comissão que sempre analisa a proposição após despacho da Mesa Diretora é a CCJ, não a especializada no assunto.

Grohmann (2001) também relata existir a mesma estrutura no âmbito da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, isto é, a CCJ também realiza o trabalho de depurar os projetos inconstitucionais, bem como suas emendas, antes de serem apreciados pelas Comissões de mérito. Para o autor, o trabalho da CCJ “pode ser desenvolvido segundo critérios mais severos ou mais generosos”, a depender da articulação política existente. Assim, a maior queixa por parte dos parlamentares em relação ao trabalho da CCJ “é que o volume de projetos apreciados é ‘afunilado’ na comissão, impedindo sua apreciação dentro dos prazos estabelecidos ou simplesmente passando-os para Plenário sem parecer de constitucionalidade” (GROHMANN, 2001, p. 138).

De outro modo, na ALEMA, apesar do RI não citar explicitamente o poder terminativo de tal Comissão, há indícios, no artigo 182, de uma possível centralização decisória nas mãos dos atores políticos que a compõem. Isto porque, na Câmara dos Deputados, se a Comissão de

⁶⁴ Embora tal comissão não seja tão importante quanto a CCJ (ou mesmo tão importante quanto à CFT da Câmara dos Deputados), ela desempenha papel de destaque na definição dos projetos ligados a programas educacionais que necessitem de aprovação de orçamento para o seu financiamento, uma vez que tais projetos, quando submetidos na Mesa Diretora – pelo Governador ou parlamentares – necessariamente serão distribuídos a essa Comissão da ALEMA.

Finanças e Tributação (CFT) ou Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciarem de modo divergente aos pareceres das comissões temáticas especializadas no assunto, automaticamente a proposição é submetida à discussão e à votação do Plenário. Na ALEMA, o que fica claro é: (1) as matérias que recebem parecer contrário quanto ao mérito de todas as comissões a que forem submetidas serão tidas como rejeitadas; (2) se o parecer for contrário à CCJ, serão arquivados, sem nem mesmo ter passado pelo Plenário; (3) o projeto só é votado em Plenário caso o Autor requeira por escrito à Mesa no prazo de três sessões ordinárias; e (4) para a proposição retornar à tramitação normal, o parecer deve ser rejeitado pela maioria absoluta da ALEMA.

Também, existe a possibilidade de a CCJ concluir parecer de modo terminativo para as proposições de ‘utilidade pública’, ou seja, não só rejeitá-las, como também aprová-las sem passar pelo Plenário. De acordo com o artigo 30, I, n, do RI, a CCJ pode “discutir e votar projetos de lei que disponham sobre utilidade pública, conforme determina o artigo 32, § 2º, I da Constituição Estadual” (p. 12), semelhante ao que é posto no artigo 27, II, que descreve a competência de todas as comissões permanentes para discutir e votar PLs quando dispensada a competência do Plenário (ALEMA/RI, 2019).

Analisando as proposições sobre educação, o primeiro artigo de fato se confirma, contudo, o segundo não, como demonstra a Tabela 2. Na quase totalidade dos pareceres dados pela Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia (CEC) os relatores seguem o parecer da CCJ. Mesmo os poucos pareceres que são contrários sequer interferem na continuidade ou não do processo, pois a única comissão que conclui de modo terminativo os seus pareceres é a CCJ, e isto em matérias de utilidade pública.

Tabela 2 – Frequência dos pareceres da Comissão de Educação divergentes da CCJ – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA / AUTOR / INSTÂNCIA		CCJ			CEC		NI
		APROVADO	REJEITADO	NI*	CONVERGE CCJ	DIVERGE CCJ	
15ª (2003-2006)	Legislativo	70	27	3	14	2	84
	Executivo	30	2	7	6	1	32
16ª (2007-2010)	Legislativo	79	40	16	11	2	121
	Executivo	10	1	1	0	0	12
17ª (2011-2014)	Legislativo	59	20	1	19	1	60
	Executivo	18	0	1	3	0	16
18ª (2015-2018)	Legislativo	39	18	6	12	1	50
	Executivo	33	0	0	8	0	25

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

*Não Informado.

Santos (2019) afirma que as atividades das Comissões na ALEMA seguem uma divisão de competências que se separa entre o exame de mérito e o exame de constitucionalidade. Enquanto a CCJ analisa a constitucionalidade das peças legislativas, as demais comissões têm função específica de avaliar o conteúdo, perfil, relevância política e econômica da matéria. Ou seja, as comissões de mérito são encarregadas de analisar os impactos dos projetos na esfera da política. Para ele, tais comissões são instâncias decisórias que, além de emitir pareceres individuais e conjuntos sobre o mérito das matérias, também possuem poder terminativo.

Contudo, tomando a questão para além das regras formais, percebe-se que, em termos propositivos, as demais Comissões permanentes funcionam apenas como acessórias do processo legislativo⁶⁵, não detendo nenhuma capacidade decisória quanto aos rumos dos projetos que chegam à Mesa Diretora, tanto pelos Deputados, quanto por atores externos à Casa.

Mesmo o artigo 27 descrevendo a possibilidade de todas as comissões permanentes terem competência para discutir e votar os projetos de lei, dispensando a competência do Plenário, realisticamente, as suas atribuições são – à exceção da CCJ –, predominantemente, voltadas para a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil ou, ainda, funcionar como uma espécie de ouvidoria no recebimento de reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos das autoridades públicas⁶⁶.

⁶⁵ Sobre isso, Rocha e Costa (2012) analisando o papel da ALMG também consideram que “as comissões parlamentares são instâncias secundárias no processo legislativo e não exercem, nos legislativos estaduais, as funções importantes de suas congêneres norte-americanas.

⁶⁶ Situação semelhante é relato por Rocha (2012) quanto às comissões permanentes das assembleias de Minas Gerais e Bahia.

Tal percepção converge com as evidências empíricas encontradas por Borges (2018), que declara haver uma subvalorização dessas Comissões, que na maior parte do tempo funcionam de maneira precária, pois as suas próprias reuniões não possuem dias e horas pré-definidos. Com isso, tais Comissões são – rara exceção – valorizadas apenas para a organização de Audiências Públicas, nas quais alcançam efetivo papel de representação e qualificação técnica.

Além disso, percebe-se, pelo trâmite dos projetos que, são poucas as vezes que tais Comissões elaboram parecer em virtude de matéria específica. No caso das proposições em educação, em sua grande maioria, possuem parecer apenas da CCJ, esvaziando-se as competências da CEC⁶⁷. Ou ainda, quando há matérias que transitam em outros temas, além da educação, normalmente a Comissão em Educação não a analisa. A Tabela 3 mostra que do total de 465 projetos analisados pela CCJ, apenas 96 passaram pela CEC.

Destaca-se, sobretudo, que o presidente da Mesa Diretora define por quais Comissões uma matéria irá transitar ou não. Assim, o que se observa na prática é que, normalmente, ele escolhe apenas a CCJ, definindo em que momento esta irá analisar, sozinha ou não, determinada proposição.

Dentre as competências adstritas à CEC, no artigo 30, inciso IV, do RI, fica claro que todos os assuntos atinentes à educação, de modo geral, como política e sistemas educacionais, direito à educação e projetos que versem sobre financiamento da educação devem ser submetidos à sua apreciação. Além disso, incluem-se ainda os temas ligados ao desenvolvimento científico e tecnológico do Estado, quando envolver política estadual de ciência e tecnologia que vise organizar institucionalmente o setor. Contudo, mesmo a CEC detendo capacidade técnico-legislativa ou especializada no assunto para julgar os projetos referentes à educação, há pouca autonomia institucional e política por parte dos atores que a compõem, tendo em vista que a CCJ faz o exame preliminar de todas as matérias antes mesmo das especializadas no assunto.

⁶⁷ De acordo com os estudos de Figueiredo e Limongi (2001, p. 56), para que se tenha uma organização descentralizada de poder, no âmbito do Legislativo, pressupõe-se o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes em dois sentidos: primeiro, de forma que estas possam ser o *locus* de decisões especializadas de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo; segundo, que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas que vão ser objeto de apreciação em plenário. Esses dois aspectos se interligam na medida em que o esvaziamento das comissões enquanto rota obrigatória de passagem das proposições legislativas diminui os incentivos para uma participação mais efetiva nas comissões, o que reforçaria seu papel de instância especializada de apreciação legislativa.

Tabela 3 – Frequência dos pareceres dados pelas comissões especializadas – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA / COMISSÕES	PODERES	CFT	CEC	CCJ	COF	CAP	CS	CMA	CRT	COS	COMISSÃO ESPECIAL	TOTAL
15ª (2003-2006)	Legislativo	1	18	97	0	0	1	0	1	1	0	100
	Executivo	1	17	35	18	0	0	0	16	0	3	39
16ª (2007-2010)	Legislativo	0	19	134	1	2	0	0	2	0	0	135
	Executivo	0	1	7	2	0	0	0	2	0	4	12
17ª (2011-2014)	Legislativo	0	18	80	2	3	0	0	0	2	0	80
	Executivo	0	4	18	2	2	0	0	0	0	1	19
18ª (2015-2018)	Legislativo	0	13	63	0	0	1	0	0	1	0	63
	Executivo	0	6	31	6	6	0	1	0	0	1	33
Total	Geral	2	96	465	31	13	2	1	20	3	8	481

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

O que se infere desse cenário é que, em termos analíticos e de compreensão do papel da ALEMA na formulação de políticas educacionais, identificar a composição – *expertise*, ideológica e de méritos frente ao Executivo – dos atores que integram a CEC pouco revelaria quanto aos interesses existentes nos resultados finais das proposições, pois o processo decisório é definido antes na CCJ e, mesmo quando chegam nas Comissões especializadas não há muita discordância entre os pareceres emitidos.

Em contrapartida, a composição da CCJ – e sem dúvida da Mesa Diretora – pode significar muito na aprovação ou rejeição de determinadas matérias, uma vez que, detendo importantes prerrogativas funcionais, com centralidade decisória, ainda conta com a indicação dos líderes partidários para sua composição. Tal fato sinaliza para a exigência de uma maior articulação política entre os líderes partidários e a Mesa Diretora na indicação dos parlamentares para fazer parte dessa Comissão. Garantindo-se, em sua maioria, parlamentares da base do governo, é provável que a aprovação da agenda do Governador nos diversos assuntos seja menos impositiva e mais conciliadora.

Outra instância de destaque no processo decisório da ALEMA é o Plenário. Na Figura 6, apresentada anteriormente, é possível perceber a centralidade que tal instância possui para a atuação dos Parlamentares e demais atores do Estado.

O Plenário⁶⁸ é órgão máximo de deliberação do Legislativo, ou seja, local onde os parlamentares realizam as sessões legislativas e definem o destino das questões mais discutidas dentro da ALEMA. Pode-se dizer que, nesse espaço, os parlamentares desempenham duas atividades principais: a de discutir e a de votar de maneira definitiva os projetos apresentados ao Parlamento. Todos os projetos – exceto os de utilidade pública – que são iniciados na Mesa Diretora da Casa, necessariamente, são votados em Plenário. E, mesmo com relação aos projetos que são rejeitados e arquivados definitivamente pela CCJ, um grupo de pelo menos quatorze deputados pode requerer ao presidente para que os mesmos sejam discutidos e votados em Plenário.

Assim, as votações no Plenário são o ponto final, a parte mais visível do trabalho da ALEMA. É onde – quase – tudo se resolve. Isso porque, após os projetos passarem pela Mesa e receberem parecer favorável na CCJ, é no Plenário que se sucederá a influência por parte dos demais parlamentares que não integram diretamente nenhuma destas instâncias. Dentre os atores políticos com possíveis poderes de influência nessa arena decisória destacam-se os

⁶⁸ Glossário de termos legislativos do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/plenario>. Acesso em 28/02/2021.

Líderes das Bancadas ou Blocos Parlamentares. Estes, quando articulados com a Mesa Diretora e a CCJ, representam papel de destaque no Plenário da ALEMA. O líder funciona como o porta-voz de uma representação partidária ou Bloco, sendo o elo institucionalmente autorizado para negociar, em muitos momentos, com os demais órgãos da Assembleia e atores externos a ela.

Mas, em termos regimentais, o que está descrito de possibilidades para esses atores? Dessas três arenas decisórias, qual a que o líder tem mais influência, realisticamente?

De acordo com o artigo 87, do RI da ALEMA, “os Deputados são agrupados por representações partidárias ou Blocos Parlamentares⁶⁹, cabendo-lhes escolher o Líder, quando a representação for igual ou superior a um décimo da composição da Assembleia” (ALEMA/RI, 2019, p. 45), ou seja, cada partido ou Bloco Parlamentar com número igual ou superior a quatro deputados tem direito a um Líder. Este, por sua vez, poderá indicar Vice-líderes na proporção de um por cinco deputados (para substituí-los nas faltas ou impedimentos), os quais exercerão a função de porta-voz das representações coligadas, sem prejuízo das funções específicas dos respectivos líderes partidários. De outro modo, caso tenha Partido com Bancada inferior a quatro deputados, o Partido poderá indicar um dos seus integrantes para expressar a posição dos demais quando da votação de proposição.

Ainda segundo o RI, o chefe do Executivo tem a possibilidade de indicar um líder e três vice-líderes para a Liderança do Governo (art. 89, RI), que contarão com suporte da Consultoria Legislativa e assessoramento do quadro de pessoal comissionado da ALEMA, na proporção de seis assessores, a cada quatorze deputados; de oito assessores, a cada vinte e oito deputados, ou de dez assessores, acima de 28 deputados (art. 87, §6º, RI). Isso demonstra a possibilidade de acordos mais fáceis entre Legislativo e Executivo, tendo em vista as articulações possíveis que podem existir entre o Líder do governo e as instâncias decisórias da ALEMA.

Quanto às prerrogativas dos Líderes, o artigo 88, do RI, destaca o seguinte:

- I – fazer uso da palavra, em caráter excepcional, salvo durante o pequeno expediente e a Ordem do Dia, pelo prazo nunca superior a cinco minutos, para tratar de assunto relevante do Partido ou Bloco Parlamentar; (Redação dada pela Resolução Legislativa n. 760/2015)
- II - inscrever membros da Bancada para o horário destinado aos Partidos ou Blocos Parlamentares, no Grande Expediente;
- III - participar dos trabalhos de qualquer Comissão, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta;
- IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar a sua Bancada por tempo não superior a cinco minutos;

⁶⁹ A representação partidária, também chamada de Bancada, é constituída especificamente por deputados eleitos pelo mesmo partido político em uma legislatura. Diferente do Bloco Parlamentar que é composto de mais de um tipo de partido. Entretanto, não se confundem com as bancadas temáticas, apontadas na CF de 1988, que são pluripartidárias.

V - registrar os candidatos dos Partidos ou Blocos Parlamentares para concorrer aos cargos da Mesa;
VI - indicar à Mesa os membros da Bancada ou Bloco Parlamentar para compor as Comissões.

Vê-se que a atuação dos Líderes no interior da ALEMA, além de orientar a bancada nas votações em Plenário, está fundamentada, essencialmente, na indicação de parlamentares para posições estratégicas – como Mesa Diretora e presidência das comissões – cujas as preferências sejam representativas do Partido ou Bloco Parlamentar que integram. Ou também, a fazer uso da palavra nas sessões ordinárias – podendo indicar, inclusive, membros do seu partido ou Bloco Parlamentar⁷⁰ – para tratar de assuntos relevantes na tribuna. Além disso, o Líder tem a possibilidade de emendar projetos (art. 167; art. 223, parágrafo único, RI) e requerer o adiamento de discussão de proposições que estejam tramitando nesse tipo de regime (art. 191, §4º, RI).

A importância do Líder, diferentemente das Assembleias Legislativas⁷¹ do Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, se dá somente quanto às suas atribuições regimentais, pois a ALEMA, como destacado na primeira seção deste Capítulo, não possui em sua estrutura o Colégio de Líderes.

Dessa forma, em se tratando de arena decisória que se pode ter a interferência de determinados atores-chave no processo de aprovação de políticas públicas, como ocorre na Mesa e nos pareceres de caráter conclusivo da CCJ, a concentração de poder nos Líderes não se apresenta tão forte. Por exemplo, os Líderes da ALEMA não possuem prerrogativas regimentais para influenciar o regime de tramitação de uma matéria para que a sua apreciação seja mais célere⁷², tal como ocorre com as de regime de urgência, retirando-as da respectiva Comissão e incluindo-as na ordem do dia para apreciação do Plenário.

Além do que, de modo diverso à Câmara dos Deputados, na qual o RI favorece os líderes partidários cuja assinatura em questões procedimentais tem o peso proporcional à sua bancada – líderes são tomados como agentes perfeitos das bancadas que representam, minimizando os custos da ação coletiva dos partidos (LIMONGI, 2006) –, na ALEMA, tais prerrogativas não estão ligadas ao tamanho dos partidos ou Blocos Parlamentares, pois o valor da assinatura deles não possui correspondência direta com o número de parlamentares.

⁷⁰ As inscrições dos oradores do Grande Expediente serão feitas, dentre outras maneiras, por indicação dos respectivos Líderes, tendo cada partido o tempo mínimo de cinco minutos (RI/ALEMA, 2019 – art. 116, § 2º, II).

⁷¹ A importância das lideranças nessas Casas Legislativas se dá em dois planos. O primeiro no Colégio de Líderes, que junto com a Mesa estabelece a ordem do dia. O segundo quanto às atribuições regimentais descritas para os Líderes, que se dá por meio dos partidos, Bancadas ou Blocos Parlamentares.

⁷² De acordo com o art. 113, §4º, do RI, uma proposição só poderá tramitar em regime de prioridade e incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte se: 1) pelo menos um terço dos Deputados requeira, (ou seja, quatorze parlamentares); e 2) a proposição já tenha parecer de todas as Comissões Permanentes.

Isso colabora para que as funções desempenhadas pelos Líderes sejam mais significativas, na maioria das vezes, nas atividades desenvolvidas no âmbito do Plenário, quanto a emendar projetos e fazer uso da palavra com seus liderados por um tempo maior, sem interferir diretamente no processo decisório, como ocorre por exemplo, na CCJ. Santos (2019), analisando a interferência que esses Líderes poderiam possuir na definição do processo decisório da ALEMA, constata que dos PLs que tramitaram de 2003-2011, propostos individualmente pelos parlamentares, pouco foram influenciados pelos Líderes quanto aos seus resultados finais. Além disso, nas decisões tomadas nos pareceres das Comissões especializadas e na CCJ foram os próprios membros dessas comissões, especialmente o presidente e relator, que decidiram a redação final desses projetos, não havendo interferência externa.

Isso parece ocorrer porque, embora os Líderes possuam a capacidade de indicar parlamentares para compor determinadas instâncias de poder no interior da ALEMA, a indicação desses atores não parece ser decisiva a ponto de interferir nos resultados dos processos, mas sim, na possível lealdade partidária no momento das votações em Plenário. Para Nunes (2008), a capacidade que o Líder partidário ou do Bloco tem de indicar ou retirar o parlamentar de uma determinada comissão é um dos instrumentos de poder para coibir os parlamentares – caso este se mostre muito indisciplinado – para votar junto com a bancada ou bloco no Plenário. Ou seja, a arena parlamentar de destaque para a atuação desse atores se dá de modo predominante no Plenário.

Assim, ao mesmo tempo em que o Líder tem papel central na dinâmica do parlamento maranhense (BORGES, 2018), pois possui destaque regimental para votações e indicações em Plenário, a sua atuação não revela uma posição privilegiada para determinar a definição da agenda propositiva e a direção dos trabalhos legislativos, uma vez que os acordos firmados entre parlamentares e o Governo não acontecem somente em Plenário, mas, sobretudo, na Mesa Diretora e CCJ.

Nesse contexto, é possível perceber que todas as demandas no interior da ALEMA são controladas pelos integrantes da Mesa, havendo um controle maior por parte do parlamentar que ocupa a sua presidência. Depois deste, o presidente da CCJ ocupa o segundo lugar de maior força, uma vez que possui poder para aprovar ou rejeitar qualquer matéria sem que esta passe pela Comissão de mérito, como também votar, por meio de parecer conclusivo, matérias de caráter paroquial, ou seja, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de que sejam discutidas e votadas em Plenário.

Já os líderes partidários não possuem tanta força quanto ao que é definido na Câmara Federal ou mesmo em algumas Assembleias Legislativas⁷³. O papel dos líderes partidários ou Blocos Parlamentares na ALEMA não é decisivo na definição da tramitação das proposições ou mesmo no processo legislativo como um todo⁷⁴, uma vez que a sua atuação se intensifica somente no Plenário.

Assim, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados – na qual o processo decisório é decidido pela Mesa Diretora e o Colégio de Líderes, que acabam por esvaziar o papel das Comissões, pois repassam direto para votação em Plenário matérias sem pareceres técnicos e de constitucionalidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2003) –, na ALEMA, essa centralização se dá na Mesa Diretora e CCJ, uma vez que o volume de projetos submetidos no parlamento primeiro é apreciado e discutido na Mesa – instância em que o presidente decide o destino e por quais comissões irá transitar – e depois ‘afunilado’ na CCJ, por meio da relatoria e presidência com parecer de aprovação ou rejeição. Em vista disto, reduz-se a atuação dos parlamentares no processo decisório, pois a participação deles fica restrita à fase final, quando a proposição é submetida à votação em Plenário.

3.4 Indicações finais: o campo institucional e a limitada capacidade legislativa da ALEMA para as políticas públicas de educação

Levando em conta as premissas da teoria do neoinstitucionalismo, a organização institucional da ALEMA, apreendida neste capítulo, demonstra como as regras do jogo moldam as ações e decisões de parlamentares e Governadores no processo de tomada de decisão para a formulação de políticas públicas. Ao observar a estrutura do processo decisório, determinado para a tramitação dos PLs, PECs e MPs, no processo legislativo, é possível perceber uma redefinição de comportamento entre os atores políticos, tomadores de decisão, para tornar o curso de certas proposições mais fáceis a depender da instância responsável por sua deliberação.

Mais precisamente, vê-se que a estrutura institucional da ALEMA afeta diretamente os resultados das espécies normativas que são iniciadas na Mesa Diretora (MARCH; OLSEN, 2008), revelando que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante para

⁷³ Ver Nunes (2011; 2008), Silame (2009), Siqueira (2009), Oliveira (2008), Santos (2001), Grohmann (2001) e Abrucio, Teixeira e Costa (2001).

⁷⁴ Algo semelhante é relatado por Domingues (2001) e Moraes (2001) quanto às Assembleias Legislativas do Espírito Santo (ALES) e Ceará (ALCE). Além disso, o Colégio de Líderes, apesar de formalmente estabelecido no RI, não conta com atribuições relevantes para o processo legislativo das Assembleias.

influenciar o resultado das políticas públicas, como também as regras formais e informais que regem as instituições (SOUZA, 2006).

De outro modo, o sistema de comissões que subdivide as funções desempenhadas em diversas áreas na ALEMA é inoperante e fortalece o argumento quanto à centralização decisória que ocorre no seu interior. Como viu-se, a ALEMA tem 12 comissões. Na divisão interna dos trabalhos, a regra deveria ser cada Comissão ter jurisdição sobre uma área política específica, com espaço decisório exaustivo na apreciação das matérias de sua competência. Contudo, o que ficou evidente por meio dos pareceres dados em educação durante as quatro legislaturas aqui estudadas é que a CCJ detém predominância na avaliação, deliberação e decisão final de grande parte das proposições iniciadas na Mesa Diretora (a despeito de não começar por ela o projeto legislativo).

Ficou demonstrado que as regras institucionais da ALEMA impõem a força e os limites dos atores políticos para a formulação das políticas em educação, pois além de definirem os recursos de poder e as competências de cada ator, também estabelecem a sequência de tramitação dos procedimentos legislativos disponíveis e das condições para que uma matéria seja aprovada ou não nas diversas instâncias. Percebe-se que o arranjo tem a intenção de fazer com que os comportamentos sejam mais previsíveis na tramitação dos projetos, tornando os resultados legislativos menos instáveis.

Semelhantemente ao que ocorre na Câmara dos Deputados – onde a organização dos trabalhos se dá de modo centralizado na Mesa e no colégio de Líderes, resultando no esvaziamento das comissões e atropelo da rotina do processo legislativo, considerando que grande parte das matérias é levada diretamente a Plenário (FIGUEIREDO, LIMONGI, 1995) –, na ALEMA, a centralidade dos trabalhos definidos na Mesa Diretora e na CCJ esvazia também as demais comissões, fazendo com que seu papel seja irrelevante e de baixíssimo impacto no processo decisório, o que desestimula os parlamentares a investirem seu tempo nas temáticas específicas, ocasionando a não qualificação desses atores.

Destacou-se, assim, a existência de uma lógica por trás desta opção institucional. Em se tratando do modelo adotado no país, em que se tem um Poder Executivo dotado de fortes poderes constitucionais, mas fracos poderes partidários, a saída para a garantia de estabilidade e governabilidade é se ter um Legislativo organizado que afiance a lealdade partidária. E a forma de efetivar isso é centralizando as atividades no âmbito do parlamento.

Tratando-se de um modelo em que efetivamente o chefe do Executivo possui poderes imperiais – com capacidade de dominar a agenda política, baixar atos normativos independentemente de autorização legislativa (no caso das MPs), vetar e até mesmo tirar temas

da pauta – e meios para induzir os deputados à cooperarem na aprovação da sua agenda (por meio de cargos e funções), o resultado esperado é um Legislativo pouco promissor para processar e aprovar os seus próprios projetos, não encontrando, sobretudo, um arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas.

De modo preciso, esse panorama institucional aponta para um Legislativo voltado para ratificar a atividade do Executivo, embora possua sua importância na formulação das políticas educacionais, sendo influenciado diretamente pelo modo como se estrutura o arranjo institucional.

Portanto, com o federalismo brasileiro reproduzindo a organização político-administrativa da União nos estados, pode-se afirmar que a relação Executivo-Legislativo no estado do Maranhão segue as mesmas características existentes no âmbito federal, cujo o controle do Governador sobre o processo decisório na ALEMA ocorre em decorrência da combinação da organização interna do Legislativo e os poderes constitucionais do Executivo.

Nesse sentido, o modelo que rege tais relações se enquadra perfeitamente no apontado como hiperpresidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados no chefe do Poder Executivo (podendo tratar das matérias mais relevantes, como as que dizem respeito à organização administrativa, como também definir prioridades orçamentárias e alocar recursos), que flexibiliza as funções típicas – mas não exclusivas – do Legislativo em detrimento do poder de agenda garantido institucionalmente ao Governador de Estado.

4 O PARLAMENTO MARANHENSE E AS PROPOSIÇÕES EM EDUCAÇÃO

Os parlamentares brasileiros não são controlados por seus partidos e podem, assim, dar vazão a comportamentos guiados pura e tão-somente por interesses individuais.

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi

4.1 Apresentação

Viu-se que o caráter centralizador da organização dos trabalhos legislativos, detalhados no capítulo anterior, favorece determinados atores na submissão e aprovação dos seus projetos. Em vista disso, este capítulo procura encaminhar duas questões:

- a) A organização dos partidos políticos, e as suas variações por legislatura, garantem que deputados desenvolvam suas atribuições de modo fácil, operacional e dinâmico?
- b) Qual a relação dessa composição com o fluxo legislativo das proposições em educação tendo em vista o conteúdo, a sua posição frente ao Poder Executivo e a orientação político-ideológica dos partidos políticos?

O RI da ALEMA, no artigo 87, disciplina que os deputados eleitos poderão se agrupar em representações partidárias ou Blocos Parlamentares. A intenção é organizar e facilitar as articulações que serão desenvolvidas por um corpo legislativo composto de 42 representantes, de mais de trinta partidos diferentes. Tal fragmentação exige uma coordenação. Os blocos e bancadas partidárias constituídos facilitam as possíveis influências nas votações em Plenário e, sobretudo, nas negociações em torno da composição da mesa diretora e das comissões permanentes da Casa.

Precisamente, os Blocos Parlamentares são como arranjos institucionais que, concentrando poderes de destaque, são decisivos na concretização dos *outputs* políticos, pois podem determinar o fluxo dos trabalhos legislativos. As regras do jogo são coordenadas e operacionalizadas a partir dos interesses que estão envolvidos, ou seja, a depender do bloco ou bancada partidária participando ou mesmo da relação desenvolvida destes com o poder Executivo, os métodos utilizados podem ser diferentes.

Soma-se a isso a própria configuração desses partidos ante às principais instâncias decisórias da ALEMA. Sabe-se, a partir da literatura especializada (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; MORARES, 2001; ABRUCIO, 1998), que a presença de determinados partidos políticos na presidência dessas instâncias, ou melhor, aliados do Poder Executivo, antecipam

quais resultados legislativos farão parte da agenda política, como também quais temas serão privilegiados.

Nesse ponto, compreender a organização dos partidos no interior da ALEMA traduz-se em identificar se o cenário que permeia as relações no parlamento maranhense é fisiologicamente estabelecido por meio de padrões construídos, com bancadas majoritárias e consensuais, que garantam estabilidade e certeza aos *outputs* (COUTO, 1998) da agenda dos próprios parlamentares ou se há instabilidade e incerteza quanto a tais resultados.

Para a educação, o resultado desse cenário se refletirá no estabelecimento das potencialidades e dos limites que os parlamentares possuirão na produção dessas políticas. Afinal, a (re)configuração dos partidos no interior da ALEMA (em torno de Bancadas ou Blocos Parlamentares) garante maior união dos seus membros na promoção de uma agenda política que busque organizar qualitativamente a educação no Estado ou há uma total desarticulação partidária, de maneira que deputados de todos os partidos sofrem derrotas significativas em todos os temas educacionais que eles mesmos submetem?

Para essa compreensão, adotar-se-á três níveis de análise. Uma que verifique a relação existente entre o tamanho das bancadas partidárias e a proposição e aprovação das matérias em educação. Outra que analise o conteúdo que é proposto e aprovado pelos partidos políticos. Assim, neste ponto, pretende-se apontar qual a agenda legislativa operacionalizada pelos deputados, os temas que eles mais submetem e também os que possuem maior taxa de rejeição. E, por fim, uma última etapa que irá verificar quais são as ideias predominantes nas 379 proposições submetidas pelos partidos, levando-se em consideração o *continuum* esquerda-centro-direita.

Em relação à orientação político-ideológica dos partidos políticos, vê-se que há, na literatura, uma ampla discussão quanto à pertinência desse instrumento de análise. Dentre as alegações desfavoráveis para o seu uso, a principal é quanto à ideia “de que a divisão esquerda *versus* direita teria sido superada no campo político e que os partidos, no caso brasileiro, seriam indiferenciados ideologicamente”, em virtude das coligações que seriam ideologicamente incoerentes e da intensa migração de parlamentares entre diferentes partidos durante a legislatura (SANTOS, 2013, p. 112).

De fato, isso se confirma no âmbito da ALEMA, contudo, é preciso considerar que há um certo número de estudos (SCHEEFFER, 2016; CARREIRÃO, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995; MARTINS, 2011, BADILLO; RAMÍREZ, 2011; SANTOS, 2013; TAROUCO; MADEIRA, 2013; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; RODRIGUES, 2009; GOUVEIA, 2009; GRACINDO, 1994) que tem mostrado o rendimento deste referencial para

a análise de vários aspectos do processo político brasileiro. Ao analisar a classificação posta nesses trabalhos, pode-se afirmar que não há muitas discordâncias quanto à localização dos partidos no *continuum* esquerda-centro-direita. Frente a isso, a classificação aqui utilizada, segue a de alguns destes trabalhos.

4.2 A organização dos partidos no interior da ALEMA

A Tabela 4 detalha a variação na ALEMA do número de deputados por partido, segundo sua posição no espectro político, no início e final de quatro legislaturas. No período, 33 partidos⁷⁵ disputaram as 42 cadeiras da ALEMA, apontando para o desenvolvimento de um sistema partidário altamente fragmentado, consequência, como bem destaca Domingues (2001), das características do sistema federativo e da legislação eleitoral adotados no Brasil que, para Borges (2012), são permissivos “em relação às exigências para a criação de partidos, e para a permanência em algum deles”.

Tabela 4 - Distribuição dos assentos parlamentares na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

PARTIDOS / LEG.	15ª		16ª		17ª		18ª		TOTAL	
	2003	2006	2007	2010	2011	2014	2015	2018	INÍCIO	FINAL
Centro										
PMDB/MDB	3	3	4	8	6	6	4	2	17	19
PSDB	3	9	9	2	3	2	2	2	17	15
Esquerda										
PDT	5	13	6	5	4	2	3	6	18	26
PPS	1	1	1	1	1	1	1		4	3
PT	2	1	2	2	3	2	2	1	9	6
PSB	1	2	5	3	3	3	1	2	10	10
PV		1	2	5	5	5	4	3	9	14
PHS				1	1	1	1		2	2
PCdoB				1	1	3	3	7	4	11
PMN					2	2	1	1	3	3
Direita										
PFL / DEM	14	5	6	6	4	1	2	5	26	17
PSC	1		1	1	1	2	2	1	5	4
PRTB	1		1			2	1		3	2
PP		1	2	3	2		1	1	7	5
PSL			1	1	1	2	2		4	3
PTdoB		1	1		1		1		2	1
PR/PL	1	2			2	2	2	3	4	7
PMR/PRB				1	1	1	3	1	4	3
PTC			1	1			1	1	2	2
PSD	6					1		1	6	2
PEN						2	1	1	1	3
PSDC							1		1	0

⁷⁵ O Detalhamento dos partidos e coligações que concorreram nas eleições para a ALEMA em 2002, 2006, 2010 e 2014, encontra-se no *Apêndice B*.

PARTIDOS / LEG.	15 ^a		16 ^a		17 ^a		18 ^a		TOTAL	
	2003	2006	2007	2010	2011	2014	2015	2018	INÍCIO	FINAL
PTN						1	2		2	1
SD							1	1	1	1
PTB	2	3		1	1	1			3	5
PGT	1								1	0
PPB	1								1	0
PRP								2		2
PMB								1		1
TP = 27	42	42	42	42	42	42	42	42	168	168

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados do TRE/MA e Diários Oficiais da ALEMA.

Legenda: LEG = Legislatura; TP = Total de Partidos que disputaram algum pleito eleitoral no período analisado.

Dos 33 partidos que participaram dos quatro pleitos aqui analisados, 27 ocuparam assentos no parlamento maranhense, sendo que nos anos de 2003 e 2007 ambos aparecem com 14 partidos; 2011, com 18; e, 2015, que apresenta a maior quantidade, com 23 partidos. Estes dois últimos pleitos (2011 e 2015), em decorrência da alta fragmentação partidária, evidenciam um parlamento dividido em pequenas bancadas, quase todas do mesmo tamanho.

Além disso, é possível perceber que, na disputa por assentos na ALEMA, um grupo de oito partidos se mantém estável, ou seja, o PMDB, PDT, PSDB, PPS, PFL/DEM, PSB, PSC e PT são os partidos mais exitosos nas disputas eleitorais. De outro modo, não é possível falar em estabilidade institucional quanto à quantidade de representantes eleitos por legenda em cada pleito, tendo em vista a significativa variação em todo o período.

Do ponto de vista organizacional, nota-se que os maiores partidos⁷⁶ (MDB, PDT, DEM, PP, PSDB e PT) conseguem manter por todo o período um número significativo de deputados – quando se compara com a quantidade de representantes dos demais partidos eleitos. Apenas o PP não sobreviveu a todos os pleitos, apresentando algum decréscimo no período total, com maior queda no ano de 2015. Já o PV, com expressivo aumento no seu tamanho a partir de 2007, conquista 11 assentos, equiparando-se a grandes partidos como o PT, que garantiu a mesma quantidade de representantes no período.

Ainda, a dinâmica da composição partidária das bancadas no início das quatro legislaturas aponta para o crescimento dos partidos pequenos (com menos de 100 mil filiados) em detrimento dos partidos maiores, em sua maioria localizados à direita do espectro político. Veja, enquanto o PV, PSL, PTdoB e PHS crescem a cada pleito, o PFL reduz seus representantes e o PSD e PPB sobrevivem apenas ao primeiro ano. De modo diverso, destacam-se o PEN, PSDC, PTN e SD que lograram vaga apenas na última legislatura. Ressalta-se que,

⁷⁶ No Apêndice A são agrupados os partidos em centro, esquerda e direita de acordo com a quantidade de filiados por pleito.

à exceção do PTN, os demais partidos são novos⁷⁷, com pouca coesão programática e, sobretudo, expressão nacional.

Comparando a quantidade dos partidos que iniciaram o pleito em cada legislatura com o final é possível perceber a redução ou crescimento de alguns partidos em detrimento de outros no período. O PDT cresce de 18 para 26 representantes; o PCdoB sai de 4 para 11; o PV de 9 para 14. Já o PFL que somava 26 no início de cada legislatura, finaliza com apenas 17 representantes.

Sobre a distribuição geral dos partidos no *continuum* direita-centro-esquerda, a Tabela 5 sugere a existência de três blocos ideológicos: direita, representada por 19 partidos; centro, por dois partidos; e, a esquerda, composta por oito partidos. Observa-se um crescimento constante na quantidade de partidos eleitos a cada novo ano eletivo do bloco da esquerda, saindo de apenas quatro, em 2003, para oito partidos, em 2015. O maior registro ocorre no início da 17ª legislatura, com 47% das vagas ocupadas por partidos desse bloco, conforme Tabela 5. Dentre os mais exitosos, destaca-se o PDT, em primeiro lugar, com 18 cadeiras; o PT e o PV empatados em segundo, com 11 cadeiras cada um, e em terceiro, o PSB, com 10 vagas (Tabela 4). No que se refere ao centro, o PSDB e MDB se mantêm estáveis por todo o período, conseguindo eleger ao menos seis deputados, no conjunto, por legislatura.

Tabela 5 – Distribuição dos assentos na ALEMA com base na classificação direita-centro-esquerda – 15ª a 18ª legislaturas

LEG/ ESPECTRO POLÍTICO	15ª		16ª		17ª		18ª		TOTAL ⁷⁸	
	2003	2006	2007	2010	2011	2014	2015	2018	Início	Final
Esquerda	9	18	16	18	20	19	16	20	61	75
Direita	27	12	13	14	13	15	20	18	73	59
Centro	6	12	13	10	9	8	6	4	34	34

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados do TRE/MA; TSE e Diários Oficiais da ALEMA.

Legenda: LEG. = Legislatura

A grande modificação, que salta aos olhos, é a participação do PFL/DEM, do bloco da direita. Embora seja o partido a conquistar o maior número de assentos em todo o período (26, como aponta a Tabela 4), os dados revelam um perceptível declínio da sua participação, saindo de 14 representantes em 2003 para 02 em 2015.

⁷⁷ O Apêndice C classifica os partidos por ano de criação e no *continuum* esquerda-centro-direita, de 2003 a 2018.

⁷⁸ A soma dos anos iniciais e finais da esquerda, direita e centro.

Importa destacar que o PFL, de 1990 a 2006 (liderado pela ex-governadora Roseana e aliados a ela), monopolizou o cargo de Governador do estado do Maranhão. Contudo, a vitória de Jackson Lago (PDT)⁷⁹, em 2006, e a mudança de Roseana Sarney do PFL para o MDB, ainda em 2004, apontam para esse possível enfraquecimento do partido no Estado. O PFL, durante todo o período, apresenta uma instabilidade quanto ao seu tamanho, com desfiliações a partir de 2007⁸⁰.

Ainda, a análise das Tabelas 4 e 5 releva que embora haja uma maior quantidade de partidos (66,6%) localizados a direita do espectro político, ocupando assentos na ALEMA, a quantidade de representantes eleitos pelos partidos de esquerda apresenta números superiores no início da 16ª e 17ª legislatura e no final da 15ª, 16ª e 18ª legislatura. Já o centro, no conjunto do período, apresenta estabilidade, mas oscila em todas as legislaturas, com forte declínio na 18ª.

Vê-se que os representantes dos blocos da esquerda e direita superam em muito os eleitos pelos partidos de centro. As modificações de preferências partidárias, conforme ficou evidente na Tabela 4, nem sempre se dão dentro dos blocos ideológicos, como apontam os números do início e final de cada legislatura na Tabela 5. O maior destaque ocorre no início da 15ª legislatura (2003), equivalente ao governo de Reinaldo Tavares (PFL), na qual 64% dos partidos integravam o bloco da direita. Com a mudança do Governador, em 2005, para o PSB, há um esvaziamento do PFL e PSD em direção ao PDT e PSDB (Tabela 4).

Pode-se compreender que a variação do número de assentos conquistados por cada legenda partidária, no início e no final de cada legislatura, aponta para um realinhamento das bancadas (Tabela 4). Na 15ª legislatura, 20 deputados trocaram pelo menos uma vez de legenda; na 16ª, 12 deputados; na 17ª, 9 deputados; e, na 18ª, 16 deputados. Em cada legislatura – logo, sem que tivessem ocorrido novas eleições –, percebe-se o esvaziamento de alguns partidos em proveito de outros, como também o surgimento, o desaparecimento e até mesmo a extinção definitiva de determinadas legendas.

Na Realidade, a Tabela 4 apenas expressa os partidos que concorreram nas eleições e se estiveram presentes no final de cada legislatura (como descreve o RI da ALEMA). Assim, importa pontuar que a quantidade de partidos que passou em cada legislatura é muito maior que a disposta na referida Tabela. Há partidos políticos que apenas se elegeram, mas a posse foi

⁷⁹ O PDT é um partido de destaque na política maranhense, com uma longa presença na cena política local (desde 1982), governando a capital por vários mandatos e afirmando-se como maior partido de oposição ao grupo Sarney (BORGES, 2018).

⁸⁰ Ver os dados do *Apêndice A*.

dada a outro, que estava como suplente na bancada. Este é o caso do PMN que, não logrando nenhuma cadeira nas 15ª e 16ª legislaturas, aparece nos diários oficiais da ALEMA como suplentes de deputados eleitos pelo PSB. A quantidade de deputados por partidos se altera constantemente.

Assim, a troca de partidos, percebido pela “dança das cadeiras” no interior da ALEMA, é nada mais que um “comportamento racional buscado pelos parlamentares para aumentar suas oportunidades de êxito na carreira política” (MELO, 2000, p. 30). Representa o jogo necessário para a sobrevivência política dos representantes eleitos por meio da formação de Blocos e Bancadas Partidárias de apoio ao Governo, pois, como esclarece Costa e Oliveira (1998, p. 121-122),

a instabilidade partidária não prejudica a estabilidade da base de apoio parlamentar ao governo; ao contrário, a possibilidade de poder mudar de legenda a qualquer momento, seja para conquistar novo espaço político, escapar ao domínio de um grupo qualquer ou aderir a outro com maior poder de barganha, tudo isso, poderíamos dizer sem nenhum exagero, é fundamental para a sobrevivência política dos ocupantes dos cargos legislativos.

Pode-se dizer que, nesse sentido, há uma certa racionalidade entre as preferências eleitorais no interior do parlamento maranhense, uma vez que há uma alternância na distribuição das forças partidárias em todo o período que busca se realinhar em torno de determinados interesses, seja de situação ao governo ou mesmo de oposição, para maximização dos seus ganhos (incluindo-se aí a continuidade na carreira).

Portanto, as migrações partidárias no interior da ALEMA não são observadas como inteiramente aleatórias (RODRIGUES, 2009), levando em conta as supostas articulações que ocorrem entre os partidos políticos. A Tabela 5 revela que tal fenômeno além de se apresentar de modo majoritário entre a classe política, não ocorre, predominantemente, dentro dos mesmos blocos ideológicos. A análise da 16ª legislatura, por exemplo, aponta para um esvaziamento do bloco da direita em direção aos partidos de esquerda e centro.

De outro modo, embora o arranjo institucional estimule a fidelidade partidária, com a ameaça de perda de mandato, caso haja desfiliação por parte do político – tendo em vista o modelo de coalizão que demanda disciplina partidária, a regra no âmbito da ALEMA é a infidelidade. Quanto maior o nível de infidelidade desses partidos, mais pulverizado ficam as negociações para a formação de maiorias estáveis com que governar. Isto é, a troca intensa de partidos obriga o Executivo a não apenas ter que negociar com partidos e grupos, mas, sobretudo, individualmente com os parlamentares (SOARES, 2006).

A verdade é que mesmo nesse cenário de troca intensa de bases partidárias e de instabilidade, a força do governismo sobressai. A Tabela 6 permite visualizar como se deu a distribuição dos partidos perante o Poder Executivo, por legislatura, e as mudanças que ocorreram de crescimento e redução das participações dos parlamentares nos blocos declarados governistas, de oposição e autodenominados independentes.

De modo geral, as (re)configurações dos partidos nos blocos ou instâncias de poder no interior da ALEMA ocorrem a cada dois anos, em razão da eleição dos membros da mesa diretora, bem como da presidência da Casa. Por isso a análise da Tabela 6⁸¹ traz o início e final de cada legislatura, dentro do biênio da respectiva eleição.

Tabela 6 – Distribuição dos partidos em Blocos/Bancadas partidárias de situação, oposição ou independentes na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

POSIÇÃO DOS PARTIDOS FRENTE AO EXECUTIVO							
LEG.	Biênio	Blocos de Situação	N. dep.	Blocos de Oposição	N. dep.	Blocos Ind.	N. dep.
15ª	2003-2004	PFL-PSB-PR/PL-PSDC-PRONA-PMDB	35	PT-PDT	7	-	0
		PV-PT-PP-PTB-PSC-PSDB-PPS					
	2005-2006	PSDB-PDT-PT-PPS-PSB-PR/PL-PTdoB	30	PMDB-PFL-PV-PTB-PP	12	-	0
16ª	2007-2008	PSDB-PDT-PSB-PT-PTdoB-PTC-PSC-PSL-PRTB-PMN-PPS	26	DEM-PMDB-PP-PV-PTB	16	-	0
	2009-2010	DEM-PMDB-PP-PV-PTB-PSL-PHS-PSC	26	PSDB-PDT-PSB-PT-PTC-PPS-PCdoB	16	-	0
17ª	2011-2012	PTdoB-PSDB-PSC-PHS-PP-PMN-PR-PRB-PT	37	PSB-PCdoB-PPS	5	-	0
		PMDB-DEM-PV-PSL-PTB					
	2013-2014	PMDB-PTB-PSD	35	PSB-PCdoB-PPS	7	-	0
		PT-PHS-PMN-PRB					
		PSL-PTN-PSC-DEM					
	PDT-PSDB						
	PEN-PR-PV-PRTB						

⁸¹ Originada a partir dos Apêndices E, F, G e H.

18 ^a	2015-2016	DEM-PSC	34	MDB	8	-	0
		PP-PHS-SD-PMN-PTC-PTdoB-PDT-PT-PCdoB-PSL-PSDC-PSDB-PRTB-PPS		PV			
		PRB-PR-PEN					
	2017-2018	PCdoB-DEM-PSB-PEN-PTC-SD-PDT-PP-PRB-PT	30	PRP-MDB	8	PMN-PSDB-PMB	4
PR-PSC	PV-PSD						

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos Diários Oficiais da ALEMA. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/diarios/>>. Acesso em: 17/01/2020.

Legenda: DEP. – Deputados; INDP. – Independentes.

Nota-se que a dinâmica já identificada em função da distribuição dos partidos no início de cada pleito e a migração de parlamentares no decorrer da legislatura para outros partidos (Tabelas 4 e 5), repetem-se na distribuição e realinhamento dos partidos nos Blocos Partidários elencados na Tabela 6, garantindo sempre a formação de uma maioria governista, não tendo importância a ideologia partidária⁸². Ou seja, a (re)configuração dos partidos está efetivamente ligada ao ator que ocupa a cadeira do Executivo, verificando-se uma maior base de apoio sempre no início de cada legislatura.

O melhor exemplo disso ocorre durante a 16^a legislatura, período concomitante ao pleito eleitoral de Jackson Lago (PDT), em 2006, momento que se tem uma mudança quase total dos partidos que ocupavam a base de apoio ao governo para o bloco de oposição, a partir da posse de Roseana Sarney (MDB), em 2009⁸³. Isto é, o PSDB, PDT, PSB, PT, PTC, PPS e PCdoB, que antes eram de situação ao governo de Jackson Lago, com a posse de Roseana Sarney, formam um bloco de oposição, enquanto que o DEM, PMDB, PP, PV, PTB alinham-se ao PSL, PHS e PSC para formar o novo bloco de situação – apoio ao governo de Roseana Sarney.

Destaca-se que Jackson Lago se elege com uma coligação eleitoral⁸⁴ minoritária (PDT, PPS e PAN), agrupando partidos menores e com pouca expressão local, constituindo apenas 16,6% das cadeiras pertencentes à ALEMA. Logo no início da sessão legislativa, da respectiva legislatura, seus poderes partidários saltam para 61%, atraindo alguns partidos grandes, como

⁸² Rodrigues (2009) já afirma o contrário. Para o autor a lógica das coligações partidárias não são tão aleatórias como habitualmente se tende a ver. Na maioria das vezes, as coligações se fazem entre partidos com alguma afinidade ideológica. Concorde-se que de fato as articulações partidárias em torno de bancadas específicas não ocorram de modo aleatório. Contudo, na ALEMA, o fator ideológico é uma variável não presente nessas coligações.

⁸³ Roseana assumiu o governo do estado do Maranhão junto a seu vice, João Alberto de Sousa, após O TSE cassar os mandatos do então governador Jackson Lago (PDT) e de seu vice, Luís Carlos Porto por abuso de poder econômico e político nas eleições de 2006 (SARNEY, 2009).

⁸⁴ Os partidos e coligações que concorreram nas eleições para Governador em 2002, 2006, 2010 e 2014, encontram-se detalhados no *Apêndice D*.

PSDB e PT. Vê-se que mesmo diante de tal cenário, bastou mudar o ocupante da cadeira do Executivo para que ocorresse um realinhamento partidário (MDB e PV absorvendo membros do PSDB e PSB) e, conseqüentemente, os blocos se reconfigurassem.

Em se tratando do Poder Executivo, ressalta-se que o estado do Maranhão é marcado – desde meados dos anos 1960 a 2000 – pela existência de um sistema partidário estável que, apesar de possuir distintas agremiações concorrendo nas eleições, apresenta-se dominado por um mesmo grupo político, ou “quando não pela mesma família, como a do ex-presidente Sarney, o qual durante longo tempo, esteve no comando do PMDB, enquanto uma filha dirigia o PFL e um filho comandava o PV” (BORGES, 2018, p. 12).

Esse cenário se manifesta claramente na organização dos Blocos Parlamentares no início da 15ª legislatura. A candidatura de José Reinaldo Tavares (PFL), em 2002, ocorre em meio a uma coalizão firmada com grandes partidos políticos, resultante do apoio maximizado por Roseana Sarney (que havia logrado vitória nas eleições de 1994 e 1988). Portanto, o início do seu mandato é marcado pela formação de dois blocos de apoio ao Governo, com apenas dois partidos fazendo oposição (totalizando 7 deputados).

Com a ruptura em maio de 2004 com o grupo Sarney, há uma reconfiguração política no Estado que ocasiona a troca de Zé Reinaldo, do PFL, para o PTB e em seguida para o PSB, terminando com a sua união a diversas forças oposicionistas do Maranhão, com o PT e PDT integrando o bloco de situação na ALEMA, e a passagem do MDB, PFL/DEM, PV, e PP ao bloco de oposição (Tabela 6).

A 17ª legislatura, a partir da organização dos partidos no interior da ALEMA, também ilustra a força que a família Sarney e os grupos políticos ligados a ele possuem no estado do Maranhão. Observando o conjunto das legislaturas destacadas na Tabela 6 é nítida a configuração da maior quantidade de votos a favor do chefe do Executivo, com 37 no início da legislatura, enquanto a oposição, composta pelo PSB, PCdoB e PPS (todos partidos da esquerda), dispunha apenas de 5 votos.

Analisando as coligações de forma agregada, começa a ficar clara uma ausência de padrão entre os blocos efetivados no início e final de cada legislatura, com coligações voláteis e raramente permanecendo ao longo do tempo, como no período de 2003 a 2010. Já o período de 2011 a 2014 é marcado no início por dois grandes blocos, mas com o aparecimento de novos partidos (PSD, PEN, PTN e PRTB) há um realinhamento que promove a formação de cinco blocos diferentes, todos de apoio a Roseana Sarney.

A 18ª legislatura registra uma nova organização do parlamento semelhante ao período 2006-2009, em que ocorreu o mandato de Jackson Lago (PDT). Isso porque Flávio Dino, do

PCdoB, também se elege⁸⁵ com uma coligação minoritária, isto é, 33,3% dos partidos conquistando vagas na ALEMA. A diferença é que, embora o seu adversário, Edson Lobão (candidato de pouca expressão apoiado pelo sarneyismo), do MDB, contasse com uma coligação eleitoral majoritária, reunindo 18 partidos⁸⁶, Flávio Dino consegue reunir no parlamento maranhense, logo na primeira sessão legislativa, 19 partidos em apoio ao seu governo, em três blocos diferentes, totalizando 34 votos em favor da sua agenda. Apenas o MDB e PV – como de costume – reúnem-se em duas bancadas de oposição (Tabela 6).

Nessa legislatura fica evidente o esvaziamento de determinadas legendas em direção aos partidos que constituíam o bloco de apoio ao Governador. Destaca-se o PDT, PCdoB e DEM (este passa a integrar a base governista apenas a partir da composição das bancadas) que, juntos, no início do pleito, somavam apenas 8 votos. A partir das coalizões firmadas entre os partidos, tal número salta para 18.

Sem dúvida esse aumento é resultado das trocas de influência administrativas (verbas e cargos) que Flávio Dino efetivou durante os quatro anos da legislatura (situação que se repete nos governos de Reinaldo Tavares, Jackson Lago e Roseana Sarney). Incorporando partidos sem necessariamente levar em consideração a sua proximidade ideológica, a estratégia do governador era abrigar o máximo de aliados possíveis para garantir a governabilidade. O seu secretariado foi composto de partidos de diversas frentes, como também de agentes políticos representantes de legendas presentes por meio de empresários, ativistas e técnicos ligados a determinados partidos. Assim, além do PCdoB, PDT e DEM integrarem a grande parte da estrutura de governo (cargos de segundo e terceiro escalões, autarquias e fundações), soma-se o PSB, PT e SD a essa estrutura inicial que garantiu desde o começo do mandato uma maioria confortável.

Outro destaque dessa legislatura é a formalização, no último biênio, de um bloco intermediário entre governo e oposição. Compõem essa força política apenas 4 deputados de três partidos: PMN, PSDB e PMB, tendo como líder o deputado Max Barros (PMB).

⁸⁵ Importa destacar que nos últimos anos eleitorais a família Sarney enfrentava uma crise de legitimidade política no estado do Maranhão. O conflito intraoligárquico apresentava-se como o principal eixo de polarização no processo político-eleitoral. Em 1990, os maiores expoentes foram João Castelo e Eptácio Cafeteira; nos anos 2000, tem-se a ascensão de José Reinaldo Tavares. Em 2013, novas lideranças oposicionistas se fortalecem, provocando um novo ciclo de perda de legitimidade da oligarquia sarneyista, com destaque para o crescimento de Flávio Dino, ex-juiz federal, ex-presidente da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), secretário-geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ex-deputado federal pelo PCdoB. Assim, a sua eleição, em 2014, coincide com três momentos do cenário regional e nacional: a crise intraoligárquica no grupo Sarney, o enfraquecimento da oposição pedetista, com a cassação de Jackson Lago em 2009 e seu falecimento em 2011, e um “apelo nacional” por renovação política, nascido das chamadas Jornadas de Junho (FORTES, 2019).

⁸⁶ Ver *Apêndice D*.

Em resumo, fica claro que, devido à fragmentação partidária, a regra é a formação de pequenas bancadas no interior da ALEMA. Ou seja, a exceção da 15ª legislatura, que elege Zé Reinaldo (PFL) com a maior quantidade de representantes (14 deputados como aponta a Tabela 4), as demais legislaturas possuem sempre um Governador eleito com seu partido detendo poucos votos. Até mesmo Roseana Sarney, na 17ª legislatura, embora com uma coligação eleitoral majoritária (16 partidos) seu partido, o MDB, ocupa apenas 6 cadeiras no parlamento; Jackson Lago (PDT) também 6 e Dino com apenas 3.

Não obstante esses desestímulos políticos-institucionais – comum num presidencialismo multipartidário –, o cenário que predomina no interior da ALEMA é o governismo, cujo os partidos buscam se organizar de forma disciplinada em apoio ao governo “em troca da transferência de recursos sob controle do Executivo para suas bases locais ou setoriais” (ANDRADE, 1998, p. 18).

Nas análises de Andrade (1998) isso ocorre devido aos fortes incentivos institucionais presentes na relação entre o Legislativo e o Executivo Estadual, que há “em particular a concentração de poderes de execução orçamentária e de promoção política nas mãos do governo, o baixo custo eleitoral da infidelidade partidária e o baixo grau de controle por parte do eleitorado” (ANDRADE, 1998, p. 18).

A concentração de poder em determinadas instâncias – detalhada no capítulo anterior – também favorece para que se tenha resultados políticos mais estáveis, uma vez que os atores que ocupam tais instâncias tomam decisões com base nas relações que são desempenhadas com o chefe do Executivo. A ALEMA concentra boa parte das suas decisões na Mesa Diretora e CCJ. Assim, o chefe do Executivo possuir à frente aliados nessas instâncias é uma das estratégias de fundamental importância para que tenha um comportamento mais previsível nas respostas para a aprovação de sua agenda. O Quadro 10 revela como os governistas conseguiram controlar a Mesa Diretora, CCJ e COF⁸⁷.

⁸⁷ Embora a Mesa Diretora e CCJ concentrem grande parte das principais atividades da ALEMA, a COF possui o papel de analisar e dar parecer final sobre todas as proposições que versem sobre orçamento e gasto público. A identificação dos partidos que integram a presidência dessa comissão, em cada legislatura, também é de análise inescapável.

Quadro 10 – Distribuição dos partidos nas presidências das principais instâncias da ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

INSTÂNCIA / LEGISLATURA / ANO	MESA DIRETORA	CCJ	COF	
<u>15ª</u> (2003-2006)	2003	PFL	PTB	PMDB
	2004	PFL	BPD	BPD
	2005	PTB	PTB	PTB
	2006	PSDB	PDT	PSDB
<u>16ª</u> (2007-2010)	2007	PSDB	PSDB	PDT
	2008	PSDB	PTC	PSDB
	2009	PSB	PRTB	PSDB
	2010	PSB	DEM	PMDB
<u>17ª</u> (2011-2014)	2011	PMDB	DEM	PTdoB
	2012	PMDB	PTB	PMN
	2013	PMDB	PV	PSD
	2014	PMDB	PEN	PMDB
<u>18ª</u> (2015-2018)	2015	PDT	PCdoB	PV
	2016	PDT	PDT	PR
	2017	PDT	PCdoB	PDT
	2018	PCdoB	PDT	PCdoB

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos Diários Oficiais da ALEMA. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/diarios/>. Acesso 17/01/2020

Os dados são claros na indicação do domínio político na Mesa Diretora, CCJ e COF de partidos alinhados ao respectivo chefe do Executivo. E, embora ocorra em algumas legislaturas a participação de um partido que, ocupando uma dessas instâncias, compõe um bloco de oposição, a regra no decorrer do período é o situacionismo, pois a composição de uma instância específica, por apenas uma sessão legislativa, não levará necessariamente ao impasse decisório.

Veja, a 15ª legislatura em virtude dos conflitos intraoligárquicos no estado do Maranhão é marcada por reconfigurações partidárias que visam apoiar a agenda do Executivo. Já se sabe que Reinaldo Tavares se elege pelo PFL, mas de 2004 para 2005 muda para o PTB, terminando o mandato no PSB. Contudo, ainda assim, todo o período registrou a participação de partidos que, após nova reconfiguração na ALEMA, integravam o bloco de apoio ao seu governo. O ano de 2005 possui em todas as principais instâncias de poder o PTB, que naquela ocasião era o mesmo partido do Governador.

De igual modo, destaca-se a 17ª e 18ª legislatura que, resultando dos fortes poderes partidários dos Governadores, são dominadas por partidos governistas que controlam as instâncias mais importantes para o trâmite das matérias que seriam enviadas ao Plenário da ALEMA. Inclusive, na 17ª legislatura, a mesa diretora, sendo o principal mecanismo legislativo em termos de influência para o aceite e aprovação de todos os projetos, é constituída em todos os anos por deputados filiados ao MDB, partido da Governadora. Já na 18ª legislatura, a mesa diretora tem o PDT, nos três primeiros anos, e o PCdoB no último. Os dois da base governista. A CCJ possuiu sempre um partido da base do governo, que se alterna entre PCdoB e PDT.

A 16ª legislatura por ilustrar o período dividido entre o mandato de Jackson Lago (PDT) e de Roseana Sarney (MDB), contrapõe-se às demais legislaturas, pois a mesa diretora nos dois primeiros anos tem o PSDB na presidência, partido de apoio ao governo, e os dois últimos anos o PSB, que está no bloco de oposição a Roseana. Tal partido era da base de apoio do governo de Jackson, nos dois primeiros anos. A COF também é controlada por um partido da oposição (PSDB) no ano de 2009. E a CCJ, por sua vez, possuiu sempre um partido da base do governo, seja durante o período de Jackson ou Roseana.

Fica evidente que, independentemente de qual seja o tamanho das bancadas eleitorais dos candidatos eleitos ao cargo de Governador, o majoritarismo na ALEMA, tomado por uma bancada coesa (COUTO, 1998), prevaleceu em todas as legislaturas, pois observa-se que, mesmo para o Governador que se elegeu por meio de uma coligação eleitoral minoritária, os dados referentes ao início e final da legislatura (Tabela 6) indicam que o chefe do Executivo logrou uma maioria partidária estável de apoio ao seu governo para as votações no Plenário.

O destaque maior é revelado na análise do Quadro 10. Isso porque ter uma grande quantidade de partidos de apoio ao governo em instâncias decisórias que antecedem as votações em Plenário é ter controle sobre o processo legislativo, ou seja, o trâmite das matérias que serão enviadas ou não para o Plenário.

Assim, a hipótese ilustrada por Abrucio (1998) sobre a existência de um governismo e situacionismo no interior das Assembleias Legislativas – discutida no capítulo anterior – parece se confirmar no estado do Maranhão, especificamente, na configuração dos partidos no interior da ALEMA. Esta pode ser vista como uma instituição marcada para aderir às imposições do Poder Executivo, uma vez que durante todo o período se observou – por pura racionalidade contextual (MORAES, 2001) – o estabelecimento de um perfil situacionista.

Resta agora compreender como tal estrutura institucional, operacionalizada por diversos partidos políticos, reflete na formulação das políticas em educação, tendo em vista a sua proposição e aprovação. Para tanto, o que se busca a partir da próxima seção é identificar quais partidos submeteram e aprovaram mais projetos em educação na ALEMA, bem como a relação que tais partidos possuem com o respectivo Governador do período, isto é, deputados que integram blocos de apoio ao governo submetem e aprovam mais projetos na ALEMA? Ainda, buscar-se-á analisar, a partir dos dados trazidos na Tabela 4, se há uma predominância de proposição e aprovação entre os partidos no *continuum* direita-centro-esquerda e qual o conteúdo mais proposto por cada bloco.

4.3 As proposições em educação dos parlamentares maranhenses: o que aprovam e para quem?

Destaca-se que, nesta seção, devido à alta fragmentação partidária presente na ALEMA e à intensa migração dos deputados entre os partidos políticos numa mesma legislatura, levar-se-á em conta a quantidade de deputados por partidos a cada biênio da legislatura. Dessa forma, pode-se ter deputados que, numa mesma legislatura, apareçam representados nas proposições em educação em partidos diferentes, a depender do ano de submissão do projeto.

4.3.1 Projetos em educação frente ao tamanho dos partidos políticos e Blocos Parlamentares na ALEMA

Sem ainda levar em consideração o tipo⁸⁸ (se PL ou PEC) e o conteúdo desses projetos, tendo em vista as particularidades do processo legislativo para a submissão e aprovação de determinadas leis, nota-se que, no período em análise, foram apresentadas, junto à Mesa Diretora, 379 proposições (373 PLs e 6 PECs), das quais 194 (49,2%) lograram aprovação (191 PLs e 3 PECs)⁸⁹. Analisando a participação dos parlamentares no processo de formulação dessas proposições, é possível perceber, por meio da Tabela 7, que há, de modo geral, um interesse bastante expressivo pelo tema educação, pois dos 192 deputados que ocuparam assento na ALEMA, 65,1% (125) submeteram ao menos um projeto.

Esse número também é elevado quando se observa pelo ângulo da quantidade de deputados que compõem as maiores Bancadas Partidárias, pois há uma quantidade expressiva de deputados que apresentam algum projeto na área educacional. As proporções de participação oscilam entre 53% e 76%, com o PSDB e DEM apresentando as maiores médias. Desse cálculo, apenas o PV e PCdoB registram média abaixo dos 50%. Quanto aos partidos menores, 100% dos deputados que integram o PRTB, PHS, PTDob, SD e PSDC submeteram algum projeto em educação (Tabela 7).

⁸⁸ Em virtude da quantidade de variáveis de análise utilizadas a partir do papel da política, por meio dos partidos políticos, optou-se por não trabalhar, neste capítulo, o tipo das proposições apresentadas, ou seja, se Projeto de Lei ou Projeto de Emenda à Constituição. Tais características serão destacadas e discutidas nos próximos capítulos de modo mais oportuno.

⁸⁹ Ressalta-se que tal quantitativo não representa o valor absoluto de todas as proposições que foram submetidas na ALEMA, no período de 2003 a 2018, pois ainda não estão contabilizados os projetos de origem do Poder Executivo.

Considerando as legendas partidárias, vê-se que, dos 29 partidos (Tabela 4) existentes, 82,2% (25) apresentaram algum projeto, com o PHS e SD registrando 100% de aproveitamento. Dentre os partidos que não submeteram nenhuma proposição, destaca-se o PTN, PGT, PPB e PMB – partidos pequenos e com pouca expressão no interior da ALEMA.

Tabela 7 – Total de proposições submetidas e aprovadas na ALEMA, por partido político, de 2003 a 2018

TIPO / PARTIDOS	PROPOSIÇÕES	PROPOSIÇÕES APROVADAS	DEPUTADOS POR PARTIDO*	DEPUTADOS SUBMETERAM PROPOSIÇÕES
DEM/PFL	69	41	26	19
PDT	36	23	26	14
MDB/PMDB	53	26	19	13
PSDB	42	22	17	13
PV	14	8	14	6
PCdoB	10	8	11	4
PSB	20	7	10	6
PT	17	9	9	6
PL/PR	6	1	7	4
PP	19	6	7	6
PSD	14	6	6	4
PSC	13	5	5	2
PTB	20	8	5	6
PMR/PRB	2	1	4	2
PPS	6	3	4	3
PMN	12	9	3	3
PEN	3	1	3	2
PTC	6	2	2	1
PRTB	4	3	2	2
PHS	3	3	2	2
PTdoB	5	1	2	2
PRP	2	0	2	1
SD	1	1	1	1
PSL	1	0	4	1
PSDC	1	0	1	1
Total Geral	379	194	192	124

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Observação (*) Para este cálculo, levou-se em consideração as maiores médias registradas no período pela legenda partidária.

De modo diverso, é possível constatar que ter uma maior ou menor quantidade de deputados em uma determinada legenda partidária não significa maior ou menor número de projetos apresentados, embora isso pareça interferir no resultado final do processo. Veja, o PV (14), PCdoB (10) e PSB (20) possuem valores semelhantes, ou até menores, aos registrados

pelo PP (19), PTB (20) e PMN (12), cuja quantidade de deputados é bem inferior. Já quanto ao sucesso dessas proposições, em quase 100% dos casos (à exceção do PSB) o tamanho da bancada é decisivo: o PCdoB aprovou 80% de seus projetos, seguido do PDT com 63% e DEM, PV, PSDB, PDT e PV, todos com mais de 50% de aproveitamento. No mesmo sentido, tem-se os menores partidos. Quase todos, a exceção do PMN, aproveitaram menos de 50% dos seus projetos, com o PL (16%), PP (31%) e PSC (38%) registrando as menores médias.

Comparando-se os partidos que possuem médias aproximadas em relação à quantidade de deputados, como o PSDB, MDB, DEM e PDT, também fica evidente que o PSDB e MDB, mesmo possuindo menos deputados – 17 e 19, respectivamente –, não se distanciam dos valores absolutos apresentados pelo DEM e PDT, que possuem uma quantidade bem superior de representantes, com 26 cada.

O mesmo ocorre para as bancadas menores. O PSB que, apesar de possuir apenas 10 parlamentares, submeteu 20 projetos, ultrapassando os valores apresentados pelo PV, PCdoB e PT, constituídos por 14, 11 e 9 deputados, respectivamente. O PSD e PTB representam a mesma lógica quando comparados com o PL e PP. E o PTB e PMN, embora com menos deputados no período – 5 e 3, respectivamente –, apresentam quantidades superiores ao PCdoB, que registra 11 deputados no mesmo recorte temporal.

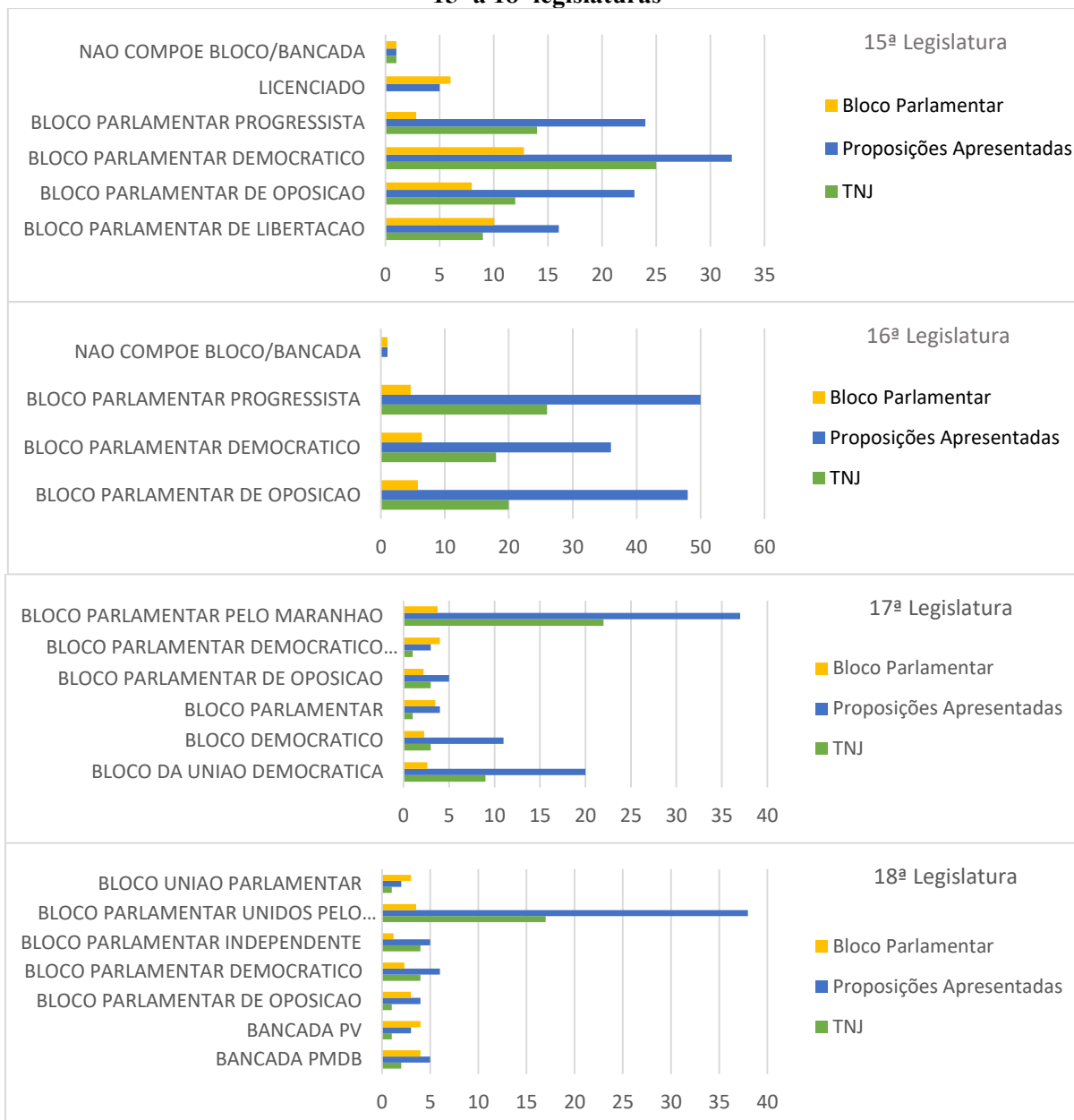
Em vista disso, entende-se que, se a quantidade de representantes por partido não é decisiva para a quantidade de projetos apresentados, a submissão de tal projeto não guarda tanta relação com o tamanho dessas Bancadas, tendo em vista que há partidos menores que chegam a propor valores absolutos que ultrapassam os registrados pelos partidos grandes. Já o sucesso dessas proposições tem relação direta com a quantidade de deputados que compõe o referido partido. Tal evidência se distancia dos achados apontados por Martins (2011), quando o autor não verificou diferenças significativas na intensidade da ação parlamentar dos partidos e o tamanho das Bancadas, com o assunto educação na Câmara dos Deputados.

Já analisando comparativamente a proposição e a aprovação das matérias em educação por bloco parlamentar entre as quatro legislaturas estudadas, fica também evidente, por meio do Gráfico 1, a pouca relação existente entre a proporção dos projetos e o tamanho dos Blocos Parlamentares em todas as legislaturas. E, mesmo os partidos que integram os blocos de oposição ao Governador possuem um nível de aprovação equivalente aos demais partidos dos outros blocos.

De outro modo, diferente dos achados de Oliveira (2008) para a produção em educação da Câmara dos Deputados, aqui, a proporção de proposições em educação é superior, em regra, ao tamanho dos Blocos Parlamentares. As 15ª e 16ª legislaturas são as que apresentam as

maiores diferenças. A 17ª oscila, a depender do bloco parlamentar, tendo um maior destaque os Blocos Unidos pelo Maranhão, Democrático e União Democrático. Já a 18ª foge à regra, pois a maior parte da produção em educação é inferior ou muito próximo ao tamanho do Bloco Parlamentar.

Gráfico 1 – Total de proposições submetidas e aprovadas na ALEMA, por Bloco Parlamentar – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

A seguir, apresenta-se o conteúdo das leis submetidas e aprovadas pelos parlamentares na 15ª, 16ª, 17ª e 18ª legislatura. O objetivo é compreender o ativismo de terminados partidos em propor temas ligados à educação. Viu-se que o tamanho das Bancadas e dos Blocos Parlamentares, em regra, não são fatores decisivos. A natureza das matérias é uma variável que

pode contribuir para que determinados partidos logrem propor e aprovar mais projetos que outros?

4.3.2 A temática das proposições submetidas, aprovadas e rejeitadas pelos parlamentares maranhenses

Identificar a natureza das matérias apresentadas e aprovadas na ALEMA é um instrumento fundamental para analisar o papel e a relevância dos deputados estaduais no processo de formulação das políticas educacionais. Observando a produção em educação, no período de 2003 a 2018, foi possível dividi-la em três áreas gerais de atuação, com oito temas de atividade legislativa (Tabela 8), como se detalhou no primeiro capítulo desta tese.

A primeira área, denominou-se “educação básica” e reúne todas as atividades relacionadas ao currículo escolar; financiamento da educação; infraestrutura; organização da educação e programas suplementares. A segunda, trata sobre a unidade de contexto “graduação e pós-graduação” e tem como escopo os temas ligados ao ensino superior, podendo inclusive se relacionar às classes temáticas definidas na unidade de contexto “educação básica”, como por exemplo: financiamento, infraestrutura e organização da educação na graduação e pós-graduação. A terceira e última unidade, reúne os projetos relacionados à política de não-educação, ou seja, de cunho paroquial e simbólico, e envolvem além dos temas de utilidade pública, os destinados a nomear logradouros públicos, homenagem a figuras importantes da educação e criação de datas comemorativas.

Tabela 8 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA pelos deputados, por categoria – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA/ CATEGORIA	15ª LEGISLATURA		16ª LEGISLATURA		17ª LEGISLATURA		18ª LEGISLATURA		TOTAL Proposições Apresentadas	TOTAL Proposições TNJ
	Apresentadas	TNJ**	Apresentadas	TNJ	Apresentadas	TNJ	Apresentadas	TNJ		
A	14	6	16	3	14	3	13	4	57	16
B	10	2	11	2	13	2	3	0	37	6
C	2	0	4	0	1	1	3	1	10	2
D	9	0	3	0	2	0	2	1	16	1
E	13	4	41	7	17	3	19	5	90	19
F	0	0	2	0	1	0	1	0	4	0
G	40	40	36	36	23	23	17	17	116	116
H	13	9	22	16	9	7	5	2	49	34
TOTAL GERAL	101	61	135	64	80	39	63	30	379	194

Fonte: elaborada pelo autor 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

(**) TNJ = Transformada em Norma Jurídica

Ao todo, como já se destacou na seção anterior, são 379 propostas oferecidas pelos deputados visando delinear a política educacional no estado, em um período de 16 anos. Por se tratarem de temas diversos, optou-se em estudar e analisar as categorias em três grupos distintos, com o intuito de melhor elucidar o conteúdo dessas proposições, bem como destacar o papel dos parlamentares (institucionalizado por meio dos partidos políticos), na construção de uma política educacional de qualidade no Maranhão.

Assim, primeiramente, destacar-se-á os projetos que tratam sobre financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares. Por se tratar de temas que, na sua essência, envolvem gasto público ou participação da iniciativa privada no setor público (despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, parcerias público-privadas, construção e reformas de escolas, políticas de gasto e custeio econômico), a apresentação deles são menores, o que já aponta para um esvaziamento legislativo dos possíveis objetos que os parlamentares maranhenses não podem legislar. De modo curioso, dentre as tentativas de os deputados adentrarem essa competência privativa do Executivo do Maranhão, 3 projetos logram sucesso na sua aprovação (Tabela 8). Algo, sem dúvida, de análise inescapável.

Em seguida, analisar-se-á os projetos de cunho paroquial e simbólico, que estão em maior quantidade, conforme revela a Tabela 8. De antemão, pode-se destacar que a agenda dos deputados, em todo o período analisado, é composta de temas, predominantemente, relacionados a políticas de não-educação (projetos paroquiais + projetos 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%).

Situação idêntica é encontrada para a produção legislativa voltada para o direito ao Esporte no Maranhão. De acordo com o Relatório de Pesquisa “Legislação esportiva no estado do Maranhão: interseção entre o esporte, a sociedade e o Estado”, realizado por Araújo *et. al.* (2019), das 95 leis elaboradas no período de 1988 a 2018 (30 anos de produção legal), 80% são de utilidade pública.

Já em relação à produção geral, outras Assembleias podem ser citadas, como a de São Paulo (ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001) e Ceará (MORAES, 2001), nas quais 87,3% e 72%, respectivamente, das matérias de iniciativa dos deputados aprovadas em Plenário eram relacionadas a políticas de cunho paroquial.

Por fim, têm-se os projetos que tratam sobre a organização da educação, o currículo escolar e o ensino superior no estado. Sabe-se que dentre as competências descritas aos poderes Legislativo e Executivo do Maranhão, no processo de formulação das políticas educacionais,

as proposições relacionadas a esses três temas são as que possuem maiores chances de aprovação no parlamento e no gabinete do Governador, pois estão mais voltadas a traçar as diretrizes e programas educacionais, nos seus diversos níveis, do que impor gastos financeiros ao Governo do Estado.

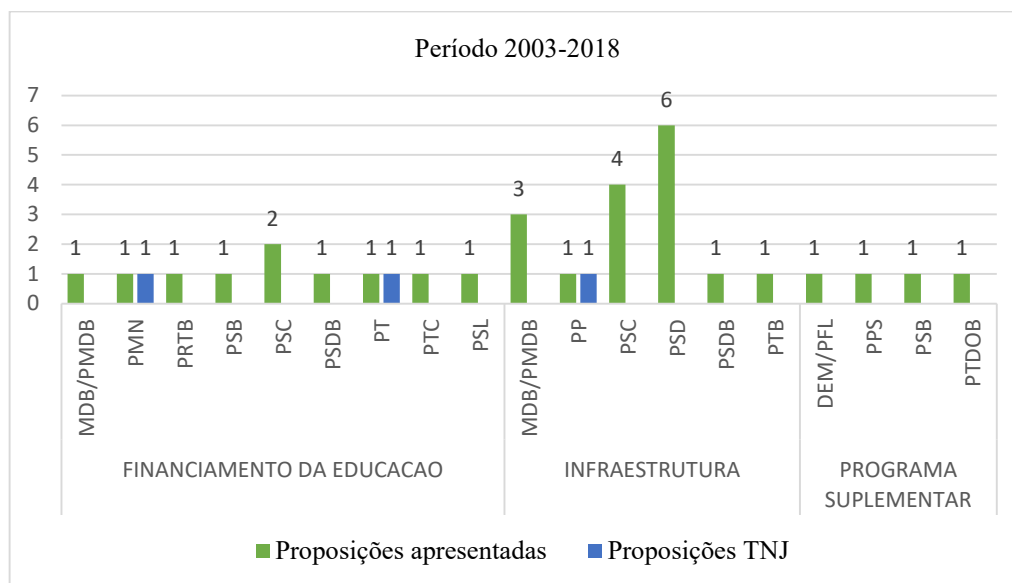
À vista disso, importa relembrar, tal como se destacou no segundo Capítulo desta tese, que, em se tratando de competência em educação, os deputados podem legislar sobre todos os temas descritos nos art. 217 ao 226, da CE/MA, pois se encaixam nas atribuições comuns postas aos Poderes Legislativo e Executivo nos artigos 30 e 43 também da CE. Contudo, todos esses temas – com exceção dos submetidos por meio de Proposta de Emenda à Constituição –, exigem sanção por parte do Executivo e que, na ocorrência de veto, apenas a maioria dos deputados (22 votos), mediante votação nominal, podem rejeitá-lo. Com efeito, tal cenário torna imprevisível a participação legal do Legislativo na produção das políticas educacionais.

Assim, diante das relações que são desenvolvidas no cotidiano da ALEMA, como também desta com o Poder Executivo estadual, o papel desenvolvido por esses atores, revelado a partir da agenda das quatro legislaturas aqui estudadas, parece mais inibir do que caminhar para a construção de uma educação de qualidade, aquela que, de acordo com Gracindo (1994), visa a formação política, econômica, cultural e antropológica dos alunos.

1º grupo – Projetos sobre financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares

Como já se antecipou, a Tabela 8 revela que os temas que perpassam por algum gasto econômico ou que necessitam de previsão orçamentária para sua efetivação, tais como financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares, não integram a agenda dos deputados, pois são temas que geram despesas e ficam a cargo, de modo privativo, do Poder Executivo. Contudo, dos 30 projetos submetidos com esse escopo, 3 ainda se converteram em lei: um durante a 17ª legislatura, submetido pelo PT, e os outros dois na 18ª, apresentados pelo PSC e PP (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria e partido político, de 2003 a 2018

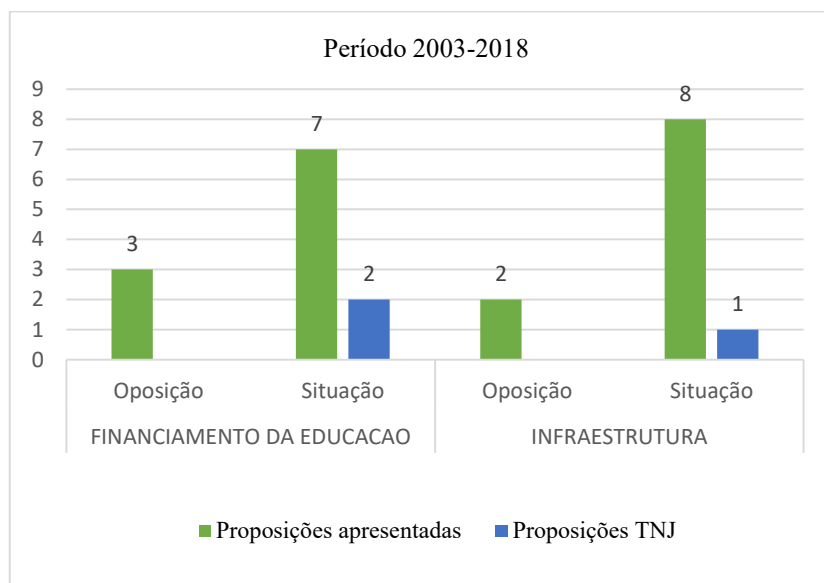


Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Tais proposições fogem à regra e dão margem a possíveis interpretações, dentre elas, a análise da posição dos partidos políticos, sobretudo a sua organização, perante os partidos dos respectivos Governadores. Ter projetos que levam gasto financeiro as contas do Executivo não são comuns de serem aprovados no Legislativo e, ainda por cima, sancionados – sem vetos – pelo Executivo estadual. Nesse sentido, o Gráfico 3 expressa que todos os projetos aprovados com esse teor foram submetidos por partidos ocupantes de blocos de apoio ao chefe do Executivo. Isto é, estar em situação ou oposição ao Governador aqui aparece como decisivo para o resultado dessas proposições.

No último capítulo desta tese retomaremos essas proposições para discutir o seu processo legislativo, ou seja, objetivos, justificativa, pareceres, trâmite e sanção do Executivo. O que deixará mais claro as peculiaridades dessas proposições.

Gráfico 3 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria e partido político, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Quanto aos projetos não aprovados, as maiores médias são sobre infraestrutura (9) e financiamento da educação (4), nas 15^a e 16^a legislaturas, respectivamente (Tabela 8). Na Tabela 9, descreve-se o conteúdo desses projetos⁹⁰ que, pelo escopo normativo, sem dúvidas, representam ganhos em direitos para o sistema educacional do Estado, pois versam sobre: fornecimento de bolsas de estudos, merenda escolar, passe livre estudantil para alunos de baixa renda, criação de creches e escolas, bem como programas de intercâmbio estudantil.

Não obstante, para além da garantia de direitos, operacionalizado pelo processo de formulação de políticas públicas, é preciso também estar atento para a separação de funções que coordena o sistema político brasileiro. Ou seja, com relação à esfera de atuação dos Poderes Constituintes, a CE/MA reservou aos Governadores, em caráter privativo, o monopólio na emissão de proposições legislativas de cunho financeiro (como se estudou no segundo capítulo desta tese), o que legalmente impede que deputados submetam projetos com tais características.

Sabe-se que tal mecanismo expressa os limites a que cada Poder tem que se submeter, como premissa para evitar que existam Poderes absolutos sobre a produção de normas jurídicas (evitando que fosse gerada qualquer crise institucional). Todavia, é preciso dizer que tal cenário compromete sobremaneira a capacidade da ALEMA em servir de contrapeso às iniciativas do

⁹⁰ Neste capítulo, dar-se-á maior ênfase aos projetos que não foram aprovados na tentativa de compreender o porquê de quase 80% deles (que tratam sobre os principais temas de regulamentação da educação no estado) não são aproveitados. Além disso, as proposições aprovadas, de todas as temáticas, serão analisadas nos dois últimos capítulos desta tese.

Executivo, pois a arena legislativa fica mais restrita para deputados, tendo em vista que grande parte dos projetos trazem consigo algum gasto público para a sua implementação.

Em se tratando da garantia de direito para o campo da educação, na qual a política educacional emerge da relação entre o Estado e a Educação, a possibilidade de se ter uma política que alcance a diversidade da sociedade maranhense nas suas diversas áreas (econômica, política e cultural) tem na representação do legislativo – pela quantidade de partidos e deputados envolvidos –, um ponto importante de fluxo. Assim, a preocupação gira em torno da falta de representatividade que determinadas políticas podem carregar, no seu resultado, com temas que apenas um representante – de um Poder – tem a prerrogativa de iniciar.

Tabela 9 – Proposições não aprovadas na ALEMA, sobre financiamento, infraestrutura e programa suplementar – 15ª a 18ª legislaturas

CATEGORIA E SUBCATEGORIA	LEGISLATURA				TOTAL GERAL
	15ª	16ª	17ª	18ª	
Financiamento da educação	2	4	0	2	8
Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	1	1	0	0	2
Formação e valorização docente	1	1	0	1	3
PPP e financiamento privado	0	1	0	1	2
Outros (premiações etc.)	0	1	0	0	1
Infraestrutura	9	3	2	1	15
Construção e reforma de escola	9	3	1	1	14
Instalação de equipamentos e mobiliário adequado	0	0	1	0	1
Programa suplementar	1	2	1	1	4
Política pública de custeio	0	2	1	0	3
Programa de intercâmbio estudantil	0	0	0	1	1
Total Geral	11	9	3	4	27

Fonte: elaborada pelo autor a partir do seu banco de dados da pesquisa.

Deixando de lado os fatores institucionais, que restringem as ações desses atores na proposição dessas políticas, observa-se que há também uma certa intencionalidade – ou racionalidade – dos deputados em apresentarem projetos com esse escopo normativo. Observando o Gráfico 2, percebe-se que há um certo ativismo partidário (12 partidos) na proposição desses temas e, mesmo que um único partido apareça de modo preponderante na submissão de qualquer um deles, a regra é a diversidade de deputados naquele partido propondo os projetos. Contudo, na 15ª legislatura, dois deputados, representados por dois partidos diferentes (PSD e PSC), submeteram, na primeira sessão legislativa, 9 projetos com o objetivo de criar escolas de ensino médio em algum bairro da capital ou município do estado do Maranhão (Tabela 9).

O argumento central para a sua aprovação, em especial dos projetos submetidos pelo deputado Pavão Filho (PSC), se dá quanto aos benefícios econômicos e físicos que poderiam ser alcançados após a construção das escolas, pois haveria “uma maior facilidade para os estudantes que estão concluindo o ensino fundamental, a não terem que se descolar dos seus bairros para o centro da cidade [como também] uma grande economia nas despesas com o pagamento de transporte” (ALEMA, 2003 - PL n. 149).

Vê-se que há uma função social relevante visada pelos projetos, pois sabe-se que dentro da realidade brasileira, mesmo que não se tenha nenhuma comprovação de causa e efeito quanto a isso, as condições físicas e materiais de uma escola são variáveis que podem afetar positivamente professores e alunos no desenvolvimento do conhecimento, de hábitos e de atitudes específicos (GRACINDO, 1994). Ou seja, a construção de escolas, centrais em cada bairro, daria um mínimo de condições materiais para que alunos, professores e demais servidores da educação, pudessem alcançar objetivos educacionais mais satisfatórios.

Entretanto, a tentativa de forçar o Poder Executivo a abrir crédito adicional suplementar no orçamento, como disposto no texto da Lei, apresenta-se claramente fora das possibilidades legislativas da ALEMA, pois como bem aponta o relator da CCJ,

[...] a autorização é uma forma de facultar ao Governo a implantar ou não [uma] proposição. E uma Lei autorizativa só tem eficácia quando quem está sendo autorizado necessita desse dispositivo para atuar. Como se sabe, a autorização é absolutamente dispensável, pois o Chefe do Poder Executivo já possui esta autorização, decorrente das atribuições constitucionais do seu cargo (ALEMA, 2003, PL n. 143).

Vê-se que, além do projeto invadir o campo das matérias de competência privativa do Executivo, ele tenta regular a ação deste poder por meio de uma autorização orçamentária. O que não faz sentido. De outro modo, tal fato evidencia que a racionalidade dos deputados em propor temas que, em regra, estão proibidos na Constituição, representa mais uma busca por interesses particularistas, que tentam acenar para a sociedade no anseio de mostrar ativismo político, do que de fato uma luta por garantias de direitos. Assim, a impressão que fica é que a preocupação desses deputados se volta, especificamente, para a quantidade de propostas realizadas durante a legislatura, na perspectiva de apontar a sua atividade parlamentar ao seu eleitorado em época de eleição.

2º grupo - Projetos paroquiais e simbólicos

No que diz respeito à quantidade de leis relacionada às políticas de não-educação (projetos paroquiais + projetos simbólicos), vale apontar que os custos políticos para a sua aprovação são relativamente baixos. Precisamente, essas políticas têm um processo decisório que pouco exige investimento por parte dos parlamentares para a sua submissão e aprovação (embora exista uma facilidade maior para os projetos de cunho paroquial), o que na prática legislativa estimula a ação desses atores em garantir esse tipo de política (que beneficia alguns grupos sociais ou região). Sendo assim, o envolvimento com o processo legislativo é, sobretudo, consequência direta do interesse pessoal do parlamentar por questões de caráter localista.

Em referência, especificamente, à grande quantidade de projetos de cunho paroquial submetidos e transformados em lei (com taxa de aprovação de 100%), destaca-se que isso ocorre, em grande medida, pela própria especificidade do trâmite legislativo que esses projetos possuem. Regulamentados por uma RL específica, os projetos de utilidade pública são, em regra, de entidades civis, sem fins lucrativos, e que atuam por meio de fundações, centros comunitários, instituições, associações e união de moradores em alguma etapa educacional.

Para a sua aprovação, de modo diverso dos demais temas destacados na Tabela 8, somente precisam atender aos pressupostos de ordem constitucional e regimental, previstos na RL n. 355/1999⁹¹. Isto é, diferente das matérias que possuem alto grau de conflito e que, em regra, estão concentradas no Plenário ou no Executivo, as de utilidade pública são discutidas e aprovadas apenas na CCJ, por meio de parecer terminativo, o que lhes garante uma certa celeridade e menos burocracia institucional. Por isso, 100% das suas submissões são convertidas em Lei (Tabela 8), em um tempo médio de dias, equivalente ao tempo de tramitação dos PLs do Executivo⁹², como demonstra a Tabela 10. Mesmo as proposições que são submetidas no final da sessão legislativa são aprovadas durante o recesso parlamentar por uma comissão especial.

⁹¹ As entidades civis podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos: Declaração do ano de criação da entidade, comprovante de cadastro nacional de pessoa jurídica e Estatuto social da fundação.

⁹² A ideia aqui é apenas demonstrar como os projetos dessa natureza possuem processo legislativo diferenciado, o que lhes garante, inclusive, celeridade na sua aprovação, próximo dos próprios projetos do Executivo que, detendo mecanismos constitucionalmente e institucionalmente garantidos, conseguem aprovar sua agenda em um tempo menor – em regra – que os projetos dos próprios deputados. Esses detalhes serão aprofundados no próximo capítulo, de modo que se consiga apontar o sucesso e fracasso desses dois Poderes na proposição e aprovação das políticas educacionais.

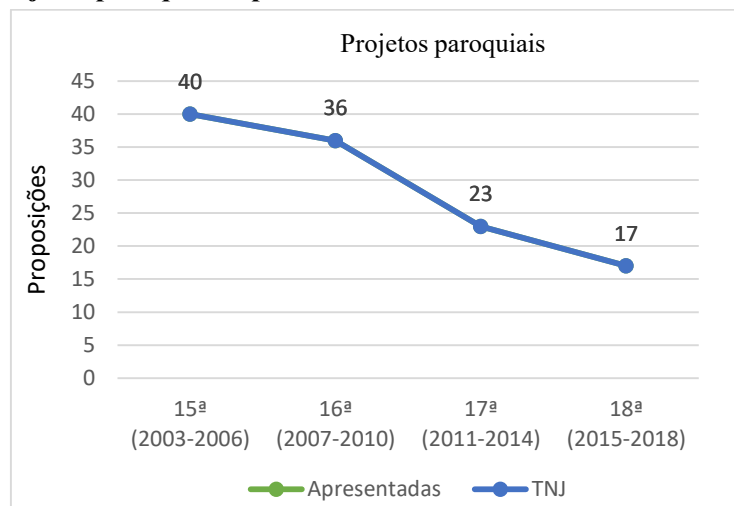
Tabela 10 – Tempo de tramitação (em dias) dos PLs sobre utilidade pública TNJ na ALEMA, por autoria – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA / ORIGEM	LEGISLATIVO		EXECUTIVO	
	Média	N	Média	N
15ª	51,40	40	36,31	29
16ª	57,17	36	25,40	5
17ª	24,48	23	71,25	8
18ª	34,06	17	41,47	19
Geral	45,31	116	44,82	61

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Outro dado revelado através do Gráfico 4 é a grande variação existente entre a quantidade de projetos paroquiais submetidos e aprovados nas quatro legislaturas, pois, enquanto a 15ª registra 40 PLs dessa natureza, a 18ª tem apenas 17. Tais números não convergem com a quantidade de projetos totais submetidos e aprovados em outras legislaturas, tendo em vista que o maior número se deu na 16ª, com 135 e 61, respectivamente (Tabela 8). Assim, se tais projetos são regulados pela mesma RL e, via de regra, possuem o mesmo processo decisório, parece existir um desinteresse cada vez maior desses deputados por esse tipo de temática na educação.

Gráfico 4 – Projetos paroquiais apresentados e TNJ na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados na pesquisa.

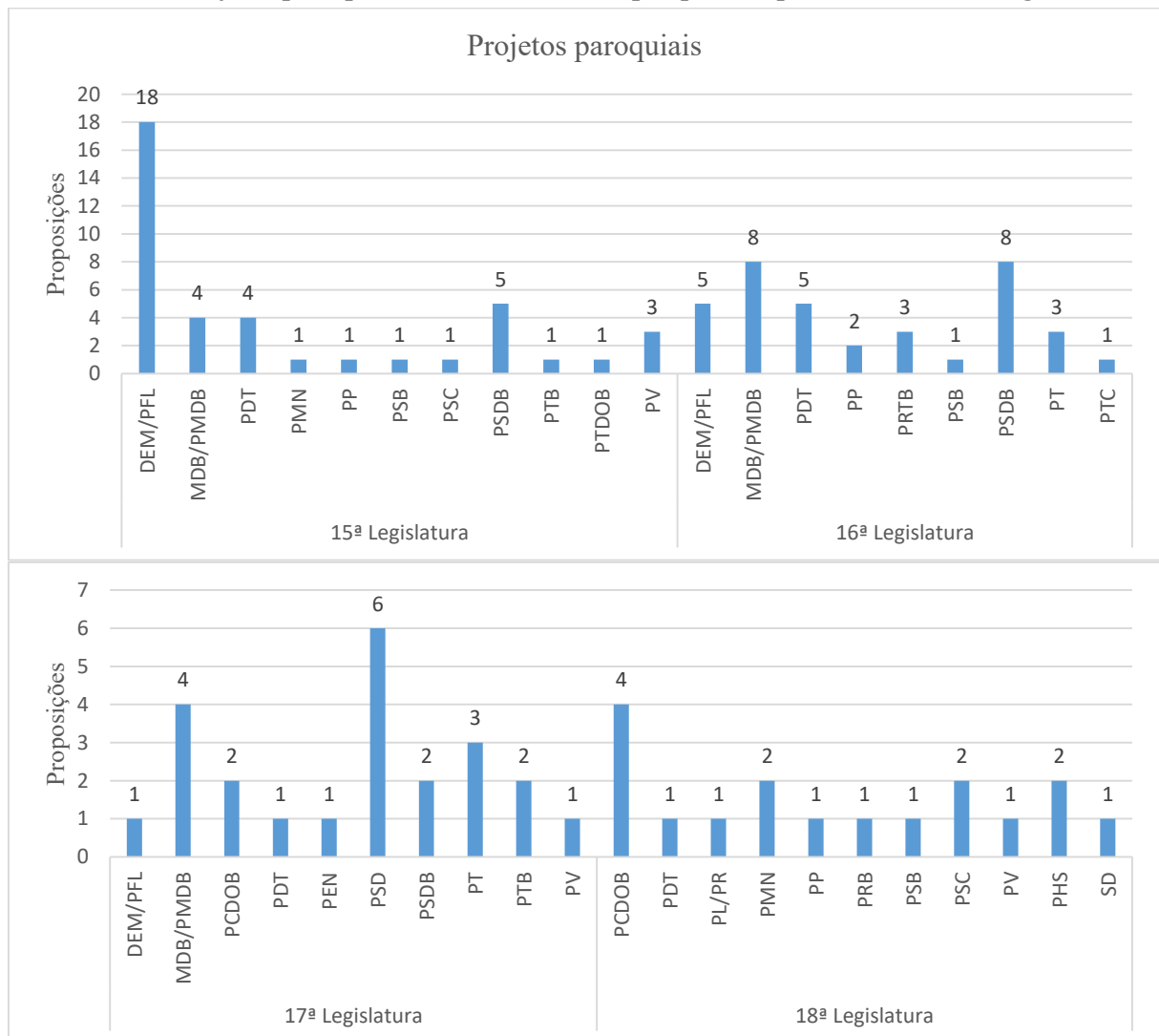
Obs.: 100% dos projetos apresentados são TNJ. Fato que justifica a presença de apenas uma linha no gráfico apresentado.

No entanto, frisa-se que, mesmo que tais projetos sejam de baixa qualidade para a concessão de direitos voltados para a educação, como também possam ter trâmite diferenciado no seu processo, com aprovações mais flexíveis, isso não significa dizer que são irrelevantes para o campo da política educacional. Conforme acentua Santos (2001b), para além do seu

papel clientelista, as concessões de utilidade pública revelam fundamentalmente o apoio dos deputados estaduais ao movimento associativo, por meio de anistia fiscal e perdas de receita para o Estado. Ou seja, a declaração de utilidade pública pode ser vista como uma resposta a demandas de grupos organizados da sociedade civil e dos movimentos sociais com a anuência do Poder Executivo, uma vez que este não apõe veto a tais projetos.

Nesta perspectiva, o Gráfico 5 permite visualizar a preferência de determinados partidos, a depender da legislatura, por projetos com esse escopo normativo. Na 15ª legislatura destacam-se o PFL e PSDB; na 16ª o MDB, PSDB seguidos do PFL e PDT; a 17ª PSD e MDB e a 18ª o PCdoB, com o maior número de projetos.

Gráfico 5 – Projetos paroquiais TNJ na ALEMA, por partido político – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Destaca-se, que, mesmo que grande parte dessas proposições tenham sido submetidas – em todas as legislaturas – por uma legenda partidária compatível com a legenda que elegeu o

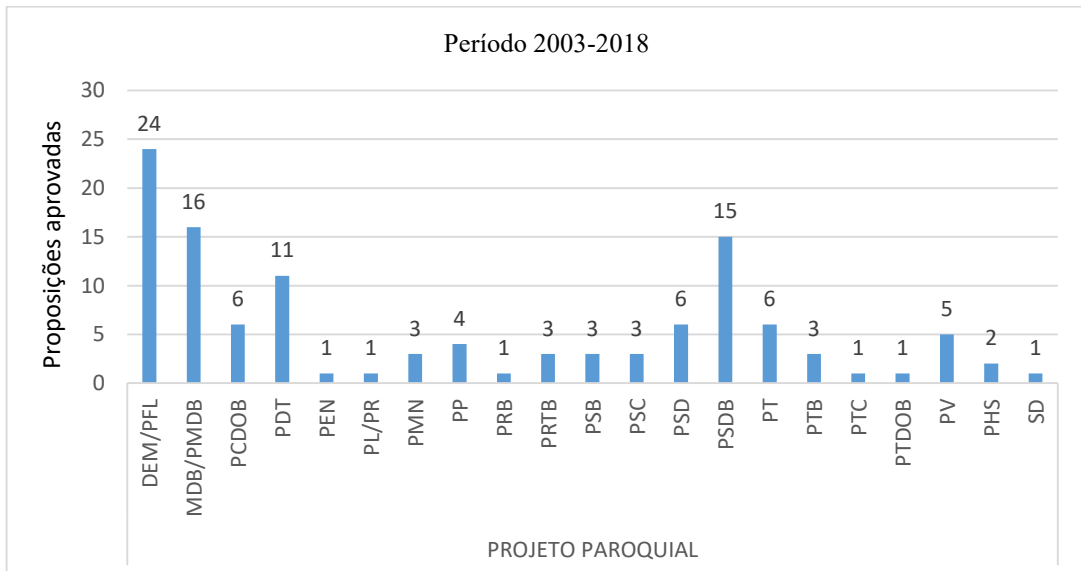
respectivo Governador (incluindo-se as migrações no decorrer do seu mandato) ou de partido que integre o bloco de situação no interior da ALEMA (Tabela 6 e Gráfico 5), não há evidências suficientes, nos dados, que comprovem a correlação existente entre esses parlamentares, os partidos políticos que eles integram e os blocos de situação ou oposição.

O que fica em evidência é que qualquer deputado, de qualquer legenda partidária, pode submeter projetos com esse escopo normativo, pois 100% deles são aproveitados. Ou melhor: pela facilidade de submissão e aprovação dessas proposições, pode-se perceber que há uma preferência de determinados partidos por esses temas, como também o desinteresse de outros, quando se visualiza o período total no Gráfico 6.

Vê-se que o DEM, PSDB, MDB e PDT (partidos com as maiores bancadas na ALEMA e com o maior número de proposições em educação no período) são de longe os partidos que mais submetem projetos paroquiais. Já o PEN, PL/PR, PRB, PTC, PTdoB e SD aparecem apenas com um projeto durante todo o período (Gráfico 6).

De todo modo, verifica-se o mesmo declarado nos estudos de Tomio e Ricci (2012b, p. 211), isto é, o “[...] “mercado” do reconhecimento de utilidade pública a associações e entidades sem fins lucrativos. De todas as leis aprovadas, para os 12 estados [analisados na pesquisa], 86,8% das normas são desse tipo”. Algo bem semelhante ao que acontece no estado do Maranhão.

Gráfico 6 – Projetos paroquiais TNJ na ALEMA, por partido, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

O mesmo pode ser observado para os projetos de cunho simbólico, todavia, com processos decisórios diferentes. A maior indicação disso é o seu nível de aprovação, expresso

na Tabela 11. Enquanto os projetos paroquiais são aceitos na Mesa Diretora, deliberados na CCJ e sancionados pelo chefe do Executivo, sem burocracia e divergências, as matérias de cunho simbólico possuem resultados diversos, a depender dos atores políticos presentes no jogo institucional, que se expressa na falta de consenso existente nos pareceres dados pelos integrantes da CCJ e consultoria legislativa.

Tabela 11 – Projetos simbólicos apresentados na ALEMA, por subcategoria, de 2003 a 2018

CATEGORIA E CONTEÚDO / RESULTADO		APROVADO		NÃO APROVADO		TOTAL GERAL
		Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	
Denomina	Farol da Educação ⁹³	2	0	1	0	3
	Biblioteca	4	0	2	0	6
	Centro de ensino	8	0	3	0	11
Data Comemorativa		0	4	0	1	5
Homenagem		16	0	7	1	24
Total Geral		30	4	13	2	49

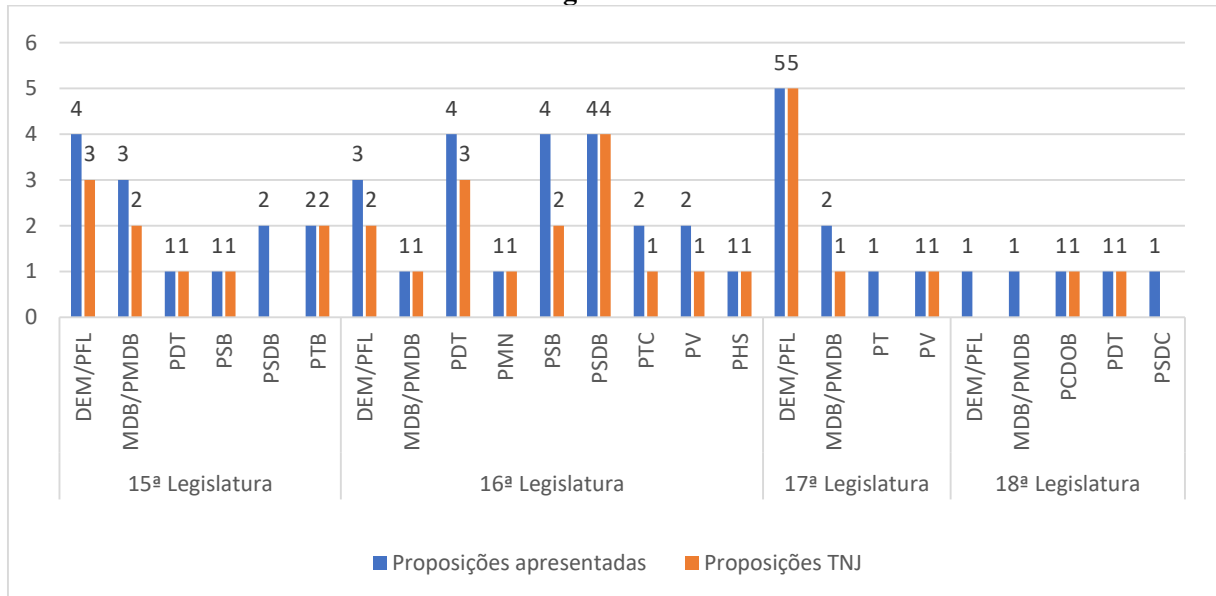
Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

De modo geral, os projetos simbólicos versam sobre homenagens, datas comemorativas e denominações de logradouros públicos, como descreve a Tabela 11. Das 49 proposições submetidas, no período de 2003 a 2018, 89% (44) visam denominar algo em virtude de algum cidadão da educação. Destas, apenas 61% (30) obtêm aprovação. Contudo, o esperado era se ter 100% de aproveitamento, pois todos os projetos possuem o mesmo escopo normativo e, teoricamente, o mesmo trâmite legislativo (passando pelas mesmas comissões). Mas o que se vê é uma diferença no resultado: 30% (15) são rejeitados na CCJ ou mesmo vetados pelo Executivo.

De outro modo, observando o Gráfico 7, é possível afirmar que estar em situação ou oposição ao governo, ser de esquerda ou direita, ou mesmo integrar um bloco parlamentar de pouca representatividade numérica no interior da ALEMA, não são indicadores responsáveis pelo sucesso ou fracasso desses projetos. Há, de fato, partidos que se destacam na sua submissão, como o DEM, nas 15^a e 17^a legislaturas e o PDT, PSDB e PSB na 16^a, mas sem nenhuma relação partidária específica.

⁹³ Denominação dada a rede de bibliotecas públicas implantadas pelo estado do Maranhão a partir do ano 1997.

Gráfico 7 – Projetos simbólicos apresentados e TNJ na ALEMA, por partido político – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Analisando os processos dessas matérias, pode-se inferir que o resultado delas escapa, e até mesmo extrapola o olhar puramente quantitativo aplicado a esses dados. A relação de causa e efeito parece estar mais relacionada à rotina legislativa desses atores – das trocas institucionais realizadas no dia a dia entre os parlamentares – e da disposição de gastar capital político para aprovar projetos dessa natureza, do que com os números que expressam o sucesso e fracasso desses projetos, pois são medidas que parecem exigir um investimento de tempo e recursos maiores.

Dar nome de algum professor (ou figura importante da educação) a algum logradouro público demonstra, sobretudo, uma busca do parlamentar por uma possível conexão eleitoral. Ainda mais por se verificar que quase 90% (43) desses projetos são voltados para o interior do estado ou mesmo setores específicos da capital maranhense (Tabela 11). Inclusive, é possível considerar, assim como Santos (2001b), que a quantidade de homenagens no total de leis aprovadas seria de certa forma uma indicação da visão de ser da Assembleia, preocupada com questões sem a menor relevância e impacto social efetivo, mas que, de certo modo, atinja ou alcance parte de um eleitorado.

3º grupo - Projetos sobre organização da educação, currículo escolar e educação superior

Dos demais temas submetidos e aprovados pelos deputados, revelados na Tabela 8, vê-se que a categoria Organização da Educação é a mais submetida, com 90 projetos, seguida de Currículo Escolar (57) e Educação Superior (37). Já em relação à taxa de sucesso dessas proposições, a Tabela 12 aponta Currículo com a maior taxa de aprovação (28,4%) e Educação Superior com a menor (13,3%). Sendo que, durante a 18ª legislatura, registra-se a menor participação dos deputados para o tema Educação Superior, com zero aproveitamento das políticas submetidas.

Tabela 12 – Taxa de sucesso dos deputados na aprovação de leis sobre Organização da Educação, Currículo e Educação Superior na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

CATEGORIA/ LEGISLATURA	ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO (%)	CURRÍCULO (%)	EDUCAÇÃO SUPERIOR (%)
15ª	30,7	42,8	20
16ª	17,07	18,7	18,1
17ª	17,6	21,4	15,3
18ª	26,3	30,7	0
Total	22,7	28,4	13,3

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados

Olhando agora para os partidos políticos e a proposição desses temas, fica evidente, assim como para os projetos paroquiais e simbólicos, a ausência de causalidade entre eles, pois todos os partidos enfrentam derrotas significativas no aproveitamento dos seus próprios projetos (apesar do ativismo legislativo presente em todas as legislaturas, com destaque para a 16ª, como aponta a Tabela 8).

O PFL/DEM, PT e PMN são os únicos partidos que registram médias acima de 50%, com destaque para o PT e PMN, pois aproveitam mais de 60% das políticas submetidas nos temas Currículo e Organização da educação, respectivamente. São dois partidos com bancadas partidárias pequenas (Tabela 4) e de pouco protagonismo no cenário político do Estado. Já observando os valores propositivos, dos deputados que submeteram ao menos quatro projetos por partido, o PFL/DEM, PMDB/MDB e PP se destacam com as menores taxas de aproveitamento.

De outro modo, embora os partidos políticos tenham pouco sucesso em aproveitar seus próprios projetos, há um protagonismo de alguns representantes na apresentação desses temas, no geral e em cada legislatura, como apontam a Tabela 13 e o Gráfico 8. Os maiores propositores são os deputados do PFL/DEM e o PMDB/MDB, com 30 e 26 projetos, respectivamente, seguidos do PDT (19), PSDB (19), PTB (14), PP (14) e PSB (10). Todos, com exceção do PTB, lograram assento em todas as legislaturas, com o PFL/DEM, PMDB/MDB, PDT e PSDB representando as maiores bancadas partidárias da ALEMA no período.

Também o contrário pode ser dito. Analisando a Tabela 13, verifica-se a importância que determinados partidos políticos dão à educação pela quantidade de propostas que cada um apresenta em todo o período. Veja, dos 20 partidos que submeteram projetos em educação no período (Tabela 7), apenas 35% (7) se destacam com ao menos 10 proposições nessas temáticas. Sendo que metade submeteu de dois a cinco projetos (em 16 anos).

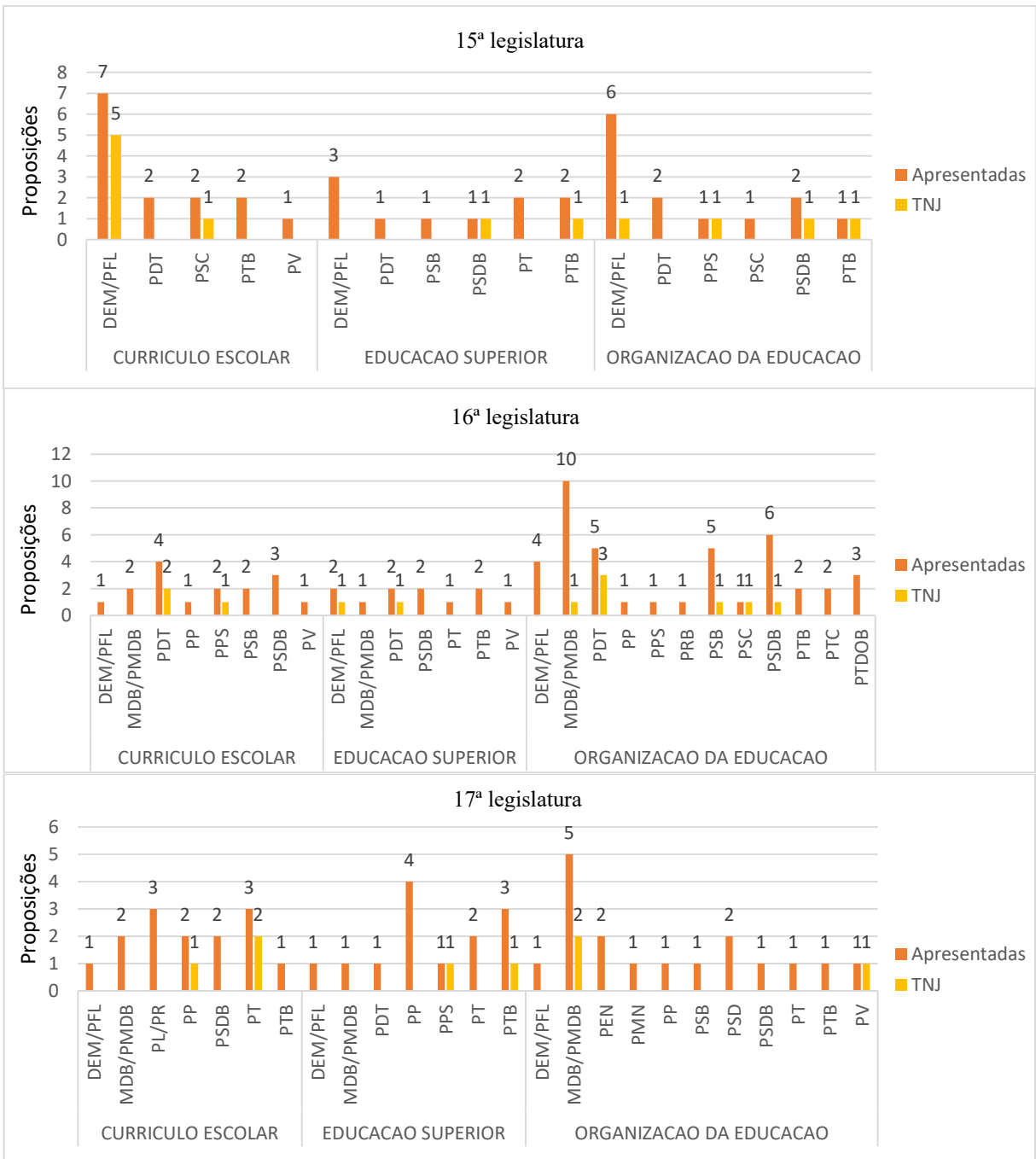
Tabela 13 – Proposições apresentadas na ALEMA, por categoria e partido político, de 2003 a 2018

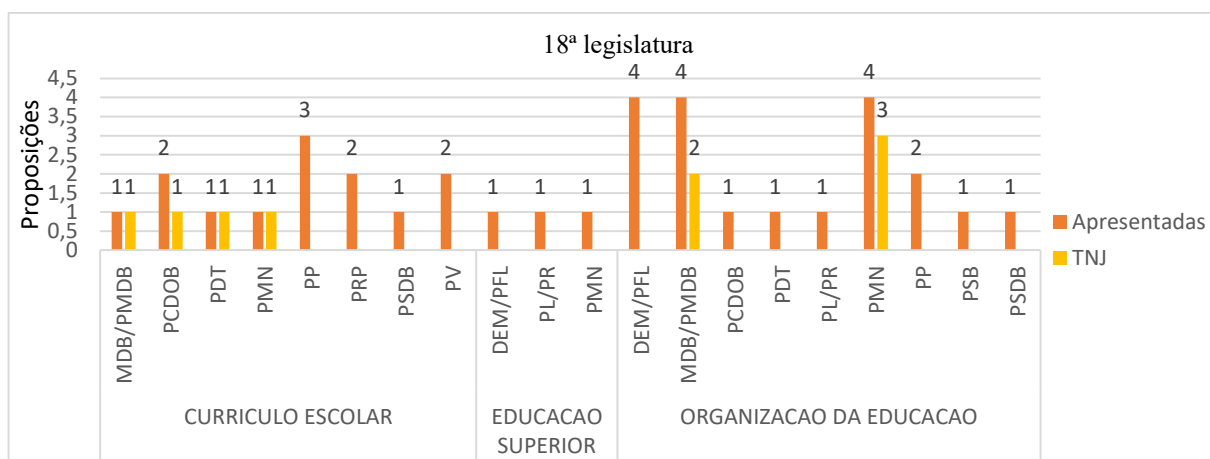
CATEGORIAS / PARTIDOS POLÍTICOS	CURRÍCULO ESCOLAR	EDUCAÇÃO SUPERIOR	ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	TOTAL GERAL
DEM/PFL	9	7	15	30
MDB/PMDB	5	2	19	26
PCDOB	2	0	1	3
PDT	7	4	8	19
PEN	0	0	2	2
PL/PR	3	1	1	5
PMN	1	1	5	7
PP	6	4	4	14
PPS	2	1	2	5
PRB	0	0	1	1
PSB	2	1	7	10
PSC	2	0	2	4
PSD	0	0	2	2
PSDB	6	3	10	19
PT	3	5	1	9
PTB	3	7	4	14
PTC	0	0	2	2
PTDOB	0	0	3	3
PV	4	1	1	6
PRP	2	0	0	2
Total Geral	57	37	90	184

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Observando cada legislatura (Gráfico 8), os únicos partidos que apresentaram algum projeto em todas elas são o PDT, PSDB, DEM, PV e PSB (sem relação causal com os partidos mais exitosos nas disputas eleitorais do período). Os representantes do MDB, embora registrando o maior número em todo o período, não apresentaram nenhuma proposição na 15ª legislatura quanto aos três temas supracitados. Já o PDT tem maior participação apenas durante as 15ª e 16ª legislaturas, enquanto PSDB se mantém praticamente estável, oscilando entre 4 a 10 proposições em todo o período.

Gráfico 8 – Proposições apresentadas e TNJ na ALEMA, por categoria e partido político – 15ª a 18ª legislaturas





Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Em resumo, interessa destacar que dos 379 projetos apresentados pelos deputados, no período de 2003 a 2018, 48,5% (184) deles versam sobre organização da educação, currículo e educação superior, número superior à quantidade de proposições submetidas relacionadas à não-educação (paroquiais + simbólicos), que somam 165. Contudo, enquanto estes registram uma taxa de aprovação superior a 90% (150), os projetos sobre organização da educação, currículo e educação superior possuem apenas 22,2% (41) de aproveitamento.

A Tabela 14 aponta o conteúdo desses projetos, deixando claro quais aqueles que, em número absoluto, sofreram maior rejeição. Assim, no campo da organização da educação, destacam-se os projetos que versam sobre regras do sistema público e privado de ensino (cobrança de taxas, proibição de transporte, obrigatoriedade de informações, apresentação de exames, universalização das bibliotecas das escolas, registro de atividade extra escolar nos históricos escolares, período para entrega do histórico escolar); planejamento educacional (programas educativos, política de incentivo à leitura, critérios para a adoção de material escolar, diretrizes e bases da educação); acesso e permanência escolar (garantias de vagas, matrículas, evasão e faltas, inclusão de estudantes com deficiência, permanência de jovens e adultos no meio rural) e administração do processo educativo (retirada de disciplinas, assistência de profissionais de outras áreas, identificação e tratamento de transtornos de aprendizagem, apresentação de indicadores educacionais) que, ao todo, somam 61 propostas.

Na categoria educação superior, os projetos que objetivavam melhorar a infraestrutura dessa etapa de escolarização, por meio da criação de novos *Campi* estaduais (Uemas), foram os mais rejeitados, somando 16, com o período de 2007 a 2014 apresentando o maior número (14).

Já na categoria currículo, com a maior parte dos projetos rejeitados versando sobre o seu conteúdo, é percebido um menor aproveitamento para as propostas que visavam adicionar mais disciplinas com aspectos gerais e, sobretudo, de maior criticidade. Dentre elas, destacam-

se: educação ambiental; política, ética e cidadania; direitos humanos; língua brasileira de sinais; noções básicas de trânsito; educação alimentar; políticas públicas e estudos sobre direito.

Tabela 14 – Proposições não aprovadas na ALEMA sobre Organização da Educação, Educação Superior e Currículo, por subcategoria – 15^a a 18^a legislaturas

CATEGORIA E SUBCATEGORIA	LEGISLATURA				TOTAL GERAL	
	15 ^a	16 ^a	17 ^a	18 ^a		
Organização da educação	9	34	14	14	71	
Planejamento educacional	2	5	5	3	15	
Gestão do sistema de ensino e escolar	1	3	0	1	5	
Acesso e permanência	2	2	2	6	12	
Regras sobre o sistema público e privado de ensino	3	15	3	1	23	
Administração do processo educativo	1	8	1	1	11	
Carreira docente	0	0	2	2	4	
Rotina Escolar	0	1	1	0	2	
Educação superior	8	9	11	3	31	
Política afirmativa	3	1	1	1	5	
Acesso e permanência	1	1	0	0	2	
Carreira docente	1	0	0	0	1	
Gestão do sistema de ensino	2	1	0	0	3	
Infraestrutura	1	5	9	1	16	
Regras sobre o sistema público e privado de ensino	0	1	1	1	3	
Currículo	8	13	11	9	41	
Terminalidade profissionalizante	1	3	2	2	8	
Conteúdo do Currículo	Incentivo à educação física e desporto	1	1	0	2	4
	Educação global e crítica	1	8	4	3	17
	Educação humanística	2	1	4	1	8
Metodologia		3	0	1	0	4
Organização geral		0	0	0	1	1
Total Geral	25	56	36	26	143	

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Analisando os pareceres dados pela CCJ para identificar os motivos alegados pelos parlamentares para rejeitar ou não um projeto de outro parlamentar, três justificativas se destacam. Uma, perpassa o princípio da separação dos poderes, ou seja, quando o projeto, em alguma medida, delega atribuições ao Governador, dando-lhe em certa medida gastos orçamentários. Outra, faz referência à invasão de matéria privativa da União ou, quando o projeto, de acordo com a CCJ, ultrapassou os limites da especificidade local, regulamentando aspectos de natureza geral.

Por último, e mais frequente, está a justificativa quanto aos limites da competência da ALEMA de iniciar a matéria (inconstitucionalidade formal), isto é, quando os parlamentares

encaminham proposições que invadam a competência privativa do chefe do Poder Executivo. Normalmente, esses projetos tratam sobre a organização administrativa do Estado e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes – estabelecidos nos incisos III e V do artigo 43 da CE. Contudo, tal competência também é designada aos membros da ALEMA, no artigo 30, VII, da CE, como de competência comum⁹⁴. A única exigência é quanto à sanção ou veto do Governador, tendo em vista que para ser aprovado precisa, necessariamente, da aprovação do chefe do Executivo. Mas, então, o que leva um projeto apresentado por um parlamentar ser aprovado ou não?

Na prática cotidiana do exercício legislativo da ALEMA, o nível de ação coordenada dos deputados varia de acordo com a instância e espaço decisório e com o tipo e/ou alcance dos efeitos da política a ser legislada. Aprovar ou não um projeto não está apenas relacionado ao destinatário (a sociedade civil, de modo geral) que receberá os benefícios dessa ação, mas trata-se, sobretudo, dos resultados políticos que tal proposição trará para o ator formulador.

Ou seja, como grande parte da atividade parlamentar ocorre, predominantemente, de modo individual⁹⁵, reunir uma maioria⁹⁶ para aprovar uma matéria que identificará apenas um representante enquanto responsável por tal direito, é interessante – em grande medida – para o autor da ação, o deputado que está submetendo a proposição. Quanto mais ganhos sociais a política carrega, mais complexa é a sua aprovação, pois os conflitos endógenos e de maioria parlamentar no interior da ALEMA serão decisivos, exigindo do parlamentar não apenas acordos prévios, mas, sobretudo, investimento de capital político.

Assim, o resultado do que é proposto em educação parece ter mais conexão com os ganhos eleitorais, o capital político e, conseqüentemente, a visibilidade social que aquela política trará, do que com o crivo da legalidade e impessoalidade que guiam a administração pública brasileira.

Após análise do conteúdo dos projetos do período de 2003 a 2018, percebe-se que as lideranças político-partidárias que estão inseridas nas principais instâncias de poder da ALEMA

⁹⁴ Art. 30 – Ressalvados os casos de sua competência exclusiva, cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias da competência do Estado e, em especial: VII – criação estruturação e atribuição das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros da administração pública estadual (modificado pela Emenda à Constituição n. 023, de 18/12/1998) (MARANHÃO, 1989).

⁹⁵ Das 379 proposições, 358 foram apresentados individualmente. Destas, 177 foram aprovadas, dentre as quais, 148 são relacionadas as políticas de não-educação.

⁹⁶ Importa destacar que, para os projetos analisados nesta tese, os procedimentos de elaboração são diferentes, tais como se destacou no Capítulo 3. No caso de lei ordinária, o *quórum* para aprovação é de maioria simples. Para lei complementar, maioria absoluta. E, no caso de PEC, submete-se a dois turnos de discussão e votação, com interstício de três sessões, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da ALEMA, em votação nominal.

não administram a educação visando transformação e/ou justiça social, mas para acomodar seus valores e atender a seus interesses pessoais. Ou seja, se tais atores que estão no poder são clientelistas e populistas, o resultado legal do quadro educacional também o será, pois é o que se observa na produção das políticas educacionais.

De outro modo, se há “[...] uma possibilidade de explicação da não-importância dada à educação, pelos partidos políticos [no estado do Maranhão], leva a uma conclusão que parece se aproximar da verdade: muitos deles não têm preparo para discussão das questões educacionais” (GRACINDO, 1994, p. 115), tal como é revelado na Câmara dos Deputados.

A prova desse contexto encontra força na falta de coerência entre os pareceres de alguns projetos aprovados⁹⁷ que, quando comparados com os rejeitados, expressam uma similaridade de conteúdo, mas com resultados diversos a depender da legislatura e dos atores políticos envolvidos, como descrito no Quadro 11.

Quadro 11 – Situação dos projetos apresentados pelos deputados na ALEMA por ano, tema, resultado e justificativa, de 2003 a 2018

N. PROJ. / ANO	EMENTA	SITUAÇÃO	PARECER CCJ
<u>008/2018</u>	Dispõe sobre o ensino de noções básicas da Lei Maria da Penha, no âmbito das escolas estaduais.	Não aprovado	A Constituição Estadual do Maranhão reservou ao Governador do Estado a iniciativa de projetos de lei que visarem dispor sobre a organização administrativa do Executivo.
<u>209/2016</u>	Dispõe sobre a inclusão da disciplina introdução ao estudo do direito na estrutura curricular do ensino médio.	Não aprovado	A proposição em análise é inconstitucional. Há quebra do princípio constitucional da separação dos poderes, configurando-se, portanto, desrespeito à independência e harmonia entre os poderes.
<u>090/2015</u>	Cria o conselho escolar antidrogas em todos os estabelecimentos de ensino fundamental e médio do estado do MA.	Aprovado	A medida por si só atende a pertinência da matéria. Assim sendo, entendemos de grande relevância a proposição de lei sob exame para a sociedade maranhense, portanto, a matéria é meritória.
<u>048/2014</u>	Institui nas escolas públicas a semana de estudos sobre o estatuto do idoso, no âmbito do estado do maranhão.	Aprovado	A observância da reserva de iniciativa ao projeto de Lei torna evidente não haver qualquer vício formal à norma jurídica a ser editada, estando em consonância com as disposições legais e constitucionais.
<u>307/2013</u>	Institui nas escolas públicas, a semana de estudos da constituição federal e da constituição estadual.	Aprovado	A observância da reserva de iniciativa ao projeto de Lei torna evidente não haver qualquer vício formal à norma jurídica a ser editada, estando em consonância com as disposições legais e constitucionais.

⁹⁷ O objetivo aqui não é analisar o fluxo legislativo desses projetos, pois tal tarefa será realizada no capítulo seis desta tese. Aponta-se os pareceres dados com a intenção de demonstrar como os parlamentares mudam de posicionamento na aprovação ou não das suas proposições, a depender da legislatura em questão. Assim, visualiza-se uma grande quantidade de projetos não aprovados com justificativas que não possuem base legal, mas, sobretudo, contextual.

N. PROJ. / ANO	EMENTA	SITUAÇÃO	PARECER CCJ
<u>007/2013</u>	Inclui na grade curricular das escolas públicas estaduais dos ensinos fundamental e médio a disciplina educação no trânsito na forma que específica.	Não aprovado	O presente projeto de Lei encontra-se eivado de inconstitucionalidade, por conter vício de iniciativa. A inclusão da disciplina na grade curricular é de iniciativa privativa do Governador do Estado.
<u>022/2011</u>	Dispõe sobre o incentivo à participação dos jovens na política, através da introdução da disciplina “política, ética e cidadania” no currículo escolar.	Não aprovado	A matéria foge da competência do Poder Legislativo, e por isso viola a reserva de iniciativa, bem como contraria a legislação infraconstitucional (LDB 9.394/96)
<u>224/2011</u>	Dispõe sobre direito de matrícula em estabelecimentos de ensino próximos, a portas de necessidades especiais.	Não aprovado	A sanção do projeto apresenta-se comprometida, uma vez que, diante do art. 43 da CE, a iniciativa sobre a lei em tela é privativa do Governador do Estado.
<u>079/2010</u>	Cria o conselho escolar antídotos em todos os estabelecimentos de ensino público e particular.	Não Aprovado	O projeto estabelece atribuições diretas e indiretas a órgãos públicos, o que viola o artigo 43 da CE.
<u>229/2008</u>	Institui a Semana Estadual dos Direitos Humanos, na rede de ensino público e privado.	Não aprovado	O Projeto de Lei em tela não observa o princípio da reserva iniciativa do art. 43, III e V da Constituição Estadual vez que se verifica a competência privativa do Governador do Estado quanto à iniciativa de Leis que disponham sobre organização administrativa, criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado. Assim sendo, não cabe ao Legislativo Estadual a competência para dispor sobre as responsabilidades e/ou atribuições da Secretaria de Estado da Educação
<u>266/2007</u>	Garante aos estudantes do ensino básico com deficiência locomotora, prioridade na matrícula junto às instituições de ensino.	Aprovado	Diante do exposto, concluímos no mérito pela aprovação da proposição, sugerindo-se que a prioridade de matrícula não se restrinja apenas aos “estudantes com deficiência física locomotora”, mas aos “estudantes portadores de deficiência”.
<u>031/2006</u>	Cria no âmbito do estado do maranhão a disciplina “iniciação ao conhecimento do estado” no currículo das escolas estaduais.	Aprovado	Nota-se que: a) não existe relação de subordinação e critério de hierarquia, mas relação de coordenação e critério de competência entre a União e o Estado; b) em que pese o papel articulador e coordenador da União, há amplo espaço para atuação das esferas estadual, municipal e distrital, regulamentando as questões dos respectivos de sistemas de ensino, garantindo o tratamento de especificidades e a variedade de experiências e modelos
<u>055/2005</u>	Institui a obrigatoriedade do ensino da disciplina Políticas Públicas no currículo escolar da rede de ensino público e particular.	Aprovado	A observância de iniciativa neste projeto de lei torna evidente não haver qualquer vício formal à norma jurídica a ser editada. Ao revés, soma-se a inúmeros projetos de igual teor já aprovados por esta augusta Casa.

N. PROJ. / ANO	EMENTA	SITUAÇÃO	PARECER CCJ
<u>022/2004</u>	Dispõe sobre o ensino religioso nas escolas públicas do ensino fundamental, no âmbito do estado do Maranhão.	Aprovado	Não fere o princípio da reserva de iniciativa legislativa, não podendo se falar em usurpação de competência e em atentado ao princípio de tripartição das funções do Estado.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: N. PROJ. = Número do Projeto

Observando o conteúdo dos projetos e a justificativa para a sua rejeição ou não (Quadro 11), é possível perceber que para um mesmo tema há diferentes pareceres, a depender da legislatura que ele é proposto. Como, por exemplo, os projetos de n. 209/2016, 007/2013, 022/2014, 031/2006, 055/2005 e 022/2004 que, tratando sobre a inserção de disciplinas no currículo escolar da rede de ensino do Estado, possuem pareceres diversos, embora com o mesmo objeto em discussão (currículo).

Na análise dos processos, tanto a aprovação quanto a rejeição defendida pelos relatores partem da mesma premissa, qual seja, a competência do Estado conforme estabelecida no artigo 10 da LDB (Lei n. 9.394/1996). Contudo, tal artigo é utilizado conforme as prioridades e resultados visados pelo presidente da CCJ, pois a competência descrita neste artigo não especifica qual o Poder Público responsável ou mesmo órgão integrante da estrutura de determinado poder. Ela é direcionada as instituições do estado do Maranhão que, em coerência com as suas competências constitucionais descritas a partir do artigo 30, devem se incumbir das atribuições postas no referido artigo:

Art. 10 - Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei (Redação dada pela Lei n. 12.061, de 2009);

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual (Incluído pela Lei n. 10.709, de 31.7.2003) (BRASIL, 1996).

Em virtude dessa discricionariedade, o parlamentar integrante dessa estrutura de poder interpreta a norma conforme as suas intenções e interesses, argumentando com base nos incisos I e III, isto é, invasão de competência do Poder Legislativo em matéria específica do Executivo, bem como não adequação a legislação infraconstitucional quando o resultado visado for a rejeição da matéria. E, na ocorrência de projeto semelhante e que a aprovação seja necessária, recorre-se ao inciso V, no qual incumbe-se o Estado da competência de baixar normas complementares para o seu sistema de ensino em favor da compatibilidade existente com a LDB/1996 e os princípios de oportunidade e conveniência.

O mesmo contexto se aplica aos projetos voltados para regulamentação da organização da educação. Os projetos de n. 008/2018, 048/2014, 307/2013 e 229/2008 dispõem de conteúdos semelhantes, mas com resultados diversos a depender da legislatura. Como também os de n. 079/2010 – 090/2015 e 226/2007 – 224/2011.

Fica evidente que os parlamentares moldam suas decisões por critérios essencialmente político-partidários, com a política educacional em curso se comportando de acordo com os atores que operam o Estado em um dado momento. Vê-se que alguns deputados, em matéria de educação, pouco priorizam o fortalecimento da autonomia Estadual, preferindo interpretar a norma em detrimento de benefícios particulares que desprestigiam as diversidades locais. A depender da ocasião e/ou dos atores propositores, o intérprete (parlamentar) ocupante da relatoria pode utilizar o artigo 10, da LDB, para aprovar ou rejeitar projetos semelhantes com base em argumentos distintos, basta mudar a legislatura.

Assim, se na maioria das vezes os conflitos normativos que ocorrem no âmbito dos Estados sequer chegam na Suprema Corte – como alega o Ministro Gilmar Mendes na ADI n. 4.060 (STF, 2015) –, isso parece estar relacionado a uma dupla dimensão, que se dá tanto no campo constitucional – pelas limitações federativas impostas (como se constatou no segundo capítulo desta tese) – quanto resultante da relação da ALEMA com os demais atores estaduais que, efetivamente, influenciam o seu desempenho legislativo.

4.3.3 A orientação político-ideológica dos partidos e o resultado das políticas educacionais

Outro aspecto que pode ser analisado e que reflete nesse quadro das políticas públicas de educação diz respeito à orientação político-ideológica que é dada aos partidos políticos, especificamente, às ideias que compõem os atributos da classificação “direita-centro-esquerda” e às questões educacionais delineadas no texto dos projetos submetidos pelos deputados.

Ressalta-se que não se pretende trabalhar com a categoria ideologia, aplicada aos partidos políticos (a ideologia partidária), com o objetivo de classificar e quantificar quantos partidos existem de esquerda, direita ou centro no processo de formulação das políticas educacionais no interior da ALEMA, pois tal categoria, enquanto tipologia classificatória, apresenta-se de modo insuficiente.

Sabe-se que, tanto pelo ponto de vista da fragmentação, quanto da organização partidária, o sistema político pós queda do Muro de Berlim, em 1989, ficou muito fluido ou menos preciso nos critérios de definição do que seja um projeto ideológico de direita ou de esquerda. Assim, agrupar itens no intuito de classificar determinados partidos dentro de um campo ideológico que se restrinja a esse *continuum* não tem mais potencial analítico enquanto tipologia capaz de classificar um espectro de partidos que tem uma dimensão muito mais complexa. O risco é pegar um partido que está na ponta da direita e ter elementos do que se chamou de esquerda. E o contrário também ser verdadeiro, pois não há uma precisão no campo científico que se possa operar para essa classificação.

Ante o exposto, a finalidade aqui é identificar e compreender a polarização dos partidos em torno de um conjunto de ideias que foram classicamente classificadas como de direita, de centro ou de esquerda. Principalmente por que não se utilizará esse *continuum* com o intuito de produzir uma nova classificação ideológica dos partidos no Brasil, tal como Gracindo (1994)⁹⁸ fez em seu estudo, mas tomar como referência teórica trabalhos empíricos que já fizeram tal classificação.

Ademais, como a organização político-ideológica dos partidos no Brasil envolve uma certa complexidade, com maneiras distintas de serem feitas face a diversidade de possibilidades analíticas, o estudo realizado nesta seção não visa esgotar o campo ideológico com que os partidos políticos são expressos na literatura. Optou-se por seguir a classificação majoritária com que estes são tomados, mas com a clareza dos efeitos que tal caminho terá sobre os seus resultados. Portanto, mesmo que a atuação partidária de determinados partidos no estado do

⁹⁸ Gracindo (1994), em seu estudo pioneiro, agrupou os principais partidos da Câmara dos Deputados em três grandes partidos – invariante, mudancista e transformador, possibilitando a identificação deles a partir do que estava posto no programa e estatuto do partido, do que foi dito nas entrevistas pelos líderes partidários e naquilo que foi proposto de emenda parlamentar ao PL da LDB. A primeira categoria agrupou os partidos políticos que parecem estar vinculados à manutenção do capitalismo e da democracia vigentes (PDC, PDS, PFL, PRN, PSC, PTB, PTR). Na segunda categoria, encontram-se os partidos que parecem desejar mudanças no capitalismo vigente: defendem um capitalismo mais civilizado, acenando para um modelo de Estado e de sociedade que se aproxima do “Estado de bem estar social” (PDT, PL, PMDB, PRS, PSDB, PST). E na terceira, encontram-se aqueles que parecem pretender transformações mais radicais, acenando para um capitalismo mais avançado e, tendo, no seu interior, partidos que apontam para um futuro socialista (PCdoB, PPS, PSB, PT, PV).

Maranhão incida posições ideológicas conflitantes⁹⁹ com a sua posição no contexto geral, tendo em vista a mudança temporal que altera a posição dos grupos partidários dentro da coloração ideológica, nesta pesquisa tomar-se-á o aspecto ideológico a partir de um ponto de vista puramente empírico (ZUCCO, 2011; 2020). Ou seja, far-se-á uma análise não com um nível quantitativo de precisão, mas para poder organizar a legislação educacional com referência a um conjunto de ideias que são praticadas pelos partidos no âmbito do legislativo maranhense, no período de 2003 a 2018.

Neste caso, com a clareza de que essa discussão não finda aqui, posicionamento ideológico é considerado

[...] não como definição de pontos ideais em torno de um *issue* específico, mas sim como posição do legislador mediano em relação à agenda. O pressuposto é o de ser possível entender o que o representante em geral gostaria de ver aprovado em plenário como uma distribuição de preferências em um espaço unidimensional que inclui vários *issues*. Assim, os pontos ideais dos deputados estariam distribuídos em um *continuum* direita/esquerda que incluiria diversas questões da agenda (SANTOS, 2003, p. 217).

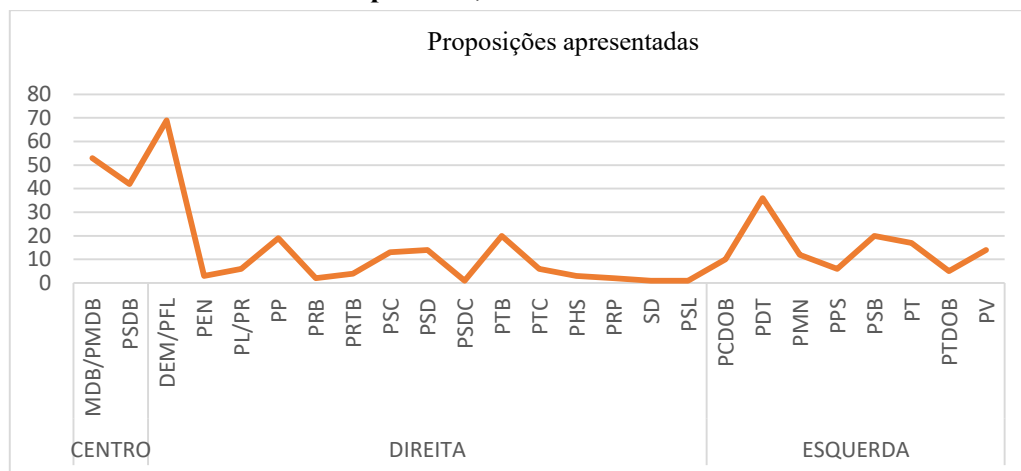
Partindo disso, o Gráfico 9 organiza a posição dos partidos da ALEMA, a partir de sua orientação político-ideológica, posta na literatura especializada (SCHEEFFER, 2016; CARREIRÃO, 2006; FIGUEIREDO, 1995; 2001; MARTINS, 2011, BADILLO; RAMÍREZ, 2011, TAROUCO; MADEIRA, 2013). Como se pontuou na primeira seção deste capítulo, há uma maior quantidade de partidos que integram o bloco da direita e que também aparecem em maior quantidade aqui na proposição de leis em educação. Contudo, ressalta-se que a quantidade de partidos não expressa a quantidade total de deputados.

Isso porque, apesar do bloco da direita apresentar maior quantidade partidária, a quantidade de deputados (77) que integra esse bloco, em comparação com o bloco da esquerda, chega a ser quase que equivalente, com a esquerda registrando 79 deputados. Assim, há uma representação partidária bem diferente, mas com uma quantidade de assentos, no período, bem próxima.

A diferença maior se dá quanto aos partidos localizados no centro que, pela literatura majoritária, está representado por dois partidos, o MDB e o PSDB. Tal fato reflete diretamente na quantidade de deputados que possuem assento em cada legislatura na ALEMA, como também na quantidade de projetos relacionados à educação.

⁹⁹ Pode-se citar o PV e PP que na literatura estão classicamente localizados a esquerda do espectro político, mas no estado do Maranhão possuem uma postura ideológica mais ligada a direita. Ou mesmo o PSDB, que nesta seção se encontra no centro, mas em alguns estudos ele aparece mais à direita.

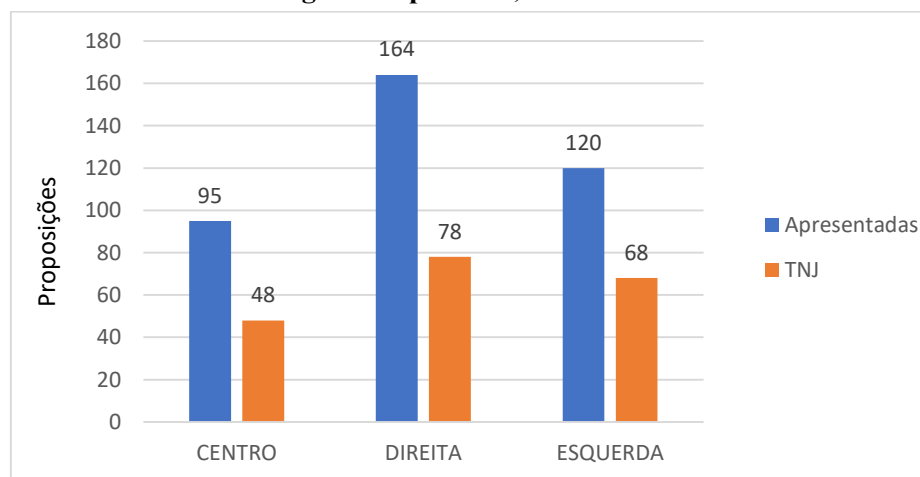
Gráfico 9 – Proposições apresentados na ALEMA, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Sobre esse tema, o Gráfico 10 expõe, de modo claro, que os partidos que integram o bloco da direita são – de longe – os que mais submeteram projetos em educação em todo o período. Dos 379 projetos apresentados, aproximadamente 43,2% (166) são dos partidos da direita. De outro modo, este bloco é também o que possui a menor taxa de aprovação, com 47,5%, frente a 56,6% da esquerda e 50,5% do centro.

Gráfico 10 – Proposições apresentados e TNJ na ALEMA, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Em relação à temática dessas proposições, faz-se necessário um olhar a partir de três níveis de análise. Primeiro, um que observe as categorias analíticas na tentativa de identificar se há ou não o interesse desses blocos por determinados temas. Segundo, destacar, a partir dos temas mais discutidos na literatura, quais as subcategorias que mais prevalecem nos projetos

submetidos por cada bloco. Por último, analisar as ideias que estão postas nas unidades temáticas, das subcategorias analisadas, na tentativa de demarcar o que cada bloco tem defendido como política pública no delineamento da educação no estado do Maranhão.

Ressalta-se que a intenção de analisar o que foi apresentado, e não apenas o que foi aprovado (a agenda propriamente dita) no interior da ALEMA, volta-se, especificamente, para a compreensão do que tem sido posto como relevante por esses blocos, que aspectos educacionais são tidos como prioridades e qual a possível conexão com o que se tem sobre o assunto na literatura educacional.

Para essa análise, tomar-se-á como eixo as discussões realizadas nos trabalhos de Gouveia (2009) e Gracindo (1994). As duas autoras definem e especificam ideias que se inserem no *continuum* esquerda-centro-direita e que podem servir de base na identificação do que está disposto pelos partidos na produção das políticas educacionais para o Maranhão.

Observando a variação dos temas apresentados pelos três blocos a partir da Tabela 15, pode-se visualizar um ativismo dos partidos, independente da orientação político-ideológica, em todas as categorias. De modo óbvio, a direita se destaca em todos eles, tendo em vista que os deputados desse bloco apresentaram mais proposições no período total. Porém, tanto o centro quanto a esquerda se equilibram no delineamento da política em muitas áreas.

Mais precisamente, observando os temas, conforme a divisão realizada na seção anterior, pode-se destacar que em relação ao primeiro (financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares) e segundo grupo (projetos paroquiais e simbólicos), a direita se destaca com uma maior quantidade de proposições. Enquanto a esquerda e o centro apresentam quantidades semelhantes.

Já para as categorias do terceiro grupo (organização da educação, currículo escolar e educação superior), têm-se números aproximados entre os blocos da direita e esquerda, sendo que o tema organização da educação é o mais proposto pelos três blocos, apresentando valores equivalentes, com uma variação média de 30,6% a 37,5%. O centro, embora com uma menor representação parlamentar e partidária, ultrapassa o bloco da esquerda, apresentando 31,8% dessas proposições.

Novamente aqui fica evidente a falta de conexão entre a quantidade de parlamentares por bloco e a proposição de temas em educação. A direita, no período analisado, reuniu 77 deputados ante 79 da esquerda e 36 do centro. Ainda assim foi o bloco que mais submeteu projetos em todas as temáticas. Do mesmo modo, pode-se perceber na relação com os partidos do centro, que mesmo registrando 36 deputados ultrapassam as proposições do bloco da esquerda quanto ao tema organização da educação.

Tabela 15 – Proposições apresentadas na ALEMA, por categoria e orientação político-ideológica dos partidos – 15ª a 18ª legislaturas

ORIENTAÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA / CATEGORIAS	LEGISLATURAS				TOTAL GERAL
	15ª	16ª	17ª	18ª	
Centro	17	48	20	10	95
Currículo escolar	0	5	4	2	11
Educação superior	1	3	1	0	5
Financiamento	0	1	0	1	2
Infraestrutura	0	2	1	1	4
Organização da educação	2	16	6	5	29
Projeto paroquial	9	16	6	0	31
Projeto simbólico	5	5	2	1	13
Direita	62	38	38	26	164
Currículo escolar	11	2	7	5	25
Educação superior	5	4	8	2	19
Financiamento	2	2	0	1	5
Infraestrutura	9	1	1	1	12
Organização da educação	8	11	7	7	33
Programa suplementar	0	1	0	0	1
Projeto paroquial	21	11	10	8	50
Projeto simbólico	6	6	5	2	19
Esquerda	22	49	22	27	120
Currículo escolar	3	9	3	6	22
Educação superior	4	4	4	1	13
Financiamento	0	1	1	1	3
Organização da educação	3	14	4	7	28
Programa suplementar	0	1	1	1	3
Projeto paroquial	10	9	7	9	35
Projeto simbólico	2	11	2	2	17
Total Geral	100	135	80	63	379

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Ainda, analisando cada legislatura, é possível perceber o desaparecimento ou mesmo a hipertrofia de alguns desses temas, resultado do desinteresse ou interesse desses blocos. Desta feita, como já se constatou na seção anterior, os temas¹⁰⁰ sobre organização da educação, currículo e educação superior são destaques aqui também, quando se verifica a posição dos partidos a partir dos blocos ideológicos.

Assim, o centro se sobressai, durante a 16ª legislatura, na proposição de temas ligados à organização da educação e currículo escolar, embora inexistindo qualquer iniciativa dos

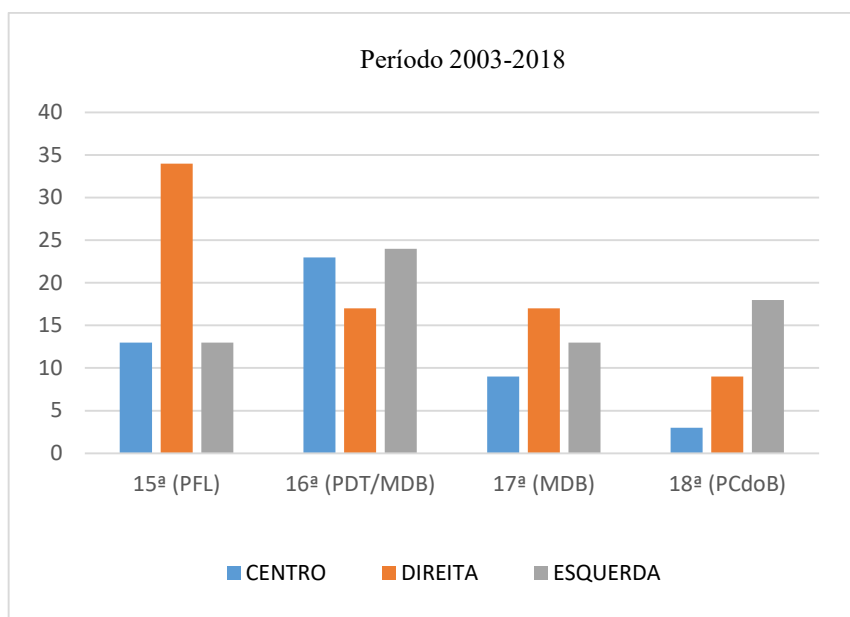
¹⁰⁰ Deixa-se de lado os projetos de cunho paroquial e simbólico que, devido ao processo legislativo diferenciado, aparecerão – em regra – sempre em maior quantidade.

partidos desse bloco para o tema durante a 15ª legislatura. A direita apresenta médias elevadas nas três categorias, na maioria das legislaturas, exceto durante a 18ª. E, a esquerda participa em todas as legislaturas nos três temas, com menores médias durante a 15ª e 17ª legislaturas, para os temas currículo e organização da educação.

Dentre as causas desse cenário, pode-se sugerir como fator principal a existência de uma atrofia institucional, resultante do ‘inchaço’ propositivo ocasionado pela ação dos atores externos ao Legislativo. Isto é, propor uma maior ou menor quantidade de projetos guarda relação com os temas que estão ou não em votação na respectiva legislatura. Exemplo: se o Governador apresenta uma grande quantidade de propostas relacionadas à infraestrutura, a probabilidade de os deputados submeterem projetos nessa temática é menor que para os demais temas pouco discutidos.

Como apontam Figueiredo e Limongi (2001), aqui também parece emergir um padrão de coalizão partidária coerente com a disposição dos partidos num *continuum* ideológico, pois a aprovação desses temas aporta para uma forte relação com o bloco ideológico que integra o respectivo chefe do Executivo. Com exceção da 17ª legislatura, que possui um partido de centro no Executivo e um maior número de projetos aprovados de partidos da direita, a 15ª, 16ª e 18ª legislaturas apresentam uma coordenação entre a orientação político-ideológica do Governador e os partidos que aprovaram uma maior quantidade de leis no período. Mesmo a 16ª legislatura, que se divide entre dois blocos diferentes – tendo em vista a alternância de poder entre Jackson Lago (PDT) e Roseana Sarney (MDB), verificam-se valores absolutos quase que equivalentes para o centro e para a esquerda (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Proposições TNJ na ALEMA, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Concluindo, percebe-se que, em relação às categorias inicialmente levantadas, não há um predomínio ideológico que se possa caracterizar determinado tema como sendo de maior interesse da esquerda, direita ou mesmo dos partidos do centro, pois todos os blocos propõem projetos nas diversas áreas da educação. Entretanto, fica evidente que, a depender da legislatura a proposição desses temas varia, com alguns deles apresentando-se de modo restrito ou mesmo inexistente.

Para além dos fatores exógenos (ANASTASIA, 2001) que podem guiar os atores nas suas preferências no processo de formulação das políticas públicas, vê-se que as mudanças na regra do jogo (no conjunto dos atores), bem como nos espaços institucionais, são importantes variáveis que podem impactar os resultados da interação política, tal como aponta o Gráfico 11.

O segundo e terceiro nível de análise envolvem as subcategorias e unidades temáticas dos projetos apresentados. Para essa etapa, foram selecionadas as categorias de maior embate no cenário da educação básica e que possuísem alguma relação com o debate realizado nos estudos de Gracindo (1994) e Gouveia (2009).

Assim, a apresentação das subcategorias, na Tabela 16, revela quais são as áreas de maior interesse, em cada tema, submetidos por cada bloco ideológico. Dentre os assuntos de maior tensão, identificados nas categorias, destacam-se: 1) Organização da educação: planejamento educacional, gestão do sistema de ensino e acesso e permanência; 2) Financiamento da educação: despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e Parcerias Público-Privadas; e 3) Currículo escolar: especificamente, quanto aos aspectos global e profissionalizante do conteúdo curricular.

Tabela 16 – Proposições apresentadas na ALEMA, por categoria, subcategoria e a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018

CATEGORIA E SUBCATEGORIA	ORIENTAÇÃO			
	Direita	Esquerda	Centro	
Organização da educação	33	28	29	
Planejamento educacional	10	6	5	
Gestão do sistema de ensino e escolar	3	1	4	
Acesso e permanência	7	8	2	
Regras sobre o sistema público e privado de ensino	5	9	7	
Administração do processo educativo	5	2	7	
Carreira docente	2	1	2	
Rotina Escolar	1	1	2	
Financiamento da educação	5	3	2	
Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	2	0	0	
Formação e valorização docente	3	0	0	
PPP e financiamento privado	0	2	2	
Outros (premiações etc.)	0	1	0	
Currículo escolar	25	21	11	
	Terminalidade profissionalizante	2	4	2
Conteúdo do Currículo	Incentivo à educação física e desporto	2	1	1
	Educação global e crítica	10	9	5
	Educação humanística	7	4	3
Metodologia	3	3	0	
Organização geral	1	0	0	
Total Geral	63	52	42	

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Vale ressaltar que Gouveia (2009), para o campo da educação, afirma existir uma disputa entre progressistas e conservadores que se expressa por meio da polarização de ideias presentes na literatura da política educacional. Esses projetos em disputa poderiam ser caracterizados pelas posições de direita e de esquerda. Os termos esquerda e direita – devido aos argumentos da pertinência dessa terminologia – se encaixam nas concepções de educação e de justiça que norteiam as escolhas dos partidos nas diferentes formas de garantir a política pública em educação.

Por exemplo, a concepção de educação da esquerda, apontada pelos dados das pesquisas de política educacional, se articula com a ideia de transformação social e de emancipação humana. Nessa perspectiva, a escola deve assumir um papel ativo na transformação social. Já a

direita vê a educação como uma ferramenta fundamental na formação humana, devendo a escola visar necessariamente o desenvolvimento das habilidades necessárias à sobrevivência individual na sociedade, ou seja, o mercado de trabalho (GOUVEIA, 2009).

De fato, observando a Tabela 16, pode-se perceber que há uma disputa de ideias entre os três blocos, mas que, contudo, não correspondem às concepções ideológicas classicamente distribuídas no *continuum* esquerda-centro-direita. Os partidos do bloco da direita se preocupam tanto quanto os da esquerda e centro em propor projetos que visem garantir o acesso e permanência de todos a educação, a existência de espaços democráticos que viabilizem a participação de toda a comunidade escolar, programas de qualificação docente, políticas curriculares com conteúdos humanitários e críticos, dentre outros.

Trabalhando cada categoria, no conjunto desses blocos, essas características se mostram de modo mais claro. Assim, a seguir, destacar-se-á as unidades temáticas dos projetos sobre financiamento da educação, currículo e organização da educação.

Ressalta-se que, em se tratando de gasto público, já se sabe que os deputados possuem poucas chances de manobra quanto à formulação de políticas educacionais. Contudo, deixando de lado o papel constitucional destinado a esses atores e analisando apenas a polarização de ideias postas por eles no delineamento da política educacional, o Quadro 12 revela as preferências dos partidos quanto aos projetos sobre financiamento. No total, tem-se 10 propostas oferecidas pelos três blocos.

Quadro 12 – Unidades temáticas dos projetos relacionados à financiamento da educação, segundo a orientação político- ideológica dos partidos, de 2003 a 2018

ORIENTAÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA	UNIDADES TEMÁTICAS	QNT.
<u>Direita</u>	<i>Carreira docente</i> - custeio para formação docente, aposentadoria; <i>Manutenção e desenvolvimento do ensino</i> - programa alimentação escolar gratuidade de material escolar e alimentação (proibido a cobrança de qualquer taxa).	5
<u>Esquerda</u>	<i>PPP e financiamento privado</i> - apoio técnico financeiro as escolas agrícolas e centro familiares de formação por alternância; programa estadual de doação de livros (financiamento privado); <i>Manutenção e desenvolvimento do ensino</i> - premiação para os melhores alunos do ensino médio (bolsa de estudo para alunos que ingressarem no ensino superior em universidade pública).	3
<u>Centro</u>	<i>PPP e financiamento privado</i> - Diploma parceiros na educação (reconhecimento as iniciativas empresariais em prol da educação); programa adote uma escola (financiamento privado).	2

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Nas palavras de Gracindo (1994, p. 154-155):

uma das questões fundamentais para a compreensão da concepção que os partidos políticos têm sobre o público e o privado no ensino [...] é o seu entendimento sobre a questão de seu financiamento, na medida em que a qualidade e a democratização do processo educativo dependem, entre outros fatores, da qualidade, adequação e eficiência do uso dessas verbas. Nesse sentido, é importante compreender que “o financiamento da educação envolve duas dimensões cruciais: a dimensão da receita e a dimensão da alocação. A primeira refere-se aonde [*sic*] e como obter os recursos necessários, enquanto a segunda trata de como distribuí-los. Ambas as dimensões pressupõem tratamento igualitário”. (Mello 1992, p. 80).

Partindo dessa análise, percebe-se que, de modo geral, todos os partidos submetem projetos mais preocupados com a alocação dos recursos públicos do que com a sua obtenção. Contudo, pode-se perceber uma clara divisão de trabalhos legislativos que não refletem as concepções de educação tradicionalmente referidas a cada um dos blocos. Os partidos da esquerda (PSB, PT e PMN) sinalizam para um descompromisso com a escola pública, pois além de não apresentarem nenhum projeto que vise garantir exclusividade na destinação das verbas públicas ao ensino público, sequer lutam pelo endereçamento de mais recursos públicos ao sistema público de educação do Maranhão.

Na verdade, as ações da esquerda (levando em conta que o projeto submetido reflete a vontade concreta do parlamentar por determinada política) se aproximam muito mais das concepções de educação defendidas pelos partidos localizados à direita, tal como apontam Gouveia (2009) e Gracindo (1994) em seus trabalhos. Isto é, a busca por apoio financeiro na iniciativa privada, na tentativa de desresponsabilizar o Estado como garantidor da educação pública de qualidade, ou mesmo a formalização de convênios com entidades comunitárias (de utilidade pública), sem fins lucrativos, para receberem recursos públicos no desenvolvimento de atividade educacional, descritos nos projetos da esquerda, é uma estratégia utilizada pela direita para ampliação de vagas utilizadas pelo governo.

Algo, inclusive, muito próximo do que está posto pelos partidos do centro (PSDB e MDB), pois, além de não apresentarem nenhum projeto que busque dar prioridade no endereçamento de verbas para a escola pública, deixam em aberto as possibilidades de destinação dessas verbas à escola privada, que pode ocorrer por meio do reconhecimento das iniciativas empresarias em prol da educação.

Em contrapartida, os partidos da direita (PSC, PRTB, PTC E PSL), embora de modo tímido, são os únicos que priorizam as atividades desenvolvidas pela escola pública, propondo projetos tanto para o desenvolvimento e manutenção do ensino (na oferta de condições complementares à educação, como gratuidade de material escolar e alimentação), quanto para valorização do educador, com custeio de cursos de aperfeiçoamento voltados para sua profissionalização e especialização.

O mais curioso é que nenhum dos partidos que integram esse bloco submeteu projeto com uma postura voltada para a diminuição das verbas públicas para a educação básica ou, ao contrário, em abrir as portas dos cofres públicos para a escola privada, tal como aponta Gracindo (1994) em seu estudo como sendo uma dinâmica dos partidos da direita.

É bom lembrar que essa dicotomia que se estabeleceu entre o público e privado, no campo da educação, “decorre da própria ação do Estado, que tem priorizado a expansão do atendimento pela subvenção social da rede de organizações não-governamentais; ainda que isto pareça uma contradição, são recursos públicos que financiam, mediante convênios, a gestão privada do atendimento nesta área” (GOUVEIA, 2009, p. 46).

As duas próximas categorias que serão alvo de análise, referem-se às ideias relacionadas ao currículo escolar e à organização da educação. Aqui, toma-se como base o argumento de que a escola e o currículo devem funcionar como uma esfera pública democrática, sendo “[...] locais onde os estudantes tenham a oportunidade de exercer as habilidades democráticas de discussão e da participação de questionamento dos pressupostos do senso comum da vida social” (SILVA, 1999, p. 54).

Desta feita, entendendo o currículo “como o conjunto de conteúdos, metodologias, técnicas de ensino, materiais pedagógicos que, organizados, viabilizam a consecução de objetivos que retratam a filosofia da escola com relação ao seu papel cultural, político e econômico na dimensão pessoal e social” (GRACINDO, 1994, p. 239), é de suma importância que na sua estruturação se tenha não apenas presente os atores formuladores (que, muitas vezes, estão distantes da rotina escolar), mas, sobretudo, os seus próprios educadores. Assim, para que um currículo seja democrático, é preciso

[...] que ele se torne um reflexo das necessidades e da participação de todos os envolvidos direta ou indiretamente no processo educativo. Nesse sentido, a direção da escola, os alunos, os professores, os funcionários, os pais de alunos e a comunidade interessada devem estar presentes nessa elaboração, embora, a realidade demonstre que essa participação é de intensidade e de graus diferenciados, dadas as peculiaridades de cada um desses segmentos sociais (GRACINDO, 1994, p. 239).

Quanto às ideias que estão presentes para o Currículo Escolar pelos partidos políticos, registram-se 57 propostas (Quadro 13). Embora com quantitativos diferentes, pode-se destacar que, com exceção dos partidos que ocupam o centro (PSDB e MDB), a esquerda (PCdoB, PDT, PMN, PPS, PSB, PT e PV) e a direita (PFL/DEM, PL, PP, PRP, PSC e PTB) se destacam quanto à escolha de conteúdos que visem auxiliar na construção de um currículo de qualidade, atrelado à realidade social objetiva, como também preocupado com o desenvolvimento das estruturas

lógicas de pensamento, envolvendo aspectos culturais, políticos e econômicos, sem, contudo, se afastar das diretrizes postas pela CF de 1988 e LDB/1996.

Quadro 13 – Unidades temáticas dos projetos relacionados ao currículo escolar, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018

ORIENTAÇÃO POLÍTICO-IDEOLÓGICA	UNIDADES TEMÁTICAS	QNT.
<u>Direita</u>	<i>Conteúdo humanístico</i> – palestras educativas de combate às drogas, preservação do patrimônio, defesa da educação inclusiva (7); incentivo à educação física e desporto (2); <i>conteúdo global e crítico</i> – educação ambiental, aspectos do estado do Maranhão, cidadania e direitos humanos, ensino religioso, sociologia e filosofia, ética e cidadania, constituição federal, educação no trânsito, lei Maria da penha (10), <i>conteúdo profissionalizante</i> – disciplina empreendedorismo (2), organização da educação (currículo mínimo); <i>aspectos metodológicos</i> – concurso anual de redação, leitura de livros anualmente.	25
<u>Esquerda</u>	<i>Conteúdo profissionalizante</i> – disciplina empreendedorismo, conhecendo o maranhão, educação financeira (4); <i>conteúdo global e crítico</i> – políticas públicas, educação ambiental, direitos humanos, noções básicas de trânsito, estatuto do idoso, educação alimentar, estudo do direito, lei Maria da penha (10); <i>Conteúdo humanístico</i> – enfrentamento ao bullying, palestras antidrogas, escola sustentável (4); <i>aspectos metodológicos</i> – adoção de material didático, leitura de livros maranhenses, jogo de xadrez (3); incentivo à educação física e desporto.	21
<u>Centro</u>	<i>Conteúdo global e crítico</i> – língua brasileira de sinais, direitos humanos, educação ambiental, política ética e cidadania, legislação de trânsito (5); <i>Conteúdo profissionalizante</i> – tecnologia da informática, empreendedorismo (2); <i>Conteúdo humanístico</i> – proteção ambiental, combate ao bullying (3); incentivo à educação física e desporto.	11

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Assim, embora a direita tenha a sua imagem tradicionalmente atrelada à figura de uma escola que busque funcionar, primordialmente, como uma máquina geradora de mão de obra, mantendo a elitização do processo educativo e a crescente acumulação do capital por meio do processo educacional (GRACINDO, 1994; GOUVEIA, 2009), o que se apresenta por meio da produção em educação sobre currículo, na ALEMA, é uma direita que ultrapassa essa visão utilitarista da escola, propondo temas com mais globalidade, criticidade e concretude, tais como se observa para os partidos da esquerda. Diferente dos partidos de centro que, pelo conteúdo proposto, parecem visar o desenvolvimento de conteúdos e atividades específicas, voltadas mais para o mercado de trabalho e o saber fazer.

Além disso, as questões enfatizadas em algumas das subcategorias apontam para uma forte unidade de concepção por parte dos blocos, pois muitas temáticas são retratadas diversas vezes por partidos diferentes. De outro modo, não se observa a presença de nenhuma proposta metodológica, em nenhum dos blocos, que vise, não só organizar o processo educativo, como também propor melhorias no seu resultado. Isto é, há uma ausência de definições e reflexões

por parte dos partidos políticos para o desenvolvimento do currículo, não havendo qualquer indicação quanto à eficiência, tempo disponível, flexibilidade ou mesmo hábitos desejáveis, tais como pontua Gracindo (1994) em referência aos partidos da Câmara dos Deputados.

Em relação às proposições sobre organização da educação, nota-se uma variedade de concepções que se alternam nas subcategorias, pelas unidades temáticas, em cada bloco ideológico (Quadro 14). Destaca-se que o pressuposto básico adotado para o entendimento das questões postas aqui segue os mesmos princípios destacados, inicialmente, para a oferta de um currículo que busque promover uma educação democrática e de qualidade. Isto é, a análise sobre o posicionamento dos partidos políticos quanto às variáveis de gestão, planejamento, administração, regras que regulam a atividade escolar, bem como o acesso e permanência dos alunos busca revelar as concepções postas nesses ingredientes quanto às condições que visem garantir participação social, consciente e ativa do cidadão para que a educação básica cumpra seu papel social na construção da cidadania para todos.

Quadro 14 – Unidades temáticas dos projetos relacionados à organização da educação, segundo a orientação político-ideológica dos partidos, de 2003 a 2018

ORIENTAÇÃO POLÍTICO- IDEOLÓGICA	UNIDADES TEMÁTICAS	QNT.
<u>Direita</u>	<i>Gestão do sistema</i> - composição do conselho estadual de educação, criação dos conselhos escolares de políticas sobre drogas (2), <i>prioridade de vagas/matricula/ acesso</i> - portadores de múltiplas ciências, órfãos, crianças e adolescentes cujas mães se encontram em situação de violência doméstica, crianças com autismo, estudantes com superdotação e transtornos funcionais específicos (5); <i>Planejamento</i> - reaproveitamento de livros didáticos, programa informática familiar (inclusão digital e qualificação para o mercado de trabalho), relatório anual contendo os indicadores educacionais (apresentar na comissão de educação da ALEMA), escola de tempo integral (2), adoção de livros didáticos em formato digital, política estadual de incentivo à leitura (2); <i>Administração do processo educativo</i> - psicopedagógica, serviço social (3).	33
<u>Esquerda</u>	<i>Gestão do sistema</i> - conselho escolar antidrogas; <i>vagas/matricula/ acesso</i> - portadores de necessidades especiais, afrodescendentes (7), medidas a serem adotadas em caso de evasão escolar; <i>Planejamento</i> - diretrizes e bases da educação no Maranhão, programa jovem consciente (educação para o exercício da cidadania), política de incentivo à permanência de jovens e adultos no meio rural através da qualificação da oferta educacional, divulgação de obras literárias de autores maranhenses, reconhece as Escolas Famílias Agrícolas e a formação por alternância (escola do campo política e pedagogicamente vinculada à história, à cultura e as causas sociais e humanas dos sujeitos do campo); <i>Administração do processo educativo</i> - plano de atenção educacional especializado para alunos com transtornos de aprendizado.	28

<u>Centro</u>	<p><i>Gestão do ensino</i> - conselho escolar antidrogas, eleições diretas para diretores (4), reservar espaço para instalação de grêmios estudantis, assegurar a livre organização de grêmios estudantis; <i>vagas/matricula/ acesso</i> - prioridades de vagas para crianças e adolescentes cujas mães se encontram em situação de violência doméstica, garantia de vagas para atletas amadores e profissionais; <i>Administração do processo educativo</i> - auxiliar de vida escolar para atender alunos com necessidades especiais, identificação e tratamento da dislexia / distúrbios, presença de psicólogo e assistente social.</p>	29
----------------------	--	----

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

A CF de 1988 e a LDB/1996 dispõem de alguns princípios nos seus artigos 206 e 3º, respectivamente, com o intuito de nortear a estrutura do ensino e garantir maior qualidade na sua oferta, além de evitar/combater ideologias autoritárias ou individualistas que venham se sobrepor aos objetivos educacionais. Dentre o rol de princípios elencados por estes dois artigos, destacam-se os incisos IV, da CF de 1988 e VII, da LDB/1996, que trazem o princípio da gestão democrática do ensino público.

Tal princípio tem por premissa a participação, a descentralização e o exercício da cidadania na garantia de aplicação dos valores e interesses de um determinado coletivo no processo político-social. Contudo, para que essa tomada de decisão ocorra de forma partilhada e coletiva é necessário que sejam institucionalizados os espaços que propiciem e estimulem a participação dos atores da comunidade escolar e local no planejamento das políticas educacionais. Dentre esses espaços, pode-se citar: o Conselho Municipal de Educação (CME), projeto político-pedagógico, conselhos escolares, eleição de gestor, conselhos de classe, grêmios estudantis, fóruns, entre outros (SOARES, 2017).

Sobre esse tópico de análise, destaca-se que é possível perceber uma preocupação dos três blocos quanto à organização de conselhos escolares de políticas sobre drogas, contudo, tanto a esquerda (PCdoB, PDT, PMN, PPS, PSB, PT, PTdoB e PV) quanto a direita (DEM, PEN, PL/PR, PP, PRB, PSC, PSD, PTB e PTC) se eximem de tratar sobre os demais processos/espaços de participação para as decisões educacionais do Estado. Os partidos do centro (PSDB e MDB) são os únicos que ainda citam a eleição direta para diretores e a organização de grêmios estudantis como forma de garantir uma gestão mais democrática e participativa para o Sistema de Ensino Estadual.

Isso contraria as conclusões de Gouveia (2009, p. 47), ao afirmar que os partidos à esquerda são mais ligados “a perspectiva da participação na deliberação (no controle social sobre a escola e na definição dos rumos da política educacional)”, pois estão mais preocupados com as questões substantivas, permitindo a circulação de informações a todos os integrantes da comunidade escolar para que possam juntos construir posições por meio do debate racional,

nos conselhos e similares. Algo que, em 16 anos, nenhum partido à esquerda se preocupou em garantir por meio de proposição na ALEMA.

É óbvio que a simples proposição não significa que há representatividade ou mesmo abrangência nas decisões que deverão ser tomadas por estes espaços/órgãos colegiados para o campo da educação. No entanto, a constatação da existência de ideias ligadas a esses espaços de poder, que podem imprimir uma postura democrática a partir de suas decisões, apontam para uma postura de descentralização dos atores propositores, tanto nas suas decisões, quanto no planejamento e implementação da suposta lei.

A questão do acesso à escola é outro ponto que aparece bastante retratado pelos partidos políticos, mas de modo superficial ou mesmo tangencial, uma vez que o acesso precisa ser levado para todos. Isso porque, não se pode perder de vista que o Maranhão possui uma elevada taxa de distorção série-idade nos anos iniciais do ensino fundamental (20,5%), anos finais do ensino fundamental (36,4%) e no ensino médio (42,8%), como também baixo índice de conclusão e o elevado índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais. Apenas 35% dos jovens de 19 anos concluem o ensino médio no estado (MARANHÃO, 2014). Planejar políticas educacionais que privilegiam o acesso apenas de grupos específicos, embora necessário, encontra-se distante da obrigatoriedade do acesso dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos posta no artigo 4º, I, da LDB/1996.

Os dados ainda denunciam a ausência de outro fator inviabilizado pela ausência de projetos, que é a garantia de condições de permanência, com políticas que possibilitem o sucesso escolar desses estudantes. Em resumo, nenhum dos blocos ideológicos aponta condições de universalização da educação básica. Pode-se interpretar com esse cenário que as políticas propostas pelos deputados, independentemente do partido político, revelam uma visão equivocada e seletiva de cidadania, pois limitam a sua universalização, focalizando-a.

Todavia, visualizando pelo ângulo do planejamento educacional, é possível perceber uma postura por parte da direita e da esquerda na busca de desenvolver o ensino em seus diversos níveis. O bloco da direita (DEM e PTB) traz como principais pontos de fluxos a inclusão digital como forma de qualificação para o mercado de trabalho e a criação do programa de escola de tempo integral. A esquerda propõe a criação das diretrizes e bases da educação no estado e a política de incentivo à permanência de jovens e adultos no meio rural por meio da qualificação da oferta educacional, tornando a escola do campo política e pedagogicamente vinculada à história, à cultura e às causas sociais e humanas dos sujeitos do campo. Já os partidos de centro não apresentam nenhum projeto significativo para essa área.

Ao término desta seção, cabe ressaltar algumas observações quanto às ideias postas pelos partidos políticos nas três categorias analisadas. Destaca-se que, de modo geral, observando o todo de modo ampliado, não há um claro posicionamento quanto à concepção global dos partidos sobre os temas. O tratamento não muito detalhado dado a cada tema, mais camufla que revela posicionamentos ideológicos relacionados à educação.

Não obstante, ao aproximar-se das classes temáticas de cada categoria, pode-se considerar – e aqui fazendo-se uma contraposição à literatura vigente sobre o assunto – que, em se tratando de ensino público, democrático e de qualidade, as proposições submetidas pelos partidos políticos no delineamento da educação básica no Estado apontam para uma perspectiva unívoca de ideias que contrasta com o que está referenciado classicamente aos partidos pela literatura na orientação político-ideológica esquerda-centro-direita.

Concluindo, pode-se afirmar que o cenário partidário que se apresenta, a partir do quadro legal em educação da ALEMA, aponta para um total descompromisso ideológico dos partidos políticos. A começar pela quantidade de parlamentares que migram de um partido para outro, durante uma mesma legislatura (Tabela 4), já fica evidente a ausência de unidade ideológica presente nessas relações, pois os parlamentares se ligam aos partidos por conveniência, sem possuir uma conexão doutrinária ou ideológica.

De modo preciso, os partidos políticos, sob a perspectiva do Poder Legislativo maranhense, como bem afirma Gracindo (1994), não passam de ‘cabides’, onde os candidatos penduram o registro de sua candidatura. A fidelidade partidária é decorrente não da unidade ideológica, mas sim de interesses particularistas, individuais e pontuais que surgem durante o mandato. Dessa forma, partidos políticos são apenas instrumentos para se chegar ao poder e uma vez que os parlamentares o alcançam, “muitos não atuam de acordo com os compromissos estabelecidos nos seus programas, nem com os divulgados nas campanhas eleitorais” (GRACINDO, 1994, p. 65). Essa falta de conexão é revelada nas concepções presentes nos projetos em educação e aquilo que está posto na literatura para o *continuum* esquerda-centro-direita.

4.4. Indicações finais: a organização dos partidos no interior da ALEMA e o fracasso dos deputados no aproveitamento de suas proposições em educação

O objetivo deste capítulo foi identificar como a ALEMA está organizada e de que forma essa organização tem relação com as proposições submetidas e aprovadas sobre políticas públicas de educação. Assim, destacou-se a vinculação entre a quantidade de matérias

submetidas e aprovadas, bem como seus conteúdos e os partidos políticos que compõem a ALEMA, no período em análise, e em cada legislatura.

De modo geral, verificou-se que os partidos no interior da ALEMA atuam como atores que buscam agregar-se de modo racional na busca de perseguir seus próprios interesses. Como bem destaca Figueiredo e Limongi (1995, p. 498): “o que vale são os parlamentares e eles criam, fundem e mudam de partidos tão-somente para melhor fazer valer seus interesses individuais”. Esse fato é revelado pela intensa migração dos deputados entre os diversos partidos que ocupam espaço no parlamento maranhense que, de maneira racional e utilizando os meios institucionais disponíveis, formam blocos visando sobrevivência política. E uma das formas de garantir isso é apoiando o respectivo Governo.

Assim, a forma como os deputados se afiliam aos partidos e estes aos blocos e bancadas partidárias (tanto no processo eleitoral quanto nas migrações partidárias durante a legislatura) não tem por finalidade proporcionar aos seus integrantes articulações que visem promover o desenvolvimento das suas políticas. O empenho em vocalizar interesses funciona em prol apenas de determinadas atividades. Ou seja, em se tratando das proposições submetidas pelos próprios deputados, o que predomina é o individualismo. Já quando a referência é o Poder Executivo, o cenário se apresenta bem diferente. O realinhamento dos partidos em todas as legislaturas quase sempre garantiu a formação de uma maioria governista, desconsiderando inclusive a própria orientação política-ideológica. O alicerce dessa relação é o próprio arranjo institucional que, incentivado pelos poderes de execução orçamentaria do Executivo e da possibilidade de implementar políticas públicas de grande impacto, assegura coalizão e, evidentemente, disciplina partidária.

Com efeito, o governismo e a escassez de fidelidade partidária presentes na ALEMA em todo o período analisado dão evidências da fraqueza dos deputados no aproveitamento de suas próprias proposições, pois na análise da produção das políticas em educação ficou evidente a desresponsabilização em prol da garantia desse direito. O cenário ideal exigiria que o parlamento se organizasse em Bancadas ou Blocos Partidários visando uma união entre seus pares no intuito de criar uma agenda política que pudesse atender, qualitativamente, demandas sociais, culturais e políticas de toda a população do Maranhão. No entanto, pela análise realizada nos projetos de educação, o que se tem é uma total desarticulação partidária, com deputados de todos os partidos sofrendo derrotas significativas em todos os temas educacionais que eles mesmos submetem.

Mesmo para os partidos que compõem bancadas partidárias grandes como DEM, PDT, MDB e PSDB observou-se que não há uma regra para o sucesso ou fracasso dos projetos. A

falta de identidade dos deputados com seus respectivos partidos e a dificuldade de reunir maiorias em prol dos projetos da ALEMA são reflexo dos conflitos endógenos presentes na instituição.

Claro, há casos que fogem a essa regra e dão margem a outras possíveis interpretações, como, por exemplo, a correlação existente entre deputados, Governador e submissão de projetos que de modo constitucional estão “proibidos” ao Poder Legislativo, tais como os que tratam sobre financiamento da educação e infraestrutura. O escopo dos projetos que visam regulamentar matérias nessas áreas, pode-se inferir, comumente gera um gasto público ou mesmo autorização de criação de fundo orçamentário para que a referida lei seja implementada e executada pelo Executivo. Na ALEMA, três projetos dessas categorias foram submetidos, aprovados e sancionados sem vetos pelo Executivo. A análise revelou que todos os propositores eram da base de apoio do governo. Tal evidência é um preâmbulo das fragilidades da ALEMA frente à agenda do Poder Executivo, haja vista que parte do que é iniciado pelos deputados sofre influência das impossibilidades legislativas do arranjo institucional.

A prova disso é a grande quantidade de projetos relacionados à não-educação na agenda do Poder Legislativo, que ocupa quase metade de tudo que foi proposto e aprovado. Todavia, as limitações institucionais e o interesse dos deputados por questões de caráter clientelista estimulam esse cenário. Diferentemente das políticas que requerem um alto grau de conflito, com deliberações no Plenário e incertezas na fase governamental, as matérias com esse teor possuem custos políticos relativamente baixos, com um processo decisório definido diretamente na CCJ. Aqui, os maiores partidos (DEM, PSDB, MDB e PDT) são de longe os que mais submetem projetos paroquiais e de caráter localista, sendo quase 90% deles direcionados a alguma cidade do interior, já indicando que o ativismo partidário não tem relação com garantias de direitos no campo da educação, mas de concessões de anistia fiscal e perdas de receitas para o Estado.

Em contraste, tem-se as políticas destinadas à regulamentação do currículo Escolar, da Organização da Educação e da Educação Superior. Enquanto as de não-educação registram sucesso propositivo superior a 90%, essas não possuem nem 23% de aproveitamento. Os dados apontam que das 184 proposições iniciadas com essas temáticas, apenas 41 se converteram em lei. Entre os conteúdos de maior rejeição estão os relacionados às regras do sistema público e privado, planejamento educacional, acesso e permanência escolar, administração do processo educativo, criação de novos *Campi* e disciplinas para o currículo.

Tais evidências deixam claro como o arranjo institucional gera estímulos capazes de determinar ou influenciar de modo bastante significativo o resultado da agenda em educação

dos deputados. A concentração de poder em determinadas instâncias garante o afunilamento dos temas com base, não especificamente nos benefícios da ação, mas, sobretudo, nos interesses políticos envolvidos. Assim, se de um lado observa-se o despreparo dos deputados para discutir as questões educacionais, de outro, há a tentativa dos mesmos em acomodar seus valores e interesses pessoais na proposição desses temas.

A análise dos pareceres dados pela CCJ denuncia as preferências dos parlamentares por determinados temas a depender da legislatura e dos atores propositores. Ficou evidente que o resultado e prioridade pretendidos são nivelados pela discricionariedade que se estabelece defronte os artigos da LDB, haja vista que o relator da matéria julga o mesmo tema de diferentes formas, não havendo um consenso quanto ao resultado alcançado. A interpretação que se faz é que a formulação da política educacional na ALEMA envolve mais critérios político-partidários do que controle de legalidade, tendo em vista que a educação se comporta de acordo com as intenções dos atores que operam o Executivo do Estado naquele momento.

A regra observada no interior da ALEMA é a polarização de ideias que divergem da orientação classicamente adotada na literatura especializada para a distinção dos partidos no *continuum* esquerda-centro-direita. A infidelidade partidária decorrente de interesses individuais e pontuais dos parlamentares provocam uma desarticulação programática das ideias que norteiam a atividade do respectivo partido.

Em se tratando de financiamento da educação, os partidos à direita são os únicos que se preocupam não apenas com o acesso à escola como também com a sua universalização, explicitando políticas que buscam viabilizar a permanência e o sucesso dos alunos durante a educação básica. De outro modo, quando se analisou a organização da educação pelo ponto de vista da gestão democrática e dos espaços participativos dispostos por esses atores em seus projetos, os partidos de centro são os únicos que alargam um pouco essa visão e discutem a importância de grêmios estudantis e eleição diretas para gestores como processo de participação política e de autonomia escolar. Apenas quanto ao currículo nota-se uma preocupação dos partidos da esquerda que se identificam com as concepções discutidas na literatura, ou seja, ideias que defendem um currículo preocupado com a qualidade do ensino, atrelado à realidade concreta do aluno, como também com os aspectos econômicos, políticos e culturais. Tais concepções são encontradas também nos projetos dos partidos políticos da direita.

Vê-se que muitas ideias associadas à esquerda são trazidas de modo preponderante pela direita e centro, o contrário também verdadeiro. Isto é, pelos temas aqui analisados, a direita se mostrou mais preocupada (embora incoerente com o que se relata na literatura) com a ideia de uma educação pública de qualidade, mais próxima da formação de um tipo de cidadania que

possa atuar nas transformações sociais desejadas, tanto econômicas quanto políticas, temas caros e tradicionalmente defendidos pelos partidos da esquerda.

Teriam tais pontos influência da agenda dos Governadores? Haveria relação com os meios para obter benefícios de patronagem? No próximo capítulo se analisam as agendas operacionalizadas pelos dois Poderes na compreensão do papel que a ALEMA desempenha para as políticas educacionais. Interpreta-se que a ausência de determinados temas ou mesmo o intenso debate deles pelos deputados em determinadas legislaturas, como ocorreu para a categoria Currículo Escolar, são prova da influência da agenda do Poder Executivo no condicionamento daquilo que pode ou não ser legislado pelos deputados.

5 A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO MARANHÃO: INTERDEPENDÊNCIA OU SUBORDINAÇÃO NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS?

Não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar à lei à sua vontade.

John Locke

5.1 Apresentação

Como se discutiu no terceiro capítulo do presente estudo, o Brasil é um Estado republicano moderno organizado na forma do presidencialismo e constituído por três distintos poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário –, que devem funcionar de forma harmônica e independente, entre si, no âmbito da União (BRASIL, 1988).

A teoria da Separação dos Poderes, também conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos, desenvolvida por Montesquieu, prevê a autonomia e os limites de cada Poder, como um pressuposto de validade para o Estado Democrático de direito. A perfeição do equilíbrio entre esses Poderes acontece, em tese, quando cada um exerce plenamente aquilo que é seu papel, mas com a ideia de que só o poder controla o poder. Isso porque, a teoria pensada por Montesquieu serve como um mecanismo para evitar tanto a concentração de poderes quanto o controle mútuo entre eles. Cada Poder é autônomo e deve exercer determinada função, contudo, este poder deve ser controlado pelos outros poderes do Estado.

Tal fundamento, tendo como premissa afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, refere-se às estruturas políticas que decidem e exercem atividades dentro de áreas específicas, próprias e que não podem ser intercambiadas. O Estado não vai permitir que um poder avance sobre as funções do outro, que tome o poder do outro. Porque quando isso ocorre há um desequilíbrio de poder e os desequilíbrios de poder também geram resultados que, nesse caso, podem chegar ao poder absoluto, caracterizado pela concentração de todos os poderes ou funções estatais em um único ator.

A desconcentração do poder político levada a cabo pela lógica de separação dos poderes visava exatamente impedir o monopólio do poder e assegurar, assim, a liberdade, os bens e a segurança dos indivíduos em diversas esferas da vida sendo, para John Locke, aspectos

fundamentalmente compreendidos como limites ao poder público. Por isso, um dos maiores males do absolutismo para esse autor é a possibilidade de que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, de acordo com conveniências e circunstâncias momentâneas (LOCKE, 2003).

A teoria democrática vai surgir daí contando com esses remédios – não apenas a separação (ou divisão) de poderes (ou funções) estatais, como também o estabelecimento de direitos, liberdades e garantias fundamentais –, que são a fundação do Estado moderno cujo poder não é concentrado, mas compartilhado com o exercício de papéis específicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) de formular leis, de cumprir as leis e de dirimir questões e conflitos que venham dessa relação nas mais diversas formas de vida social.

Então, para que saber se a lei vem do Poder Legislativo ou do Executivo? Exatamente para conhecer a forma como o Estado brasileiro funciona dentro de um sistema político cujas características já foram desenhadas há séculos – dentro da própria teoria política –, mas que se mantêm como um desafio porque, diante de qualquer crise institucional, o desequilíbrio entre esses poderes pode gerar prejuízos à democracia e, subsequentemente, prejuízos para a sociedade democrática. No caso da educação, isso se revela ainda de modo mais óbvio.

A educação, sendo um direito social de caráter universal, tem na representação do Legislativo um ponto importante de fluxo, porque pensando em termos ideais, da representação – o momento da formulação da política educacional –, o fato de haver no Legislativo atores de diferentes partidos, com conteúdos programáticos diferentes, é a possibilidade de que não só a quantidade, mas a diversidade da sociedade brasileira possa estar representada nas normas que regulam a oferta do ensino obrigatório.

Então, faz diferença identificar qual poder está exercendo esse papel Constitucional, pois, para além de todo o peso teórico que se tem dentro da teoria política moderna, pode-se considerar que faz diferença saber o quão democrático é a formulação de políticas e como isso se expressa por meio das leis. Ou seja, é a diferença existente entre a edição de uma norma formulada pelo Governo, pelo representante do Executivo, ou disposta a partir de um número muito maior de parlamentares, que podem influenciar, alocando as diversidades, as diferenças programáticas dos partidos no conteúdo da legislação (por mais que se perceba que o funcionamento disto não esteja isento de contradições e conflitos).

Em face do exposto, neste capítulo, investiga-se o padrão de relações entre Executivo e Legislativo durante o período de 2003 a 2018, referente às 15^a, 16^a, 17^a e 18^a legislaturas na ALEMA. Para tanto, apresenta-se os dados relativos aos PLs, PECs e MPs submetidos, rejeitados, arquivados, devolvidos, retirados de tramitação e aprovados pelos poderes Executivo

e Legislativo. 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 e dominância legislativa, conteúdo, poder de agenda e ritmo de tramitação.

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, melhor dizendo, se os deputados deixam de exercer suas prerrogativas constitucionais em prol da implementação da agenda dos Governadores.

Sabe-se que, semelhante ao que ocorre no âmbito federal, por meio do sistema de separação de Poderes, a CE/MA também reservou diversas competências e prerrogativas institucionais que podem garantir vantagens aos Governadores de Estado no processo decisório da ALEMA e na definição da sua agenda legislativa, refletindo na quantidade e qualidade da produção legal que regulamenta a educação.

Portanto, parte-se da premissa de que o Legislativo não se constitui em obstáculo à ação do Executivo no âmbito do estado do Maranhão, tendo em vista os diversos fatores apresentados nos capítulos anteriores que desfavorecem a sua atuação, tais como: o processo legislativo altamente concentrado em instâncias estratégicas, ausência de articulação entre líderes partidários, esvaziamento propositivo imposto pela CF/1988 e CE/MA e presença de mecanismos que garantem ao governador influenciar o processo decisório da ALEMA (pedido de urgência, edição de decreto e possibilidade de veto).

Precisamente, acredita-se que, em se tratando da formulação de políticas educacionais, vigore no estado do Maranhão a lógica do hiperpresidencialismo, ou presidencialismo imperial, apontado por Abranches (1988). Isso porque, quer se olhe para o quadro legal, quer se olhe para a produção legal, as evidências apontam para a existência de um Executivo hipertrofiado, pleno de poderes, ante um Legislativo enfraquecido, esvaziado em suas prerrogativas e em seu papel, através da renúncia de poder que se concretiza por meio da institucionalização de um “pacto de subordinação”. Assim, não significa que o Legislativo maranhense não faça nada, mas o seu poder fica cerceado perante às prerrogativas do Executivo, que enfraquece, sobretudo, o seu poder de legislar.

5.2 Volume propositivo e a taxa de sucesso dos Poderes Legislativo e Executivo

Partindo de um panorama geral para identificar a composição do conjunto de proposições legislativas apresentadas à ALEMA durante o período de 2003 a 2018, observa-se,

na Tabela 17, um total de 481 projetos relacionadas à educação. Deste total, 436 (90,60%) são PLs, 35 (7,30%) MPs e 10 (2,10%) são PECs.

O maior registro de PLs ocorreu durante a 16ª Legislatura, com 31,40% (137) do total geral entre as demais. Já o valor mais significativo de MPs foi registrado para a 18ª, período referente ao governo de Flávio Dino/PCdoB, com 40% (14) do total geral.

Tabela 17 – Frequência dos PLs, PECs e MPs apresentados na ALEMA, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018

PROPOSIÇÃO / LEGISLATURA	15º 2003-2006 N e %	16º 2007-2010 N e %	17º 2011-2014 N e %	18º 2015-2018 N e %	TOTAL N e %
PL	129 (29,60)	137 (31,40)	89 (20,40)	81 (18,60)	436 (90,60)
PEC	5 (50,00)	4 (40,00)	0 (0,00)	1 (10,00)	10 (2,10)
MP	5 (14,3)	6 (17,10)	10 (28,60)	14 (40,00)	35 (7,30)
Total	139 (28,90)	147 (30,60)	99 (20,60)	96 (20,00)	481 (100,00)

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

O primeiro dado a ser examinado se refere à origem das matérias aprovadas na ALEMA, se do Executivo ou do Legislativo. Pelo que se vê no Gráfico 12, os dados revelam que no período em análise, o Poder Legislativo apresentou 379 (78,79%) proposições sobre educação – entre PLs e PECs – e o Executivo 102 (21,20%), entre PLs, PECs e MPs.

Tal discriminação é um preâmbulo do que pode significar o processo de seleção, por legislatura, para a capacidade de o Legislativo aprovar seus próprios projetos, tendo em vista o volume de proposições a serem votadas na CCJ e/ou deliberadas em Plenário. Em termos quantitativos, dois fatores podem ser elucidativos para explicar esse protagonismo legislativo dos Deputados em relação ao Governador. Primeiro, a quantidade de atores propositivos em cada Poder, considerando que são 42 Deputados¹⁰¹, um representante do Executivo e outros poucos agentes com poderes legais para legislar (BORGES, 2018), como já se pontuou no Capítulo 3. Segundo, as regras que disciplinam a ação dos Deputados durante o processo decisório da ALEMA, fazendo com que apresentar um projeto não seja uma ação altamente custosa.

De outro modo, recorda-se que, no campo das competências constitucionais, o Executivo, no estado do Maranhão, detém uma maior quantidade, como também prevalência,

¹⁰¹ Tomio e Ricci (2012a), ao analisar as Assembleias Legislativas do Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais, demonstram haver uma relação clara entre a quantidade de proposições de iniciativa dos parlamentares e o número de cadeiras existentes em cada uma delas.

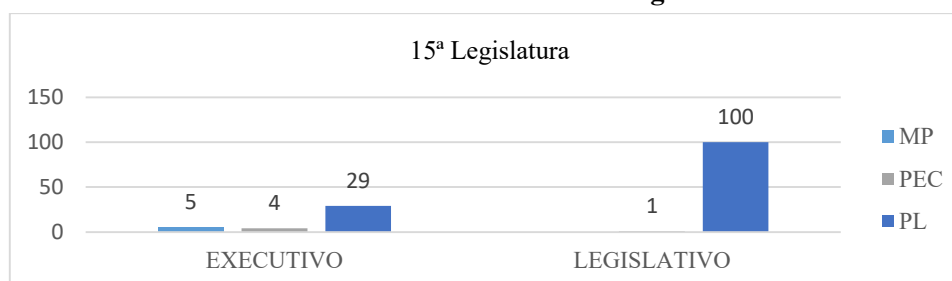
em legislar sobre a temática educação. Isso deveria, em parte, sugerir níveis propositivos maiores, o que não acontece nas 16^a e 17^a legislaturas, mas contraria os achados de Tomio e Ricci (2012a) quanto à hipótese afirmativa de que os Governadores de Estado possuem uma maior quantidade de leis propostas e aprovadas em decorrência da maior quantidade de competências constitucionais que eles possuem.

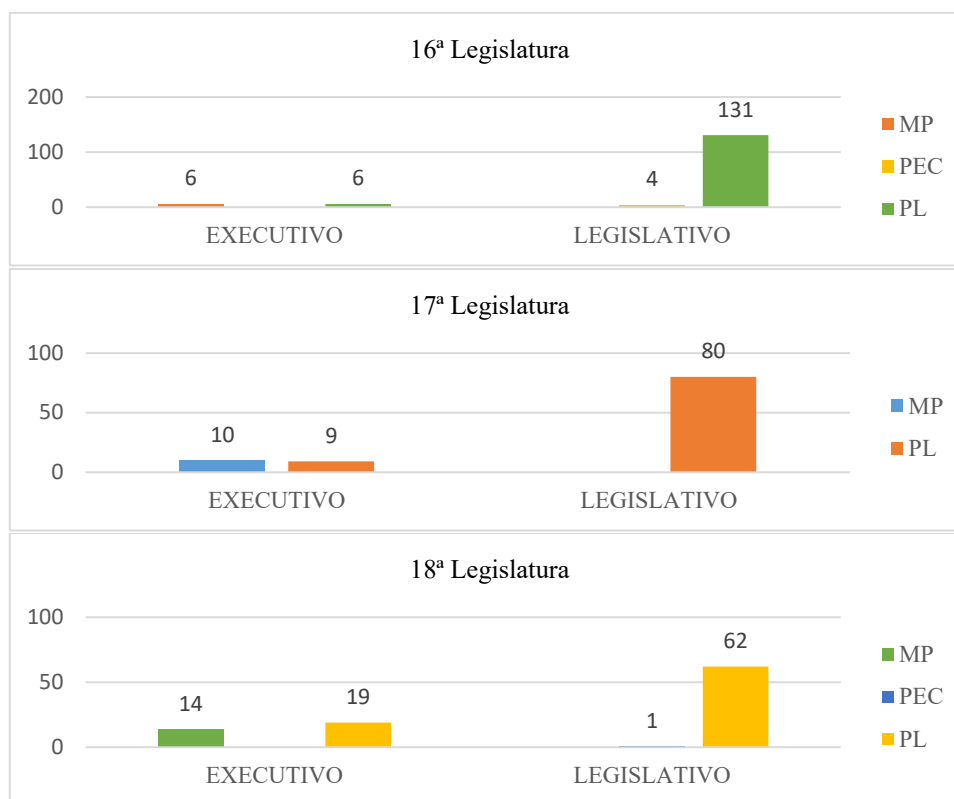
Analisando especificamente o Poder Legislativo e comparando-se a quantidade de projetos submetidos pelos Deputados, nas quatro legislaturas, é possível perceber uma grande diferença entre elas. A respeito de cada espécie normativa, a maior porcentagem de PLs ocorreu na 16^a, com 131, seguido da 15^a, com 100. A 16^a representa mais que o dobro de PLs propostos pelos parlamentares durante a 18^a legislatura. Pode-se depreender a mesma percepção quanto às PECs, pois o maior número também aconteceu durante a 16^a com nenhuma proposição dessa espécie normativa na 17^a legislatura.

Tal cenário sugere, em primeiro lugar, um desinteresse por parte dos Deputados estaduais em propor, a depender da legislatura, matérias ligadas à temática educação. Segundo, uma possível alteração nos custos políticos e institucionais da proposição (TOMIO; RICCI, 2012a) durante essas diferentes legislaturas, tendo em vista a ocorrência da Reforma Administrativa em 2004, que pode ter provocado maiores restrições institucionais à iniciativa em determinadas áreas do processo legislativo.

Também, quando se observa os dois Poderes, tem-se um possível padrão entre a quantidade de proposições submetidas em cada legislatura. A legislatura em que o Executivo teve o maior número de proposições foi a mesma em que os parlamentares submeteram o menor número, período de 2015-2018. De modo contrário também ocorreu na 16^a, na qual o Legislativo apresentou o maior número e o Executivo o menor de todo o período analisado.

Gráfico 12 – Frequência de PLs, PECs e MPs apresentadas pelos Poderes Legislativo e Executivo na ALEMA – 15^a a 18^a legislaturas





Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Especificamente sobre o Poder Executivo, observa-se no Gráfico 13 que Reinaldo Tavares/PFL¹⁰² (2003 – 2006) foi o governador que mais apresentou proposições (38) no período, enquanto que a legislatura de Jackson Lago/PDT – Roseana Sarney/MDB (2007 – 2010)¹⁰³ apresentou o menor número (12), com 8 proposições nos dois primeiros anos de Jackson Lago e 4 nos últimos dois anos a cargo de Roseana Sarney.

Tal baixa propositiva pode estar relacionada à transição de governo que ocorreu nesse período. Assim, a área social, incluindo a educação, pode ter sido pouco priorizada pela agenda governamental.

Contudo, chama atenção que no campo das PECs, o Legislativo se destaca em relação ao Executivo, uma vez que este não tem participação em 3 das 4 legislaturas, sendo o Governador Reinaldo Tavares/PFL o único que submeteu tais propostas.

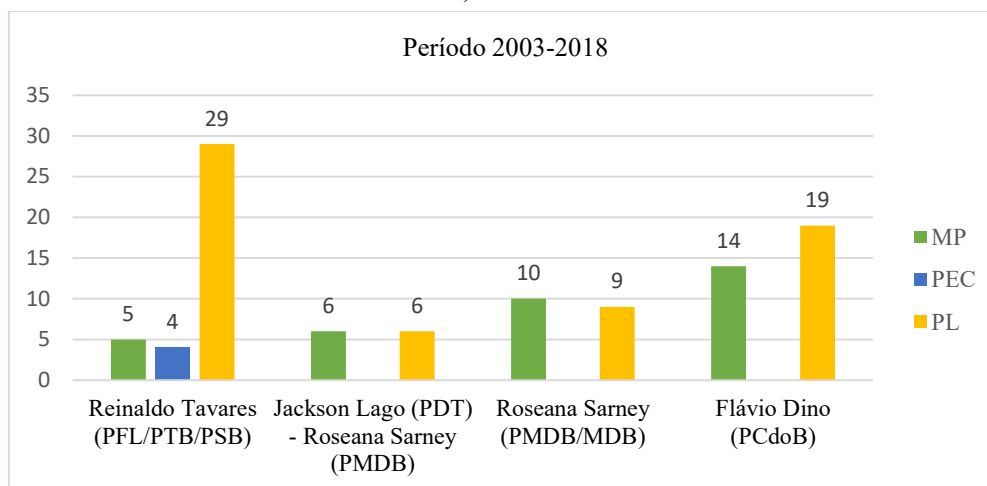
O Gráfico 13 também revela que o Executivo utilizou, de forma preponderante, pelo menos duas espécies normativas para obter êxito da sua agenda educacional no âmbito do

¹⁰² Recordar-se que Reinaldo Tavares, inicialmente eleito pelo PFL, irá mudar de partido ao menos duas vezes (primeiro PTB, depois PSB) durante a 15ª legislatura em virtude das reconfigurações políticas provocadas pelas desavenças com a família Sarney.

¹⁰³ Como explicitado nos Capítulos anteriores, esse período foi marcado pela passagem de dois governadores pelo Executivo em decorrência do processo de cassação do mandato de Jackson Lago/PDT, movido por Roseana Sarney e referendado pelo TSE, dois anos após o pleito.

parlamento maranhense. Ocorrendo, inclusive, na 17ª legislatura um maior uso por Roseana Sarney/MDB de MPs quando comparado à quantidade de PLs submetidas no mesmo período. Enquanto Flávio Dino/PCdoB (2015 – 2018) apresentou o maior número de MPs (14) de todo o período.

Gráfico 13 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelos Governadores na ALEMA, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Quanto à taxa de sucesso¹⁰⁴ dos dois Poderes, ou seja, quantidade de PLs, PECs e MPs propostos e que foram aprovadas em favor dos deputados e do chefe do Executivo em uma mesma legislatura (SÁEZ; MONTERO; LÓPEZ, 2005), é possível verificar uma grande diferença entre a taxa de aprovação dos projetos do Legislativo e do Executivo. Isso porque das 102 proposições apresentadas pelo Poder Executivo, 97 foram convertidas em lei (Tabela 18), correspondendo a uma taxa de sucesso de 95,09% (Tabela 19). 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, no qual, das 38 proposições apresentadas, 35 foram convertidas em lei, ou seja, uma taxa de aprovação de 92,1% (Tabelas 18 e 19).

Já o Poder Legislativo, das 379 proposições enviadas pelos Deputados, somente 194 foram convertidas em lei, representando uma taxa de aprovação de 51,18% (Tabelas 18 e 19). Sendo destas, 50% PECs e 51,2% PLs. Ou seja, os Deputados tiveram praticamente metade dos seus projetos rejeitados, arquivados ou reprovados em Plenário. Dado que se altera quando se

¹⁰⁴ Este é o indicador mais utilizado na ciência política para medir o êxito propositivo dos Poderes Legislativo e Executivo (MONTERO, 2007) em um dado período. Ele dá conta de explicar a força do governo e da coalizão formada de apoio no parlamento (SCHIER, 2016).

observa a produção legislativa total dos parlamentares maranhenses. Segundo Borges (2005), no período de 1999-2002, quase 90% das matérias de iniciativa dos deputados foram aprovadas.

Analisando cada legislatura, a Tabela 18 revela que a 15ª correspondeu ao período em que os parlamentares aprovaram o maior número de projetos, com 60,39% 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 (Tabela 19). Já a 16ª legislatura apresentou a menor taxa de aprovação (47,4%): dos 135 projetos apresentados somente 64 foram aprovados.

Ao mesmo tempo, observa-se que as taxas de sucesso dos Parlamentares nas diferentes legislaturas (Tabela 19) se mantiveram relativamente estáveis. Acredita-se que isso ocorra em virtude, principalmente, do contexto institucional e das regras do processo legislativo, que se mantiveram semelhantes durante todo o período.

Tabela 18 – 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
15ª	4	5	29	38	4	2	29	35	1	100	101	1	60	61
16ª	0	6	6	12	0	6	5	11	4	131	135	2	62	64
17ª	0	10	9	19	0	10	8	18	0	80	80	0	39	39
18ª	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 pelo autor com base em Oliveira (2005).

Destaca-se que, em relação à produção legislativa geral, tanto os trabalhos desenvolvidos sobre a Câmara dos Deputados¹⁰⁵ quanto os realizados sobre as Assembleias Legislativas¹⁰⁶ revelam uma preponderância do Poder Executivo no Legislativo quanto à atividade legislativa. No caso da ALEMA, Santos (2019) e Borges (2018)¹⁰⁷ também demonstram resultados semelhantes.

¹⁰⁵ Ver Figueiredo, Limongi (2001); Pereira, Mueller (2000); Amorim Neto, Tafner (2002); Pereira, Mueller (2003); Pessanha, (2004); Santos (2003, 2006); Limongi (2006); Rennó (2006); Oliveira (2008).

¹⁰⁶ Ver Domingues (2001); Grohmann (2001); Tomio, Ricci (2012a; 2012b), Pessine, Pratti (2015), Rainha (2012).

¹⁰⁷ Borges (2018, p. 27) afirma que a taxa de aprovação aos projetos do Executivo na ALEMA é 25% mais elevada que a dos próprios parlamentares.

Em se tratando de pesquisas que analisam, especificamente, a produção legislativa em educação, Oliveira (2008, p. 67) chega a defender, inclusive, um Poder Legislativo pertencente ao Executivo, demonstrando a inércia do Legislativo em aproveitar as próprias propostas, caracterizando “[...] um vácuo legislativo no que se refere ao poder de legislar sobre matérias educacionais, não obstante o volume de proposições apresentadas”.

Quanto à dominância do Executivo¹⁰⁸ (taxa de participação) na produção do Legislativo (SANTOS; PÉREZ-LIÑÁN; MONTERO, 2014), isto é, o percentual das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo e que foram aprovadas em uma mesma legislatura sobre o total de leis aprovadas pelos dois Poderes (Tabela 19), os dados revelam uma baixa dominância dos Governadores em quase todas as legislaturas.

Tabela 19 – Taxa de sucesso entre os Poderes Executivo e Legislativo na aprovação de leis sobre Educação na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA	DOMINÂNCIA DO EXECUTIVO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA (%)	SUCESSO DO EXECUTIVO (%)	SUCESSO DO LEGISLATIVO (%)
15ª (2003 – 2006)	36,4	92,1	60,3
16ª (2007 – 2010)	14,6	91,6	47,4
17ª (2011 – 2014)	31,5	94,7	48,7
18ª (2015 – 2018)	52,3	100	47,6
Total	33,33	95,09	51,18

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Para Santos, Pérez-Liñán e Montero (2014), só é possível falar em taxa de dominância quando a porcentagem encontrada é superior a 50%, resultado visualizado apenas para a 18ª legislatura. Assim, tendo em conta que taxas de dominância variam em decorrência das condições políticas e institucionais do período que se está analisando, pode-se sugerir que a maior ou menor proximidade do centro (50%) está ligada, precipuamente, às variações conjunturais que ocorreram em cada legislatura. O que gera como resultado um maior ou menor indicador de controle de agenda por parte do Executivo, efetivado por meio dos seus poderes constitucionais e institucionais.

Quanto às menores taxas de participação verificadas, pode-se sugerir que, assim como demonstrado por Tomio e Ricci (2012a; 2012b) para a produção legislativa geral, há um certo

¹⁰⁸ Essa variável permite compreender a extensão das funções e do poder de agenda política do Governador (SCHIER, 2016).

ativismo legislativo em educação, por parte dos Deputados estaduais maranhenses ou, de forma mais direta (sem ainda considerar a relevância da produção legislativa), que a maioria dos *outcomes* legislativos são de origem parlamentar. De certa forma, tais observações contrariam os postulados da literatura neoinstitucionalista de escolha racional, apresentados por Figueiredo e Limongi (2001) sobre a Câmara dos deputados, em análise do período de 1989 a 1998, por meio dos quais demonstram que, no caso brasileiro, a constatação é de um Poder Legislativo muito menos ativo que o Poder Executivo, pois do total de leis aprovadas no período, apenas 14% eram de autoria dos deputados.

Assim, mesmo que a taxa de aprovação dos projetos dos deputados esteja, em sua maioria, abaixo dos 50%, é sugestivo ainda considerar ser uma taxa de sucesso razoável quando se leva em consideração apenas o resultado dessas proposições. Mas, de outra forma, não contestam os dados que mostram o Executivo estadual como ator bem-sucedido, em qualquer legislatura analisada, com taxas bem superiores aos valores encontrados para os projetos dos deputados.

Além disso, lembrando que a ALEMA se constitui como uma instituição com regras relativamente formais e estáveis que implicam recursos de poder no incentivo ou desincentivo de certos tipos de ações (LEVI, 1991), ter uma variação tão significativa no número de proposições submetidas e aprovadas pelos parlamentares, nas quatro legislaturas, coincidentes com mandatos de governos distintos, possivelmente tenha relação com as restrições institucionais e, principalmente, políticas que influenciam diretamente no comportamento dos deputados.

Ter um processo legislativo centralizado, com instâncias estratégicas na ALEMA, incentiva que parte das medidas propostas pelo Executivo tenham um maior nível de aprovação do que aquelas dos próprios parlamentares. Como demonstrou-se no Capítulo 4, os assentos da Mesa Diretora e CCJ, em todas as legislaturas, tiveram em suas presidências atores políticos cujo partido tinha correlação direta com o chefe do Executivo, ou seja, um quadro de total governismo. Isso faz com que os resultados políticos sejam mais estáveis, pois boa parte das decisões dessas instâncias são consoantes aos acordos previamente acertados.

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.

Outra amostra da possível transferência de prerrogativas decisórias pelo Legislativo para o Executivo se dá pela quantidade de projetos dos Governadores que sofreram ou não algum tipo de emenda durante o seu processo decisório na ALEMA. Das 102 proposições submetidas, no período de 2003 a 2018, apenas 31 receberam emendamento, sendo que, destas, mais da metade (19) foi rejeitada na CCJ, como revela a Tabela 20.

Observa-se que nos governos de Reinaldo Tavares/PFL e Flávio Dino/PCdoB houve a totalidade das rejeições, com 12 e 7 emendas, respectivamente. No governo de Reinaldo Tavares as 12 emendas rejeitadas tratavam sobre o vencimento e estatuto do magistério de 1º e 2º grau do estado do Maranhão. Já nas proposições de Flávio Dino, a maior parte se deu sobre a criação da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão – UEMASUL/Imperatriz, seguido de emendas sobre o vencimento dos servidores públicos estaduais do subgrupo magistério da educação básica. Isto é, temas administrativos, ligados à competência exclusiva do Executivo, qual seja, financiamento da educação.

Tabela 20 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas à ALEMA pelo Poder Executivo e que sofreram alguma emenda, de 2003 a 2018

PROPOSIÇÕES / EXECUTIVO	REINALDO TAVARES (PFL)			JACKSON LAGO (PDT) / ROSEANA SARNEY (MDB)			ROSEANA SARNEY (MDB)			FLÁVIO DINO (PCDOB)		
	E	R	A	E	R	A	E	R	A	E	R	A
PL	6	4	2	1	0	1	2	0	2	8	4	4
PEC	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MP	9	8	1	1	0	1	0	0	0	3	3	0
Total	16	12	4	2	0	2	2	0	2	11	7	4

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: E = Emendas totais do período; R = Emendas Rejeitadas no período; A = Emendas Aprovadas no período.

Ressalta-se que essa etapa do emendamento representa, no processo legislativo, o “corolário fundamental da democracia, da representação política e do pluralismo ideológico presente no Parlamento” (LUTAIF, 2018, p. 405), pois é a etapa que o RI da ALEMA prevê a possibilidade de atuação parlamentar de diversos modos, seja suprimindo, acrescentando, modificando, substituindo ou combinando quaisquer destas possibilidades na redação do texto legal. Em se tratando da formulação de políticas que são de competência exclusiva do Executivo, como as que versam sobre o financiamento da educação, a fase de emendamento é a possibilidade que os deputados têm de participarem do processo decisório dessas políticas, sobretudo para manifestar os anseios de todos os segmentos da sociedade. Então, por que os deputados abdicam dessa prerrogativa? Ou melhor, por qual razão a ALEMA, *locus* natural das decisões e escolhas políticas, abriria mão de definir políticas públicas adequadas se o

entendimento dos anseios da população – em tese – poderia determinar a reeleição dos envolvidos?

Examinando a autoria dessas emendas, é possível destacar que a sua aprovação ou rejeição está 100% relacionada à atuação partidária dos deputados. Como os fatores institucionais da ALEMA, de certa forma, constroem a maneira como os deputados atuam, pois perderam capacidade de influenciar, individualmente, no processo legislativo (resultado, sobretudo, dos poderes de agenda do Executivo e da força regimental dada a algumas instâncias internas da ALEMA, que retirou o poder de agenda de deputados ou grupos isolados), para que o parlamentar tenha aprovado a sua emenda na CCJ, necessariamente, ele precisa estar inserido em algum bloco de apoio ao Governador e/ou que tal bloco tenha uma importante representatividade no processo decisório da ALEMA. Caso contrário, o seu pedido é rejeitado, como demonstrado na Tabela 20.

Para essa questão, Pereira e Mueller (2002) chamam atenção que

as emendas coletivas têm mais chances de aprovação porque têm o apoio não só de indivíduos [*sic*] mas de um grupo que chegou a um acordo coletivo. *Porém, a admissão de emendas coletivas não quer dizer que as individuais tenham desaparecido ou perdido importância.* Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor *emendas individuais - conhecidas como "rachadinhas" - disfarçadas de coletivas*, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba (PEREIRA; MUELLER, 2002, s/n, grifos adicionados).

Assim, não se trata, necessariamente, apenas de má vontade, patrimonialismo ou ineficiência (embora seja isso tudo também), mas de elementos institucionais que, de acordo com Schier (2016), dificultam a tomada de decisão, colocam e/ou retiram temas relevantes da agenda e também condicionam em parte o conteúdo das decisões e escolhas públicas,

a força assimétrica do Presidente [Governador] e a força assimétrica dos partidos políticos e das lideranças em relação aos seus integrantes diminuem as possibilidades de vitória ou de atuações exitosas de parlamentares que atuam individualmente. *A distribuição do poder no Legislativo induz os parlamentares a atuarem em bloco, através dos partidos.* Se não for assim, não conseguirão aprovar propostas ou sequer apresentar emendas legislativas, bem como não conseguirão liberação de recursos orçamentários para os projetos em suas áreas de interesse (SCHIER, 2016, p. 290, grifos adicionados).

Por outro lado, propor ou não emenda por parte desses parlamentares nas diferentes legislaturas sugere, para além da necessidade de negociação coletiva, uma abdicação dos seus

poderes na tentativa de colher os frutos das políticas educacionais submetidas pelo chefe do Executivo, ou seja, ou se gasta capital político para conseguir apoio e aprovar a emenda em discussão/votação no Plenário ou pega-se “carona” nas políticas propostas e aprovadas pelo Governador. O esperado é o segundo cenário, pois, ao passo que os deputados permitem que o Governador desenvolva a máxima capacidade de aprovar suas políticas, há maiores possibilidades de aceno para as suas bases eleitorais, sugerindo uma relação que visa atender interesses de ambos ou de fazer valer preferências acertadas.

Comparando-se as temáticas submetidas e aprovadas em educação por esses dois Poderes, pode-se observar como tal cenário é decisivo. Como se constatou no capítulo anterior, a agenda dos parlamentares envolve temas mais paroquiais e simbólicos, trazendo poucos resultados positivos para a política educacional do Estado, pois os projetos se ligam, efetivamente, mais a aspectos da não-educação, como conceder utilidade pública a alguma instituição ou mesmo dar nome de figuras da educação a logradouros públicos. Em contrapartida, a Tabela 21 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.

Tabela 21 – 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 pelo autor 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.

Assim, 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 (como criação da FAPEMA), criar o conselho do FUNDEB, dentre outros.

Por tais conteúdos, pode-se afirmar que as limitações e restrições constitucionais, descritas nos artigos 30, 31 e 43 da CE/MA, apresentam-se como um “afunilamento” para aquilo que está posto à educação a partir do artigo 217 da CE/MA. Isso porque, grande parte das atribuições descritas na seção I, do Capítulo VI, apenas podem ser formuladas pelo Poder Executivo estadual.

Ou seja, pelas competências postas no artigo 43 da CE/MA, o Executivo em educação detém as receitas de impostos que serão aplicadas na educação, o que aponta para que o mesmo se encarregue de elaborar o próprio PEE, com o objetivo de: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; melhorar a qualidade do ensino e promover o desenvolvimento humanístico, científico e tecnológico do Estado (MARANHÃO, 1989). Fato que se comprova pelo escopo normativo das leis.

Um outro dado que é revelado na Tabela 21 é a possível conexão existente entre muitas das políticas formuladas pelos Governadores do Maranhão com as políticas de âmbito nacional, tendo em vista que, geralmente, as políticas educacionais são definidas em lei complementar federal ou na própria CF de 1988, como se constatou no capítulo 2 do presente estudo.

Por exemplo, a fixação do piso salarial é resultado da Lei n. 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica. O PEE, criado pela lei 10.099/2014, no governo de Roseana Sarney (MDB), é fruto da Lei n. 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Como também o Programa de educação integral, criado pela Lei 10.514/2016, durante o governo de Flávio Dino (PCdoB), articulado à Meta 6 do PNE e à Lei n. 13. 415/2017. Ainda, a criação de universidades, conselhos escolares e vagas para professores caminham no mesmo sentido. Como também a criação dos programas “mais bolsa família – escola”, Lei n. 10.221/2015 e “cidadão do mundo”, Lei n. 10.286/2015. Tais exemplos representam a competência material do que está posto no artigo 23 da CF, tendo em vista que os Governadores do Maranhão não legislam para exercer a

competência legislativa concorrente, expressa no artigo 24 da CF, mas sim para garantir a implementação do que foi posto em alguma norma federal.

A partir desse cenário, três conclusões podem ser destacadas. Primeiro, a taxa de sucesso mediana dos projetos de autoria dos deputados, destacada na Tabela 19, se confirma em função da baixa qualidade ou relevância normativa das suas proposições apresentadas, tendo em vista que 62% dos projetos são de utilidade pública e 100% deles são aprovados.

Segundo, o ativismo legislativo, comprovado pela quantidade de partidos que propõem e aprovam projetos em educação (Tabela 19), ocorre em virtude dessa expressiva quantidade de projetos de cunho paroquial submetidos pelos deputados que, não possuindo alto grau de conflito e baixa burocracia institucional, são mais facilmente submetidos e aprovados.

Por último, em virtude das limitações Constitucionais e, sobretudo, institucionais da ALEMA, os deputados se encontram em um espaço pouco promissor na proposição e aprovação de leis em educação, o que pode gerar esse possível consentimento para as políticas do Executivo, aceitando quase que 100% da sua agenda apresentada, sem, inclusive, correr o risco de emendar a matéria e ter, na fase governamental, a proposição vetada pelo Governador.

Nesse ponto, ficará demonstrado na seção que trata sobre o poder de agenda dos Governadores do Maranhão que a prática é o exercício sistemático do poder de veto tanto para as matérias do Executivo, que foram emendadas, quanto para aquelas iniciadas pelos deputados, mas que representam invasão de competência (embora nem sempre seja verdade). Neste último caso, embora o veto possa ser derrubado, na prática ele tem prevalecido, com a vontade do Executivo recepcionada em quase 100% dos casos.

Seguindo nessa compreensão, a Tabela 22 permite explorar um outro ângulo da relação Executivo-Legislativo, concernente ao nível de rejeição dos projetos, isto é, da quantidade de PLs, PECs e MPs que não chegam a ser votados no Plenário da ALEMA. O conjunto de dados reafirma a possibilidade quase nula dos projetos de origem do Executivo serem rejeitados devido ao tratamento privilégio que recebem no processo legislativo da ALEMA.

Tabela 22 – PLs, PECs e MPs aprovadas e rejeitadas na ALEMA, por tipo e iniciativa – 15ª a 18ª legislaturas

ORIGEM/ LEGISLATURA/TIPO		15°	16°	17°	18°	TOTAL
PL						
Legislativo	Aprovada	60	62	39	30	191
	Rejeitada	22	35	16	12	85
	<i>Total</i>	82	97	55	42	276
Executivo	Aprovada	29	5	8	19	61
	Rejeitada	0	0	0	0	0
	<i>Total</i>	29	5	8	19	61

ORIGEM/ LEGISLATURA/TIPO		15°	16°	17°	18°	TOTAL
PEC						
Legislativo	Aprovada	1	2	0	0	3
	Rejeitada	0	1	0	1	2
	<i>Total</i>	1	3	0	1	5
Executivo	Aprovada	4	0	0	0	4
	Rejeitada	0	0	0	0	0
	<i>Total</i>	4	0	0	0	4
MP						
Executivo	Aprovada	2	6	10	14	32
	Rejeitada	2	0	0	0	2
	<i>Total</i>	4	6	10	14	34

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Do período de 2003 a 2018, dos 185 projetos submetidos pelos parlamentares e que não se converteram em Lei, 85 foram rejeitados, em grande maioria, na CCJ. Ou seja, quase 100% destes projetos sequer chegaram a ser apreciados pelo Plenário da ALEMA, pois a CCJ, ao realizar o exame preliminar dessas proposições, os julga inconstitucionais ou fora das normas jurídicas (ALEMA/RI, art. 56), como exposto no Capítulo 3 e 4. Tal cenário revela o encurtamento do processo legislativo desses projetos e um afunilamento na CCJ daquilo que será discutido em Plenário pelos parlamentares, tendo em vista que a Comissão em Educação – especializada no assunto – não os apreciou. Destaca-se que os maiores níveis de rejeição aconteceram nas 15ª e 16ª legislaturas, respectivamente. Mesmo período onde houve o maior valor propositivo desses atores.

Com relação ao Poder Executivo, a Tabela 22 revela que os PLs e PECs são as espécies normativas mais aprovadas na ALEMA. De outra forma, com relação à utilização de MPs, destacam-se duas derrotas sofridas pelo Governador Reinaldo Tavares/PTB. Sobre os temas dessas medidas, uma visava modificar a redação do inciso II, do artigo 1º, da Lei n. 7.900/2003, que dispõe sobre o vencimento do grupo ocupacional do magistério superior. A outra tinha como justificativa a alteração no artigo 54, ao caput e ao parágrafo único do artigo 78, da Lei n. 6.110/1994, que dispõe sobre o estatuto do magistério de 1º e 2º graus do estado do Maranhão.

Nas duas proposições, o relator da comissão da CCJ opina pela constitucionalidade e juridicidade, considerando inclusive, atendidos os pressupostos de relevância e urgência exigidos para a submissão de MP no âmbito do Legislativo. Contudo, com relação ao mérito, o deputado as julga inoportunas, tendo em vista o alcance negativo das normativas, bem como seu descumprimento aos acordos pré-ajustados com a categoria dos professores.

Especificamente sobre a MP n. 006/2004, na Mensagem Governamental encaminhada pelo Governador Reinaldo Tavares/PTB à apreciação da ALEMA, argumenta-se que a

pretensão da referida medida é fazer retomar benefícios anteriormente concedidos pela Lei n. 6.110/1994, modificados que foram pela MP n. 001/2004, atendendo assim uma reivindicação da categoria dos Professores. No entanto, as condições impostas no corpo da proposição, como também a exclusão dos artigos 55, 56 e 57 do Estatuto do Magistério (os quais tratavam do vencimento básico dos professores), apontaram para uma visível ilegalidade da ação. Pela exposição de Motivos na Mensagem Governamental, alega-se o seguinte:

Necessário ressaltar que o interesse público encontra-se resguardado, na medida em que as alterações ora propostas *somente serão incrementadas*, principalmente no que diz respeito à remuneração daqueles servidores estaduais, *na proporção em que o equilíbrio fiscal se concretize* (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2004, s/n, grifos adicionados).

Na avaliação da CCJ, o deputado Mauro Bezerra/PDT, relator da matéria, considera a medida inoportuna, pois, em se tratando da remuneração proposta, está claro

[...] que *macula os respectivos direitos da classe* dos professores estaduais, pois desvincula o vencimento base do professor do salário mínimo, benefício legalmente concedido, notoriamente após anos sem reajuste. *Descumprindo, portanto, um acordo salarial firmado pelo governo e a categoria*. Ademais, *desrespeita um posicionamento já tomado pelo Poder Legislativo*, através da Lei n. 6.110 de 15 de agosto de 1994 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2004, s/n, grifos adicionados).

Visualiza-se que, embora na Legislatura do Governador Reinaldo Tavares/PTB tenha-se uma reconfiguração intensa de partidos devido, sobretudo, ao racha político que ocorreu entre ele e a família Sarney no Estado, o que ocasionou a sua própria saída do PFL para o PTB, e em seguida para o PSB, a rejeição em Plenário de duas das suas cinco MPs não tenha sido, especificamente, em virtude disso. Como se observou no capítulo anterior, Reinaldo Tavares/PFL iniciou seu mandato com uma coalizão majoritária de 35 votos a seu favor. Mesmo com a transição de partidos o menor número alcançado pelos Blocos Partidários no interior da ALEMA foi 30, equivalente ao período de Governo de Flávio Dino (2015-2018). Este, por sua vez, submeteu 14 MPs, obtendo 100% de aproveitamento.

A rejeição das medidas traduz-se, necessariamente, na recusa da ALEMA em permitir que as providências fossem adotadas, obrigando-se à desconstituição de atos eventualmente praticados com base no diploma legal que perdeu a sua eficácia desde a edição em razão de seu não acolhimento em Plenário. Assim, não se trata necessariamente de uma derrota parlamentar, com o Legislativo se constituindo em obstáculo à ação do Governador, mas, sobretudo, da recusa de ato taxativamente ilegal. O pacto de subordinação implícito entre Legislativo e

Executivo se fortalece na medida que a legitimidade da agenda política tem eficácia sobre a redução de disparidades praticadas no arranjo institucional e que podem interferir na integração da ordem social.

Quanto aos projetos arquivados, retirados de tramitação e devolvidos, conforme demonstra a Tabela 23, é possível visualizar também um predomínio maior desses *status* para os projetos dos Deputados. Isso aponta o arquivamento das proposições de autoria dos parlamentares como um dos elementos que explicam o insucesso do Legislativo na aprovação de seus próprios projetos.

Destarte, enquanto o Executivo teve apenas 1 projeto arquivado, 1 devolvido e 1 retirado de tramitação, no período de 2003 a 2018, os Deputados somam 32 PLs e PECs, dos quais 7 ocorreram durante a 15ª Legislatura, 12 na 16ª, 4 durante a 17ª e 9 na 18ª Legislatura. Claro que não se pode perder de vista que a própria quantidade de atores propositores interfere diretamente nesse resultado, pois Governador (a) é apenas um; deputados (as) são 42. Porém, é preciso ter em mente que há uma intenção no processo de arquivamento de determinados projetos e isso tem correlação com as características institucionais da ALEMA, que se justifica na falta de qualidade, legalidade e interesse desses parlamentares em aproveitarem as suas próprias matérias.

Tabela 23 – Proposições sobre educação arquivadas, devolvidas, retiradas de tramitação na ALEMA, por autor e tipo – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA / AUTOR / PROPOSIÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO	EXECUTIVO											
	15ª			16ª			17ª			18ª		
	Legislatura			Legislatura			Legislatura			Legislatura		
	R	D	A	R	D	A	R	D	A	R	D	A
	PL	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
PEC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MP	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
LEGISLATURA / AUTOR / PROPOSIÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO	LEGISLATIVO											
	15ª			16ª			17ª			18ª		
	Legislatura			Legislatura			Legislatura			Legislatura		
	R	D	A	R	D	A	R	D	A	R	D	A
	PL	1	0	6	0	0	11	0	0	4	2	0
PEC	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Total	1	0	7	0	0	12	0	0	4	2	0	7

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: R = Retirada de Tramitação; D = Devolvida; A = Arquivada.

Como demonstrado no Capítulo 3, esse processo de arquivamento acontece em decorrência de dois fatores: 1) quando a proposição é rejeitada na CCJ (e também com parecer mantido pela maioria absoluta em Plenário, em caso de solicitação do autor) ou no Plenário; 2)

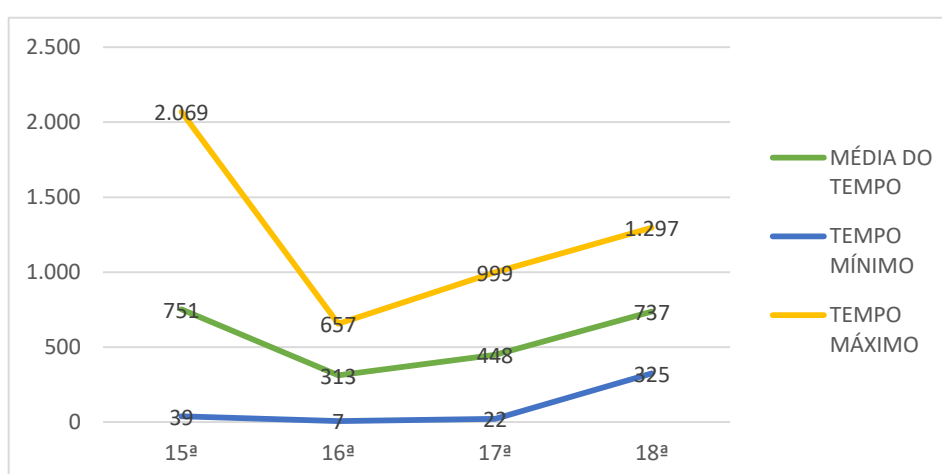
com o fim da legislatura, a cada quatro anos, pois o artigo 132 do RI define o arquivamento de todas as proposições que não avançaram até a primeira discussão em sua etapa de tramitação. Os projetos arquivados dos deputados, em regra, estão incluídos nessas duas situações.

Com relação aos projetos do Executivo, ressalta-se que a especificação posta pelo artigo 132 não se aplica às PECs; as oferecidas pelos Poderes Executivo e Judiciário, e as de iniciativa popular; como também as já aprovadas em primeira discussão. A MP n. 001/2004 foi arquivada devido tratar de matéria análoga à MP n. 006/2004 e que já estava em tramitação. Já os PLs n. 305/2005 e 184/2008 não se encaixam nessa regra. Enquanto o primeiro foi retirado de tramitação frente a um acordo firmado entre as lideranças partidárias na votação em Plenário, o segunda foi devolvido a pedido do Governador Jackson Lago/PDT, autor da proposição.

Com relação aos projetos arquivados, uma outra forma de analisar é atentando para o tempo que eles gastaram na ALEMA, do dia que foram submetidos até o momento do seu arquivamento. Para tanto, o Gráfico 14 apresenta a média de tempo que a ALEMA gastou para arquivar seus projetos, independentemente da espécie normativa (se PEC ou PL). De modo complementar, o tempo mínimo representa o tempo do projeto que foi analisado e arquivado mais rapidamente. E o tempo máximo o contrário.

Pelos dados é possível visualizar a ineficácia do processo legislativo pelo ângulo das proposições dos parlamentares. Os dados revelam que a média de tempo de tais projetos ultrapassa os 500 dias, com a 15ª e 18ª legislatura se destacando com projetos mais custosos, 2.069 e 1.297 dias, respectivamente. A menor média foi durante a 16ª legislatura, com 313 dias, mas, que ainda assim, representa quase o período inteiro de uma sessão legislativa (365 dias).

Gráfico 14 – Tempo de tramitação (em dias) dos projetos arquivadas na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

De outro modo, o contrário, também é verdadeiro. Isto é, se por um lado, há um desinteresse por parte dos deputados de votarem determinadas matérias, resultando no seu arquivamento ao final da legislatura, de outro, há também um interesse em rejeitá-la. Isso porque, o tempo médio que os parlamentares gastaram para rejeitar os 87 projetos já mencionados foi de 117 dias, como revela o Gráfico 15. As 15ª e 18ª legislaturas registram as menores médias, com 63 e 50 dias, respectivamente. As 16ª e 17ª legislaturas só possuem médias superiores a 100 dias devido ao tempo máximo que dois projetos, um em cada período, registraram, sendo de 1.922 e 365 dias, respectivamente.

Gráfico 14 - Tempo de tramitação (em dias) dos projetos rejeitados na ALEMA - 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Outro contraponto possível a esse menor tempo de tramitação para as matérias rejeitadas é estabelecido por Lutaif (2018). De acordo com o autor, isso ocorre tendo em vista os seus vícios legais. Assim que analisados nas Comissões, tais projetos são facilmente descartados, ou seja, há uma rejeição precoce dessas proposições mais por falta de técnica e possíveis vícios formais e materiais que inviabilizam seu seguimento do que de fato desinteresse dos parlamentares. Porém, tal argumentação não se sustenta quando se visualiza os pareceres dados pelos membros da CCJ, como apontado no Capítulo anterior.

Ao analisar a temática dessas proposições (Tabela 14), fica evidente o desinteresse dos parlamentares em deliberar sobre temas que fogem do caráter clientelista, pois muito do que é feito na ALEMA é desperdiçado ou não aproveitado, seja por conta da demora que um projeto leva para ser votado, seja pelo assunto das proposições efetuadas.

Assume-se, a partir desses dados, ser muito precipitado afirmar quais seriam os motivos exatos da rejeição e, principalmente, arquivamento dos projetos dos parlamentares no âmbito

da ALEMA, pois tanto os dados quanto as características do processo legislativo, discutidos no Capítulo 3, revelam diversas justificativas explicativas para o resultado dessas proposições.

Entretanto, ao estudar as particularidades da tramitação de cada um dos 481 projetos relacionadas à educação, é possível sugerir que processos de arquivamento ou rejeição estejam muito mais relacionados a interesses particulares dos parlamentares e manobras do Executivo (acordos de lideranças, técnicas de Plenário, *lobby*, entre outras), do que apenas rejeição formal ou de mérito nas suas votações, como retratado por Lutaif (2018).

Isso porque, para além da incoerência existente entre os pareceres dados aos projetos de parlamentares que integram ou não a bancada governista ainda destaca-se o desinteresse desses próprios deputados em desarquivarem tais projetos, pois do total de projetos arquivados, apenas dois foram desarquivados na sessão legislativa seguinte, apontando para uma inação dos parlamentares e indisposição em não gastar parte do seu capital político para os próprios projetos.

O contexto sugere que os parlamentares do Maranhão, em se tratando de educação, não estão tão preocupados na aprovação de seus projetos, mas sim na soma final de suas proposições por legislatura. Seria uma forma de demonstrar o seu interesse em buscar garantias de direito, mas que por uma “imposição institucional” os projetos ou foram rejeitados ou arquivados.

Em suma, apesar do caráter indicativo dos dados, expostos nas Tabelas acima, eles são suficientes para revelar a preponderância do Legislativo no conjunto de projetos que não são votados em Plenário.

5.3 Poderes de agenda dos Governadores

Já ficou demonstrado que a exclusividade constitucional dada ao Executivo para iniciar e legislar sobre determinados temas em educação lhe garante um predomínio acentuado quanto à qualidade propositiva das normas jurídicas que versam sobre a educação no Estado, tendo em vista que 100% de suas proposições tratam sobre temas mais relevantes, como financiamento, infraestrutura e organização da educação, constatado na seção anterior.

Nesta seção, pretende-se destacar três outros mecanismos institucionais que, de modo preponderante, contribuem para que o Executivo implemente a sua agenda legislativa em educação: a possibilidade de editar MPs; de solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua autoria (MARANHÃO, art. 46; ALEMA/RI - art. 134, V) e de fazer uso de vetos – totais e parciais, dando grande capacidade aos Governadores de bloquear a legislação de que não gostam e de impor suas próprias prioridades legislativas na agenda da ALEMA.

Tais mecanismos são tidos como direitos dados aos Governadores que aumentam seus poderes legislativos sobre a ALEMA e que, de acordo com Borges (2018, p. 04), “limitam o Legislativo e potencializam o protagonismo legiferante do Executivo” no Maranhão. Em se tratando da formulação de políticas educacionais no Estado, isso fica evidente por meio do sucesso e fracasso das proposições iniciadas por esses dois Poderes.

De outro modo, Capella, Felipe e Sudano (2015) afirmam que observar esses indicadores, possibilita identificar decisões tomadas pelo Executivo com relação às diferentes políticas públicas. É uma forma, inclusive de avaliar a agenda de discussões do Executivo e do Legislativo, pois a utilização de tais ferramentas representam a atenção em determinada questão no momento de sua proposição.

5.3.1 A incapacidade legislativa dos deputados frente às MPs e solicitações de urgência do Poder Executivo

A respeito das MPs, foram encaminhadas 35 no período de 2003 a 2018, sendo 32 (91,40%) aprovadas, 2 (5,70%) rejeitadas e 1 (2,90%) arquivada. Dentro das legislaturas, todas as MPs rejeitadas (2) e arquivada (1) foram na 15ª Legislatura. Para as aprovadas, 43,80% (14) tiveram aprovação na 18ª Legislatura (Tabela 24).

Tabela 24 – MPs apresentadas na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas

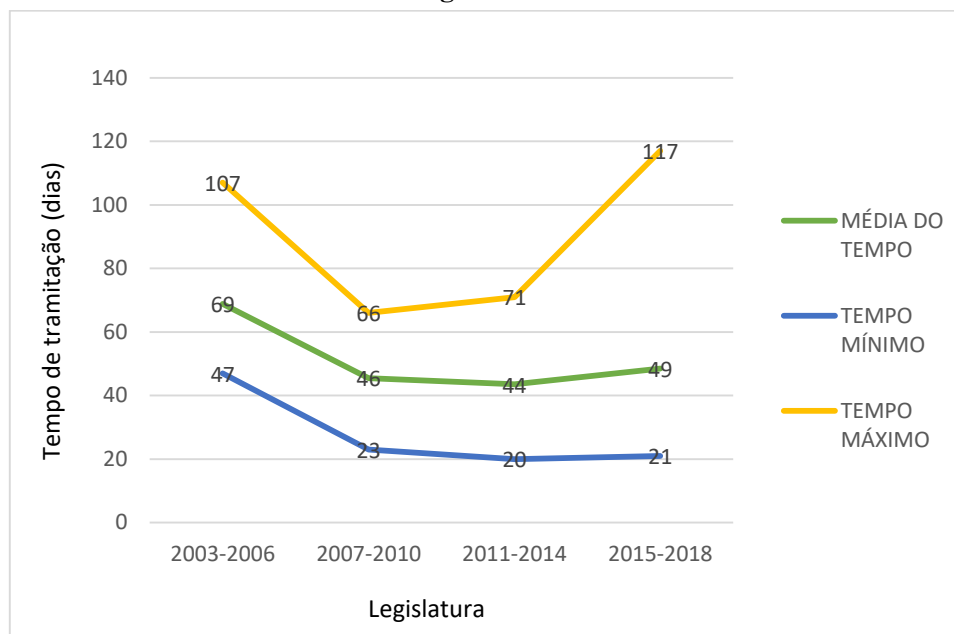
SITUAÇÃO / LEGISLATURA	15ª n (%)	16ª n (%)	17ª n (%)	18ª n (%)	TOTAL n (%)
MPs enviadas	5 (14,29)	6 (17,14)	10 (28,57)	14 (40,00)	35 (100,00)
Aprovadas	2 (6,30)	6 (18,80)	10 (31,30)	14 (43,80)	32 (91,40)
Rejeitadas	2 (100,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	2 (5,70)
Arquivadas	1 (100,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	0 (0,00)	1 (2,90)

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

De acordo com a CE do Estado, as MPs devem ser apreciadas e votadas no prazo de 60 dias, sendo possível o Executivo pedir prorrogação por até 120. Decorrido esse prazo legal, se não rejeitada ou aprovada pelos deputados, a MP perde sua eficácia. Das MPs analisadas, verificou-se que os Governadores não precisaram pedir prorrogação de prazo em quase nenhuma das enviadas nas quatro legislaturas estudadas. Isso porque, à exceção da 15ª

legislatura, em todas as demais, as MPs foram votadas e aprovadas em um tempo médio menor que 50 dias¹⁰⁹, como demonstrado no Gráfico 16.

Gráfico 15 – Tempo de tramitação (em dias) das MPs apresentadas na ALEMA, 15^a a 18^a legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

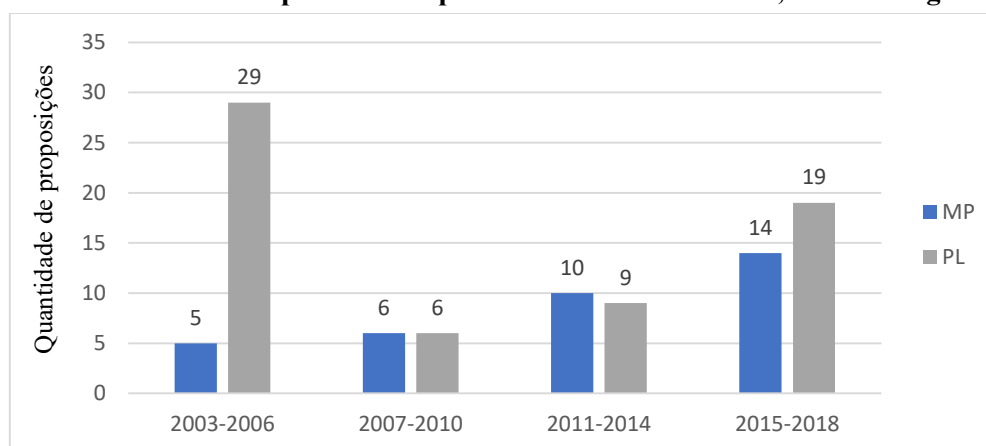
Assim, pela normativa legal, as MPs sobre educação podem permanecer em vigor a menos que os parlamentares as rejeitem, ocorrência quase impossível, tendo em vista que das 35 Medidas submetidas, apenas 2 foram rejeitadas e somente em uma legislatura, como revela a Tabela 15. Diferente dos PLs (Tabela 18) que, dentre as quatro legislaturas, em pelo menos três um foi rejeitado ou arquivado.

Isso sugere que, para além de uma base política confiável do Governador viabilizada na ALEMA – por meio de coalizão ampla e disciplinada – que torne tranquilo ou sem riscos de rejeição o trâmite dessas normativas, a preferência pela utilização das MPs pelos Governadores possui um peso e intenção diferenciados, pois os deputados estaduais, na deliberação e aprovação dessas normativas, não são limitadores da sua aprovação ou rejeição nas três das quatro legislaturas estudadas. Isto é, os Governadores do MA não utilizam o mecanismo da MP apenas por ter apoio da maioria no parlamento, mas sobretudo pelos benefícios que o mesmo carrega: caráter de urgência e aplicabilidade imediata, o que gera efeitos desde a sua publicação.

¹⁰⁹ À exceção da MP n. 249/2017, todas as demais que tiveram tempo superior a 60 dias para a sua aprovação foram submetidas no final da sessão legislativa ordinária, ou seja, no início do recesso parlamentar.

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. Seu uso para o tema educação é notório em diversas legislaturas¹¹⁰, como explicitado no Gráfico 17, pois do total de 98 MPs e PLs apresentados, aproximadamente 36% foram por meio de MP. Sem contar que, se forem consideradas as três legislaturas que apresentaram a maior quantidade de MP, esse número é bem maior – dos 64 MPs e PLs submetidos, 46,87% são MPs.

Gráfico 16 – MPs e PLs apresentados pelo Executivo na ALEMA, 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

É possível, a partir de uma adaptação do Índice elaborado por Amorim Neto (2007), confirmar essa hipótese, isto é, os governadores do Maranhão, no período de 2007 a 2018, implementaram a sua agenda no Legislativo tanto por iniciativas ordinárias quanto por instrumentos extraordinários (as MPs) de modo equivalente.

O Índice de Iniciativa Ordinária criado pelo referido autor é constituído por numerador e denominador, sendo este a soma de todas as espécies normativas e aquele a soma de todas as iniciativas ordinárias, isto é, PLs e PECs do Executivo. O resultado deve variar de 0 (zero) a 1 (um), sendo que, quanto mais próximo o seu valor se aproximar de 1, significa que mais o Executivo se vale de iniciativas legislativas ordinárias.

Analisando a Tabela 25, confirma-se que, de 2007 a 2018, os governadores Jackson Lago (PDT)/Roseana Sarney (MDB) (0,5), Roseana Sarney (0,47) e Flávio Dino (0,57) utilizaram de modo preponderante MPs para implementar a sua agenda em educação, pois os

¹¹⁰ Vale lembrar que com a EC n. 038/2009 a ALEMA passou a não criar comissão mista para apreciar as MPs do Executivo. Estas por sua vez são apreciadas de imediato pela CCJ. Tal fato compatibiliza com um maior uso nos anos seguintes.

menores valores se encontram nesse período. Foge à regra Reinaldo Tavares (PFL), apresentando o valor mais alto do período (0,87).

Tabela 25 – PLs, PECs, MPs e Índice de Iniciativa Legislativa Ordinária, por Governador, de 2003 a 2018

ESPÉCIES NORMATIVAS / GOVERNADORES	PLs	PECs	MPs	Índice de Iniciativa Ordinária
Reinaldo Tavares (2003-2006)	30	4	5	0,87
Jackson Lago/Roseana Sarney (2007-2010)	6	0	6	0,5
Roseana Sarney (2011-2014)	9	0	10	0,47
Flávio Dino (2015-2018)	19	0	14	0,57

Fonte: elaborada pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Por se tratar de temática específica, o cenário contraria as afirmações de Ricci e Tomio (2012c, p. 265), quanto à assertiva sobre o uso dessas prerrogativas nos estados quando se observa o conjunto dos temas. Para eles há tanto um menor uso, “quanto uma menor relevância institucional de seus efeitos jurídicos e políticos [...] quando comparados aos efeitos na esfera federal”. Da mesma forma, não acena para os resultados demonstrados por Tomio (2006a) na Assembleia Catarinense onde, do total de proposições iniciadas entre 1995 e 2004, somente cerca de 3% foram apresentadas como MPs. E das 116 editadas, menos de 2/3 foram convertidas em Lei estadual, ou seja, uma taxa de aprovação de apenas 64%. Sendo que, no mesmo período, o Executivo aprovou 93% dos seus PLs. Assim, em se tratando do tema educação, a MP é um mecanismo utilizado pelo Executivo do Maranhão de forte influência na agenda do Legislativo.

Comparando-se o sucesso legislativo e o tempo médio de tramitação dos PLs e MPs submetidos e/ou aprovados pelos Governadores na ALEMA, nas quatro legislaturas, nota-se uma compatibilidade entre esses dois indicadores¹¹¹. Isto é, tanto PLs quanto MPs possuem taxa de aprovação e tramitação semelhantes. Então, se a aprovação da agenda do Executivo se confirma independente do instrumento de controle que ele utiliza, por que o poder de decreto no processo decisório da ALEMA é tão utilizado? Mais precisamente, já que a MP, como instrumento legal estadual, não amplia significativamente os poderes legislativos do executivo

¹¹¹ Em regra isso acontece porque diferente da Câmara dos Deputados, onde “a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da Comissão e incluída na ordem do dia para apreciação pelo plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 47), na ALEMA, todos os projetos são apreciados, no mínimo, pela CCJ antes de serem votados no Plenário (com exceção das PLs que versam sobre utilidade pública, pois a CCJ dá parecer terminativo).

estadual (RICCI; TOMIO, 2012c), por que no Maranhão os Governadores a utilizam, tanto quanto os PLs, para legislar sobre educação?

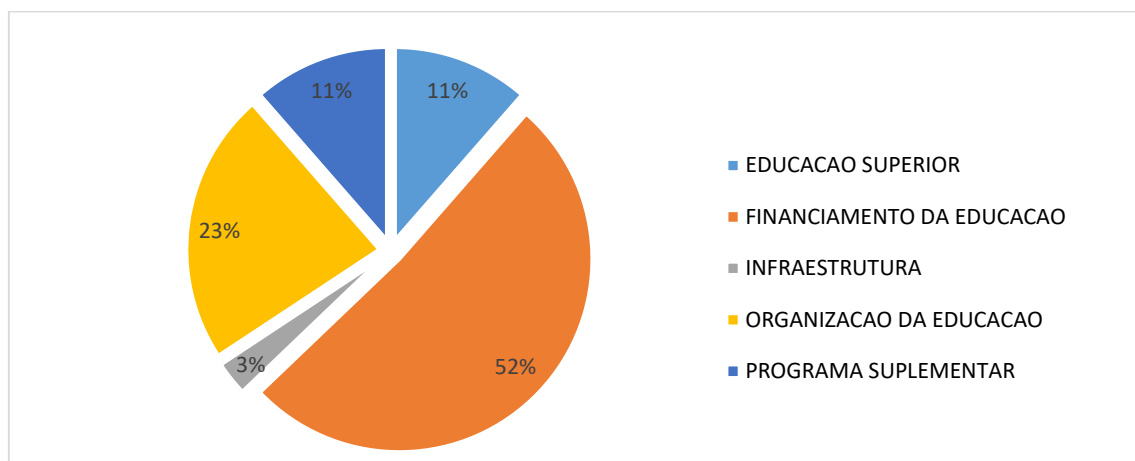
O artigo 42 da CE é explícito ao afirmar que o Governador do Estado adotará MP para casos de “relevância e urgência”. Na prática, entretanto, o Executivo no MA, em regra, usa MPs para aprovar todos os tipos de projetos, como aponta o Gráfico 18, havendo pouca preocupação se realmente se aplicam a emergências exigidas constitucionalmente.

Não se descarta a premissa de que com ou sem o poder das MPs, os governadores do Maranhão controlariam a limitada agenda¹¹² decisória na ALEMA (RICCI; TOMIO, 2012c, p. 265), 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, como já se antecipou.

Numa primeira ordem de considerações, visualizando o tema dessas prerrogativas, o Gráfico 18 revela que mais da metade das MPs editadas, de todas as legislaturas, tratava de questões relacionadas ao financiamento da educação (52%), programas suplementares (11%) e infraestrutura (3%), matérias cuja a competência de iniciar legislação é exclusiva do Chefe do Executivo.

¹¹² Como se apontou no segundo capítulo do presente estudo “o escopo decisório do Poder Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. A Constituição Federal define (em seu art. 25, § 1º) que “são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Como o texto constitucional é extremamente detalhado nas atribuições da União, dos estados e dos municípios, compete estritamente aos governos estaduais legislar de modo “concorrente” com a União em assuntos: tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas leis complementares federais. Além disso, a mesma constituição elevou os municípios ao status de entes federativos, reservando a esses o *home rule* e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse municipal” se tornou objeto normativo de decisões legislativas autônomas dos governos municipais. Como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (29 temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e serviço postal), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada” (TOMIO; RICCI, 2012b, p. 200).

Gráfico 17 – Frequência das MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

De outro modo, 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.

Isso porque, em se tratando da relação com o Poder Legislativo, as MPs “afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição [delas] os parlamentares podem julgar preferível aprová-la[s], tendo em vista os efeitos já produzidos durante sua vigência” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 38).

Portanto, não se pode perder de vista que, mesmo que as disposições constantes em uma MP rejeitada ou vencida percam sua eficácia e deixem de produzir efeitos, estes já produzidos não são rescindidos automaticamente e nem de modo retroativo, a menos que a ALEMA edite um decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da perda de eficácia da MP. O melhor exemplo de tal viés é o que ocorre na 15ª legislatura, na qual as MPs rejeitadas e arquivadas tiveram seus efeitos surtidos por até quase 60 dias, sendo que uma delas vigorou por mais de 100, tendo sido apreciada e rejeitada já quase no final da sua prorrogação.

Isso reforça a interpretação inicial de que o domínio do Executivo sobre o processo decisório pelo uso de MPs não deve ser interpretado como mera “delegação” da ALEMA ao Governador e, sim, como uma renúncia de seus direitos e poderes legislativos, que não representam apenas a vontade de não fazer dos parlamentares, mas, sobretudo, uma imposição do arranjo institucional.

A exclusividade legislativa que o Executivo possui para iniciar projetos que a ALEMA, em regra, não possui competência, dão margem para o Executivo não apenas legislar utilizando qualquer mecanismo, como também garantir estabilidade política entre os Poderes. Ou seja, considerando a taxa de aprovação dos projetos dos deputados (com uma grande parte rejeitado ou arquivado sem nem mesmo passar pelo Plenário, e mesmo os aprovados são de baixa qualidade), pode-se afirmar que pela complexidade do arranjo institucional e partidário com que parlamentares trabalham para aprovar leis que sejam mais complexas, sugere uma possível renúncia dos deputados em favor do Governador, tendo em vista ser preferível um Executivo que seja capaz de aprovar sua agenda do que o contrário. Dessa forma, evita-se uma crise de paralisia decisória, sem o Legislativo se constituindo em um empecilho à implementação do programa de governo do Executivo em sua totalidade.

Entretanto, essa compatibilidade e estabilidade de controle do Poder Legislativo pelo Executivo, como bem destacam Santos (2003) e Amorim Neto e Tafner (2002), se dá não somente pelo grau de concordância que os Deputados possuem com o programa de governo do Executivo, mas, sobretudo, do acesso a cargos políticos dados pelo Executivo para garantir a cooperação. Ocasão esta que se confirma por meio da formação dos gabinetes de coalizão no Maranhão, com membros das maiorias parlamentares da ALEMA nas secretarias de Estado. Isto é, parlamentares situacionistas se beneficiam de acesso a recursos que podem ser alocados em sua base eleitoral, dessa forma permitem, sem tantos problemas, que Governadores executem a sua agenda legislativa.

Assim, a MP, do ponto de vista do legislador, serve como instrumento legislativo forte para evitar futuros obstáculos para a governabilidade (RICCI; TOMIO, 2012c), sendo lícito afirmar que a disponibilidade desse instrumento legislativo, para as proposições em educação, se apresenta como um mecanismo poderoso, pois assegura ganhos consideráveis aos Governadores do Maranhão.

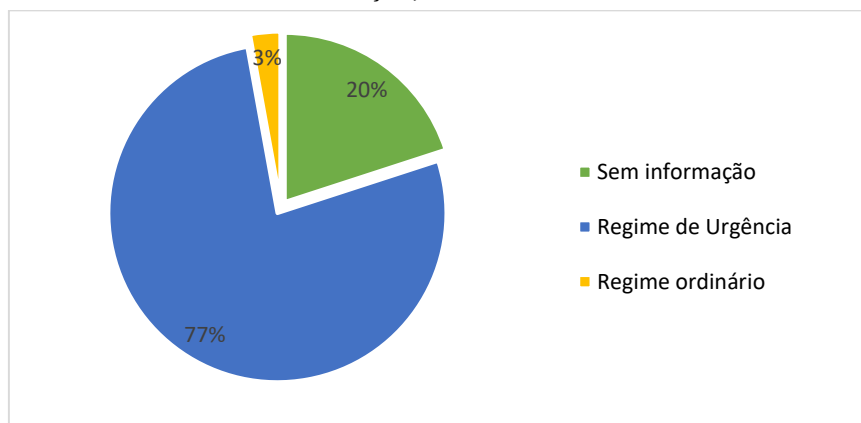
Numa outra ordem de considerações, observando a quantidade de MPs submetidas e aprovadas pelo Executivo e a quantidade de projetos aprovados pelo Legislativo (Tabela 18) no período de 2003 a 2018, é possível perceber uma relação direta entre o sucesso e o fracasso dos projetos iniciados pelos deputados. 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.

Acredita-se que tal evidência está relacionada à tramitação das MPs em regime de urgência, por imposição do RI da Casa, o que se confirmou para 77% dos casos, conforme demonstrado no Gráfico 19. E, considera-se que esse número seja maior, pois, analisando o

processo desses projetos é possível perceber, pela quantidade de dias de tramitação para a sua aprovação, que o regime também foi de urgência.

Assim, a regra de urgência ou de prioridade definidas institucionalmente às MPs, como demonstrado no Capítulo 3, 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. Afinal, a quantidade de MPs submetidas pelo Executivo acaba travando a agenda do Legislativo. Mais precisamente, levando em consideração a relevância institucional dadas 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 18 – Frequência das MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por regime de tramitação, de 2003 a 2018



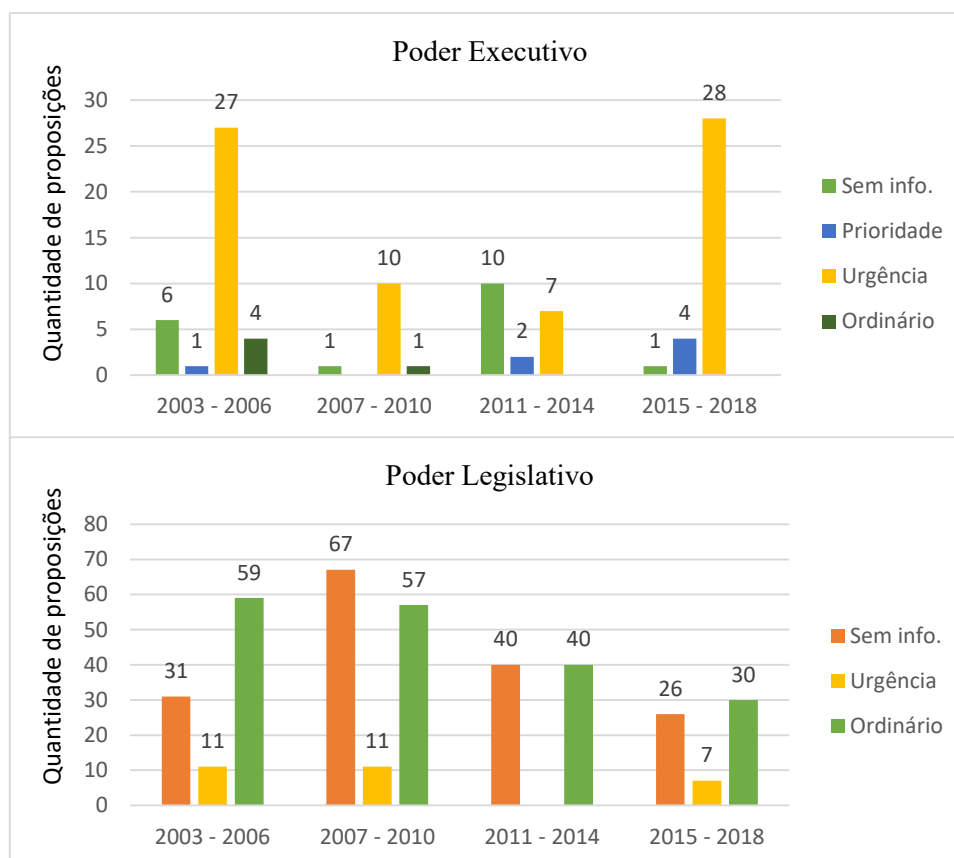
Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Destaca-se que a solicitação de urgência também corrobora, assim como a MP, 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).

De outro modo, em se tratando das atribuições e demandas dos próprios parlamentares, o regime de urgência afeta de duas formas os trabalhos do Legislativo: 1) restringe o tempo disponível para deliberação legislativa, afetando diretamente as condições de verificação e controle do Legislativo sobre o Executivo; e 2) redução do tempo disponível para o debate de proposições originadas no próprio legislativo (SANTOS, 2003; INÁCIO, 2006).

Assim, relacionando a edição de MP com a possibilidade de urgência das matérias do Executivo, tem-se um outro indicativo explicativo do sucesso ou fracasso das proposições dos deputados.

Gráfico 19 – Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelos Poderes Executivo e Legislativo na ALEMA, por regime de tramitação – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco da pesquisa

Ao analisar as demais espécies normativas (PLs e PECs) utilizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo (Gráfico 20), observa-se 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 (59 - 15º Legislatura; 57 - 16º Legislatura; 40 - 17º Legislatura e 30 - 18º Legislatura). Por sua vez, para o Poder Executivo, a maioria de seus PLs e PECs foi julgada em caráter de urgência e prioridade (28 - 15º Legislatura; 10 - 16º Legislatura; 9 - 17º Legislatura e 32 - 18º Legislatura).

Destaca-se, ainda, que a maior parte das leis submetidas pelos Deputados está sem a informação sobre a forma de tramitação. Porém, analisando o processo de tramitação desses projetos, infere-se que isso ocorre por conta do RI da ALEMA, que especifica como regra que todas as proposições tramitem em regime ordinário. Um outro fator que confirma isso é a

existência da informação para todas as leis tramitadas em regime de urgência pelos parlamentares. Há uma suposta omissão em pôr a informação para as proposições em regime ordinário porque a grande maioria dessas proposições tramita nesse regime. A quantidade de tempo também é um indicador disso, pois as proposições sem a informação sempre gastam em média mais de 100 dias para serem aprovadas. As com menos de 30 dias são, em sua maioria, de utilidade pública. Isso ocorre, devido à análise realizada nessas leis, nas quais o parecer da CCJ tem caráter conclusivo e se repete de maneira igual em todos os processos, como se demonstrou no Capítulo 3.

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.

Tal achado, além de convergir com as afirmações de Santos (2003), conversa com os dados empíricos de Figueiredo e Limongi (2001) para a Câmara dos Deputados, pois, “a grande maioria dos projetos transformados em lei no período 1989-94 tramitou em regime de urgência na Câmara. Das 514 leis, 282 (55%) foram objeto de pedido de urgência do Legislativo, 203 das quais urgência urgentíssima” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 58).

As análises revelam que a tramitação em regime de urgência é a regra, no que diz respeito aos projetos apresentados pelo Executivo do estado do Maranhão, e ordinário, quando tais matérias são iniciadas pelos Deputados.

Vê-se, a partir dos dados aqui expostos, que tanto a edição de MPs quanto a solicitação de urgência são poderes legislativos regulamentados institucionalmente que asseguram ao Governador a capacidade de alterar o contexto decisório, com a adoção de movimentos que afetam os procedimentos e a dinâmica do processo legislativo. Confirmando, assim, o que foi descrito no Capítulo 3 desta tese.

5.3.2 Vetos como forma de controle da legislação em educação pelos Governadores

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. Assim, é um importante indicador para verificar a preponderância do Executivo no processo legislativo.

Ressalta-se, todavia, que vetar uma proposição aprovada no Legislativo ou mesmo uma emenda inserida por algum deputado a algum projeto do Executivo significa mais que uma decisão puramente técnica de controle de constitucionalidade ou alcance do interesse público. A sua manifestação abarca uma dimensão eminentemente política, que revela uma vontade subjetiva do chefe do Executivo sobre o conteúdo da norma em apreciação (OLIVEIRA; AMARAL JÚNIOR, 2016).

E, ainda que o veto possa passar pela apreciação do Legislativo e, por conseguinte, seja passível de ser rejeitado ou mantido, a prerrogativa do chefe do Executivo “para sancionar as partes não vetadas ampliam a sua capacidade de moldar a legislação de acordo com as suas preferências, inclusive pela supressão das alterações interpostas ao projeto original pelos legisladores (INÁCIO, 2006, p. 172).

No caso da ALEMA, os vetos totais e parciais revelam que a lógica predominante entre os Poderes Legislativo e Executivo parece ser a de subordinação do primeiro. Examinando a Tabela 26, 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, isto é, dos 72 vetos apresentados, 66 foram mantidos em votação na ALEMA, representando mais de 90% de aproveitamento.

Tabela 26 – Frequência dos vetos enviados pelo Governador à ALEMA – 15ª a 18ª legislatura

RESULTADO / LEGISLATURA	VETO PARCIAL			VETO TOTAL			TOTAL GERAL
	Rejeitado	Invalidado	Mantido	Rejeitado	Invalidado	Mantido	
15ª	0	0	2	1	0	10	13
16ª	0	0	2	2	3	22	29
17ª	0	0	2	0	0	19	21
18ª	0	0	0	0	0	9	9
Total Geral	0	0	6	3	3	60	72

Fonte: elaborada pelo autor 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 17ª e 18ª 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 5 e 8 partidos, respectivamente, fazendo oposição a sua agenda. Para Roseana Sarney o cenário é ainda mais favorável, pois a mesma não apenas detém 37 votos a seu favor, como os votos que são contra estão alocados em um bloco parlamentar cuja a constituição se dá com partidos pequenos (PSP, PCdoB e PPS). Tal cenário garante espaço para que os mesmos possam fazer 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 1 e 5 vetos, respectivamente, sendo que a 16^a legislatura apresenta o maior número de vetos totais geral (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 acontece na ALEMA.

Nesse contexto, duas considerações devem ser registradas. Primeira, na maior parte das vezes, os deputados sabem que a proposta submetida será vetada, mas deixam ao Governador o custo de fazê-lo. Assim, o que é vetado nem sempre se trata de um conflito entre os dois Poderes, mas corresponde apenas a uma validação do Poder Executivo.

Segundo, a grande quantidade de vetos registrada no período 2007-2010 tem correlação com a transição de poder no Executivo, pois Jackson Lago (PDT) e Roseana Sarney (MDB) se alternam na 16^a 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 apoiavam 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 (MDB) e foram originados a partir de projetos submetidos de partidos da base aliada de Jackson Lago, do PDT.

Fato curioso é que as duas legislaturas (16^a e 17^a) que registraram o menor número de proposições em educação pelos Governadores (Tabela 18) também foram os períodos nos quais mais houve vetos. Veja-se, entre 2007-2010, Jackson Lago (PDT) e Roseana Sarney (MDB) apresentaram 12 PLs e MPs, e vetaram 29, dos 135 projetos apresentados pelos deputados. Já a 17^a legislatura, Roseana Sarney apresentou 19 PLs e MPs, e vetou 21, dos 80 projetos

submetidos pelos parlamentares. 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 na Mesa Diretora. Em poucas palavras: o Legislativo não faz, mas deixa o Executivo fazer.

Em se tratando da diferença entre vetos parciais e totais, na área de educação, apresentados pelos Governadores e mantidos ou rejeitados pela ALEMA, a Tabela 26 revela dados que divergem da literatura que estuda a Câmara dos Deputados (SANTOS, 2003; SHUGAR; CAREY, 1992; MAINWARING, 1997; LIMONGI, 2006) e de algumas Assembleias Legislativas (GROHMANN, 2001; DOMINGUES, 2001; PEREIRA, 2001; TOMIO, 2006a).

A regra, de acordo com esses autores, é que o veto parcial se mostra como um mecanismo institucional muito mais poderoso para o Executivo do que o veto total, pois aumenta o seu controle sobre o processo legislativo ao permitir que os parlamentares decidam entre ter algo da lei ou não ter nada. Ou seja, o veto parcial é uma ferramenta incomum e poderosa que permite aos Governadores ajustarem a legislação a que se oponham sem precisar gerar um alto grau de conflito e, conseqüentemente, paralisia decisória (MAINWARING, 1997). Porém, no caso dos projetos em educação, iniciados pelos deputados e vetados pelo Executivo, a maioria constam de vetos totais e não vetos parciais. Isto é, os Governadores, nas quatro legislaturas destacadas na Tabela 26, utilizaram em 91,6% das vezes vetos de maior conflito com o Poder Legislativo e ainda assim obtiveram êxito em quase 100% das vezes.

Outro fato que se revela cristalino tem relação direta com a manutenção dos vetos parciais. Como a apresentação de um veto é sempre um ato que obriga os legisladores a optarem entre ter partes da lei aprovada ou nenhuma lei, é muito mais difícil para os mesmos – devido aos dilemas da ação coletiva – formarem maioria parlamentar para derrubar o veto parcial do que um veto total do Executivo (TOMIO, 2006a; PEREIRA, 2001), pois os custos para fazê-lo são equivalentes aos mesmos requisitados na aprovação de uma medida. Então, o que for aprovado é “lucro”. Por isso, pode-se considerar que, em casos de menor conflito, a retirada pelo governo de parte dos interesses propostos pelos deputados em determinada proposição se

mostra como um “acordo”, no qual há uma participação implícita entre os dois poderes no resultado final do processo.

Agora, se ainda não estava clara a ideia de subordinação da ALEMA no processo de formulação de políticas educacionais frente às demandas do Executivo, a Tabela 27 não deixa dúvidas quanto a isso.

Tabela 27 – Frequência dos vetos enviados pelo Governador à ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018

CATEGORIA / RESULTADO	VETO PARCIAL	VETO TOTAL	TOTAL GERAL
Currículo 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 pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Conforme se detalhou no Capítulo 2 deste estudo, a ALEMA tem capacidade legislativa para tratar de todos os temas relacionados à Educação, contudo, aquilo que não é de sua competência exclusiva deve passar pela avaliação do Poder Executivo. Assim, as matérias, que, em regra, teriam maior dificuldade para lograr aprovação seriam as relacionadas a gasto público, ou seja, projetos sobre financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares. Os demais estariam entre aqueles disponíveis ao Legislativo e que – no campo legal – não gerariam tantos conflitos endógenos e exógenos.

Pela Tabela 27, 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.

Trata-se, sobretudo, de um pacto de subordinação: 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.

Com efeito, 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. O papel da ALEMA, no quesito educação, é reduzido à homologação das decisões do Poder Executivo.

5.4 Tempo de tramitação da agenda em educação dos Poderes Legislativo e Executivo

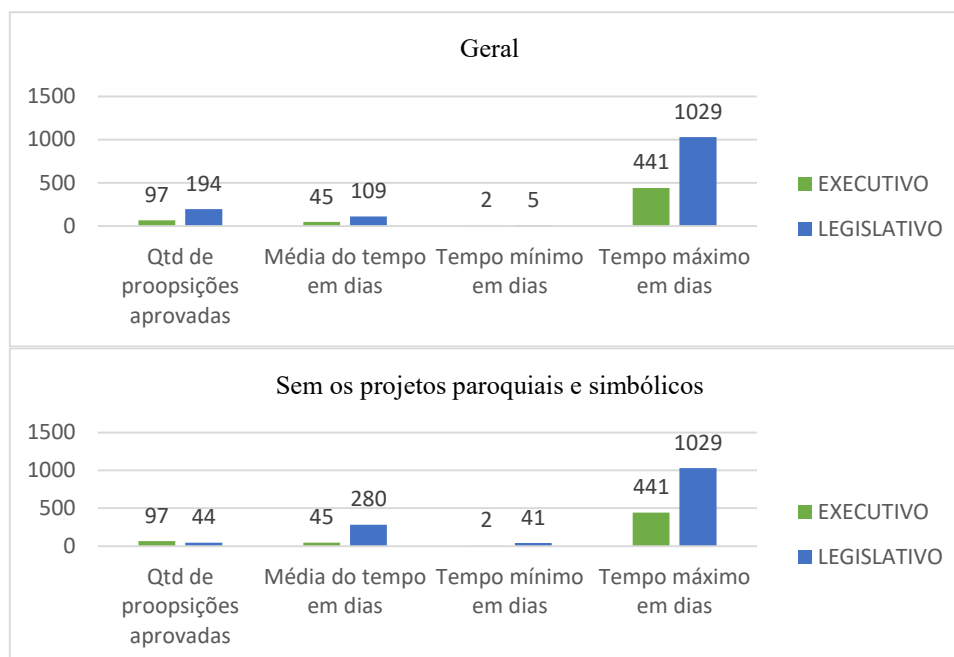
Nas palavras de Santos (2006):

outro bom indicador do reduzido direito dos parlamentares é o curtíssimo tempo de tramitação das matérias aprovadas, o que indicaria que os parlamentares se limitam a votar matérias previamente acordadas entre os líderes e o Executivo. Além disso, as leis introduzidas pelo Legislativo, geralmente por parlamentares individuais, demoram três vezes mais tempo para serem aprovadas do que as do Executivo: há problemas de seleção e apreciação devido à quantidade e ao tempo — a organização legislativa não foi otimizada para tratar as demandas dos parlamentares individualmente (SANTOS, 2006, p. 232).

Partindo desse pressuposto, o objetivo desta seção é apresentar algumas evidências acerca do tempo de tramitação dos PLs e PECs em educação ao longo das quatro legislaturas aqui estudadas (2003-2018). A atenção estará concentrada em identificar diferenças no ritmo de tramitação desses projetos em função de sua autoria e do assunto que tratam. Para tanto, tomou-se como objeto de análise apenas os PLs e PECs submetidos e que foram transformados em lei pela CCJ e/ou pelo Plenário da ALEMA.

Partindo, *a priori*, de uma análise geral para identificar o tempo médio em dias que os projetos submetidos levaram para ser aprovados pelos dois atores, no período de 2003 a 2018, é possível perceber, por meio da Gráfico 21, que há uma diferença significativa quanto ao tempo de tramitação entre as proposições de autoria dos atores da ALEMA e do Executivo, pois as maiores médias ocorreram para os projetos dos Deputados em todos os cenários.

Gráfico 20 – Tempo de tramitação (em dias) dos projetos TNJ na ALEMA pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018



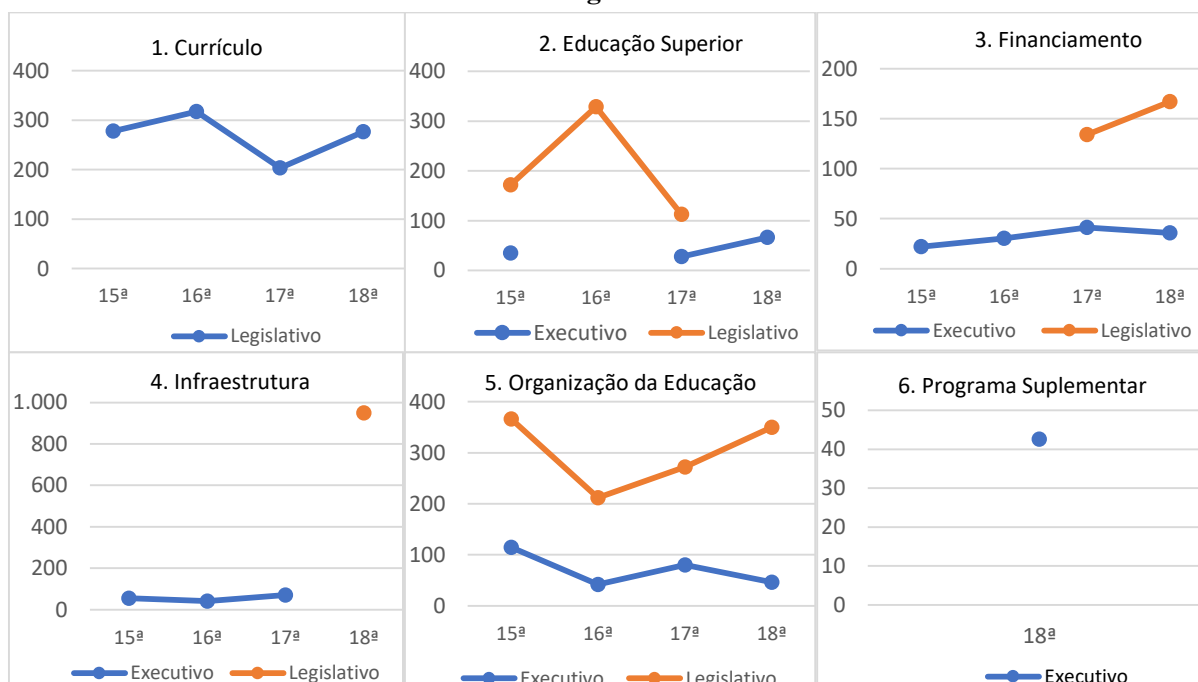
Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Interessante perceber a diferença de tempo que se tem quando se analisa o cenário com e sem os projetos relacionados à Unidade de Contexto das políticas de não-educação, ou seja, paroquiais e simbólicos. Devido ao processo legislativo diferenciado desses projetos, que em grande medida a sua análise se dá de modo conclusivo na CCJ, o seu processo de análise, deliberação e aprovação é bem mais célere que os demais projetos que pela temática exigem um processo decisório mais complexo. O Gráfico 21 revela que a média de tempo em dias sem os projetos paroquiais e simbólicos é quase o triplo do tempo quando se analisa com eles. Basicamente, camufla o resultado quando se compara com o tempo médio em dias dos projetos do Poder Executivo.

E, mesmo quando se observa pelo prisma da quantidade de proposições aprovadas, o esperado poderia ser a relação de menor número de projetos aprovados, maiores as chances de minorar o tempo médio de tramitação. Entretanto, quando se retira esses projetos de menor complexidade – de processo decisório com poucos custos políticos –, nota-se que em comparação com o Poder Executivo, a ALEMA aprovou apenas 44 Leis, frente a 65 do primeiro. Ainda assim, o Executivo teve grande parte de seus projetos aprovados em pouco mais de um mês, enquanto a maior concentração de projetos dos parlamentares deu-se no período acima de 9 meses de tramitação, com alguns projetos alcançando até 3 anos.

De outro modo, a natureza dos assuntos tratados nesses projetos também não tende a responder o porquê dessa precedência de tempo. Excluindo-se as MPs, pois foram analisadas na seção que se discutiu os poderes de agenda do Executivo do Maranhão, o Gráfico 22 deixa evidente que, independentemente da legislatura e do assunto, o Executivo aprova os seus projetos entre 23 a 83 dias, sendo a temática sobre organização da educação a única a registrar valores maiores. Já o Poder Legislativo enquanto tem maior facilidade de aprovar os projetos ligados a financiamento da educação e educação superior, com um tempo médio de 190 dias, gasta um maior tempo para concluir os relacionados à organização da educação, infraestrutura e currículo, registrando em média mais de 300 dias de tramitação.

Gráfico 21 – Tempo de tramitação (em dias) dos projetos TNJ, por autoria e categoria – 15ª a 18ª legislaturas



Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Um ponto em comum entre os dois Poderes é o menor tempo para aprovar os projetos sobre financiamento da educação, que registra as menores médias de tramitação. Fato, no mínimo, curioso, pois trata-se de assunto relacionado à competência privativa do Executivo, que, teoricamente, o custo de sua aprovação deveria ser mais alto, tendo em vista os conflitos endógenos e exógenos decorrentes dos acordos partidários. Todavia, pelo tempo registrado (150 dias) fica evidente que se tratam de “projetos acertados”, haja vista que sua submissão no processo legislativo tem como certeza a aprovação no parlamento e no Gabinete do Governador. Nesse sentido, a rápida aprovação revelaria apenas o acordo firmado anteriormente.

Assim, em se tratando do curto prazo na apreciação das matérias do Poder Executivo pela ALEMA, considera-se que tal variável não está conectado apenas a uma renúncia de prerrogativas desta frente à agenda política daquele. Ainda mais quando se observa os deputados também aprovando projetos relacionados a orçamento e com tramitação mais rápida. Isto é, os curtos prazos podem significar, sobretudo, negociações políticas envolvendo integrantes do Legislativo e do Executivo na fase de formulação das proposições. Fato que denuncia a fraqueza do Poder Legislativo frente à força do Executivo. De modo prático, pode-se afirmar que a agenda do Executivo não só é aprovada como tem tramitação muito mais rápida quando comparada com a do Poder Legislativo.

5.5 Indicações finais: a formulação das políticas públicas de educação e o pacto de subordinação entre os Poderes Legislativo e Executivo

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

Com relação ao volume propositivo em educação, observou-se que 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 CE/MA 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 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 projetos submetidos, ficou notório que o parlamento estadual caminha no mesmo sentido do federal em relação ao quadro geral, pois, como aponta Limongi (2006) em seus estudos, o Executivo brasileiro não apenas controla a produção legal como também tem altas taxas de sucesso em suas proposições. Na realidade, as evidências reunidas são contundentes para a conformação do papel secundário que a ALEMA possui no que se refere à formulação das políticas educacionais no Maranhão. O Executivo não só aprova

quase 100% dos seus projetos, como a sua agenda é composta, predominantemente, de temas que organizam, em todos os aspectos e áreas, a educação no Estado. Já o Legislativo, embora demonstre um ativismo propositivo, com um volume que ultrapassa – em muito – os projetos do Poder Executivo, o seu nível de rejeição é altíssimo, apresentando três das quatro legislaturas um sucesso abaixo de 50%. E, como agravante, mais de 75% dos projetos que se convertem em lei tratam de políticas de não-educação, ou seja, relacionados a projetos paroquias ou de caráter simbólico.

Limitada em sua capacidade para desenvolver legislação complexa, seja em função de restrições constitucionais, seja por falta de capacidade técnica, a ALEMA parece ter optado por renunciar aos seus direitos e poderes em detrimento das preferências impostas na legislação produzida pelo Executivo. Como os parlamentares se encontram constitucionalmente limitados para propor muitos dos temas relacionados à educação, uma das formas de participar no processo legislativo seria emendando as matérias iniciadas pelo Governador. Contudo, os custos políticos para submeter e aprovar tais emendas é alto. Não apenas pela fragilidade do sistema de comissões permanentes e a concentração de poderes na Mesa Diretora, mas, sobretudo, pelo governismo que impera na ALEMA, haja vista que, em quase todas as legislaturas, o Executivo contou com mais de 30 votos a seu favor. Nesse caso, a atuação dos parlamentares fica limitada a inserção em blocos de apoio ao chefe do Executivo. Caso contrário, fica isolado, sem poder de agenda.

Com relação a esse cenário governista, que reúne maiorias partidárias no âmbito da ALEMA, pode-se apontar a configuração de um parlamento reduzido a homologar as decisões do Executivo, isto é, deputados que, mesmo possuindo poderes constitucionais de fiscalização e controle, não o fazem, em prol de verbas e cargos na estrutura do Governo. As matérias que são submetidas pelo Executivo encontram sempre uma maioria tranquila no Plenário, como também em outras instâncias do processo legislativo que tendem a facilitar a submissão e tramitação dos seus projetos.

De outro modo, há a falta de coordenação de ações por parte dos seus membros em favor de um trabalho coletivo que resulta na submissão de projetos de modo individual, com atividades de cunho particularista e clientelista. A quantidade de projetos rejeitados e arquivados denuncia não apenas a má vontade e ineficiência dos deputados em aproveitar suas próprias proposições, como a complexidade com que o arranjo institucional se constitui frente, especialmente, a esses projetos. Por isso, observa-se que a agenda decisória da ALEMA em matéria de educação é constituída de temas, preponderantemente, clientelistas e/ou de interesse

do governador, pois muitas das matérias ou não são votadas em Plenário, ou são rejeitadas devido ao seu conteúdo.

Outra evidência da fragilidade do Poder Legislativo é a capacidade que o Executivo possui de influenciar ou controlar as possibilidades existentes em seu processo decisório. Os mecanismos disponíveis ao Governador claramente lhe conferem uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos, revestindo-lhes de autoridade para decretar unilateralmente matérias normativas, independentemente da aprovação do Legislativo. Assim, não se trata apenas do sucesso legislativo, mas dos efeitos e celeridade com que determinadas matérias entram no campo jurídico.

Isso faz com que os padrões de relacionamento entre o Poder Executivo e Legislativo sejam determinados – quase sempre – pelo primeiro. 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 do Executivo. Observa-se que ter uma maioria absoluta e coesa no âmbito do parlamento é fundamental, mas não decisivo, isto é, o presidencialismo de coalizão observado no plano nacional não se mostra como um entrave ao Poder Executivo, tal como também constatou Borges (2018) em seu estudo. Mesmo na 16ª legislatura, em que a transição entre Jackson Lago/PDT e Roseana Sarney/MDB, nos quatro anos de governo, pudesse ter provocado um parlamento dividido, isso não foi um problema para o sucesso da agenda política do Executivo, na qual se verifica não apenas o uso predominante de MPs como também um maior número de vetos impostos aos projetos dos deputados.

Com relação à edição de MPs pelos governadores, demonstrou-se que ela se constitui um dos principais mecanismos no processo decisório da ALEMA, pois além de tramitar em regime de urgência, gera seus efeitos a partir da publicação, não dependendo de chancela prévia do Legislativo. Mais da metade (52%) das proposições editadas via MP trata sobre financiamento da Educação. Além do que, mesmo nos casos raros em que o parlamento rejeitou uma MP, o tempo que a mesma vigorou não teve seus efeitos rescindidos, pois não houve edição de decreto por parte do Legislativo regulando as relações jurídicas geradas pela matéria. Assim, se em regra os parlamentares aprovam os projetos do Poder Executivo em no máximo 45 dias, mas custam até 100 dias para apreciar determinadas MPs, parece haver uma intenção nesse resultado, que não é de delegação de poder, mas, sobretudo, de renúncia de atribuições.

Outra característica que denuncia debilidades da ALEMA é a apreciação sumária dos projetos do Executivo. Enquanto as proposições em educação dos deputados são iniciadas na Mesa Diretora em caráter ordinário, a regra, para o Poder Executivo, é o regime de urgência,

no qual as matérias de sua autoria possuem preponderância sobre as dos parlamentares. Tal regime, afetando o processo legislativo da ALEMA, faz com que o legislador tenha que deliberar em um prazo relativamente curto as suas matérias. A consequência é a alta taxa de mortalidade para os projetos dos deputados, pois complica-se a deliberação dessas matérias *vis-à-vis* o reduzido tempo disponível para a sua deliberação.

Nesse processo de compreensão do padrão de relação entre o Executivo e Legislativo do Maranhão na formulação de políticas educacionais, a prerrogativa de veto, neste capítulo, revela-se como a “cereja do bolo”. A ALEMA, enquanto instituição republicana, com funções e atribuições constitucionais, tem capacidade de fazer valer suas preferências políticas no processo legislativo que regula as políticas em educação, todavia, o que se observa é uma total subordinação dos deputados, que renunciam as suas prerrogativas constitucionais ante à aprovação da agenda dos Governadores.

Esse aspecto evidencia a complexidade com que o arranjo institucional se constitui diante das demandas do Legislativo, pois não se trata apenas de desinteresse ou ineficiência dos deputados, mas do controle que o Governador possui sobre o processo como um todo. Viu-se que, dos 185 projetos que não foram aprovados, ou mesmo parcialmente, quase 40% deles sofreram veto na fase governamental, sendo 32% vetos totais e com manutenção dos mesmos pela ALEMA. Esta, mesmo possuindo um corpo técnico e um rigoroso processo decisório na aprovação de seus projetos, acata quase 100% dos vetos, desconsiderando as suas preferências em prol da vontade do Executivo.

Portanto, observando todas as evidências apontadas neste capítulo, não há como discordar que a ALEMA renuncia ao seu direito de impor suas preferências na legislação em educação produzida no período de 2003 a 2018. E com relação aos vetos, pode-se arriscar dizer que existe mesmo uma subordinação dessa perante aquele, pois quando se observa a temática das proposições vetadas fica evidente que não se trata de vício formal/incompetência para iniciar a matéria, mas de uma simples vontade do Executivo.

Precisamente, fala-se sobre o quanto o Poder Executivo do Maranhão é forte e que independentemente do cenário partidário que vigore no interior da ALEMA, com reconfigurações que gerem rupturas ou mesmo crises políticas, ele sempre obtém sucesso legislativo e, também, faz com que a legislação criada pelos parlamentares não se afaste de seus interesses. Trata-se de um “Executivo imperial”, com um grande acúmulo de poderes concentrados na figura do Governador.

Já a interpretação que se faz, quanto ao contraste que se observa entre a quantidade e a qualidade das proposições que integram a agenda em educação da ALEMA, é que o resultado

não tem apenas relação com a força do Executivo, mas, sobretudo, com as fraquezas institucionais do Poder Legislativo, expressas pelo fracasso em aprovar seus projetos, a incapacidade de derrubar vetos, dificuldade de formar maiorias defronte ao particularismo das iniciativas, a centralidade decisória em torno da Mesa e CCJ, como também, a falta de capacidade técnica dos seus propositores.

Compreende-se que não se trata de agenda negociada ou imposta, mas de dependência política devido às impossibilidades legislativas. Assim, configura-se um pacto de subordinação entre esses dois Poderes por meio da conformação de uma agenda legislativa que, mesmo não sendo compartilhada, é aceita pelos parlamentares, tendo em vista que os mesmos não realizam nenhuma mudança efetiva nas proposições submetidas pelo Executivo, não havendo incorporação da reação do Legislativo na agenda do Executivo.

O próximo capítulo busca complementar essa análise demonstrando como se dá o fluxo propositivo da agenda em educação dos deputados e sobre quais argumentos se baseiam tais atores para se ausentarem da formulação de políticas educacionais em várias áreas da educação. A intenção é compreender como se dá a renúncia de prerrogativas constitucionais por parte dos parlamentares para as políticas em educação.

6 A RENÚNCIA DA ALEMA AO EXERCÍCIO DO SEU PAPEL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

... apesar de alguns políticos mostrarem interesses pelas questões educacionais, a grande maioria deles apresenta um enorme despreparo no trato dessas questões.

Regina Gracindo

6.1 Apresentação

Este capítulo, assim como o sétimo, analisa e discute as proposições iniciadas e transformadas em norma jurídica na ALEMA, no período de 2003 a 2018. Conforme já mencionado, dos 379 projetos apresentados pelos parlamentares, 194 lograram sucesso na arena legislativa, sendo 116 paroquiais, 34 simbólicos, 19 de organização da educação, 16 de currículo, 6 sobre educação superior, 2 de financiamento e 1 versando sobre infraestrutura.

Dentre esses temas, viu-se que os projetos de cunho paroquial e simbólico – tratando sobre “declaração de utilidade pública” e “homenagens, datas comemorativas e denominações de logradouros públicos” – possuem, em regra, menor custo político para serem inseridos na agenda parlamentar, o que justifica uma maior quantidade deles em todas as legislaturas. Assim, devido às particularidades institucionais com que o processo legislativo se apresenta diante dessas políticas, sem narrativas de correlação de força em seu trâmite ou ainda conexões político-partidárias entre os propositores e demais atores, internos e externos a ALEMA, a análise do fluxo propositivo se dará apenas sobre as demais categorias acima destacadas.

Acrescenta-se que o estudo descritivo extensivo sobre a agenda em educação dos parlamentares, das quatro legislaturas (15^a a 18^a), levou à identificação de dois padrões predominantes no contexto em que as temáticas estão inseridas, gerando, assim, dois grandes grupos analíticos. O primeiro envolve as políticas sobre organização da educação e registram, com maior intensidade, a renúncia da ALEMA em exercer o seu papel enquanto instituição constitucionalmente consagrada em garantir as linhas que guiarão a atuação do Estado nesse tema. O segundo reúne os projetos sobre currículo escolar, financiamento, infraestrutura e educação superior, nos quais fica em evidência a incapacidade dos deputados de exercerem o seu papel em face a um modelo federativo e institucional de poucas possibilidades.

Portanto, retoma-se as características presentes nos Capítulos 2 e 3 do presente estudo com o objetivo de compreender qualitativamente o resultado do contexto federativo e institucional para o conteúdo da agenda em educação. Dentre os indicadores selecionados,

destacam-se as prioridades dos propositores, a vinculação da agenda com normas federais, a dimensão partidária, a relação com o Poder Executivo e os custos políticos e institucionais para a aprovação das proposições.

O ponto de partida de todas as análises se dá sobre o contexto e o conteúdo de cada política – levando em conta as normativas postas nas principais legislações federais que regulamentam a área –, na busca de abarcar o cenário legislativo com que se efetivam as reais intenções dos propositores. Para a agenda sobre organização da educação, esse preâmbulo permitiu identificar que, para além das impossibilidades legislativas presentes nos dois modelos previamente constatados (federativo e institucional), a agenda sobre organização da educação revela, sobretudo, uma renúncia institucional que se efetiva por meio da inação dos parlamentares e da falta de capacidade técnica.

A apreensão dessas duas principais características se dá (ou se revela de modo mais claro) na análise do fluxo dessas proposições, considerando as justificativas dos propositores, os pareceres técnicos, pareceres da CCJ e a ausência de rito regimental que desfavorece maiores debates em algumas instâncias de poder no aperfeiçoamento das diretrizes presentes em parte dessas políticas.

Para efeitos didáticos, visando as subcategorias identificadas nessa categoria e descritas no primeiro capítulo desta tese, dividiu-se a análise do fluxo propositivo em seis áreas de interesse dos deputados: a) planejamento educacional; b) gestão do sistema de ensino e escolar; c) acesso dos alunos; d) administração do processo educativo; e) carreira docente; e f) rotina escolar. Esse procedimento contribuiu para se observar a prevalência ou mesmo desinteresse dos deputados por determinados assuntos, com destaque para as políticas sobre carreira docente que se apresentam de maneira indefinida na agenda.

Por fim, a última seção encerra com as inferências do autor sobre o papel da ALEMA no processo de formulação das políticas sobre organização da educação.

6.2 O contexto e conteúdo

A CF de 1988 assegura no artigo 205 a educação como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família promovê-la e incentivá-la, com a colaboração da sociedade, para “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1998). Nesse sentido, a LDB no artigo 4º alerta para a necessidade de garantir padrões mínimos de qualidade de ensino ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, educação básica obrigatória e gratuita, com direito à vaga na educação infantil

e ensino fundamental em escola mais próxima da residência; atendimento educacional especializado aos alunos com necessidades educacionais; acesso aos níveis mais elevados do ensino; com garantia de ensino noturno, escola regular para jovens e adultos, programas suplementares de material didático-escolar/transporte/alimentação e assistência à saúde

Observando essa regulamentação, pode-se dizer que a CF de 1988 e a LDB/1996 definiram com clareza as diretrizes que os Estados deverão seguir para efetivar a todos os cidadãos o direito a uma educação pública e de qualidade. Ademais, com liberdade para organizar seus sistemas de ensino, os Estados podem baixar normas, dentro dos limites da Lei e de suas competências, para subsidiar a atuação dos estabelecimentos de ensino no oferecimento de atendimento educacional que vise a consecução dos conhecimentos necessários para os alunos prosseguirem nos estudos e se desenvolverem com dignidade.

Sabe-se, pelos estudos realizados no Capítulo dois da presente tese, que as coordenadas postas nesse artigo 4º da LDB/1996 – como em muitos outros que tratam da competência dos Estados sobre a educação – não especificam qual poder está capacitado a baixar as respectivas normas do sistema, o que exigirá que integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo atuem de modo harmônico no desempenho de tal tarefa. Contudo, afirma-se que a capacidade da ALEMA estará sempre limitada à interpretação que deputados e governadores darão à matéria em análise, fato que levará a agenda em educação sobre o tema se apresentar detalhando aspectos mais óbvios que inovadores no campo da política educacional, tal como expressa o Quadro 15.

Soma-se a isso a inação dos deputados maranhenses na discussão e emendamento das proposições submetidas pelo Poder Executivo. Isso porque, embora um projeto possa ser iniciado pelo Governador do Estado no parlamento maranhense, os deputados dispõem de diversas instâncias que lhes garantem canais de discussão com a classe política e demais setores da sociedade, podendo a ALEMA assumir um papel de coordenadora no debate desenvolvido pelo Executivo, legisladores, cidadãos e movimentos sociais. Contudo, como se pontuou no capítulo cinco desta tese, a proposição de leis pelo Executivo do Maranhão, em regra, é aceita sem muitos problemas pelo Poder Legislativo estadual. Um destaque pode ser dado à aprovação do PEE do MA, que originou a Lei n. 10.099/2014.

De autoria da Governadora Roseana Sarney/MDB, o PL n. 104/2014, que deu origem ao Plano, é iniciado na Mesa Diretora no dia 06 de maio de 2014 e custou apenas 34 dias para ser apreciado, discutido, votado, sancionado e publicado. Para análise e encurtamento do rito

regimental, a CCJ e a CEC, assistidas pelo artigo 46, do RI¹¹³, analisaram em reunião conjunta o PL. Ao final, o relator e presidente da CCJ, deputado Jota Pinto/PEN, aprovou-o em parecer único e em redação final, não havendo qualquer emenda parlamentar e registro de participação popular em todo o processo.

Frisa-se, deste modo, que umas das principais Leis que regulamentam a educação no estado do Maranhão – visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades – foi aprovada na ALEMA, em tempo recorde, sem nenhuma deliberação entre os parlamentares (na submissão de qualquer emenda que visasse modificar, substituir ou suprimir a proposta original do Poder Executivo), promoção de Fóruns Técnicos Regionais, por parte da CEC, que levassem a discussão do PEE pelo Estado e muito menos consultas públicas – via *internet* – como possíveis canais de contribuição da população maranhense no conteúdo do referido Plano.

Fica em evidência que o protagonismo de um ator específico incidiu sobre os interesses e resultados da proposta de modo decisivo, excluindo a possibilidade de existirem outras arenas que pudessem alocar a participação, o poder de agenda e a capacidade de outros atores na proposta original do PEE.

A organização da educação no Estado, no período em análise, é resultado desse cenário. Assim, apenas 19 leis adentram a agenda em educação sobre sua organização, sendo possível identificar, pela justificativa dos projetos, seis áreas de interesse dos deputados: a) planejamento educacional; b) gestão do sistema de ensino e escolar; c) acesso dos alunos; d) administração do processo educativo; e) carreira docente e f) rotina escolar (Quadro 15).

Quadro 15 – Unidades temáticas das proposições sobre organização da educação TNJ – 15ª a 18ª legislaturas

LEG	SC	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINAT.	JUSTIFICATIVA	VÍNCULO NF
15ª	PE	Reaproveitamento de livros didáticos	Ensino fundamental	Cumprir a Resolução nº 21, de 25 de novembro de 1998.	Res. CNE 21/98
	A	Garantia de vagas a pessoas com deficiência.	Redes pública estadual	Garantir direito automático em vaga de escola próxima.	Res.CNE 2/01 Lei n. 7.853/89
	RE	Realização de testes vocacionais.	Ensino médio	Orientar os jovens na escolha da profissão.	-
	RE	Hasteamento da bandeira e entoação do hino Estadual	Redes pública e privada	Obrigar que as escolas adotem uma postura cívica perante os símbolos estaduais	Lei n. 5.700/71

¹¹³ Art. 46. As Comissões às quais for distribuída uma proposição poderão estudá-la em reunião conjunta, por acordo dos respectivos Presidentes, com um só Relator, devendo os trabalhos serem dirigidos pelo Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (ALEMA, 2019).

LEG	SC	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINAT.	JUSTIFICATIVA	VÍNCULO NF
16 ^a	PE	Política estadual de educação ambiental e o sistema estadual de <i>educação ambiental</i> .	Redes pública estadual	Garantir à Educação Ambiental como parte do processo educativo mais amplo.	Lei n. 9.795/99
	PE	Ensino da <i>linguagem brasileira de sinais</i> .	Ensino fundamental e médio	Garantir às escolas públicas acesso à educação bilíngue (LIBRAS).	Lei n. 10.436/02 Lei n. 10.048/00 Lei n. 10.098/00
	PE	Divulgação de obras literárias de <i>autores maranhenses</i> .	Redes pública estadual	Incentivar a literatura maranhense através da divulgação e aquisição das obras.	-
	A	<i>Prioridade de matrícula</i> aos estudantes com deficiência.	Educação básica	Combater a evasão escolar do aluno com deficiência física locomotora.	Lei n. 7.853/89
	PE	Acrescenta o art. 22-a ao <i>ADCT</i>	Escolas agríc. e rurais.	Garantir os princípios e metodologias das Escolas agrícolas e rurais.	Lei n. 9.394/96
	GS	Dá nova redação ao parágrafo único do art. 226 da <i>CE/MA</i>	Ensino médio	Assegurar a participação paritária dos alunos e dos seus pais na composição do CEE.	-
	PE	Programa estadual de incentivo à leitura de livros de <i>autores do MA</i> .	Rede pública estadual	Incentivar a literatura maranhense através da divulgação e aquisição das obras.	-
17 ^a	GS	Assegura a livre organização de <i>grêmios estudantis</i> , sua estrutura e funcionamento.	Fundamental e médio	Dar possibilidade aos alunos de transformarem a sua realidade, proporem alternativas.	Lei n. 7.398/04
	CD	Institui a semana estadual de <i>valorização do educador</i> .	Professores	Valorizar, capacitar e melhorar as condições intelectuais dos educadores.	-
	A	Veda qualquer discriminação à <i>criança com deficiência</i> ou doença crônica não contagiosa.	Educação infantil púb. e privada	Garantir igualdade de acesso e permanência na escola às crianças com alguma deficiência.	Lei n. 8.069/90
18 ^a	AP	<i>Acesso de profissionais da área da saúde</i> , nas dependências das escolas.	Ensino púb. e privado	Garantir que o acesso de profissionais da saúde não fique ao livre arbítrio da escola.	-
	A	<i>Prioridade de vagas</i> para crianças e adolescentes cujas mães se encontrem em situação de violência doméstica.	Redes pública estadual	Contribuir com a integridade física e mental dos menores envolvidos em violência doméstica.	Lei n. 11.340/06
	GS	<i>Conselho</i> escolar antidrogas	Ensino fund. e médio	Oferecer instrumentos preventivos no combate ao uso de drogas.	Lei n. 11.343/06

LEG	SC	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINAT.	JUSTIFICATIVA	VÍNCULO NF
	PE	Plano de atenção educacional especializado - <i>alunos com transtornos de aprendizagem.</i>	Educação básica e superior	Assegurar a educação como direitos de todos.	Decret. 6.571/08 Par. CNE 13/09
	PE	Diretrizes para a criação do “ <i>Programa Inspirar</i> ”.	Ensino médio e técnico.	Divulgar experiências bem sucedidas de estudantes e professores egressos.	-

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: LEG – Legislatura; DESTINAT. – Destinatário; NF – Norma Federal; SC – Subcategoria, PE – Planejamento educacional, GS – Gestão do sistema de ensino e escolar, A – Acesso, AP – Administração do processo educativo, CD – Carreira docente, RE – Rotina escolar.

Os conteúdos referentes ao *planejamento educacional* possuem como principal característica a definição de diretrizes, planos e programas que deverão guiar as políticas públicas em educação do Estado. Nessa esteira, tem-se oito projetos que buscam garantir a política estadual de educação ambiental e o sistema estadual de educação ambiental, o plano de atenção educacional especializado para alunos com transtornos de aprendizagem, o programa estadual de incentivo à leitura, o ensino da linguagem brasileira de sinais, os princípios e metodologias das escolas agrícolas e rurais dentre outros projetos de caráter específico.

A área de *gestão dos sistemas de ensino e das escolas* envolve processos do sistema estadual de educação, relacionando-se a fatores que são operacionalizados por meio de instâncias colegiadas e de participação coletiva. No conjunto dos projetos, três unidades se destacam: a livre organização de grêmios estudantis, a instituição de conselhos escolares e a participação no CEE.

O *acesso* tem como eixo a garantia do direito de toda pessoa à educação pública e de qualidade. Todavia, em relação aos projetos que ingressam na agenda do Legislativo há um afunilamento desse direito voltado, sobretudo, aos alunos que possuem alguma deficiência física ou mesmo com mães vítimas de violência doméstica, na garantia de matrículas em escola próximas às suas residências. No total, agruparam-se quatro PLs.

As três últimas áreas totalizam quatro projetos, com a unidade *Rotina Escola* registrando dois e as demais cada uma registrando apenas um. Assim, na *administração do processo educativo* apresenta-se a unidade sobre o acesso de profissionais da área da saúde, nas dependências das escolas. Em *carreira docente* tem-se o PL que versa sobre a instituição de uma semana estadual voltada à valorização do educador. E, a *rotina escolar* acolhe os temas relacionados à realização de testes vocacionais a alunos do ensino médio que desejam prosseguir nos estudos ou adentrar no mercado de trabalho e a obrigatoriedade do hasteamento

da bandeira e da entoação do hino oficial do estado do Maranhão nas redes pública e privada de ensino.

Em relação à submissão e aprovação dessas proposições, observa-se que a 16ª legislatura concentra grande parte das que se destinam a regulamentar a educação no campo do seu planejamento, com cinco projetos. A 17ª, embora não apresente nenhuma Lei nessa área, é a única legislatura com algo voltado para valorização da carreira docente. Já a área que agrupa os quatro projetos sobre a garantia do direito a matrícula escolar é a única que participa de todas as legislaturas.

Outro destaque importante refere-se aos destinatários da ação política. De acordo com o artigo 10 da LDB/1996, os Estados possuem a tarefa de assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem (BRASIL, 1996). Observando a agenda sobre o tema, apenas 33,3% (6) das leis são direcionadas, especificamente, ao ensino médio. A maioria traz em seu texto aspectos mais gerais da educação, apontando questões que envolvem toda a educação básica, a rede pública de educação ou ainda o ensino público e privado do Estado. Pode-se dizer que o ensino médio, no tema organização da educação, não é prioridade dentre os projetos aprovados pelos deputados maranhenses.

6.3 O fluxo propositivo da agenda

Analisando o processo decisório desses projetos a partir do Quadro 16, ao todo 12 parlamentares de 8 partidos diferentes (PV, PPS, PSDB, MDB, PDT, PSB, PSC e PMN) aprovam leis nessa temática, sendo 17 originadas por meio de PLs e apenas 2 na forma de PEC. Os deputados Pavão Filho/PDT e Eduardo Braide/PMN registram o maior número de leis no período, com três proposições cada um. Em seguida, tem-se o deputado Alberto Franco/MDB e a deputada Nina Melo/MDB, com dois projetos. E, os demais autores todos com apenas um.

De modo geral, o tempo de tramitação das leis variou entre 76 a 1029 dias, com os PLs de autoria de Pavão Filho/PDT e Nina Melo/MDB representando o menor e maior valor, respectivamente. Em relação ao regime de tramitação¹¹⁴, a maioria dos projetos tramitou em regime ordinário, com apenas 3 iniciados em caráter de urgência. Com exceção do PL n. 151/2005, que, mesmo em regime de urgência, custou 400 dias para ser aprovado, os demais oscilaram entre 92 e 93 dias, todos de autoria do deputado Eduardo Braide/PMN.

¹¹⁴ Muitos projetos não revelam em seus processos em qual regime tramitaram.

Com 77,7% (14) dos projetos custando menos de 12 meses para serem aprovados é possível dizer que a maior parte das leis, nessa temática, tiveram sua aprovação relativamente rápida. E, mesmo os PLs que apresentaram um processo decisório mais custoso para sua aprovação, gerando efeitos de vetos totais ou parciais no Poder Executivo, o tempo de tramitação registrado oscila entre 12 e 14 meses.

Quadro 16 – Tramitação das proposições sobre organização da educação TNJ na ALEMA, de 2003 a 2018

AUTOR/ PARTIDO	N. PROJETO	NJ	TIPO	TEMPO DIAS	RT	EMENDA	EFEITOS
Cesar Pires/PFL	219/03	8.048/03	PL	124	Ordinário	Não	-
Antônio Pereira/PPS	154/03	8.076/04	PL	209	Ordinário	Não	-
Cristina Archer/PSDB	151/05	8.533/06	PL	440	Urgência	Sim	-
Manoel Ribeiro/PTB	150/05	296/07	PL	210	-	-	Veto Total Desarquivado
Alberto Franco/PSDB	067/10	9.279/10	PL	213	-	Não	Requerimento Sanção por Silêncio
	162/07	8.708/07	PL	128	-	Sim	Veto parcial
Pavão filho/PDT	002/09	9.165/10	PL	439	-	Não	Veto Total Inv.
	266/07	8.784/08	PL	199	Ordinário	Não	-
	212/09	9.113/10	PL	76	-	Não	Voto vencido
Marcelo Tavares/PSB	002/10	061/10	PEC	181	-	Sim	-
Penaldon Jorge/PSC	002/07	052/07	PEC	249	Ordinário	Não	Requerimento
Roberto Costa/PMDB	005/11	9.518/11	PL	295	Ordinário	Sim	Veto parcial
Vianey Bringel/PMDB	271/11	9.565/12	PL	132	Ordinário	Não	-
Edilázio Junior/PV	256/11	9.723/12	PL	390	-	Não	Veto parcial
Nina Melo/MDB	224/15	10.912/18	PL	1029	Ordinário	Sim	-
	031/15	10.341/15	PL	225	-	Não	-
Eduardo Braide/PMN	090/15	10.302/15	PL	93	Urgência	Sim	-
	192/18	10.954/18	PL	92	Urgência	Não	-
	019/18	10.987/18	PL	311	Ordinário	Não	-

Fonte: elaborado pelo autor com base em Oliveira (2009).

Legenda: RT – Regime de Tramitação.

A partir dos interesses previamente identificados na justificativa dos projetos, pretende-se analisar cada um deles por área de atuação. Assim, abaixo, descreve-se as proposições e seus objetivos referentes ao planejamento educacional.

6.3.1 Planejamento educacional

São sete PLs e uma PEC, com três destes apresentando um processo decisório envolvendo outras arenas decisórias:

- PL n. 219/2003 - Reaproveitamento de livros didáticos;
- PL n. 162/2007 - Ensino da linguagem brasileira de sinais;
- PL n. 002/2009 - Divulgação de obras literárias de autores maranhenses;
- PL n. 212/2009 - Programa estadual de incentivo à leitura de livros de autores do MA;
- PL n. 067/2010 - Política estadual de educação ambiental e o sistema estadual de educação ambiental;
- PEC n. 002/2010 - Garantir os princípios e metodologias das Escolas agrícolas e rurais;
- PL n. 192/2018 - Plano de atenção educacional especializado - alunos com transtornos de aprendizagem;
- PL n. 019/2018 - Diretrizes para a criação do “Programa Inspirar”.

O PL n. 219/2003 propunha, com base na Resolução n. 21/1998 do Ministério da Educação, reaproveitar os livros didáticos utilizados pelos alunos dos estabelecimentos de ensino da rede pública e privado de educação (ALEMA, 2003). Na sua justificativa, o deputado Cesar Pires/PFL considera ser quase impossível haver todo ano alterações substanciais no conteúdo dos livros em uso nas escolas que exijam a troca de todo o material. Fato que permite a sua reutilização por um prazo mínimo de três anos pelos próximos alunos.

Ademais, frente à política do livro didático operacionalizada por meio do Programa Nacional do Livro Didático, que distribui gratuitamente livros relacionados aos componentes curriculares (Alfabetização, Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia e Ciências) para os alunos das escolas públicas de 1ª a 8ª série do ensino fundamental, o deputado considera ainda que a reutilização de livros didáticos tende não apenas a preservar a qualidade do ensino, como beneficiar a educação pública na aquisição e distribuição de novos exemplares, a cada ano, pelo Ministério da Educação.

Iniciado sob o regime de tramitação ordinária, mas custando apenas 4 meses para ser publicado, o PL não foi objeto de nenhuma emenda nem passou pela CEC para receber parecer

especializado. No processo legislativo, o projeto sai da CCJ direto para a Comissão de Relações do Trabalho e Administração Pública (CRT), que aprova a matéria seguindo o relator da CCJ, deputado Socorro Waquim/PMDB, em breve parecer, afirmando que o PL se revela conveniente e justo por que “facilitará o trabalho dos profissionais do Magistério Público e Privado, além de propiciar inegavelmente uma economia para o Estado, no tocante a aquisição de material didático para o alunado das escolas públicas” (ALEMA, 2003, p. s/n). O PL segue para o Executivo fundamentado apenas no aspecto material, que o sanciona, sem vetos, na Lei 8.048/2003.

Quanto ao PL n. 162/2007 – sancionado com vetos pelo Governador Jackson Lago/PDT, mas com um tempo de tramitação semelhante ao PL anterior – este é objeto de emenda substitutiva que “desidrata” quase que por completo o seu texto original. Trazendo como principal objetivo a proposição da Linguagem Brasileira de Sinais nas escolas de educação básica, o deputado Alberto Franco/PSBD visou cumprir uma das diretrizes da educação especial, como modalidade de educação escolar posta na Lei Federal n. 10.172/2001 (Plano Nacional de Educação). Entre os seus objetivos e metas, o PL 162/2007 previa

[...] a implantação e generalização do ensino da Língua Brasileira de Sinais para os alunos surdos e, sempre que possível, para seus familiares e para o pessoal da unidade escolar, mediante um programa de formação de monitores, em parceria com organizações não-governamentais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n).

A consultoria legislativa aprecia a matéria reconhecendo ser papel da ALEMA legislar concorrentemente com à União sobre a proteção e integração social das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF/1988), na garantia de acesso à educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III, CF/1988). Contudo, pela generalidade e abrangência com que determinados assuntos são tratados no corpo da proposição, o PL deixa de dispor sobre a Linguagem Brasileira de Sinais para as escolas públicas e passa apenas a reconhecê-la oficialmente no estado como meio de comunicação objetiva e corrente. Além disso, suprimiram-se os artigos 2º, 4º, 5º, 6º e 7º que dispunham:

Art. 2º - A Secretaria de Estado da Educação deverá garantir às Escolas Públicas acesso à educação bilíngue (LIBRAS) e (Língua Portuguesa) no processo ensino-aprendizagem, desde a educação infantil até os níveis mais elevados do sistema educacional a todos os alunos portadores¹¹⁵ de surdez.

¹¹⁵ Atualmente, esse termo está em desuso. Com a promulgação do Decreto n. 6.949/2009 que trata da “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007” (BRASIL, 2009), passou-se a adotar a expressão “pessoas com deficiência”.

Art. 4º - A Administração Pública, direta, indireta e funcional através da *Secretaria de Estado da Educação*, manterá em seus quadros funcionais, profissionais portadores de surdez bem como intérpretes da Língua Brasileira de Sinais, no processo ensino-aprendizagem, desde a educação infantil até os níveis mais elevados de ensino em suas instituições, garantindo inclusive, o material didático por ventura necessário a essa aprendizagem.

Art. 5º - A Administração Pública do Estado do Maranhão, através da *Secretaria de Estado da Educação e seus órgãos* oferecerão através das entidades Públicas diretas, indiretas e funcionais, cursos para formação de intérpretes da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS.

Art. 6º - A Administração Pública do Estado do Maranhão, através da Secretaria de Estado da Educação, oferecerá cursos periódicos de Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, em diferentes níveis, para portadores de surdez e seus familiares, professores do ensino regular e comunidades em geral.

Art. 7º - A Administração Pública, direta, indireta e funcional, manterá em suas repartições públicas estaduais, bem como nos estabelecimentos bancários e hospitalares públicos o atendimento aos portadores de surdez, utilizando profissionais intérpretes da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n, grifos adicionados).

Todos os artigos são interpretados como obrigações impostas ao chefe do Executivo e que, de acordo com a consultoria, não observavam o princípio da reserva de iniciativa do artigo 43, III e V da CE/MA, pois “não cabe ao Legislativo Estadual a competência para dispor sobre as distribuições da Secretaria Estadual de Educação, fato que torna estes dispositivos (2º, 4º, 5º, 6º e 7º) inconstitucionais” (ALEMA, 2007, p. s/n). Assim, explica a consultoria que:

Verifica-se a competência privativa do Governador do Estado quanto à iniciativa de Lei que disponham sobre organização administrativa, criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da Administração Pública Estadual. A constituição estadual é clara ao submeter à competência para deflagrar o processo legislativo em questão à manifestação do Governador do Estado, o que, *in casu*, não houve (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n).

Outro ponto debatido foi o texto do artigo 3º que dispunha sobre a inclusão de LIBRAS nos currículos das escolas da rede pública de ensino e dos cursos de magistério, nas áreas de ciências humanas, médicas e educacionais. Para a consultoria era inconveniente a ALEMA decidir sobre a obrigatoriedade de tal conteúdo nos cursos de formação na área de surdez, em nível de ensino fundamental e médio, pois a competência deveria ser das próprias escolas, de suas comunidades e do CEE, com orientação dada pelo Poder Executivo, via secretaria de Educação¹¹⁶. Assim, na nova redação, retirou-se o temo “obrigação” para deixar a cargo do Sistema Estadual de Educação (SEE) definir sobre a inclusão desse conteúdo “nos cursos de

¹¹⁶ A tese de Câmara (2019) é ilustrativa quanto ao papel secundário com que os CEEs vêm assumindo frente à formulação das políticas educacionais nos estados. Em suas conclusões, a autora denuncia o excessivo protagonismo das Secretarias de Educação dos Estados *vis-à-vis* a baixa capacidade dos CEEs em alcançar os sistemas de ensino em sua totalidade, ensejando sistemas de ensino hierarquizados e sem identidade decisória.

Formação de Educação Especial, de fonoaudiologia e de Magistério, em seus níveis médio e superior” (ALEMA, 2007, p. s/n).

A proposição segue para a CCJ e a CEC que, copiando integralmente o parecer da consultoria, aprovam o Substitutivo ao PL original em menos de 30 dias. No Poder Executivo, entretanto, o PL tem ainda o seu artigo 2º vetado que, retornando para nova apreciação na ALEMA, manteve as imposições do Governador Jackson Lago/PDT, mesmo após intenso debate na consultoria e demais relatorias da CCJ e CEC. Ao final, o PL que havia iniciado na mesa diretora com nove artigos termina publicado na Lei n. 8.708/2007 com um artigo, sem nenhuma relação com a política educacional, dispondo apenas que “fica reconhecida oficialmente, pelo estado do Maranhão, a linguagem gestual codificada na Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS, e outros recursos de expressão a ela associados, como meio de comunicação objetiva e de uso corrente” (ALEMA, 2007, p. s/n).

Nessa mesma legislatura, o deputado Pavão Filho/PDT submete o PL n. 002/2009 que também é vetado pelo Executivo, entretanto, tem sua sanção tacitamente efetivada em virtude de lapso temporal. Dispondo sobre a divulgação de obras literárias de autores maranhenses a ser elaborada no calendário anual das escolas públicas estaduais, a finalidade posta pelo autor é, além de homenagear tais autores, propiciar que suas obras fossem “lidas e estudadas pelos alunos e professores das escolas públicas do Estado”, gerando maior interesse e aquisição pela sociedade (ALEMA, 2009, p. s/n). Analisando o texto original do PL, alguns possíveis pontos de conflito podem ser destacados:

Art. 1º -

§ 2º *Compete à Secretaria de Educação* buscar ao máximo a participação desses autores nos eventos a serem realizados em todas as escolas estaduais.

Art. 2º - As novas aquisições de livros pelo Governo do Estado do Maranhão *deverão destinar parte das compras à obtenção de livros de autores maranhenses.*

Art.3º - *As bibliotecas públicas estaduais deverão possuir* livros de autores maranhenses em seus acervos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n, grifos adicionados).

Na fase de admissibilidade, o relator da CCJ, deputado Alberto Milhomem/DEM, acolhe o parecer dado pela consultoria legislativa que rejeita o projeto considerando, além da inobservância do princípio de iniciativa do artigo 43, III e V, da CE/MA, também “uma ingerência de um Poder sobre o outro, porquanto procura atribuir competência/atribuições a órgãos do Poder Executivo, notadamente à Secretaria de Estado da Educação e, em sequência, às bibliotecas públicas estaduais como quer o artigo 3º do projeto de lei” (ALEMA, 2009. p. s/n).

Entretanto, tal voto não é seguido pelos demais membros da CCJ que, a partir dos termos descritos no artigo 52, X, do RI¹¹⁷, elegem um novo relator, o deputado Edivaldo Holanda/PTC, para elaborar novo relatório que atendesse a vontade da maioria dos deputados. Ao final, aprovou-se o PL tanto na CCJ quanto na CEC, com parecer que expõe não haver “qualquer obstáculo para que a proposição legislativa adentre ao ordenamento jurídico pátrio” (ALEMA, 2009, p. s/n), enviando-o em seguida ao Poder Executivo que o vetou totalmente com base no artigo 43, V da CE/MA.

Subsequentemente, o PL retorna à CCJ que – contrariando seu parecer anterior e recepcionando parte do que foi posto pela consultoria – mantém o veto total e o envia para ser arquivado. Entretanto, há um lapso temporal entre a data de recebimento do projeto e o veto apostado pelo Executivo, período que ultrapassa os 15 dias previstos pelo artigo 47¹¹⁸, da CE/MA. O que leva o deputado Pavão Filho/PSC a requerer a publicação da lei por haver prejudicada a sua tramitação por intempestividade de prazo, sendo o mesmo atendido pelo deputado Marcelo Tavares, presidente da Mesa Diretora, que publica a norma jurídica n. 9.165/2010, após 439 dias de tramitação.

Em resumo, o PL adentra o campo jurídico devido sua sanção tácita, contudo, evitado de inconstitucionalidade, como aponta o parecer da consultoria legislativa. Acrescenta-se que dois outros projetos, também de autoria do deputado Pavão Filho, obtêm em 2009 o mesmo resultado: os de n. 001 e 144, que serão analisados na temática sobre currículo escolar.

De modo curioso, o mesmo deputado submeteu no dia 23 de outubro de 2009 – 8 meses depois – o PL n. 212/2009 que dispunha dos mesmos artigos e justificativa do PL n. 002/2009, mudando apenas a ementa, pois este visava “instituir o programa estadual de incentivo à leitura de livros maranhense no estado do maranhão” (ALEMA, 2009b, p. s/n).

Embora sendo submetidos em períodos distintos, os dois PLs são rejeitados na CCJ, pelos mesmos argumentos, no dia 19 de novembro de 2009. E, com novo parecer também elaborado por novo relator, o deputado Edivaldo Holanda/PTC, aprovou-se a matéria em redação final e a encaminhou para sanção ou veto do Executivo. Diferente do PL n. 002/2009 que é vetado totalmente, o de n. 212 é sancionado e publicado na Lei 9.113/2010, sem vetos, com apenas 79 dias de tramitação.

¹¹⁷ Art. 52. No desenvolvimento dos trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

X - se o voto do Relator não for adotado pela Comissão, a redação do parecer será feita até a reunião ordinária seguinte pelo novo Relator, designado pelo Presidente (RI/ALEMA, 2019).

¹¹⁸ O projeto de lei aprovado pela Assembleia Legislativa será enviado à sanção governamental. Se for considerado inconstitucional, no todo ou em parte, ou contrário ao interesse público, o Governador vetá-lo-á, total ou parcialmente, *no prazo de quinze dias úteis, contando da data do recebimento*, e comunicará os motivos do veto ao Presidente da Assembleia Legislativa dentro de quarenta e oito horas (MARANHÃO, 1989, grifos adicionados).

Em 2010, o deputado Alberto Franco/PSDB aprova sua segunda proposição na área de organização da educação e, quiçá, a mais relevante já submetida e convertida em norma jurídica por integrantes do Poder Legislativo para a política educacional do estado. Propondo “instituir a Política de Educação Ambiental e o Sistema Estadual de Educação Ambiental do Maranhão” (ALEMA, 2010, p. s/n), o PL n. 067/2010 tem correlação com dois outros PLs (030/2006 e 144/2009), aprovados em anos anteriores pelos deputados João Evangelista/PFL e Pavão Filho/PDT, respectivamente, que propunham, também a partir da Lei Federal n. 9.795/99, criar a disciplina de “Educação Ambiental” no SEE. Apesar do PL n. 067 ter permanecido em trâmite apenas 213 foi amplamente debatido nas principais instâncias de poder da ALEMA.

Analisando a sua admissibilidade, de modo óbvio o relator da CCJ, deputado Manoel Ribeiro/PTB, rejeita a proposição seguindo integralmente os argumentos utilizados pela consultoria legislativa, afirmando – como nos demais PLs submetidos pela ALEMA – que a matéria versa sobre estruturação do Poder Executivo (art. 43, V, CE/MA), “razão pela qual incide em manifesto vício de inconstitucionalidade formal, em se pese o seu caráter meritório” (ALEMA, 2010, p. s/n). Tal resultado enseja no arquivamento da proposição, de acordo com o artigo 56 do RI, tal como se descreveu no Capítulo 2 desta tese.

Contudo, o deputado Alberto Franco/PSDB não aceitou a decisão final da CCJ e recorreu por meio do requerimento n. 146/2010 à Mesa¹¹⁹. O respectivo parecer foi submetido a votação em Plenário que, por maioria absoluta dos parlamentares, decidiu rejeitar o parecer da CCJ fazendo com que o projeto retornasse à tramitação normal. Assim, a consultoria legislativa, em um novo parecer técnico, aprovou a proposição utilizando os mesmos argumentos postos nos PLs n. 030/2006 e 144/2009, que servindo de base para a relatora da CEC, deputada Gardênia Castelo/PSDB, afirmou ser

[...] consenso entre educadores e a sociedade em geral que *o Poder Público deve universalizar a Educação Ambiental nas instituições de ensino*, promovendo a conscientização pública para a preservação do meio ambientes [...] o que demonstra a necessidade [...] de *promover políticas públicas contínuas e descentralizadas ligadas à formação nas escolas de ensino fundamental*, estimulando a leitura crítica da realidade a partir da diversidade e do meio ambiente e a participação no processo de construção de conhecimentos, pesquisa e intervenção cidadã com base em valores voltados à sustentabilidade da vida em suas múltiplas dimensões e formas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2010, p. s/n, grifos adicionados).

¹¹⁹ Art. 182. Os projetos de lei e de resolução serão submetidos a duas discussões e votações. As demais proposições terão uma única discussão. § 4º Publicado o parecer, será assegurado ao Autor do projeto, no prazo de três sessões ordinárias, requerer por escrito à Mesa, que o respectivo parecer seja submetido ao Plenário. § 5º Se o Parecer for rejeitado pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa, o Projeto retornará à tramitação normal (ALEMA, RI, 2019, p. 44).

Ademais, a relatora esclarece que a proposição apenas visa dar encaminhamento às várias iniciativas que já são desenvolvidas no estado e que, de certa forma, se somariam àquelas propostas a partir do PL em tela, mas precisam ser regulamentadas em Lei. Assim, no seu parecer, ela relembra que

por Decreto Governamental já foi instituída a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental do Maranhão. A Secretaria Estadual de Educação desenvolveu um conjunto de ações que incluem: Conferência de Meio Ambiente nas Escolas e Implantação das COM-VIDAS, Oficinas Organizadoras e a I Conferência Estadual Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente. *Esse conjunto de ações evidencia que a Educação Ambiental já está instituída no âmbito do Estado, entretanto, ressentia-se da Política Estadual de Educação Ambiental e do Sistema Estadual de Educação Ambiental já amplamente requerida e reclamada pelos colegiados que militam nessa área (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2010, p. s/n, grifos adicionados).*

A matéria segue para sanção ou veto do Poder Executivo no dia 25 de agosto de 2010, mas devido ao silêncio da Governadora Roseana Sarney/PMDB, que ultrapassa o prazo legal estabelecido no § 6º do artigo 47 da CE/MA, o PL é promulgado na Lei n. 9.279/2010 pelo próprio Presidente da ALEMA, deputado Marcelo Tavares/PSB.

Veja que para a aprovação da referida matéria o proponente necessitou gastar um certo capital político no processo de convencimento dos demais parlamentares para rejeitar o parecer dado pela CCJ (instância que detém protagonismo na definição das matérias que irão ou não seguir no processo legislativo) em Plenário. A vontade da maioria dos deputados possibilitou a participação de outras arenas legislativas, que gerou um novo debate na definição da agenda educacional a partir da valorização de determinados recursos políticos em detrimento de outros, resultando em novos resultados a partir do mesmo objeto.

Nesse mesmo ano o Presidente da ALEMA, deputado Marcelo Tavares/PSB, submete e aprova a terceira¹²⁰ PEC de todo o período (2003-2018), de n. 002/2010, que acrescenta o artigo 22-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a seguinte redação:

Art. 22-A O Poder Público reconhece as Escolas Famílias Agrícolas, Escolas Famílias Rurais e Centro Familiares de Formação por Alternância existentes no Maranhão, sendo-lhes garantidos seus princípios e suas metodologias.
Parágrafo único. O estado estimulará a criação de Escolas Famílias Agrícolas, Escolas Familiares Rurais e Centro Familiares de Formação por Alternância, garantindo-lhes

¹²⁰ No período de 2003 a 2018 apenas três PECs são aprovadas. A primeira delas foi em 2006, pelo deputado Pavão Filho/PTB, para a categoria educação superior.

apoio necessário para o êxito de seu funcionamento (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2010, p. s/n).

Ressalta-se que, em se tratando de proposta que vise alterar partes da Constituição do Estado, é importante lembrar que o seu processo de submissão, admissibilidade e publicação são diferentes do rito constitucional e regimental dispostos aos PLs até aqui analisados. Para sua apresentação, pelo menos um terço dos membros da ALEMA precisa assiná-la. Após análise da CCJ, vota-se em dois turnos no Plenário – cada turno precisa se ter, no mínimo, três quintos dos votos de todos os parlamentares da ALEMA em favor da proposta. Ademais, para publicação, não há necessidade de enviá-la para sanção governamental. Nesse caso, a própria Mesa Diretora, nos termos do § 3º do artigo 41 da CE/MA, que promulga a Emenda ao texto constitucional.

Embora com um processo decisório mais complexo, exigindo protagonismo de diversos atores, com mais arenas de discussão e alocação de recursos, a PEC n. 002/2010, de modo célere, tem todo o seu trâmite legislativo finalizado em apenas 181 dias. Com dezessete parlamentares assinando o projeto – praticamente a quantidade mínima exigida por Lei, mas reconhecendo assim as suas qualidades – o parecer técnico da consultoria legislativa recomenda a sua aprovação. O relator da CCJ, deputado Carlos Milhomem/DEM, sob influência clara deste parecer, segue no seu relatório os mesmos argumentos, opinando pelo seu encaminhamento ao Plenário. A conclusão nos pareceres é que

[...] a presente proposta de emenda à Constituição Estadual nada mais faz que *reconhecer as especificidades regionais e locais, no que ratifica o direito à igualdade e a diferença*. [...] Em verdade [...] a proposição ora apresentada só ratifica o entendimento de que *o povo do campo tem direito a uma escola do campo*, política e pedagogicamente vinculada à história, à cultura e as causas sociais e humanas dos sujeitos do campo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2010, p. s/n, grifos adicionados).

Nessa análise, é necessário ainda lembrar que a referida PEC, além de ter compatibilidade material com os dispositivos da CF de 1988, visa complementar a LDB/1996 a partir da previsão legal descrita no seu artigo 28, a fim de atender às características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela (ALEMA, 2010). Assim, tal artigo expressa que:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, *os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região*, especialmente:
I - *conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural*;

- II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
- III - adequação à natureza do trabalho na zona rural (BRASIL, 1996, grifos adicionados).

Com o território camponês ameaçado na produção da vida, da cultura e do trabalho devido à expansão do grande capital que se apropria da terra, das tecnologias e do conhecimento, tendo a escola como importante ponto de fluxo para a produção da vida no campo, a Pedagogia da Alternância surge como uma alternativa de educação visando promover adaptações na organização das escolas do campo no intuito de atender a formação dos alunos a partir de uma prática pedagogicamente integrada à referida realidade. Nas palavras do relator da CCJ, essa forma de pensar a administração das escolas visa garantir que os alunos alternem “períodos de aprendizagem na família, no meio social e na escola, estreitamente interligados por meio de instrumentos pedagógicos específicos; a formação integral da pessoa, levando-se em conta as dimensões afetiva, intelectual, profissional, comunitário, econômica e social” (ALEMA, 2010, p. s/n).

A CEC não analisa a matéria, mas há o oferecimento de uma emenda substitutiva alterando partes do texto. Isto é, substituiu-se a expressão “Escolas Famílias Rurais” do projeto original por “Casas Famílias Rurais”. E, do parágrafo único do artigo 22-A, retirou-se o Estado como provedor da criação dessas Escolas e Casas Rurais, passando a Lei – de modo geral – tendo que dispor sobre a forma adequada de garantir o apoio necessário para o seu funcionamento.

Com nova redação, a proposta segue para votação em Plenário. Neste, mais de trinta parlamentares, em cada um dos dois turnos, votam pela sua aprovação. O Presidente da Mesa Diretora – e autor do projeto – promulga a Emenda Constitucional n. 061 no dia 29 de dezembro de 2010, ainda durante o período do recesso parlamentar.

Acrescenta-se que, devido a essa ação política implementada pela PEC n. 002/2010 no ADCT da CE/MA, reconhecendo a pedagogia de alternância utilizada pelas Famílias Agrícolas e Casas Rurais, duas outras propostas se destacam nos anos seguintes visando atender os anseios, as necessidades e os problemas vivenciados por alunos e suas famílias no meio rural.

A primeira delas foi submetida e aprovada em 2014 pelo deputado Zé Carlos/PT e será objeto de análise no capítulo que discutirá a temática sobre financiamento da educação. Isso porque o PL n. 171 instituiu no âmbito do estado do Maranhão o “Programa Estadual de Apoio Técnico-Financeiro às Famílias Agrícolas – EFAS, Casas Famílias Rurais – CFRs e Centros de Familiares de Formação por Alternância – CEFFAS” (ALEMA, 2014, p. s/n) através de

entidades mantenedoras sem fins lucrativos. Aqui, além do protagonismo da matéria, há também o ineditismo de um membro do Legislativo criando lei na área de financiamento. A segunda proposta ocorreu em 2016, pelo deputado Bira do Pindaré/PSB, que propunha instituir a “Política Estadual de Incentivo à Permanência de jovens e adultos no meio rural” através da implementação de ações políticas para a qualificação da oferta educacional. Embora aprovado em todas as instâncias da ALEMA, o PL não chegou a ser enviado para sanção ou veto do governador, por ter permanecido muito tempo em trâmite, o que acarretou o seu arquivamento com o fim da 18ª legislatura.

Os dois últimos PLs sobre planejamento educacional são de autoria do deputado Eduardo Braide/PMN e foram submetidos e aprovados no último ano da 18ª legislatura, isto é, em 2018. O PL n. 019 estabeleceu “as diretrizes para a criação do Programa Inspirar, de estímulo à divulgação de experiências bem sucedidas de estudantes egressos do ensino médio e técnico-profissionalizantes”, tendo como tarefa a realização de atividades a serem realizadas em um dia específico nas escolas da rede estadual de ensino (ALEMA, 2018a, p. s/n). Para o deputado o programa revela sua importância na medida que

a oportunidade de conhecer trajetórias, ouvir os relatos de experiências de ex-alunos e professores da rede pública de ensino e ter acesso a informações sobre o mercado de trabalho é uma forma de envolver os estudantes do ensino médio e técnico-profissionalizante do Estado do Maranhão em uma nova forma de aprendizagem sobre o futuro e o compartilhamento de ideias, fazendo com que a sociedade partilhe do mesmo espaço de convivência e estudo. A valorização da vivência escolar, em todos os aspectos deve ser estimulada com ações concretas para que os estudantes tenham maiores chances de permanência no ensino médio e técnico-profissionalizante, de construir uma carreira com possibilidade de êxito e realização pessoal, seja no campo técnico acadêmico ou de empreendedorismo e negócios. A noção de como é a vida pós-escola permite recuperar e valorizar, ainda, o papel dos professores e demais trabalhadores da escola que colaboraram para a trajetória exitosa de seus alunos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2018a, p. s/n, grifos adicionados).

De modo esperado, a CCJ e a CEC aprovam o texto do PL, argumentando tratar-se de assunto de competência da ALEMA em observância ao princípio do devido processo legislativo. Contudo, tendo em vista os objetivos postos no texto do projeto que aludem designar atribuições a Secretaria de Educação por meio de expressões como: “implantar a prática”, “fomentar o relato de experiência”, “incentivar o retorno dos egressos” e “criar um ambiente”, o relator da CCJ, deputado Antônio Pereira/DEM, esclarece que o “projeto não está tratando de normas estruturais e nem de competências (que no caso de órgãos administrativos é chamado de atribuição) e sim de diretrizes a serem tomadas pelo Estado quando da implantação do

programa, que ficará a critério do Poder Executivo”, não havendo qualquer inconstitucionalidade formal.

Ainda sobre essa análise, o relator chama atenção dos demais membros da CCJ quanto aos cuidados que o intérprete deve ter no momento de analisar proposições de integrantes do Poder Legislativo, pois rejeitar todo e qualquer tipo de projeto iniciado por este Poder é “realizar uma interpretação ampliativa da reserva de iniciativa do Poder Executivo e assim resultar no esvaziamento da função de legislar do poder Legislativo dos Estados Federados” (ALEMA, 2018, p. s/n).

Custando 311 dias para ser promulgada, a proposição permanece na CCJ e CEC menos de 2 meses, com o último parecer dado no dia 25 de abril de 2018. Contudo, o presidente da ALEMA, deputado Othelino Neto/PCdoB, a pôs em pauta somente onze meses depois. A proposição é aprovada em segundo turno no dia 17 de dezembro de 2019 e encaminhada para o chefe do Executivo que a sanciona, sem vetos, na Lei n. 10.987/2018.

Já o PL n. 192/2018, embora com objetivo e trâmite diferente, aparece com o processo legislativo análogo ao PL n. 019/2018, com os relatores da CCJ e CEC copiando de modo integral os pareceres deste último projeto. Visando criar diretrizes para instituição do Plano de Atenção Educacional Especializado (PAE) de alunos identificados com transtornos específicos de aprendizagem (dislexia, dislalia, disgrafia e discalculia), o deputado Eduardo Braide/PMN explica em sua justificativa que:

os Transtornos Específicos de Aprendizagem são disfunções neurológicas específicas e permanentes, que dificultam o aprendizado e necessitam de técnicas eficazes para a compreensão global dos conteúdos. [...] A Constituição Federal assegura a educação como um direito de todos [...] A Educação Básica e Superior deve assim propor meios para recuperação dos alunos com menor rendimento, construindo uma proposta pedagógica a fim de superarem seus desafios de aprendizagem, conduzindo a uma vida escolar digna e livre de preconceitos e limitações (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2018b, p. s/n).

Dentre as especificações postas no texto do PL, destacam-se as possibilidades dadas ao Poder Público em buscar assegurar aos estudantes das instituições públicas da rede estadual de ensino, tanto da educação básica quanto do nível superior, uma avaliação que venha a diagnosticar os alunos com possíveis transtornos de aprendizagem. Com tal diagnóstico, aponta-se como possível o acesso a recursos didáticos adequados, como: uso de computadores, a realização de provas orais, o acesso à máquina de calcular, o auxílio de leitores externos, tempo adicional para a realização de provas dentre outros (ALEMA, 2018b). Para não causar

controvérsia, o autor da proposição tenta deixar o mais claro possível que se trata apenas de possibilidades, que o Executivo poderá adotar, caso seja necessário, na aplicação da Lei.

Introduzido em regime de urgência, com aprovação no período de somente 92 dias, o PL rapidamente é posto em pauta em Plenário, mesmo havendo em seu texto diversos pontos polêmicos – como destacados em projetos anteriores – de possível rejeição no Executivo. Contudo, como já se destacou, o relator da CCJ argumenta no mesmo sentido do PL n. 019/2018 e aprova a matéria em sua forma original. O mesmo segue para o Executivo que o aprova, também sem vetos, na Lei n. 10.954/2018.

6.3.2 Acesso e permanência

A segunda área de interesse dos deputados, quando o assunto é organização da educação, versa sobre o acesso e permanência dos alunos em escolas públicas do estado. Todos os projetos submetidos por meio de PL, possuem seu processo decisório sem tantas polêmicas, com apenas o de n. 256/2011 recebendo alguma emenda e sofrendo veto parcial no Executivo na sua fase final. Desta forma, é o projeto que permanece mais tempo em tramitação no parlamento maranhense. Abaixo, destaca-se o número das proposições e suas respectivas unidades temáticas:

- PL n. 154/2003 - Garantia de vagas a pessoas com deficiência.
- PL n. 266/2007 - Prioridade de matrícula aos estudantes com deficiência.
- PL n. 256/2011 - Veda qualquer discriminação a criança com deficiência ou doença crônica não contagiosa.
- PL n. 031/2015 - Prioridade de vagas para crianças e adolescentes cujas mães se encontrem em situação de violência doméstica.

Veja que os dois primeiros projetos tratam do mesmo assunto: a garantia de vagas aos estudantes com deficiência. Contudo, enquanto o PL n. 154/2003 garante aos estudantes com deficiência o direito automático da vaga em escola da rede pública estadual mais próxima de sua residência, desde que na escola exista a modalidade de ensino pretendido pelo beneficiário, o PL n. 266/2007 obriga a todas as escolas de educação básica do Poder Público, criadas ou incorporadas, mantidas e administradas, garantirem ao estudante com deficiência prioridade de matrícula em estabelecimento mais próximo da sua residência, independentemente da existência de vaga.

O projeto aprovado em 2003, de autoria do deputado Antônio Pereira Filho/PFL, flexibiliza o direito ao acesso à escola para as pessoas com deficiência ao dispor que o estabelecimento de ensino definirá a matrícula ou não do aluno, tendo em vista a falta de corpo docente capacitado para atendê-lo. Isso abriria margem para que o Estado optasse em garantir ou não a esses alunos escolas próximas de suas residências. Em 2007, o deputado Pavão Filho/PDT aperfeiçoa as disposições desse primeiro PL, esclarecendo no seu artigo 2º que “o descumprimento ao disposto nesta Lei ensejará imposição de sanções administrativas aos responsáveis pelos respectivos estabelecimentos de ensino” (ALEMA, 2007, p. s/n). A obrigação imposta pelo deputado ao Poder Público parte da premissa de que

[...] é dever do Estado, dentre outros, garantir a educação básica e fundamental aos cidadãos e [...] estudantes que encontram sérias dificuldades de locomoção para ter acesso e poder permanecer na escola, devido a deficiência física que tem. [...] É papel do Estado defender a igualdade entre as pessoas com dificuldades de mobilidade e os demais em termos de direitos e dignidade, e tal dever pode ser cumprido com a concessão de maiores oportunidades às pessoas com deficiência locomotora, atendendo-as em suas diferenças individuais e necessidades especiais que não devem ser ignoradas pela sociedade. Por isso [...] é importante se atentar para as diferenças individuais desses alunos, [...] é preciso que se promova [...] uma facilidade maior de acesso à escola, não só lhes oferecendo uma vaga, mas uma vaga na escola mais próxima de sua residência [...] para que o empecilho da distância a ser percorrida pelo aluno com deficiência motora não mais lhe represente tão árduo óbice (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n, grifos adicionados).

Embora submetidos e aprovados em legislaturas diferentes (15ª e 16ª, respectivamente), os dois PLs apresentam tramitação, arenas decisórias e resultados políticos bem semelhantes, não de prioridade ou importância política, mas simplesmente de ordem cronológica e regimental. Introduzidos em caráter ordinário, sem receberem nenhuma emenda dos deputados, nem na consultoria e muito menos CCJ e CEC, o tempo de tramitação dos PLs oscilou entre 199 e 209 dias, representando um processo legislativo célere e sem o envolvimento de número significativo de parlamentares.

Analisando o processo de admissibilidade das duas propostas, verifica-se que o relatório da CCJ nos dois PLs enfatiza apenas o aspecto formal, sendo que, no PL n. 154/2003, a CEC segue de modo integral este relatório. Especificamente no PL n. 266/2007, é possível destacar como os relatores da CCJ respondem, regularmente em seus pareceres, às propostas submetidas por integrantes da ALEMA. Quase sempre se cita as competências destinadas aos dois poderes no âmbito da CF de 1988 e CE/MA como meio de controle de constitucionalidade por parte da CCJ para anular os diplomas que se consideram inválidos e/ou preservar a liberdade e a democracia. Também se destaca a possibilidade de legislar entre os muitos órgãos existentes no

Estado, com o exercício de suas competências devendo ocorrer levando em conta determinados limites. Ao final, combina-se tais fatores com os aspectos educacionais presentes na CF de 1988 e em leis infraconstitucionais que regulamentam o tema em discussão. Veja como o relator da CEC, deputado Rubens Pereira Junior/PRTB, aborda em seu parecer a questão do direito à matrícula de estudantes com alguma deficiência física em estabelecimentos de ensino no estado:

Nos termos do art. 24, inciso XIV, da Carta Magna, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. De outro lado, a Constituição Maranhense no art. 12, inciso I, alínea “b”, dispõe que compete ao Estado legislar concorrentemente com a União e Município sobre o cuidado com a saúde, assistência pública e proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência de qualquer natureza. Merece, também, ser destacado como subsídio jurídico para a presente proposição o art. 208, III da Constituição Federal de 1988 que estabelece o direito das pessoas com necessidades especiais receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino, ressaltando os casos excepcionais em que as necessidades do educando assim exigirem. Em outras palavras, a diretriz atual é a da plena integração das pessoas com deficiência em todas as áreas da sociedade, fato que, exige um compromisso maior da escola comum com o atendimento do aluno com deficiência. No que concerne à matéria, revela-se importante também citar a Lei Federal n. 7.853/89 que estabelece no art. 9º que a Administração Pública Federal deve conferir “aos assuntos relativos às pessoas portadoras de deficiência tratamento prioritário e apropriado, para que lhes seja efetivamente ensejado o pleno exercício de seus direitos individuais e sociais, bem como sua completa integração social”. Desta feita, percebe-se que a presente proposição se coaduna perfeitamente com as normas sobre a temática, seja constitucionais seja infralegais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n, grifos adicionados).

Observando tais pareceres, não se pode negar que o processo de produção legiferante exige a observância estrita de regras constitucionais e legais, mas, por envolver diversos atores com interesses, estratégias, recursos políticos e poderes de agenda distintos, o debate sobre o papel do Legislativo como formulador de políticas e como instituição está sob certas condições que muitas vezes extrapolam as relações estritamente legais. Os dois PLs embora com objetivos semelhantes, distribuem de modo desigual as obrigações que o Poder Público deve assumir para garantir determinados direitos na educação. A capacidade de determinados projetos serem convertidos em leis e outros não (quanto rejeitados na CCJ ou vetados no Executivo), em legislaturas distintas, mesmo tratando de assuntos equivalentes, aponta para a distribuição desigual de custos e poder que estão sendo alocados no respectivo processo legislativo.

Nos dois casos em tela, tem-se a aprovação da matéria, com votações favoráveis em todas as instâncias da ALEMA. Inclusive, o próprio Poder Executivo sanciona e publica as duas leis, sem vetos, mesmo o PL n. 266/2007 trazendo os pontos polêmicos em alguns dos seus artigos. Casos que, em outras legislaturas, quando submetidos por outros atores, são substituídos na CCJ, por meio de emendas, ou mesmo vetadas no Poder Executivo.

Nesse contexto, cita-se o PL n. 256/2011, de autoria do deputado Edilázio Junior/PV. Sancionado com vetos no início da 17ª legislatura, o projeto propunha proibir “qualquer discriminação à criança e ao adolescente *portador de deficiência* ou doença crônica não contagiosa nos estabelecimentos de ensino, creches ou similares, em instituições públicas ou privadas”. De acordo com o deputado, há “[...] uma série de conflitos e situações de constrangimento e discriminação velada, principalmente por parte das instituições de ensino, que se recusam a aceitar estas crianças e adolescentes em seus estabelecimentos e, assim, dividir com os pais a responsabilidade por seus tratamentos” (ALEMA, 2011, p. s/n, grifos adicionados). Como por exemplo:

Crianças com diabetes devem participar de excursões da classe e ser incentivado a praticar esportes e atividades físicas. Com planejamento e controle de rotina de glicose, a participação nestas atividades é segura para crianças com diabetes. De fato, o exercício é agora considerado essencial para evitar ou retardar o aparecimento de complicações diabéticas. Existem casos onde a escola, alegando ser “política do local” se recusa a cooperar por entender não ser sua obrigação prestar a assistência que uma criança diabética necessita, como se negar a verificar o açúcar no sangue ou administrar insulina, obrigando assim a família a procurar outro local para o seu filho que, com sua sensibilidade, já percebeu ser o “problema” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2011, p. s/n).

Sem emendas – sequer sugerindo a substituição do termo “portador de deficiência” que está em desuso desde 2009 –, o projeto sai da consultoria legislativa com parecer favorável pela aprovação do texto original, sendo este copiado tanto na CCJ quanto pela relatoria da CEC. Na CCJ o projeto permanece por mais de cinco meses, mas o relatório aponta as mesmas premissas dos dois últimos PLs analisados anteriormente. A deputada Vianey Bringel, relatora da matéria, no exame da constitucionalidade formal, observa a reserva de iniciativa legislativa, bem como a espécie normativa escolhida e conclui não haver qualquer vício de constitucionalidade. Ademais, argumenta a deputada, que como a matéria “visa preservar direitos fundamentais da criança e do adolescente, concretizando, pois, mandamentos da carta de 1988”, pode adentrar validamente ao ordenamento jurídico pátrio (ALEMA, 2011, p. s/n).

O relator da CEC, adotando um dos pareceres dados pela consultoria legislativa, parte da seguinte questão: se a educação é “condição essencial para qualquer ser humano que vive em sociedade e, portanto, básico para o exercício de sua cidadania e garantia de sua dignidade”, o compromisso dos agentes sociais, em especial, o poder público, deve ser para superar os obstáculos que estejam impossibilitando que as pessoas com deficiência física e/ou doenças crônicas exerçam a sua cidadania (ALEMA, 2011, p. s/n). Ou seja, é obrigação do Estado a

criação de programas de atendimento para as pessoas com deficiência física, sensorial ou mental, por isso a LDB/1996 preconiza no seu artigo 59 que, em se tratando da educação,

[...] os sistemas de ensino devem assegurar aos alunos currículo, métodos, recursos e organização específicos para atender às suas necessidades; assegurar a terminalidade específica àqueles que não atingiram o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências; e assegurar a aceleração de estudos aos superdotados para conclusão do programa escolar. Também define, dentre as normas para a organização da educação básica, a “possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado” (art. 24, inciso V) e “[...] oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames” (art. 37) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2011, p. s/n).

Embora a adoção de medidas pelo Poder Público que visem eliminar barreiras ambientais e de comunicação que possam impossibilitar a inclusão social de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida seja uma das condições necessárias para promover o bem de todos, o projeto chega no Executivo e é parcialmente vetado. O ponto polêmico, alegado nas razões do veto pela Governadora Roseana Sarney/MDB, está no artigo 2º do PL, que tem a seguinte redação:

Artigo 2º O estabelecimento de ensino, creche ou similar, deverá capacitar seu corpo docente e equipe de apoio para acolher a criança e ao adolescente *portador de deficiência* ou doença crônica e não contagiosa, propiciando-lhe a integração a todas as atividades educacionais e de lazer que sua condição pessoal possibilite (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2011, p. s/n, grifos adicionados).

A condição posta no referido artigo não se trata meramente de uma determinação imposta ao Executivo, mas sim, do cumprimento do que consta na CF de 1988, no seu artigo 227, § 1º, II, quanto à obrigação do Estado de criar programas de atendimento especializado para as pessoas com deficiência física, sensorial ou mental, mediante o treinamento para o trabalho, a convivência e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos. Isto é, de modo equivalente ao que se pôs no PL n. 266/2007, quanto à obrigação do Poder Público em ofertar vagas aos alunos com alguma deficiência física próximas as suas residências, independentemente da existência de vaga, aqui também se propõe a execução do que está na CF, obrigando que o Executivo cumpra tais direitos fundamentais de acessibilidade, a partir da capacitação do seu corpo docente.

O resultado é que embora o projeto tenha sido aprovado em todas as instâncias da ALEMA, com parecer favorável e bem fundamentado na consultoria legislativa, a matéria retorna para CCJ que, acolhendo novo parecer da consultoria legislativa, considera favorável a

manutenção do veto aposto pelo Executivo. No relatório, o deputado Carlos Alberto Milhomem/PSD, mesmo reconhecendo que “a doutrina não chegou a um consenso sobre a natureza jurídica da iniciativa” de determinadas atribuições dispostas na CE/MA, ressalva que salvo exceções “é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e quem for investido na função de um deles não poderá exercer a do outro (Parágrafo único, do art. 6º da Constituição Estadual)”. Diante disso, o PL é publicado, com veto sobre o artigo 2º, na Lei n. 9.723, no dia 04 de dezembro de 2012.

A deputada Nina Melo/MDB, em 2015, também aborda tais questões no PL n. 031, contudo propondo garantir prioridade de matrícula a crianças e adolescentes em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, independentemente da existência de vaga, cujas mães encontram-se em situação de violência doméstica e/ou familiar, nos termos do artigo 23, V, da Lei n. 11.340/2006¹²¹. Nas palavras da deputada:

cada vez mais existem ações afirmativas no intuito de reduzir e erradicar essa forma de agressão que, sobretudo, recai sobre a mulher e sua prole. Por isso, é importante a *preservação da integridade física e mental dos menores envolvidos no universo da violência doméstica, especialmente as crianças e adolescentes vítimas de violência domiciliar, de qualquer natureza, seja ela física ou psicológica*. [...] O presente projeto [...] destina-se a contribuir como política pública voltada ao atendimento das mulheres vítimas de violência (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n, grifos adicionados).

Sem emendas por parte dos deputados, o PL foi aprovado em menos de dois meses, com a CCJ e CEC seguindo 100% os pareceres da consultoria legislativa. Assim, pelo rito regimental, a primeira comissão analisou a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da matéria. Já a segunda realizou a análise de mérito. As duas análises argumentaram no mesmo sentido das demais postas nos processos dessa unidade temática. O deputado Paulo Neto/PSDC, relator da CCJ, afirmou – por meio do parecer da consultoria – tratar-se de matéria de iniciativa da ALEMA, “tendo em vista ser de competência do Estado, legislar sobre sua organização interna (art. 25, § 1º, c/c art. 18, *caput*, ambos da CF/88), além de ser competência sua também, em concorrência com os demais entes da federação, legislar sobre proteção à infância, e à juventude (art. 24, XV, CF/88)”. E complementa que em relação ao conteúdo, não se verifica nenhuma objeção para a aprovação do PL, uma vez que

¹²¹ Art. 23. Poderá o juiz, quando necessário, sem prejuízo de outras medidas:

V – determinar a matrícula dos dependentes da ofendida em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente da existência de vaga.

está consignado na Constituição Cidadã que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III), e que a promoção do bem de todos é um dos objetivos almejados pela República Brasileira (art. 3º, V). De tais normas constitucionais é possível afirmar que é dever do Estado Brasileiro (inclusive o ente federativo do Maranhão) garantir a segurança e as condições de recomeço de vida educacional, quando ocorrer a situação de violência doméstica ou familiar, sendo uma saída a garantia de prioridade de vagas em escolas para crianças e adolescentes cujas mães encontram-se em situação de violência doméstica ou familiar (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n).

Um destaque importante a ser feito nessa análise é sobre a generalidade que ela é posta em relação às atribuições destinadas aos Poderes do estado do Maranhão. Veja que não se cita lei, artigo ou mesmo inciso que se refira, especificamente, à ALEMA ter competência para legislar sobre a referida matéria. De modo geral, os poderes estatais devem garantir igualdade a todos os cidadãos perante a Lei, não sendo admitidos preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, ou quaisquer outras formas de discriminação. Isto é, o reconhecimento do direito de matrícula a crianças cujas mães encontram-se em situação de violência doméstica não é entendido – de modo análogo aos demais assuntos – como de competência explícita da ALEMA, mas o intérprete define a depender do momento a quem cabe garantir e assegurar tal direito.

O relator da CEC, deputado Roberto Costa/PMDB, também seguindo os argumentos da consultoria legislativa, resumiu seu parecer em afirmar que “a relevância e interesse público do presente Projeto de Lei, pode ser observado quanto à garantia de atendimento prioritário para conseguir vagas nas Escolas para crianças e adolescentes cujas mães encontram-se em situação de violência doméstica e/ou familiar”, medida na qual por si só atende a pertinência da matéria, sendo de grande relevância a proposição para a sociedade maranhense (ALEMA, 2015, p. s/n).

Com parecer favorável em todas as instâncias da ALEMA, o PL é posto em pauta para votação em Plenário no dia 17 de setembro de 2015, sendo em seguida encaminhado para o Executivo que, sem vetos, publica-o na Lei n. 10.341/2015.

6.3.3 Gestão do sistema de ensino e escolar

A terceira área de interesse dos deputados, nessa categoria, trata sobre a gestão do sistema de ensino e escolar. No total são três leis, duas submetidas por meio de PL e uma através de PEC, esta apresentando um processo decisório mais custoso e envolvendo outras arenas decisórias. Assim, abaixo, descreve-se as proposições e suas respectivas unidades temáticas:

- PEC n. 002/2007 - Assegurar a participação paritária dos alunos e dos seus pais na composição do CEE.

- PL n. 005/2011 - Assegurar a livre organização de grêmios estudantis, sua estrutura e funcionamento.
- PL n. 090/2015 – criar o Conselho Escolar Antidrogas em todos os estabelecimentos de ensino.

Em 2007, o deputado Penaldon Jorge/PSC apresentou a segunda PEC de todo o período da presente pesquisa (2003-2018). Assinada por apenas dezesseis parlamentares, a proposta n. 002/2007 alterou o Parágrafo único do artigo 226, da CE/MA, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 226 –

Parágrafo único. É assegurado a participação paritária do Poder Público, das entidades mantenedoras dos estabelecimentos de ensino, dos professores, dos alunos do segundo e do terceiro grau, emancipados e em pleno exercício da capacidade civil, e dos pais de alunos na composição do Conselho Estadual de Educação (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n).

Suscitando debates em diversas arenas decisórias, a PEC saiu da consultoria legislativa, para análise da CCJ, com parecer desfavorável para a sua aprovação. A justificativa tinha por base o mesmo argumento dos demais projetos submetidos por ocupantes da ALEMA, isto é, a matéria tratava de atribuições da Secretaria Estadual de Educação, razão na qual incorria na vedação expressa no artigo 43, V, da CE/MA. Segundo o relatório,

[...] *legislar sobre Conselho Estadual de Educação* significa legislar sobre atribuições da Secretaria Estadual de Educação, vislumbra-se que a iniciativa legislativa sobre tal matéria é de *competência privativa do Governador do Estado*. Destarte, verifica-se que o projeto de emenda à Constituição em comento padece de *manifesta inconstitucionalidade formal*, pois não cabe a esta Casa a propositura do mesmo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n, grifos adicionados).

Permanecendo na CCJ por apenas cinco dias, o relator, deputado Alberto Milhomem/DEM, acolheu integralmente o parecer técnico e rejeitou a matéria (em comum acordo com os demais membros), destacando que, em se tratando de propostas que visem alterar conteúdos da Constituição do Estado, a observância ao princípio da reserva de iniciativa deve ser muito mais rigorosa, pois se trata de uma “espécie normativa [que] sequer passa pela sanção do Governador do Estado, excluindo, de tal modo, por completo, a sua participação” (ALEMA, 2007, p. s/n). Ou seja,

[...] *não se pode vislumbrar a proposta de emenda parlamentar que tem como objeto matéria pertinente à iniciativa legislativa do executivo*, pois encontra-se viciada a sua

natureza formal, uma vez que infringe o princípio constitucional da legalidade, expressão maior do Estado Democrático de Direito, garantindo que a sociedade não está adstrita às vontades particulares, pessoais, daqueles que governam, pois disciplina a aplicação do Direito assim como a sua elaboração. Mencionado princípio apresenta-se como um freio aos abusos e autoritarismos e personalismos, restringindo a atuação pública aos ditames legais e resguardando direitos pessoais e coletivos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2007, p. s/n, grifos adicionados).

O autor da proposta, deputado Penaldon Jorge/PSC, não satisfeito com tal parecer, recorreu à Mesa Diretora para que os demais parlamentares o votassem em Plenário. O resultado foi a maioria absoluta decidindo que a matéria não estava sujeita ao especial regime do artigo 43 da CE/MA, podendo a iniciativa legislativa ser livremente exercida por qualquer deputado. No requerimento, o deputado ainda manifestou seu descontentamento quanto à análise realizada pela CCJ, afirmando que além da medida não possuir qualquer mácula no tocante ao aspecto material e formal de sua constitucionalidade, buscou acolher um “inegável consenso e forte sentimento, no âmbito dos parlamentares, da sociedade e dos estudiosos de possibilitar a participação dos estudantes no Conselho Estadual de Educação” (ALEMA, 2007, p. s/n).

Em vista disso, a proposta voltou à tramitação normal do processo legislativo que, ausente de emendas e da análise da CEC, foi posta em pauta para votação em dois turnos no Plenário. Com 8 parlamentares ausentes no primeiro turno de votação, os únicos presentes contrários à matéria foram os mesmos que opinaram ainda na discussão da CCJ pela sua rejeição, os deputados Arnaldo Melo/PSDB, Edivaldo Holanda/PTC e Alberto Milhomem/DEM. Já no segundo turno, manteve-se os 31 votos a favor, mas com 11 ausências, cumprindo assim o *quórum* de três quintos, em cada turno, para a sua aprovação final. Não se sujeitando à *vacatio legis* (tempo de espera até a entrada em vigor), a emenda constitucional foi publicada pela Mesa Diretora no dia 23 de novembro de 2007, após 249 dias de tramitação.

Importa destacar, nesse ponto, o olhar equivocado com que os agentes públicos interpretam as competências dos órgãos que integram a estrutura do Estado, visto que há um excessivo protagonismo garantido a Secretaria Estadual de Educação (SEEd) na formulação de políticas educacionais *vis-à-vis* um esvaziamento das atribuições do CEE, tal como também aponta Câmara (2019) para o estado de Minas Gerais.

Assim, ainda que se considere como indispensável a participação da ALEMA no processo decisório dessas políticas, fica evidente como o CEE do Maranhão está dependente da SEEd, uma vez que sua atuação é tutelada a partir de uma orientação repassada pelo Poder Executivo, esquecendo-se, inclusive, da existência do SEE no direcionamento do conteúdo tratado no referido documento, qual seja, o princípio da gestão democrática.

Ademais, de acordo com Câmara (2019), esse excessivo protagonismo dado à SEEd põe em *xequê* a própria concepção de gestão democrática no âmbito do sistema de ensino. Em suas conclusões a autora afirma que

a literatura sobre os CEEs demonstrou que as SEEs formularam políticas sem considerar os outros órgãos do sistema de ensino, tais como os próprios CEEs, as escolas, os professores e os gestores escolares. Além disso, as SEEs ignoraram e/ou constrangeram as atribuições dos CEEs, como é o caso da solicitação de delegação de competências (CÂMARA, 2019, p. 199).

Com efeito, a falta de autonomia dos CEEs na deliberação das políticas educacionais ocasiona uma secundarização do seu papel em prol de tarefas técnico-burocráticos e elaboração de pareceres. O poderio que o Executivo detém em constranger, via Secretaria de Educação, as suas atividades, denunciam a sua posição enquanto órgão de Governo e não de Estado, com pouca – ou nenhuma – participação nas decisões das políticas educacionais (CÂMARA, 2019).

O PL n. 005/2011 propunha assegurar nos “estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio, Públicos e Privados, do estado do Maranhão, a livre organização de Grêmios Estudantis, para representar e expressar os pleitos dos alunos” na vida escolar (ALEMA, 2011, p. s/n). Para o deputado Roberto Costa/PMDB, a constituição de tal espaço, além de vir a ser um importante meio de participação dos alunos na discussão, criação e tomada de decisão acerca de direitos, deveres e convivência comunitária, possibilitaria que os mesmos transformassem a sua realidade, propondo alternativas, lutando por seus direitos e exercendo a sua cidadania. Isso porque, o grêmio sendo

[...] uma sociedade de alunos que procura contestar construtivamente a sua escola e o seu mundo, ele faz despertar nos alunos a consciência crítica, inicialmente perante as outras sociedades que o englobam, como a escola, os pais e, depois, perante a sua própria educação, a sua cultura e sua vida. Lembrando a importância de tal postura por parte dos alunos, para que a educação de sua escola seja a melhor possível (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2011, p. s/n).

Tendo sido submetido ao regime de tramitação ordinário e à apreciação da CCJ e CEC, foi objeto de emenda substitutiva pela consultoria legislativa que, com os ajustes sugeridos, acabou dando encaminhamento a um novo PL. Isso porque, entendendo caber “aos Estados-membros legislar em caráter supletivo sobre o tema”, a partir das normas gerais assinaladas na Lei Federal n. 7.398/1985, que dispõe sobre a organização de entidades estudantis de 1º e 2º graus, a consultoria legislativa, em contraposição, aponta diversas adaptações no PL a fim do mesmo (em suas palavras) não violar “o princípio da autonomia das instituições de ensino, consagrado na referida Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como princípio da

Reserva de Iniciativa do artigo 43, III e V da Constituição do Estado” (ALEMA, 2011, p. s/n). Assim, sugere nova redação para os art. 1º, 2º, 3º, 6º e 10º, além da supressão do art. 4º, 5º, 6º e 7º, que dispunham:

Art. 4º É garantida a rematrícula dos membros dos Grêmios Estudantis, salvo por livre opção do aluno ou do responsável, nos mesmos estabelecimentos em que estejam matriculados.

Art. 5º Sendo um *órgão ligado à escola fica assegurado aos grêmios estudantis à estrutura básica de funcionamento nos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus públicos no Estado do Maranhão.*

Art. 6º Nos projetos de edificação de escolas públicas da rede estadual de ensino será incluída, obrigatoriamente, a construção de um espaço destinado às atividades do Grêmio Estudantil.

Parágrafo Único. Nas escolas que já se encontram construídas fica estabelecido como prioridade nos projetos de reforma e ampliação desses estabelecimentos de ensino a construção de ensino a construção do espaço do Grêmio Estudantil.

Art. 7º Sob pena de abuso de poder *é vedada qualquer interferência estatal e/ou particular nos Grêmios Estudantis que prejudique suas atividades*, dificultando ou impedindo o seu livre funcionamento.

Parágrafo Único. Os responsáveis pela interferência de que trata o “*caput*” deste artigo responderão na forma da lei, civil e/ou penal, e na Constituição Federal, sob a égide do art. 5º, XVIII (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2011, p. s/n, grifos adicionados).

Pela compreensão da consultoria legislativa, os artigos acima padecem de “impropriedade conceitual” ou mesmo pecam no “radicalismo de suas propostas”, quando definem os grêmios estudantis não como associações estudantis, mas como órgão da rede escolar e de que os mesmos não podem sofrer “qualquer interferência estatal e/ou particular”, concepção que não condiz com a ordem jurídica. Dessa forma, tais artigos devem ser evitados “para não gerar interpretações confusas para futura Lei” (ALEMA, 2011, p. s/n).

Permanecendo por mais de seis meses na CCJ, o relator da proposição, deputado Rogério Cafeteira/PMN, aprova o texto original em breve parecer afirmando que é evidente haver no PL “a observância da reserva de iniciativa”, não obstante “qualquer vício formal à norma jurídica a ser editada”. Já o relator da CEC, copiando integralmente o último parecer da consultoria legislativa, aprova o Substitutivo ao PL original em apenas dois dias, já que o mesmo foi recebido 12 de setembro de 2011 e encaminhado para votação e redação final no dia 14 de setembro do mesmo ano.

No Poder Executivo, o PL é parcialmente vetado. A Governadora Roseana Sarney/PMDB embasou as razões do veto de que a matéria veiculada no artigo 3º – “aos estudantes dos estabelecimentos de ensino Fundamental e Médio é assegurada a destinação de espaço físico para instalação de grêmios estudantis na Rede Pública e Privada de Ensino do Estado” (ALEMA, 2011, p. s/n) – estaria inserido dentre àquelas reservadas à sua iniciativa

privativa, conforme o artigo 43, inciso V, da CE/MA, que determina que são de iniciativa privativa do Executivo do Estado as Leis que dispõem sobre estruturação e atribuições das secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública.

Desta forma, o PL retorna para a ALEMA que em nova análise do deputado Eduardo Braide/PMN, relator da CCJ, argumenta-se serem convincentes as razões postas no Veto Governamental, pois “não se admitiria, através de iniciativa de membro do Poder Legislativo, a estipulação de atribuição a serem seguidas pela Administração Pública Estadual” (ALEMA, 2011, p. s/n). Com o deputado Rubens Pereira Junior/PCdoB sendo o único da comissão não acatando o resultado final do relatório, o PL segue para sanção do Executivo, que o publica com vetos na Lei n. 9.518/2011, após 295 dias de tramitação.

Em 2015, o deputado Eduardo Braide/PMN propunha criar, por meio do PL n. 090, outro espaço de participação dos alunos, o Conselho Escolar Antidrogas. Só que agora visando a execução de atividades educativas de prevenção e de combate ao consumo de entorpecentes, de bebidas alcoólicas e uso de tabaco. O autor esclarece que

como hoje a questão das drogas é um grave problema social que afeta pessoas cada vez mais jovens, *Governo, família e escola devem se unir para enfrentar a situação e salvar nossa juventude.* [...] Com a criação desses Conselhos [...] os estabelecimentos de ensino poderão introduzir políticas capazes de orientação que visam prevenir o uso de drogas, com foco na promoção da saúde e da educação (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n, grifos adicionados)

Sob a apreciação da CCJ, o PL foi objeto de uma emenda substitutiva apresentada pelo presidente e relator da Comissão, o deputado professor Marco Aurélio/PCdoB, visando enquadrar a propositura nas normas do processo legislativo. Em seu relatório, o deputado destaca que não é papel da ALEMA definir a criação de Conselhos, competindo-lhe apenas instituir diretrizes que possam ser seguidas pelos estabelecimentos de ensino na criação do Conselho Escolar Antidrogas. Assim, no seu substitutivo, sugere nova redação para o artigo 1º e seus § 1º e 2º, além do acréscimo do artigo 3º, que garante aos estabelecimentos de ensino o selo “Escola Consciente”, caso a mesma implante o referido conselho, com apresentação de ações efetivas de educação e prevenção sobre os efeitos maléficis do uso de drogas.

Com a aprovação do substitutivo pelos demais membros da CCJ (deputados Ricardo Rios, Paulo Neto, Eduardo Braide, Antônio Pereira, Fábio Macedo e Rogério Cafeteira), o PL seguiu para a CEC, que ao analisar o mérito da questão, votou pela aprovação do projeto devido a sua grande relevância e interesse público comprovados por meio das “políticas e planos de trabalhos a serem desenvolvidos pelo Conselho Escolar Antidrogas no combate ao uso de

entorpecentes, bebidas alcoólicas e tabaco” (ALEMA, 2015, p. s/n). Introduzido em regime de urgência, o PL seguiu para o Executivo com somente 3 meses de tramitação, sendo publicado sem vetos na Lei n. 10.302, no dia 02 de setembro de 2015.

6.3.4 Rotina escolar, Carreira docente e Administração do processo educativo

Os quatro últimos projetos que serão analisados a seguir versam sobre quatro temáticas diferentes e possuem objetivos distintos, embora dois deles integrem a mesma subcategoria:

- Rotina escolar – PL n. 151/2005: realização de testes vocacionais.
- Rotina escolar – PL n. 150/2005: hasteamento da bandeira e entoação do Hino oficial do Estado.
- Carreira docente – PL n. 271/2011: Instituir a semana estadual de valorização do educador.
- Administração do processo educativo – PL n. 224/2015: acesso de profissionais da área da saúde, nas dependências das escolas.

O PL n. 151/2005, de autoria da deputada Cristina Archer/PSDB, traz como objetivo a realização gratuita e obrigatória de testes vocacionais para todos os alunos que estiverem cursando o último ano do ensino médio. Para a deputada, a adoção da providência “será de grande importância no sentido da orientação dos jovens na escolha da profissão que mais atenda aos seus anseios no futuro”. E, ressalva que

infelizmente, ainda hoje, existem pessoas que, apesar de terem concluído o curso superior, ainda buscam os bancos das universidades para o exercício de outras profissões. Significando dizer que, vagas são preenchidas nas universidades por alunos que não estão satisfeitos com os cursos que escolheram. Por este motivo entendemos que o poder público poderá contribuir no sentido de além de contribuir [sic] com os futuros universitários na escolha certa da realização profissional (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2005, p. s/n).

Mesmo submetido sob regime de urgência, o PL custou 440 dias para ser aprovado, frente aos diversos pontos polêmicos trazidos no seu texto original. Veja a descrição de tais artigos abaixo:

- Art. 1º - Aos alunos do ensino médio das escolas da rede pública estadual serão aplicados testes vocacionais.
- Art. 2º - Os testes a que se refere esta Lei são gratuitos e obrigatórios para todos os alunos que estiverem cursando a 3ª série.
- Art. 3º - Os testes serão programados e aplicados por equipes técnicas especializadas na área da Psicologia.

Art. 4º - As condições técnico-operacionais e os objetivos específicos dos testes vocacionais, aplicados nos termos desta lei, são de responsabilidade da Secretaria Estadual da Educação.

Art. 5º - À época da realização dos testes vocacionais será feita ampla divulgação do evento pela respectiva escola.

Art. 6º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2005, p. s/n).

A consultoria legislativa em seu parecer técnico reconhece a pertinência e preocupação manifesta pela proposição do tema, sobretudo por já ter sido apreciada em outras Assembleias Legislativas do país (como ALERJ, no PL n. 1671/1997; ALCE, no PL n. 92/2003; e, ALMG, na Lei n. 13.180/1999), contudo, considera haver a necessidade de se reformular determinados aspectos do texto original para atender “uma abordagem mais contemporânea da orientação vocacional com vistas a atingir sua efetividade” (ALEMA, 2005, p. s/n). Isso porque, segundo o relatório, o teste vocacional é uma ferramenta:

[...] entre vários mecanismos para *o desenvolvimento do trabalho de orientação*. Além disso [...] *demandam ampla capacidade de interpretação*, o que exige habilidade e, portanto, especialidade para associar variáveis complexas, exigidas no processo de avaliação. Modernamente não basta avaliar a capacidade intelectual, *as aptidões e as características de personalidade do indivíduo*. Faz-se necessário para uma escolha profissional entender, também, a realidade atual do mercado de trabalho, as diversas *profissões e possibilidades de formação profissional* que ora se apresentam (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2005, p. s/n, grifos adicionados)

O resultado da análise da consultoria foi a proposição de um novo PL, com nova ementa, artigos e estrutura que em nada se assemelham ao texto original. Substituiu-se a expressão “testes vocacionais” por “orientação profissional” e especificou-se que a Lei seria destinada às escolas públicas e privadas, o que deu nova redação a todo o artigo 1º. Já no artigo 5º, suprimiu-se todo o texto original e propôs-se a exigência da inclusão de planos e programas de orientação profissional na proposta pedagógica da escola. E, quanto ao artigo 2º, a consultoria legislativa, entendendo que a sua redação retirava a autonomia da iniciativa privada na cobrança dos exames, como também o engajamento espontâneo dos alunos para, de modo facultativo, se interessarem pela questão, sugeriu a sua exclusão, adaptando-o em uma novação junto com os art. 3º e 4º, passando a ter a seguinte estrutura:

Art. 2º - A orientação profissional de que trata o art. 1º será regulada pelos órgãos competentes do Sistema Estadual de Educação e observará as seguintes diretrizes:

I - atendimento prestado por profissional com formação superior em psicologia, preferencialmente portador de habilitação específica na área de orientação profissional;

II - caráter extracurricular e de participação facultativa do aluno;

III - associação de técnicas e instrumentais que identifiquem valores, interesses e habilidades do aluno e que instrua sobre a dinâmica do mercado de trabalho e sobre as diversas possibilidades de formação e qualificação profissional (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2005, p. s/n).

O curioso na análise do parecer fornecido pela consultoria legislativa é que mesmo afirmando que o PL se trata de criar uma cultura de avaliação voltava para apontar aos educandos do sistema de ensino quais as suas aptidões para o mercado de trabalho, a fundamentação utilizada no relatório não corresponde em nada a este objetivo. Na análise, a consultoria legislativa, tentando evidenciar a incapacidade dos alunos na escolha de uma profissão consciente, aponta a regulamentação posta nos art. 27, III e 35, II, da LDB/1996, que versam sobre os conteúdos curriculares da educação básica e sua relação para o preparo para o mundo do trabalho e a cidadania. Veja, os artigos supracitados não possuem nenhuma relação com o que se busca com os testes vocacionais, afinal, os mesmos tratam das possibilidades dos estudantes continuarem se aperfeiçoando posteriormente nos estudos.

Em meio a essa desarticulação aparente entre o objeto do projeto e a fundamentação da consultoria, o processo segue para análise da CCJ e CEC que, utilizando os mesmos argumentos da consultoria, aprova o Substitutivo ao PL sem nenhuma ressalva. Em Plenário, o texto final é aprovado em segundo turno, no dia 08 de novembro de 2006, seguindo para o Executivo que o sanciona e publica, após 34 dias, na Lei 8.533/2006.

O PL n. 150/2005 de autoria do deputado Manoel Ribeiro/PTB, diferencia-se da análise dos demais em dois pontos. Primeiro, pelo ângulo do direito à educação é possível afirmar que seu conteúdo não apresenta nenhuma relevância e enriquecimento para a área. Segundo, o seu processo legislativo é nebuloso, tendo em vista o veto total apostado pelo Executivo, com manutenção da ALEMA, mas aprovação do seu conteúdo na legislatura seguinte.

Entenda, o texto do projeto estabelecia como obrigatórios as escolas das redes pública e privada do estado do Maranhão o hasteamento da bandeira estadual e a entoação do hino oficial maranhense, antes do início das aulas. Apresentado no dia 21 de setembro de 2005, o PL é aprovado na ALEMA, mas vetado totalmente pelo Executivo, pois, no seu entendimento, não compactuava com “a liberdade pedagógica, contemplada no artigo 206, II, da Constituição Federal” (ALEMA, 2005, p. s/n).

O deputado Carlos Braide/PDT, relator e presidente da CCJ, copiando integralmente o parecer dado pela consultoria legislativa, vota pela manutenção do veto, argumentando que a quantia de dias estabelecida no projeto era ilegal, pois segundo a Lei federal n. 5.700/1971, a

obrigatoriedade de realizar o hasteamento solene da Bandeira Nacional, acompanhado pela execução do Hino Nacional, deve ser uma vez por semana e não todos os dias antes das aulas.

Sem indicações do processo de desarquivamento na legislatura seguinte, o PL aparece aprovado pelo presidente da ALEMA – com base no §6º do artigo 47 da CE/MA – na Lei n. 296/2007, contudo, inexistente o seu conteúdo tanto no Diário Oficial do dia 21 de agosto de 2007 (data da publicação apontada no corpo da Lei), quanto no Portal da Legislação da ALEMA. A falta de publicidade da totalidade do processo decisório tornou impossível a compreensão desse resultado final.

Já o PL n. 271/2011 foi o único que adentrou a agenda da ALEMA, de todo o período analisado, versando sobre carreira docente. De autoria da deputada Vianey Bringel/PMDB, o projeto instituiu, no âmbito do Estado, a “Semana de Valorização do Educador”, visando dedicar um período do ano à capacitação e melhoria das condições intelectuais e pessoais dos professores. Segundo a parlamentar “a valorização do profissional de educação deve ser encarada como uma das prioridades maiores dos poderes constituídos, no qual observamos a necessidade de uma melhor atenção junto aos nossos professores” (ALEMA, 2011, p. s/n).

Apresentado com uma estrutura simples sob regime de tramitação ordinária, o projeto não detalha do que se trata especificamente a referida semana, estando ausentes que atividades fariam parte dessa capacitação e de que forma poderiam ser desenvolvidas. A única especificação é posta no artigo 2º, que define: “durante a Semana Estadual de Valorização do Educador, a Secretaria Estadual de Educação, os Sindicatos dos professores, as Associações de Pais e Mestres, os Conselhos Escolares, em conjunto com as unidades educacionais, poderão promover atividades de capacitação” (ALEMA, 2011, p. s/n), período que a sociedade não poderá se furtar de homenagear tais profissionais. Estes, que nas palavras da autora, “são responsáveis pela construção de um futuro melhor para nosso país”.

O PL não recebe nenhuma emenda durante o processo legislativo, com apenas a CCJ, dentre as comissões, analisando o teor da matéria. Ademais, no voto do relator, deputado Carlinhos Florêncio/PHS, observa-se apenas uma análise geral do texto que, aplicado a qualquer temática, resume-se a considerar sobre a exigência da observância as regras constitucionais e legais como requisito essencial no processo de produção legiferante. De modo evidente, os demais membros da CCJ (deputados Alberto Milhomem, Eduardo Braide, Rogério Cafeteira, Rubens Junior, Manoel Ribeiro e Antônio Pereira) acolhem o voto do relator e submetem o PL à apreciação do Plenário que, cumprindo um processo de votação simbólica, também o aprovam. No dia 10 de fevereiro de 2012, a Mesa Diretora encaminha a proposição ao Poder Executivo que o publica, sem vetos, na Lei n. 9.565.

O PL n. 224/2015 foi, dentre os presentes na agenda sobre organização da educação, o mais moroso, aprovado em regime de tramitação ordinário no período de 1029 dias. Recebendo parecer final na CCJ somente dois anos após sua submissão, o projeto possui natureza diversa dos demais submetidos para a educação, não sendo apreciado pela CEC, mas pela Comissão de Saúde.

A proposta da deputada Nina Melo/MDB era autorizar o acesso de profissionais de saúde (terapeuta ocupacional, fisioterapeuta, fonoaudiólogo e psicólogo) nas dependências das escolas públicas e privadas para acompanhar os alunos que necessitassem de tratamento devido à deficiência e/ou mobilidade reduzida, transtornos globais do desenvolvimento ou com altas habilidades e superdotação. Para a autora, a inclusão já era uma realidade, contudo, devido à falta de legislação regulamentando tal direito, há uma lacuna na oferta, flexibilizando a participação desses profissionais em garantir um tratamento igualitário efetivo nas escolas. Assim, não sendo obrigatório tal contratação, devido às atividades não estarem ligadas à área pedagógica,

[...] muitas escolas proíbem a presença de tais profissionais nas dependências escolares, alegando que cada escola possui seu projeto político pedagógico, seu currículo, material e corpo docente voltados ao cumprimento de seu objetivo, traçado pela Filosofia da Instituição. Criando assim uma situação dicotômica, deixando um vazio enorme entre o lugar para aprender e aqueles que deveriam estar aprendendo. Portanto, é muito importante garantir a possibilidade desses profissionais terem acesso às instituições de ensino, [...] não pode ficar ao livre arbítrio da escola. O estado precisa fazer essa regulamentação, ainda que fique resguardada a escola à possibilidade de mediar e controlar, mas jamais impedir tal acesso (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n).

Pela natureza do tema, esperava-se um maior envolvimento dos parlamentares ligados à educação ou que integrassem a CEC no debate e coordenação do processo decisório. Em realidade, sem acesso ao parecer da consultoria legislativa – se é que a mesma avaliou a matéria –, vê-se que o relator da CCJ, deputado Rogério Cafeteira/PSC, elabora um relatório sem ter nenhum conhecimento técnico sobre o assunto, utilizando a todo instante a expressão “portadores de deficiência física” para se referir aos estudantes que possuem alguma deficiência. Ademais, defendendo que o PL se insere “no contexto das normas inerentes à defesa dos *portadores de deficiência*” e que a “*integração das pessoas portadoras de deficiência*” é também a promoção da dignidade humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e princípio matriz de todos os direitos fundamentais”, alega que cabe a União apenas a edição de normas gerais, sendo os Estados os responsáveis em garantir as especificidades do objeto tratado. Contudo, não cita qualquer norma federal, de caráter geral,

que regulamenta a matéria, fazendo crer que o atual projeto inova no campo jurídico, devendo assim, segundo o relator, “prevaler em detrimento de outras normas, haja vista o princípio da máxima aplicabilidade dos direitos fundamentais” revelado pela alta relevância que o tema possui no contexto social do estado do Maranhão, não cabendo assim nenhuma restrição para a sua aprovação (ALEMA, 2015, p. s/n, grifos adicionados).

A única ressalva é quanto ao artigo 7º, pois estabelece que “em caso de descumprimento desta Lei, o gestor escolar, ou autoridade competente, será punido com multa de 03 (três) a 20 (vinte) salários mínimos pelo Poder Executivo, através da Secretaria de Educação”. Para o relator sucede-se dois agravantes nele: primeiro, estabelecer punição ao servidor fere normas constitucionais, pois trata-se de competência do Poder Executivo. E, no caso do empregado, a competência é da União. Segundo, o salário mínimo não pode ser usado como indexador no pagamento de multa, devido à proibição disposta no artigo 7º, IV, da CF. Além do que, “quem deverá ser multado é a pessoa jurídica que o empregado ou servidor público representa, pois quando age no exercício de sua atividade está representado a pessoa para qual trabalha” (ALEMA, 2015, p. s/n). Frente a isso, o relator propõe no fim do relatório uma emenda substitutiva que altera todo o artigo 7º, e seus respectivos parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

Art. 7º O descumprimento desta Lei acarretará à escola pública ou privada:

I – Advertência, com notificação dos responsáveis para a regularização no prazo máximo e improrrogável de 30(trinta) dias;

II – Não havendo a regularização no prazo de 30 (trinta)dias será aplicado multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

§ 1º - No caso de reincidência, a multa do inciso II será aplicada em dobro.

§ 2º - O valor da multa deverá ser atualizado pelo índice correção oficial do Estado.

Art. 8º A fiscalização e a aplicação do disposto nesta Lei serão realizadas pelos órgãos competentes para tal fim.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art.10 Esta Lei entra em vigor em 30 (trinta) dias da data de sua publicação.

Aprovado por unanimidade pelos demais ocupantes da CCJ (deputados Marco Aurélio, Rafael Leitoa, Antônio Pereira e Ricardo Rios), o Substitutivo ao PL original segue para a Comissão em Saúde, onde o relator, deputado Rigo Teles (PV), opina também favoravelmente por sua aprovação. Contudo, de modo diverso ao relatório da CCJ, aqui faz-se a análise legal da matéria, citando-se a CF e a Lei n. 13.146/2015, que trata do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Isto é, além da não utilização do termo “portador de deficiência”, o parecer baseia-se em legislação já existente, não se referindo ao PL como de caráter geral para o Estado, mas

apenas que visa “assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais” já impostas em legislação federal (ALEMA, 2015, p. s/n).

A materialidade do texto do PL, isto é, o aspecto executivo da matéria, encontra-se, de acordo com o relator, no objetivo da proposição. A Lei Federal n. 13.146/2015 considera que pessoa com deficiência é “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, a qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015). A iniciativa da deputada Nina Melo/MDB busca garantir medidas de inclusão do aluno deficiente, observando que pela Lei Federal é direito do aluno – que precisa ser acompanhado na escola por profissional da saúde para garantir a sua evolução. Finalizando o relatório, há também a submissão de emenda, contudo agora supressiva, objetivando retirar o artigo 3º do PL que estipulou prazo de 3 (três) meses para o atendimento do aluno na escola. Segundo o deputado Rigo Teles (PV), “o prazo fixado pelo legislador pode não atender à necessidade do tratamento/atendimento, sendo mais prudente deixar que o profissional da saúde marque a data para acompanhar o aluno.” A supressão não é acolhida na redação final da CCJ, que sendo posta na ordem do dia quase três anos após sua submissão, aprova o PL no final da 18ª legislatura, no dia 09 de julho de 2018. Já o Poder Executivo aprova o texto em nove dias, publicando na Lei 10.912, no dia 18 de julho do mesmo ano.

6.4 Indicações finais: a agenda sobre organização da educação como resultado do despreparo e desinteresse parlamentar

O fluxo propositivo dos projetos agrupados na categoria organização da educação também está restrito à discricionariedade presente em normas infraconstitucionais, pelo qual deputados e governadores as interpretam em face dos seus valores e interesses pessoais. Contudo, diferentemente dos projetos sobre currículo escolar, e até mesmo os voltados para a educação superior, que sofrem um constrangimento claro do quadro federativo e institucional, as políticas sobre organização da educação revelam, em grande medida, um desinteresse dos deputados no aproveitamento de seus próprios projetos, como também na interlocução com a agenda do Executivo, expressando a renúncia da ALEMA em exercer o seu papel no processo de formulação dessas políticas.

A primeira indicação se dá, sobretudo, pela alta taxa de rejeição dessas proposições: do total das 90 apresentadas, apenas 19 obtêm sucesso no âmbito do processo legislativo,

sinalizando para a inexistência de qualquer esforço legislativo dos seus propositores em gastarem capital político na aprovação dessas matérias.

De outro modo, as políticas que adentram a agenda legislativa expressam a falta de capacidade técnica dos deputados, percebida por meio da ausência de maiores debates em suas principais instâncias de poder, bem como da ineficiência na apresentação de sugestões no processo de aprimoramento dos respectivos conteúdos.

Nesse ponto, cita-se, por exemplo, os projetos que versam sobre a reserva de vagas, prioridade de matrícula ou mesmo os voltados para combater qualquer tipo de discriminação a alunos que possuem algum tipo de deficiência. Nestes projetos, recorrentemente, os deputados e também consultores técnicos legislativos utilizam o termo “portadores de deficiência” ou “portadores de necessidades especiais” para se referir a esses alunos, mesmo a expressão “portador” estando em desuso há um certo tempo.

Introduzir testes vocacionais e entoar o hino estadual com hasteamento da bandeira também são exemplos que expressam o despreparo dos parlamentares na discussão e deliberação dos temas relacionados à política educacional. Ou mesmo os projetos que visam a divulgação e leitura, prioritária, de obras literárias de autores maranhenses, não havendo, definitivamente, conteúdo passível que possa se constituir como políticas estaduais direcionadas a todo o estado do Maranhão diante da grande desigualdade e diversidade presentes.

De outro modo, como mencionado, a ALEMA possui diversos canais de participação que permitem aos seus integrantes discutirem, deliberarem e até consultarem segmentos da sociedade para aprimorar pontos de diversas políticas. Todavia, pela Tabela 28, demonstra-se que o PEE do Maranhão não se trata de um caso isolado, mas de uma prática institucionalizada no interior do parlamento maranhense. A inércia dos parlamentares defronte as políticas ditas “não tributárias e orçamentárias” reforçam as consequências que o quadro de governismo e situacionismo possui sobre o resultado das políticas públicas de educação iniciados por ocupantes do parlamento maranhense.

Tabela 28 – Proposições sobre organização da educação do Poder Executivo TNJ na ALEMA – 15ª a 18ª legislaturas

LEGISLATURA / CLASSES TEMÁTICAS	E.P.*		C.P.**		TOTAL
	Não	Sim	Não	Sim	
15ª Legislatura					5
Cria o conselho de educação escolar indigenista	X		X		1
Cria vagas para o cargo de professor	X		X		2
Dispõe sobre a composição, estrutura e funcionamento do CEE			X	X	1
Dispõe sobre o sistema estadual de desenvolvimento científico e tecnológico.			X	X	1
16ª Legislatura					4
Cria o programa de centros experimentais de ensino médio	X		X		1
Cria vagas para os cargos de supervisor e professor	X		X		2
Dispõe sobre a criação do conselho de acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização do Fundeb.	X		X		1
17ª Legislatura					7
Acresce dispositivo à lei n. 286/2006	X		X		1
Aprova o PEE do Maranhão	X		X		1
Cria o programa integrado de educação profissional	X		X		1
Cria vagas para o cargo de professor	X		X		1
Dá nova redação ao art. 3 da lei no 8.606	X		X		1
Dispõe sobre a criação do subgrupo de apoio da educação básica.	X		X		1
Dispõe sobre o direito de matrícula em estabelecimentos de ensino			X	X	1
18ª Legislatura					7
Altera a lei n. 10.255/2015, que cria vagas para professor	X		X		1
Aprova o Plano Estadual de Educação Ambiental	X		X		1
Cria o programa de educação integral	X		X		1
Cria o sistema estadual de bibliotecas públicas	X		X		1
Dispõe sobre a normalização, estrutura e funcionamento dos colégios militares	X		X		1
Dispõe sobre a normalização, estrutura e o funcionamento do colégio militar Tiradentes unidade Caxias	X		X		1
Dispõe sobre a reorganização do IEMA			X	X	1
Total Geral	19	4	23	0	23

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: E.P. – Emendas Parlamentares; C.P. – Consulta Pública.

Entende-se que, embora os deputados estejam limitados constitucionalmente a legislar sobre diversos temas de educação, aqui haveria uma maior possibilidade de participação dos mesmos na agenda dos Governadores, por não se tratar de temas orçamentários, e sim, da organização da educação no Estado, podendo definir diretrizes, planos e programas que atendam às especificidades do Maranhão. Contudo, dos 23 projetos iniciados pelo Executivo na ALEMA no período em análise, apenas 4 sofreram algum tipo de emendamento ou maior discussão em seu processo (Tabela 28).

Destaca-se que, no caso das políticas curriculares, não haveria oportunidade de os parlamentares complementarem a agenda do Poder Executivo, uma vez que este não submeteu, em todo o período, nenhum projeto direcionado para o tema. Assim, o resultado da respectiva agenda reporta, sobretudo, ao quadro limitado e restrito com que se configura a coordenação das políticas educacionais, considerando o modelo federativo brasileiro adotado pós a constituinte de 1988. Já para as políticas sobre organização da educação visualiza-se as fragilidades institucionais da ALEMA *vis-à-vis* a força do Poder Executivo de participar, direta ou indiretamente, na definição dessa agenda.

Verificou-se que a regra é a manutenção da vontade do Poder Executivo, independentemente da relação político-partidária presente. O processo de admissibilidade formal e material promovido no interior da ALEMA só tem validade se o Executivo entender que os critérios adotados no corpo do texto estão de acordo com as suas possibilidades. Por isso que, em muitos projetos, há apenas o exame material ou formal como estratégia de convencimento e menor chance de polarização. E quando se tem um maior dispêndio de recurso no processo decisório, a tendência é limitar-se o texto da proposição por meio de emendas que, embora apresente inconsistência com o seu objetivo inicial, exclui-se grande parte de seus artigos para ser mais facilmente aceito na fase executiva.

Precisamente, o cenário evidencia a interferência dos Governadores na agenda do Poder Legislativo, na qual prevalecem os interesses daquele sobre o processo de formulação das políticas públicas de educação. Com a configuração dos partidos no interior da ALEMA objetivando sempre favorecer disciplina partidária para os interesses do Executivo, votam-se as matérias a partir das sinalizações do mesmo, o que provoca, sem perplexidade, entendimento e resultados diferentes para muitos projetos equivalentes.

Há casos que fogem à regra quanto aos conflitos endógenos presentes no interior da ALEMA, mas que, contudo, aportam o juízo de conveniência do Executivo sobre a promulgação do projeto. Por exemplo, o PL n. 067/2010, que deu origem à Lei n. 9.279/2010, para a implementação da política e do sistema estadual de educação ambiental.

Figurando entre os assuntos mais complexos, e quiçá como a política mais relevante de todo o período analisado, gerou maiores debates no processo decisório, contando até mesmo com rejeição na CCJ, o que fez com que o proponente levasse a matéria para a votação em Plenário e por vontade da maioria enviasse o projeto para sanção ou veto do Governador. Com certos custos políticos e promovendo a participação de outras arenas deliberativas no processo legislativo, valorizaram-se determinados recursos processuais em detrimento de outros, o que gerou novos resultados a partir da mesma estrutura institucional.

O fato é que, embora a matéria tenha logrado sucesso no âmbito da fase de deliberação parlamentar, não significaria obter também sucesso na fase executiva. Neste caso, o projeto contou com a inércia da Governadora Roseana Sarney/MDB para adentrar o campo jurídico. As evidências apontadas por meio de outros projetos permitem afirmar que a presença dessa proposição na agenda da ALEMA é resultado, sobretudo, da validação do chefe do Poder Executivo.

Pode-se concluir, em última análise, que a tramitação desses projetos revela a grande diferença de tratamento legislativo que recebem os projetos originados no próprio legislativo. A ALEMA, de modo geral, não parece ter direito a tratar sobre temas mais complexos, estando sempre sujeita ao caráter de generalidade que se interpreta as atribuições destinadas aos Poderes do estado do Maranhão. Isso faz com que o intérprete defina, a depender do momento, a quem cabe garantir e assegurar tal direito.

Sem contar que, na arena legislativa, há uma forte tendência dos pareceres em centralizarem as atribuições da educação sobre a SEEd. Pela falta de consenso contingente presente em grande parte do processo, muitos projetos sequer saem da CCJ. Assim, embora em muitos casos a matéria tenha possibilidade formal e material de adentrar o arcabouço normativo, os deputados, em regra, não questionam o resultado, para não gastar recursos políticos. O efeito é uma agenda desinteressada e dependente da atuação do Executivo, limitando-se a formular políticas inconsistentes e pontuais, refletindo o despreparo dos parlamentares para o processo de formulação dessas políticas.

7 A (IN)CAPACIDADE LEGISLATIVA DA ALEMA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Parece suficientemente claro, para todo o educador comprometido e consciente de seu papel, que os problemas da educação brasileira são muito menos técnicos-pedagógicos e muito mais políticos. Isto porque, se forem analisados, com cuidado, verificar-se-á que muitos dos primeiros decorrem de políticas sociais desastrosas, que se refletem no âmbito escolar.

Regina Gracindo

7.1 Apresentação

Neste capítulo, dar-se-á prosseguimento a análise qualitativa dos projetos que adentraram a agenda em educação da ALEMA, especificamente, os que integram as categorias currículo escolar, financiamento da educação, infraestrutura e educação superior, totalizando 25 proposições. Para tanto, levar-se-á em consideração os mesmos indicadores apontados no Capítulo 6, tendo em vista o modelo de análise adotado para esta tese.

Não obstante, a estruturação da discussão se deu de modo diferente, dividindo-se o Capítulo em seções a partir das temáticas previamente identificadas, com os projetos sobre financiamento da educação e infraestrutura sendo analisados conjuntamente em face às similaridades existentes nos seus objetivos.

De modo geral, os projetos reunidos neste Capítulo são analisados a partir de um mesmo prisma, com vista aos conflitos endógenos e exógenos presentes no processo decisório da ALEMA e, sobretudo, o cenário de impossibilidades consagrado pelo contexto federativo no processo de repartição das competências entre os Estados-membros.

Enquanto os projetos sobre currículo escolar expressam o limitado campo e a progressiva perda de objeto legislativo existente pelos deputados maranhenses, as políticas de educação superior confirmam o desaparecimento dessa arena deliberativa como objeto possível de ser iniciado por integrantes do Legislativo estadual. Sem falar dos projetos sobre financiamento e infraestrutura que já nascem inconstitucionais devido à limitação constitucional imposta às políticas com esse escopo, por só serem passíveis de apresentação por ocupantes do Poder Executivo.

Em síntese, os temas aqui discutidos se encontram em uma arena imprevisível e de dependência político-institucional, o que resulta no esvaziamento dessa agenda educacional.

7.2 As políticas curriculares e o espaço pouco promissor de atuação parlamentar

7.2.1 O contexto e conteúdo

O currículo escolar é o segundo tema com o maior número de matérias que logram sucesso no processo decisório do parlamento maranhense. Ao todo são 16 projetos, submetidos por 9 parlamentares de 8 partidos diferentes (PFL, PSC, PPS, PT, PP, PMN, MDB e PDT), propondo a introdução, modificação ou mesmo inovação de conteúdos – obrigatórios e facultativos – para o ensino dos estudantes da educação básica. Pelo Quadro 17, pode-se perceber a variedade dessas proposições.

Acrescenta-se que a inserção desses projetos nessa categoria leva em consideração não apenas as propostas que visam a introdução de novas disciplinas, selecionadas e organizadas metodologicamente para o currículo, mas, sobretudo, as intenções dos deputados no oferecimento de conteúdos que podem afetar o cotidiano e a rotina da vida escolar na composição do seu conhecimento¹²².

Por isso, as unidades temáticas reveladas no Quadro 17, apontam para conteúdos que perpassam temas diversos, como: educação ambiental, filosofia e sociologia, cidadania e direitos fundamentais, ensino religioso, conhecimento sobre o estado do Maranhão, segurança no trânsito, estatuto do idoso, estudos sobre a constituição federal e estadual do Maranhão, palestras sobre drogas, *bullying*, tabagismo, sustentabilidade, aprimoramento do raciocínio lógico por meio do jogo de xadrez.

¹²² Conhecimento escolar é aqui entendido “[...] como o conjunto de conhecimentos que a escola seleciona e transforma, no sentido de torná-los passíveis de serem ensinados, ao mesmo tempo em que servem de elementos para a formação ética, estética e política do aluno. [...] Também se diz que os conhecimentos produzidos nos diversos componentes curriculares, para adentrarem a escola são recontextualizados de acordo com a lógica que preside as instituições escolares. Uma vez que as escolas são instituições destinadas à formação das crianças, jovens e adultos, os conhecimentos escolares dos diferentes componentes, além do processo de dedetização que sofrem, passam a trazer embutido um sentido moral e político. [...] O acesso ao conhecimento escolar tem, portanto, dupla função: desenvolver habilidades intelectuais e criar atitudes e comportamentos necessários para a vida em sociedade” (BRASIL, 2013, p. 112).

Quadro 17 – Unidades temáticas das proposições sobre currículo escolar TNJ – 15ª a 18ª legislaturas

LEG.	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINATÁRIOS	JUSTIFICATIVAS	VÍNCULO NF
15ª	<i>Disciplina educação ambiental</i>	Educação básica	Compreensão integrada do ambiente, consciência crítica e estímulo à cooperação e solidariedade.	Lei 9.795/99 DCNs/PCNs
	<i>Disciplinas filosofia e sociologia</i>	Ensino fundamental	Conhecimentos necessários ao exercício da cidadania.	P. CNE 15/98 Res. CNE 3/98
	<i>Disciplina iniciação ao conhecimento do Estado</i>	Ensino médio - público e privado	Formação da cidadania e inspiração, no futuro cidadão, do sentimento de participação popular.	-
	<i>Disciplina cidadania e direitos fundamentais</i>	Ensino fundamental	Estudar o ECA, CTB, Estatuto do Idoso, minorias étnicas, direitos e deveres individuais.	DCNs/PCNs
	<i>Disciplina ensino religioso</i>	Educação básica	Cumprir a Lei Federal 9.475/97 – assegurar o respeito à diversidade cultural religiosa.	Lei 9.475/97 Lei 9394/96 DCNs
	<i>Palestras de combate às drogas.</i>	Educação básica	Alertar os estudantes quanto ao tráfico de entorpecentes e suas consequências.	DCNs
16ª	<i>Programa estadual do jogo de xadrez.</i>	SEE	Aprimorar o raciocínio lógico, a tomada de decisão e as atitudes de liderança.	-
	Inclusão de conteúdo relativo à <i>educação ambiental.</i>	Ensino fundamental e médio	Inserir o aluno em um processo participativo, que assuma o papel de elemento central do processo de ensino/aprendizagem.	Lei 9.795/99 DCNs/PCNs
	Conscientização, prevenção e enfrentamento ao <i>bullying</i>	Ensino público e privado	Desenvolvimento de atividades promotoras da cultura de paz, como mecanismos preventivos.	Lei 8.069/90
	<i>Constituição federal e constituição estadual</i>	SEE	Conscientizar sobre a importância dessas legislações, para a garantia dos direitos e deveres.	-
17ª	Programa de educação e <i>segurança alimentar</i>	Ensino médio	Conscientizar a população sobre a importância de uma alimentação sadia e econômica.	Lei 11.947/09 DCNs/PCNs
	Semana de estudos sobre o <i>estatuto do idoso</i>	Educação Básica	Conscientizar a população jovem sobre a importância da inclusão social dos idosos.	Lei 10.741/03 Lei 11.443/06 DCNs
	Semana de conscientização do combate ao <i>bullying</i>	Ensino público e privado.	Conscientização no combate ao <i>bullying</i> para atingir o máximo possível de seu público-alvo.	Lei 8.069/90
18ª	Programa de educação para a <i>segurança no trânsito</i>	Ensino médio	Criação de uma cultura de civilização, respeito ao próximo e segurança no trânsito.	Res. Contran 420/69 DCNs
	Dia estadual sem <i>tagabismo nas escolas.</i>	Educação básica	Provocar ações contra o uso de tabaco.	DCNs

LEG.	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINATÁRIOS	JUSTIFICATIVAS	VÍNCULO NF
	Criação e implantação do programa <i>escola sustentável</i> .	Educação básica	Possibilitar às escolas refletirem sobre os aspectos ambientais presentes em seu cotidiano.	Lei 9.795/99 DCNs/PCNs

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: LEG. – Legislativa; NF – Norma Federal

Claro que, pela enorme desigualdade que existe entre as escolas urbanas e as escolas do campo no estado do Maranhão, se torna difícil imaginar a inserção de alguns desses conteúdos e o processo educativo¹²³ dos seus alunos. Ainda mais por saber que a LDB, nos artigos 26 e 28, propõe não mais a adaptação de modelos didáticos das escolas urbanas às do campo, mas a adequação das propostas pedagógicas às especificidades do campo, considerando a produção cultural e material, a relação com a natureza e o processo de aprendizado desses sujeitos sociais. Assim, a ausência de leis voltadas para a regulamentação do currículo nas áreas rurais aponta para uma possível inação dos parlamentares. Ademais, onde estão as políticas voltadas para o desenvolvimento de currículos e programas específicos da educação escolar nas comunidades indígenas? Aqui, a não-política mostra-se também como política, pois além de não cumprir o que está posto na LDB/1996, deixa no esquecimento as metas 1, 2 e 8 dispostas no PEE/MA para toda a educação básica.

De outro modo, observando as justificativas adotadas pelos deputados em cada proposição (Quadro 17), pode-se argumentar, em sentido semelhante a Oliveira (2009) sobre a análise das proposições em educação submetidas pelos deputados na Câmara dos Deputados, no período de 1995-2007:

a escola é percebida como a instituição capaz de promover a redenção de uma sociedade em crise. O meio sugerido para isso é a criação de disciplinas que, em alguns casos, voltam-se fundamentalmente para um conteúdo moral, buscando a formação de valores que, na avaliação dos autores dessas proposições, encontrar-se-iam ausentes na sociedade (OLIVEIRA, 2009, p. 548).

Todavia, em se tratando da esfera estadual, há um sentido mais legal, que institucional, sobre o porquê os deputados estaduais submetem e aprovam – diferente dos Deputados federais (OLIVEIRA, 2009) que as rejeitaram – tantos projetos dessa natureza. Isto é, a agenda em

¹²³ Entenda-se processo educativo aqui como “[...] o desenvolvimento da dupla função ensino-aprendizagem que possui um conjunto de fatores internos à escola que, por sua diversidade, vão desde a forma de organização de seu currículo escolar, passando pela abrangência do atendimento que ela possa fazer; pelo oferecimento de diversas atividades que suplementem necessidades específicas dos alunos, até a delimitação de conteúdos, metodologias e materiais que devem compor um currículo democrático” (GRACINDO, 1994, p. 230).

educação das políticas sobre currículo na ALEMA são resultado da organização do nosso sistema federativo brasileiro, no qual, no campo das competências legais, as Assembleias Legislativas ocupam um espaço pouco promissor *vis-à-vis* a concentração de atividades em favor da União, que disciplina os currículos por meio de Diretrizes e Parâmetros, como também aponta os possíveis conteúdos que deverão ser abordados pelos Estados na sua parte diversificada, como ficou constatado no segundo capítulo desta tese.

Ademais, as diretrizes e estratégias para superação dos baixos indicadores educacionais, referendadas no PEE, a partir de 2014, fortaleceram a formulação de políticas com tais conteúdos, que, buscando efetivar a parte diversificada do currículo, apontam no Plano como importante:

- Estratégia 2.18 - Inserir no currículo do ensino fundamental conteúdos que tratem dos direitos das crianças e dos adolescentes;
- Estratégia 3.1 - Implantar as Diretrizes Curriculares Estaduais com vistas ao fortalecimento das práticas pedagógicas curriculares em prol do desenvolvimento de currículos escolares que organizem de maneira flexibilizada e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte;
- Estratégia 3.4 - Fortalecer as parcerias com instituições acadêmicas, esportivas e culturais para gestão intersetorial na oferta de um currículo ampliado;
- Estratégia 6.1 - Garantir a oferta de Educação Integral, mediante a adoção de currículos, pedagogias, didáticas e metodologias propiciadoras de uma educação unitária efetivamente formadora para a cidadania, com conteúdo e práticas que respondam às exigências do momento histórico e das demandas do futuro;
- Estratégia 7.17 - Estimular projetos de intervenção nas unidades escolares, na dimensão da gestão, do currículo e do espaço físico para a promoção da sustentabilidade socioambiental.

Tal enfoque parece contribuir para justificar a variedades de conteúdos garantidos na agenda do Legislativo estadual maranhense. Porém, no período analisado, a inserção de disciplinas, como proposta metodologicamente organizada para o currículo, ocorre predominantemente durante a 15ª legislatura. Nas demais legislaturas, observa-se mais conteúdos ligados aos aspectos sociais, com propostas que adentrem o cotidiano da escola na busca de formar um processo de conscientização de massas, para garantia do enfrentamento ao

bullying, segurança no trânsito, ambiente saudável, segurança alimentar e prevenção e combate às drogas. Destas, apenas três destinam-se diretamente ao ensino médio.

A análise do quadro legislativo da ALEMA revela não apenas o esvaziamento da sua agenda política para os conteúdos curriculares, mas, sobretudo, a pouca relevância que essas proposições possuem na promoção de uma educação de qualidade para o estado. De modo preciso, os conteúdos sinalizam uma tentativa dos deputados em lograr equilíbrio entre diretrizes e parâmetros curriculares nacionais obrigatórios e o alcance de conteúdos que integrem a realidade pedagógica das escolas. Assim, o papel da ALEMA em estabelecer leis para o currículo se situa no âmago da tensão entre a atuação mais centralizadora ou mais descentralizadora do Estado federativo brasileiro.

7.2.2 O fluxo propositivo da agenda

Em referência à tramitação desses projetos, o Quadro 18 descreve os principais pontos de fluxo do processo legislativo. Dentre os 16 projetos aprovados, no período de 2003 a 2018, cinco apresentam particularidades: quatro vetados total ou parcial pelo Poder Executivo e um promulgado apenas na legislatura seguinte (resultado de arquivamento em virtude do fim da 15ª legislatura).

Quadro 18 – Tramitação das proposições sobre currículo escolar TNJ na ALEMA, de 2003 a 2018

AUTOR / PARTIDO	N. PROJETO	NJ	TIPO	TEMPO DIAS	RT	EMENDA	EFEITOS
Cesar Pires/PFL	189/03	8.150/04	PL	357	-	Sim	Veto parcial
	318/03	8.073/04	PL	64	Urgência	Sim	-
	022/04	8.197/04	PL	280	-	Sim	Veto parcial/ Voto vencido
João Evangelista/ PFL	030/06	305/07	PL	600	Ordinário	Não	Desarquivado/ Sanção por Silêncio
	031/06	8.534/06	PL	266	Urgência	Sim	-
Pavão filho/PPS- PDT	314/03	8.078/04	PL	100	Ordinário	Não	-
	001/09	9.164/10	PL	603	-	Não	Voto vencido/ Veto total Inv.
	144/09	9.166/10	PL	251	Urgência	Não	Voto vencido/ Veto total Inv.
Eliziane Gama/PPS	179/10	9.297/10	PL	98	-	Não	-

AUTOR / PARTIDO	N. PROJETO	NJ	TIPO	TEMPO DIAS	RT	EMENDA	EFEITOS
Francisca Primo/PT-PCdoB	055/14	10.110/14	PL	105	Ordinário	Não	-
	048/14	10.109/14	PL	112	-	Não	-
	014/17	10.952/18	PL	630	Urgência	Não	-
Hélio Soares/PP	307/13	10.198/15	PL	393	-	Não	-
Eduardo Braide/PMN	044/15	10.270/15	PL	84	-	Sim	-
Nina Melo/MDB	285/17	10.909/18	PL	266	Ordinário	Sim	-
Valéria Macedo/PDT	191/15	10.407/15	PL	127	Ordinário	Não	-

Fonte: elaborado pelo autor com base em Oliveira (2009).

Com todas as proposições submetidas por meio de Projeto de Lei (PL), o tempo de aprovação variou entre 64 a 630 dias. Os PLs de n. 318/2003 (Cesar Pires/PFL), 044/2015 (Eduardo Braide/PMN) e 179/2010 (Eliziane Gama/PPS) registram os menores tempos. E o PL n. 014/2017, de autoria da deputada Francisca Primo/PCdoB, o maior. De modo geral, pode-se dizer que tais projetos tiveram uma tramitação relativamente rápida, pois foram aprovados em menos de 2 anos, com apenas um projeto registrando arquivamento em virtude do fim de legislatura.

De outro modo, aponta-se que o regime de tramitação não demonstra se o projeto foi mais célere ou não. Isto é, a proposição ter iniciado com caráter de urgência não significou diminuição do tempo de trâmite. A exemplo dos PLs n. 031/2006, 144/2009 e 014/2017 que mesmo tramitando em regime de urgência, ultrapassam 200 dias no processo legislativo. Algo mais comum para os projetos em regime ordinário.

Em relação aos propositores, os deputados que registram o maior número de projetos, no período, são Cesar Pires/PFL, Pavão filho/PDT e Francisca Primo/PT, com três proposições cada um. Em seguida, tem-se o deputado João Evangelista, com dois projetos. E, os demais deputados com apenas um. A seguir, pretende-se analisar cada uma dessas proposições. Ressalta-se, contudo, que a análise não se dará levando em conta a legislatura, mas sim a relação existente entre os temas apresentados no período. Optou-se em abordar os PLs dessa forma, nesta categoria, devido à quantidade de proposições submetidas com escopo e objetivos semelhantes, o que levou a se localizar um processo decisório também semelhante, com emendas, pareceres da CCJ e vetos do Executivo interligados.

Os três projetos submetidos pelo Deputado César Pires/PFL tiveram seu conteúdo alterado por meio de emenda aditiva ou substitutiva, sendo que uma delas o Poder Executivo

declinou por meio de veto. O PL n. 189/2003 foi, dentre eles, o mais custoso na sua aprovação. Propunha tornar obrigatório o ensino das disciplinas “Filosofia e Sociologia” aos estudantes do ensino fundamental e médio, a partir do que estava posto na base nacional comum dos currículos do ensino médio (aprovada pelo CNE no parecer CEB/CNE n. 15º/1998) e no parecer n. 060/2002 do CEE do Maranhão (CNE/MA). Nas palavras do deputado:

O pensar interdisciplinar pressupõe a recuperação da totalidade do ato de conhecer, entretanto, só é possível construir um conhecimento interdisciplinar transversal e mesmo transdisciplinar apoiando-se em conhecimentos específicos. Ou seja, a generalidade não deve substituir a especificidade do todo orgânico (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2003, p. s/n, grifos adicionados).

Em relação a sua admissibilidade, o projeto foi apreciado e aprovado tanto pela CCJ quanto pela CEC, com pareceres semelhantes. Pela complexidade do assunto, e também necessidade de conhecer melhor a estrutura curricular a que se destinava a referida matéria, o relator da CCJ, deputado Socorro Waquim/PMDB, solicitou informações à Gerência de Estado de Desenvolvimento Humano sobre as disciplinas que já compunham o projeto pedagógico da rede estadual de ensino do Maranhão. Na época, o CEE/MA havia aprovado 11 disciplinas para o quadro curricular, organizando-o em duas partes: a base nacional comum, com 8 disciplinas obrigatórias, e uma parte diversificada, com 3. Filosofia e Sociologia eram trabalhadas na parte diversificada, de forma contextualizada e em caráter interdisciplinar, por meio da disciplina “Ética e Cidadania”.

Para aprovação do projeto, o deputado Alberto Franco/PSDB, relator da CEC, argumenta que a inserção da Filosofia e da Sociologia como disciplinas obrigatórias “aumenta o seu conteúdo e enriquece o conhecimento do alunado, fazendo com que o ensino público se torne mais próximo das questões sociais e da sociedade” (ALEMA, 2003). Sem dúvida, o ensino de tais disciplinas é necessário ao exercício da cidadania, contudo, não se pode perder de vista que a Filosofia e Sociologia possuem objeto próprio de pesquisa, com conteúdos específicos que devem ser trabalhados por professores habilitados. Assim, em se tratando de currículo, entende-se que elas não podem atuar num espaço restrito, dissolvendo-se em modalidades temáticas de outras disciplinas, tal como creditou o CEE/MA. Tal ponto parece expor a preocupação do propositor em garantir que tais disciplinas passem a ocupar o quadro curricular obrigatório de todo o ensino fundamental e médio.

No decorrer do processo, duas emendas modificativas foram submetidas propondo a especificação dos anos do ensino fundamental nos quais seria obrigatório o ensino das disciplinas. Uma oferecida pelo deputado Deusdete Sampaio/MDB, com parecer favorável da

CCJ por ser mais abrangente. E, a outra da deputada Cristina Archer/PSDB, sendo prejudicada por delimitar as disciplinas apenas ao ensino médio.

O projeto foi aprovado na ALEMA, com o acréscimo da emenda proposta pelo deputado Deusdete Sampaio, mas vetado parcialmente no Executivo pelos seguintes motivos:

a matéria veiculada no art. 2 do Projeto de Lei n. 189/2003, ora sob análise, está inserida dentre aquelas reservadas à iniciativa de lei privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme previsto no art. 43, V, da Constituição Estadual, de sorte que não se admitiria, através de iniciativas de membros do Poder Legislativo, a estipulação de atribuições a serem seguidas pela Administração Pública Estadual (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2003, p. s/n, grifos adicionados)

O artigo supracitado dispunha sobre a adoção de providências por parte da Gerência de Estado de Desenvolvimento Humano e o CEE/MA no efetivo cumprimento da respectiva Lei. Embora o artigo pareça constitucional, o veto foi mantido pelos deputados. Assim, acrescenta-se que, mesmo o deputado Cesar Pires – o proponente do projeto – ser filiado ao PFL (partido da base de apoio ao Governador), isso não foi impeditivo para não ter seu projeto parcialmente vetado ou este não ser rejeitado por seus pares.

Sem contar que – ao que parece – o artigo 2º não assiste razão ao veto do Governador, pois o mesmo não fere o princípio da reserva legal de iniciativa legislativa, mas procura dispor de modo programático que o Executivo Estadual tome as medidas que ele próprio entenda serem cabíveis para efetivar a respectiva Lei.

Fato semelhante ocorre com o PL n. 022/2004, também de autoria do deputado Cesar Pires/PFL, contudo, o mesmo veto é parcialmente rejeitado pelo relator, deputado Antônio Bacelar/PFL, que tem voto vencido pela maioria dos seus membros. O conteúdo da proposição dispõe sobre o Ensino Religioso nas escolas públicas de educação básica, em conformidade com o que está disposto na Lei Federal n. 9.475/1997 e na LDB/1996. Dessa forma, o artigo 1 reproduz – ainda que de forma bastante livre – o que está posto no artigo 33 da LDB, ao especificar que

o ensino religioso de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas e particulares de educação básica, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedada quaisquer formas de proselitismo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2004, p. s/n)

O texto do projeto trouxe diversos pontos polêmicos, provocando alguns debates técnicos entre os membros da CCJ. O resultado é a proposição de uma emenda substitutiva que

altera substancialmente o seu conteúdo, gerando um substitutivo ao PL original. Dentre os principais pontos, cita-se:

- a) Os destinatários da ação política: substituiu-se “as escolas públicas e particulares de educação básica” por “*as séries iniciais das escolas públicas de ensino fundamental*”;
- b) *A habilitação dos professores* que poderão lecionar a disciplina;
- c) *As medidas que o Poder Executivo tomará* para habilitar os docentes;
- d) *O prazo de 7 anos para os professores da rede pública* que estejam ministrando o ensino religioso, sem portarem a habilitação exigida, *apresentarem os devidos diplomas* (ALEMA, 2004).

Apesar dos devidos ajustes, o Executivo veta dois artigos do texto final do PL. O artigo 4º que tratava sobre o cumprimento da Lei pelo Governador (tal como foi posto no PL n. 189/2003). E, o artigo 9º que especificava o prazo que professores ativos na disciplina teriam para apresentar os devidos diplomas exigidos no texto do projeto.

Na época, a especificação posta no artigo 9º conflitava com o §4º do artigo 87, da LDB/1996, que conferia aos professores não portadores dos requisitos exigidos dez anos para se qualificarem, contados a partir de 1996 e não da publicação da Lei do PL em tela. Fato que justificou seu veto tanto no gabinete do Governador quanto na CCJ. No entanto, em relação ao artigo 4º parece não haver nenhum óbice. Por isso o relator ainda argumenta em favor da derrubada de tal veto, mas, como se destacou, tem voto vencido pelos deputados Mauro Bezerra/PDT e Paulo Neto/PSC.

O terceiro e último PL do deputado Cesar Pires/PFL tem n. 318 e foi submetido no ano de 2003. O objetivo da proposição é dispor sobre a criação da disciplina “Cidadania e Direitos Fundamentais” no Sistema Estadual de Ensino, a ser ministrada em caráter optativo, de 5ª a 8ª séries. O ementário da disciplina abrange:

- I – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990);
 - II – Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/1997);
 - III – Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003);
 - IV – Inclusão social dos portadores de necessidades especiais;
 - V – Respeito às minorias étnicas;
 - VI – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (art. 5º, CF e art. 5º, CE).
- (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2003, p. s/n).

Dentre os três PLs do deputado, este é o mais célere, sendo aprovado em regime de urgência no período de apenas dois meses. Analisando o processo de admissibilidade na CCJ, há apenas uma sugestão do relator – deputado Socorro Waquim/PMDB – para que seja acolhida

a emenda aditiva que contemple, para além do que já estava posto no ementário da disciplina, também “os direitos da mulher”. Ademais, cabendo aos estabelecimentos de ensino a elaboração do projeto pedagógico que definisse o conteúdo programático e a carga horária da disciplina compatíveis com o nível de ensino ministrado, o projeto é aprovado no Executivo sem vetos.

Destaca-se que embora a aprovação de tal Lei contemple o ensino sobre o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), estatuto do idoso e aspectos ligados à Constituição Federal e Estadual, há nos anos seguintes a aprovação de projetos com os mesmos objetivos, apenas ampliando ou especificando os destinatários da política, ou mesmo detalhando as ações que deveriam ser desenvolvidas no seu processo educativo (Quadro 18).

Em 2013, o deputado Hélio Soares/PP submete e aprova o PL n. 307/2013 com o objetivo de conscientizar os alunos da rede Estadual de ensino da garantia de direitos e deveres como cidadão, por meio de estudos sobre a CF/1988 e a CE/MA. Nas palavras do proponente o intuito é “de construir uma sociedade mais digna e mais justa” por meio da semana de estudos voltados para essa temática (ALEMA, 2013, p. s/n).

Destaca-se que embora o RI/ALEMA descreva a participação da CEC como comissão especializada no assunto, sendo imprescindível a sua participação na análise de processos ligados à educação, apenas a CCJ analisou a matéria, aprovando-a com base na observância da reserva de iniciativa ao PL. Nesse contexto, também se observa a ausência dos pareceres técnicos oferecidos pelos consultores legislativos, que em regra se dá logo após o recebimento de emendas.

Em virtude da ausência de rito processual (com encurtamento de pareceres e ausência da participação de algumas instâncias) e desinteresse dos demais deputados em debater o assunto por meio de emendas, o esperado era se ter um processo mais célere, com poucos dias de tramitação. Contudo, o projeto se alonga por mais de 12 meses, ultrapassando o mandato da Governadora Roseana Sarney/MDB, e apenas sendo publicado no início do mandato de Flávio Dino/PCdoB, no dia 12 de janeiro de 2015.

Nessa esteira, também se tem o PL n. 014/2017 de autoria da deputada Francisca Primo/PCdoB. Introduzido em regime de urgência, mas logrando aprovação apenas quase 2 anos depois, o projeto propunha instituir o “Programa de educação para a segurança no trânsito no ensino médio da rede pública de educação”, objetivando a

I – transmissão dos princípios para a segurança no trânsito aos estudantes tendo por meta alcançar, em futuro próximo, reduções significativas da violência no trânsito e de suas consequências, tais como lesões físicas e vidas ceifadas brutalmente;

- II – capacitação de professores da rede escolar para o ensino e a aplicação dos princípios de educação para a segurança no trânsito;
- III – atenção permanente voltada à segurança no trânsito, tendo em vista a sujeição dos estudantes aos problemas relacionados a acidentes em seu cotidiano (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2017, p. s/n)

A educação para o trânsito está entre os temas que poderão ser trabalhados pela parte diversificada do currículo escolar, tal como se pontuou através das DCNs no início desta seção. A inserção de tais conteúdos busca articular áreas de conhecimento para possibilitar maneiras de trabalhar os componentes curriculares a partir de uma “perspectiva integrada” (BRASIL, 2013). Nas palavras da deputada, a finalidade principal do projeto é de “criar, paulatinamente, uma cultura de civilidade, respeito ao próximo e segurança no trânsito, na esfera da comunidade escolar, que se irradiará às famílias, às comunidades e, finalmente a toda sociedade” (ALEMA, 2017, p. s/n).

Vê-se que o trabalho de transversalidade posto nas DCNs aqui se resume apenas a aspectos morais. A educação escolar aparece, como bem pontua Oliveira (2009), responsável em “sanar mazelas sociais” as quais, invariavelmente, estudantes e toda a sociedade estão expostos. Assim, os atores responsáveis por promover a “redenção de uma sociedade em crise” (OLIVEIRA, 2009, p. 548), são os professores e alunos que, para a deputada, levarão as valiosas informações recebidas na escola, a respeito do tema, aos pais e demais membros da comunidade. Sem dúvida uma tarefa nada fácil quando se pensa na desigualdade dos sistemas de ensino, a ausência de capacitação dos professores e a escassez de verbas públicas em diversos municípios.

Em se tratando da sua admissibilidade, acrescenta-se que mesmo o PL dispondo em seu texto de aspectos já debatidos e de conflito em outros projetos, tais como material didático específico, treinamento prévio de professores e funcionários e obrigações postas ao Executivo para o desempenho de Lei originada no Legislativo, a proposição é aprovada sem emendas por parte dos deputados e sem vetos do Governador Flávio Dino/PCdoB. Que por sinal é do mesmo partido da autora do PL, que na época também estava filiada ao PCdoB.

O mesmo pode ser destacado sobre o PL n. 048/2014, também de autoria da deputada Francisca Primo/PT. Visando instituir nas escolas públicas a “semana de estudos sobre o estatuto do idoso” (conteúdo também presente no PL n. 318/2003) para conscientizar a “população jovem sobre a importância da inclusão social desta parcela da população” na sociedade (ALEMA, 2014, p. s/n), o projeto se insere entre as possibilidades postas nas DCNs para os componentes curriculares por se tratar de tema mais abrangente e que afeta a vida humana nas suas especificidades. Porém, o conteúdo focaliza apenas a formação de valores ao

apontar que “os itens do documento está a proteção à vida e à saúde, que consistem no respeito à integridade física e moral e o direito ao respeito, liberdade e dignidade”.

Ainda, de modo semelhante aos PLs n. 307/2013 e 014/2014, aqui também inexistiu o rito regimental posto para o processo legislativo da ALEMA. Isto é, apenas a CCJ analisa o processo, estando ausentes os pareceres da CEC e da consultoria legislativa. O voto do relator, deputado Othelino Neto (PCdoB), acatado pelos demais membros da comissão (deputados Jota Pinto/PEN, Manoel Ribeiro/PTB, Rigo Teles/PV e a própria autora da proposição, a deputada Francisca Primo/PT), posiciona-se de forma análoga ao que foi posto no parecer do PL n. 307/2013, limitando-se a afirmar que:

[...] torna-se notório que o processo de produção legiferante exige a observância estrita das regras constitucionais e legais, porquanto são requisitos essenciais indispensáveis, sendo evidente que seus desrespeitos ensejam vício formal à norma jurídica editada. Assim, no caso em tela, a observância da reserva de iniciativa do projeto de lei torna evidente não haver qualquer vício formal à norma jurídica a ser editada. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2014, p. s/n).

Nessa esteira, os PLs n. 030/2006 e 144/2009, de autoria dos deputados João Evangelista/PFL e Pavão Filho/PDT, respectivamente, também possuem objetivos e conteúdos semelhantes, mas com processos decisórios diversos. Os dois projetos visam instituir a disciplina de “Educação Ambiental” no SEE, não obstante, enquanto o primeiro é aprovado sem emendas e vetos, o segundo é rejeitado na consultoria legislativa e vetado totalmente pelo Poder Executivo.

Os dois propositores partem da regulamentação posta no artigo 10, da Lei n. 9.795/1999¹²⁴, na qual fica estabelecido que a prática educativa das questões ambientais deve ser desenvolvida de modo integrativo, contínuo e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal, tendo por finalidade atingir os objetivos postos no artigo 5º da referida Lei:

- I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;
- II - a garantia de democratização das informações ambientais;
- III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;
- IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

¹²⁴ Lei que institui a Política Nacional de Educação Ambiental visando complementar o artigo 225, §1º, inciso VI, da CF de 1988, que incumbe o poder público do dever de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1988).

- V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;
- VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;
- VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade (BRASIL, 1999)

No entanto, embora os dois projetos cite no texto da Lei tais objetivos, a intenção da inclusão do conteúdo no currículo aparece de modo distinto. O PL n. 030/2006 visa implantar a disciplina na modalidade extensão para viabilizar a ação interdisciplinar, demandada pelo tema. Já o PL n. 144/2009 propõe a obrigatoriedade de tais conteúdos como disciplina específica a compor o currículo dos Ensinos Médio e Fundamental. Tal diferença provoca resultados diversos, tanto nos pareceres técnicos, quanto na avaliação do Poder Executivo.

Veja, a aprovação do PL n. 030/2006, em todas as instâncias da ALEMA, aparece justificada nos pareceres em virtude da modalidade que a disciplina será ministrada. Assim, embora o deputado Lourival Mendes/PTdoB, relator da CEC, reconheça não ser uma tarefa fácil para o professor abordar a temática ambiental em parceria com seus colegas docentes, pois o tema exige ser tratado de forma transversal e interdisciplinar, tal como aponta os PCNs, o mesmo alega que prever o seu ensino

[...] como *uma disciplina na modalidade de extensão* propiciaria as condições para a melhor sistematização das diversas formas em que a temática é abordada (projeto, inserção temática, etc.), promovendo condições para uma compreensão integrada da temática. *Portanto, não se deve confundir a modalidade de extensão com a implantação de disciplina específica.* A modalidade de extensão deve ser compreendida como a oportunidade institucionalizada para se viabilizar a ação interdisciplinar tão demanda pelo tema (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2006, p. s/n, grifos adicionados).

Quanto ao PL n. 144/2009, apesar de ser aprovado na CCJ e CEC, a consultoria legislativa entende que o mesmo observa a reserva de iniciativa de Lei, por estar assistido pelos artigos 24, IX, da CF/1988 e 26, da LDB/1996, mas não acata o que está posto no §1º, do artigo 10 da Lei n. 9.795/1999¹²⁵, que veda a abordagem da educação ambiental sob a forma de disciplina específica, tal como é posto pelo proponente no artigo 1º do PL: “as Escolas Públicas Estaduais terão a obrigatoriedade de incluir nos currículos dos Ensinos Médio e Fundamental, *conteúdos e atividades relativas à Educação Ambiental como disciplina*” (ALEMA, 2009, p. s/n, grifos adicionados).

¹²⁵ Art. 10. § 1º - A educação ambiental não deve ser implantada como disciplina específica no currículo de ensino (BRASIL, 1999).

Porém, tal artigo não condiz com a justificativa utilizada pelo próprio deputado para a aprovação do PL, pois o mesmo argumenta que os conteúdos ambientais deverão permear todas as disciplinas do currículo, de modo contextualizado com a realidade da comunidade, e que a abordagem será “de forma sistemática e transversal, em todos os níveis de ensino, assegurando a presença da dimensão ambiental de forma interdisciplinar nos currículos das diversas disciplinas e das atividades escolares” (ALEMA, 2009, p. s/n). Assim, compreende-se que não se trata de uma disciplina específica, mas de conteúdos que deverão integrar de modo articulado o currículo escolar.

Soma-se a essa desarticulação entre o texto do PL e a sua justificativa, as finalidades prometidas pelo deputado caso o projeto seja aprovado, pois de acordo com o autor levaria o aluno da Rede Estadual de Ensino a assumir

[...] o papel de elemento central do processo de ensino/aprendizagem pretendido, participando ativamente no diagnóstico dos problemas ambientais e busca de soluções, sendo preparado como agente transformador, através do desenvolvimento de habilidades e formação de atitudes, através de uma conduta ética, condizentes ao exercício da cidadania (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, s/n).

Para o deputado Pavão Filho/PDT, a escola ajudará o aluno a perceber a correlação dos fatos e ter uma visão holística da realidade, a partir dos conteúdos ambientais permeando todas as disciplinas do currículo. Nesse sentido, a escola é vista como a instituição que oferecerá

[...] meios efetivos para que cada aluno compreenda os fenômenos naturais, as ações humanas e sua consequência para consigo, para sua própria espécie, para os outros seres vivos e o ambiente. [Ademais] é fundamental que cada aluno desenvolva as suas potencialidades e adote posturas pessoais e comportamentos sociais construtivos, colaborando para a construção de uma sociedade socialmente justa, em um ambiente saudável (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n).

Vê-se que o papel social almejado pela escola é esquecido em detrimento da formação de uma população que desenvolva competências e potencialidades que lhes permita trabalhar para resolver os problemas atuais. A educação, em realidade, aparece como um “apêndice fundamental do processo de desenvolvimento” (GRACINDO, 1994, p. 93), a qual embora seja importante para a formação de cidadãos responsáveis, também se desinteressa pelo desenvolvimento de potencialidades individuais, pois pela justificativa do PL infere-se uma educação mais atrelada à perspectiva tecnocrática, com foco na formação de habilidades, do que de fato política, antropológica e cultural, que anseie preparar o aluno como agente transformador da realidade.

Todavia, não são esses os pontos destacados pela Governadora Roseana Sarney/MDB, e tampouco pela CCJ, nas razões que levaram a vetar totalmente o PL em discussão. Ademais, sequer cita-se nesse processo, a existência do PL n. 030/2006, de autoria do deputado João Evangelista/PFL, aprovado dois anos antes com matéria análoga a esta que estava em tramitação na ALEMA. Razão que poderia ser usada como justificativa para a sua rejeição.

De outra parte, como já se destacou, a consultoria legislativa já havia sugerido a rejeição do projeto levando em conta a sua violação aos preceitos legais presentes na Lei n. 9.795/1999. A CCJ não acatou o parecer e enviou a matéria ao Executivo para sanção Governamental. Este, por sua vez, veta o projeto totalmente, argumentando que se trata de matéria relacionada a serviços públicos na área educacional, na qual apenas o Chefe do Poder Executivo teria capacidade legal para submeter. Todavia, mesmo a CCJ acatando o veto total, o PL é sancionado a requerimento do deputado Pavão Filho, devido ao lapso temporal, semelhante ao PL n. 002/2009, destacado na temática sobre organização da educação. Isto é, o Executivo ultrapassa os 15 dias legais para interpor veto, implicando na sanção tácita do PL. Assim, após 251 dias de tramitação o presidente da Mesa Diretora, deputado Marcelo Tavares/PSB, publica a norma jurídica n. 9.166 no dia 14 de abril de 2010.

Outro destaque importante que ocorre na mesma legislatura do PL n. 144/2009 (16ª legislatura) é a própria promulgação do PL n. 030/2006. Tramitando em regime ordinário, o projeto é arquivado no final da 15ª legislatura e desarquivado no início da 16ª. Fato que justifica os 600 dias de seu trâmite legislativo. O Curioso é que o projeto é enviado para sanção ou veto do Governador (na época Jackson Lago/PDT), mas, por decurso do prazo, foi promulgado pelo próprio presidente da ALEMA, e também autor do projeto, deputado João Evangelista/PSDB, acatando o disposto no §6º, do artigo 47¹²⁶, da CE/MA.

Em 2006, o deputado João Evangelista/PFL aprova outro projeto visando instituir, em caráter facultativo, a disciplina “Iniciação ao Conhecimento do Estado” no currículo das escolas públicas e privadas do estado do Maranhão. O PL n. 031 tramita em regime de urgência e é discutido na CCJ, CEC e consultoria legislativa, com parecer 100% favorável apenas na CCJ. Isso ocorre porque no parecer oferecido pelo relator, deputado Paulo Neto/PSB, e acatado pelos demais membros, há apenas a análise do vício formal, isto é, se a matéria poderia ou não ser submetida por ocupante do legislativo, desconsiderando o teor e os objetivos propostos no texto do PL.

¹²⁶ Se nos casos dos parágrafos 2º e 4º a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Governador do Estado, a promulgação será feita pelo Presidente da Assembleia Legislativa ou, se este não o fizer, pelo Vice-Presidente, em igual prazo (MARANHÃO, 1989).

Já o relator da CEC, deputado Anderson Lago/PSDB, analisando o mérito da matéria, segue integralmente o que foi proposto pela consultoria legislativa, reafirmando a necessidade de se acatar emenda substitutiva que pudesse aproveitar o PL e adequá-lo às normas legais. Nos dois pareceres demonstra-se o entendimento das possibilidades dadas pela LDB/1996 para os Estados de complementarem o currículo com uma parte diversificada, por disciplinas que levem em conta as características regionais e locais da comunidade, contudo, a preocupação é dada sobre a criação e inclusão indiscriminada de disciplinas no currículo escolar. Isto é:

[...] apesar de a Constituição Federal deixar expresso que os Estados membros têm competência concorrente para legislar - quando se trata de educação, cultura, ensino e desporto-, concordamos com a opinião dos *diversos especialistas de educação* que *alertam para uma parcimônia na inclusão de disciplinas no currículo* (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2006, p. s/n, grifos adicionados).

Assim, o relator da CEC considera ser inconveniente a inclusão da presente disciplina nos currículos escolares, mas entende que “a proposição encerra em si aspectos importantes de discussão no meio escolar que merecem ser contemplados, embora de forma diversa da proposta” apresentada (ALEMA, 2006, p. s/n). Dentre os artigos da proposta original alterados pela emenda, destacam-se:

Art. 1º - Fica instituída a disciplina, de caráter facultativo, de “Iniciação ao Conhecimento do Estado”, que integrará o currículo das escolas públicas e privadas estaduais.

Art. 2º - A disciplina de que trata o artigo anterior será ministrada aos alunos de ensino médio que se habilitarem, visando a suplementar a formação de cidadania e a inspirar, no futuro cidadão, o sentimento de participação popular.

Art. 3º - A disciplina de que trata esta lei deverá abranger, além dos aspectos intrínsecos de formação política, aspectos práticos da atuação do Executivo, Legislativo e Judiciário, ética e cidadania.

Art. 4º - A disciplina de que trata esta lei será ministrada de forma multidisciplinar por profissionais com formação em nível superior, nos cursos de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, na forma do que dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2006, p. s/n).

Frente a isso, o PL substitutivo retira o nome “disciplina” e substitui por “conteúdos” referentes ao conhecimento do Estado que as escolas públicas e privadas deverão priorizar na formulação de suas propostas pedagógicas. Há também a supressão dos termos “ética e cidadania” do artigo 3º e exclusão de todo o artigo 4º. Em substituição, acrescenta-se uma nova redação, dispondo em um novo artigo que “os órgãos competentes orientarão os estabelecimentos de ensino na seleção de material adequado para implementação do disposto” na referida Lei. Após 266 dias de tramitação, o projeto originado da emenda substitutiva é

aprovado em redação final na CCJ e sancionado, sem vetos, pelo Governador Reinaldo Tavares/PFL, gerando a Lei n. 8.534/2006.

As próximas proposições que serão discutidas, ainda que possam contribuir com o enriquecimento do currículo escolar, não apresentam relevância quando se põe em destaque o direito a uma educação de qualidade, tal como se pontuou no capítulo quatro deste estudo. O PL n. 314/2003 dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de, no mínimo, duas palestras educativas e preventivas a cada semestre para combater o abuso do álcool, tabaco, outras drogas alucinógenas e entorpecentes, bem como atividades relacionadas à educação sexual e prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis (ALEMA, 2003).

De acordo com o autor da proposição, deputado Pavão Filho/PSC:

drogas alucinógenas e a sua introdução nas mais diversas camadas sociais especificamente nas escolas através dos estudantes, é uma preocupação mundial que gera violência na família, na sociedade e ameaça todo desenvolvimento social capaz de comprometer a formação sadia da nossa juventude. O que vimos diariamente nos meios de comunicação não é somente as manchetes quanto ao uso abusivo das drogas, mas também, a audácia dos traficantes que operam nas portas dos mais diversos estabelecimentos de ensino espalhados pelo país a fora, no intuito de introduzir os nossos jovens ao uso de substâncias alucinógenas. [...] É um problema social de grande magnitude, que preocupa não só as autoridades competentes, mas a todos nós pais de família (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2003, p. s/n).

Pode-se apontar que a intenção do deputado em propor a realização de palestras e atividades afins sobre o cuidado do abuso de algumas drogas é de alertar os estudantes a prevenirem-se quanto ao assédio do tráfico de entorpecentes, suas consequências, bem como períodos de dependência. Veja que a escola novamente é vista como a responsável em impedir determinadas mazelas sociais. Tendo que cumprir um papel que ultrapassa os meios e instrumentos que estão disponíveis aos gestores, professores e demais integrantes da comunidade escolar.

Em relação à sua admissibilidade, encontram-se ausentes os pareceres técnicos da consultoria legislativa. Já o relator da CEC apresenta parecer acompanhando de modo integral a CCJ. Todavia, sem análise material e formal, o relator desta comissão aprova o PL restringindo-se a afirmar apenas que o mesmo segue os requisitos indispensáveis de oportunidade e conveniência favoráveis à sua aprovação. Ainda, mesmo tramitando em regime ordinário, o projeto foi aprovado e sancionado, pelo Executivo, em pouco mais de 3 meses.

Em 2015, a deputada Valéria Macedo/PDT retoma essa mesma discussão posta no PL n. 314/2003, propondo no PL n. 191 a instituição anual de um dia voltado para a promoção de palestras, seminários, cursos, trocas de experiências e outras ações correlatas capazes de

impedir o tabagismo nas escolas. O objetivo é “lembrar dos perigos do fumo, discutir as estratégias da indústria para seduzir novos usuários e provocar ações contra o uso de tabaco” (ALEMA, 2015, p. s/n).

Sem emendas por parte dos deputados, o PL tramita em regime ordinário e é aprovado, em 4 meses, pelo Executivo. Isso porque a CCJ acata o parecer técnico da consultoria legislativa, argumentando que a matéria trata de tema ligado à competência da ALEMA, como também carrega grande relevância social. Acrescenta-se que de modo equivalente aos PLs analisados anteriormente, nos quais se destacou a existência de matéria análoga já legislada em anos anteriores, aqui também não há qualquer menção ao projeto criado em 2003 que trata sobre a referida matéria.

Ainda destacando os projetos que regulamentam os mesmos temas, tem-se os PLs n. 179/2010 e 285/2017, de autoria das deputadas Eliziane Gama/PPS e Nina Melo/MDB, respectivamente, que dispõem da execução de medidas “*antibullying*” no âmbito das escolas públicas e particulares do Estado.

Nos dois projetos a escola é considerada como a principal ferramenta no processo de socialização do ser humano, sendo a porta de entrada para garantir a conscientização da sociedade no combate ao *bullying* por meio de ações que estejam inseridas tanto no projeto político-pedagógico da escola, como na rotina escolar com planos que busquem prevenir e enfrentar tal prática. Nas palavras da deputada Nina Melo/MDB:

a Lei Federal n. 13.185, de 06 de novembro de 2015, dispõe sobre a instituição do programa de combate à prática da intimidação sistemática, mais conhecida como *bullying*, que na prática, consiste em todo e qualquer ato de violência física ou psicológica, intencional e repetitivo, que ocorre sem motivação evidente. [...] Esta prática tem sido muito comum nas escolas do mundo inteiro, e em seus exemplos extremos tem gerado vítimas, muitas das vezes resultando em mortes. [Este é] o motivo pelo qual o *bullying* deve ser combatido em toda a sociedade e, principalmente nas escolas, onde começa o processo de socialização do ser humano. É garantir que a conscientização pelo combate ao *bullying* possa atingir o máximo possível de seu público-alvo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2017, p. s/n, grifos adicionados).

Entretanto, enquanto o PL n. 285/2017 busca instituir anualmente, no âmbito do Estado, uma semana de conscientização sobre a importância do combate ao *bullying*, o PL n. 179/2010 recomenda incluir no projeto pedagógico de todas as escolas atividades que possam promover uma cultura de paz, por meio de medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento à prática.

A partir da leitura dos textos dos PLs, apreende-se que a submissão e aprovação do projeto de autoria da deputada Nina Melo/MDB, em 2017, apresenta-se de modo inoportuno,

pois as definições, práticas, objetivos e medidas de combate ao *bullying* foram bem delineadas em 2010, no PL n. 179, de autoria da deputada Eliziane Gama/PPS. De modo preciso, o texto proposto em 2017 limita-se a reproduzir de forma bem superficial o que já havia sido aprovado em Lei, em 2010.

Ademais, registra-se que o PL n. 179/2010, convertido na Lei n. 9.297/2010, foi pioneiro no Maranhão em buscar incluir medidas nos estabelecimentos de ensino com a incumbência de combater tal problema. Somente em 2018 alterou-se o artigo 12 da LDB/1996 ao incluir-se, por meio da Lei n. 13.663/2018, o inciso IX, que dispõe aos sistemas de ensino a tarefa de “promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (*bullying*), no âmbito das escolas” (BRASIL, 1996). Tal contexto é utilizado como justificativa na própria proposição da deputada Eliziane Gama/PPS:

no Estado do Maranhão ainda não se tem notícia desse tipo de propositura, o que nos leva a apresentar esta proposta em detrimento da gravidade do problema e da necessidade das instituições escolares desenvolverem programas de enfrentamento e prevenção ao “bullying”, sem seu Projeto Político Pedagógico, de modo que envolvam a comunidade escolar e os diversos atores e instituições sociais, para que sejam assegurados todos direitos de crianças e adolescentes, em especial o direito à educação, à integridade física, psicológica, moral e social e ao tratamento digno e humano (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2010, p. s/n, grifos adicionados)

Quanto à admissibilidade, algo curioso é encontrado nos pareceres técnico e da CCJ sobre a análise material e formal dos dois projetos. Em 2010, a CCJ e a consultoria legislativa aprovaram o PL n. 179, considerando que o aspecto formal observava a legalidade e o material cumpria uma real necessidade da comunidade escolar. A única objeção se deu na rejeição da Emenda Modificativa pela CCJ, sugerida na consultoria legislativa, que visava alterar o artigo 5º que dispunha ser o Poder Executivo estadual o responsável em desenvolver os prazos e medidas “*antibullying*” descritos no PL. Contudo, o projeto foi aprovado sem emendas e sem vetos no Executivo.

Já em 2017, tem-se o PL n. 285 de matéria análoga ao de 2010, mas a consultoria legislativa entende que o mesmo

[...] não observa o princípio da reserva de iniciativa do art. 43, II e V da Constituição Estadual vez que se verifica a competência privativa do Governador do Estado quanto à iniciativa de Leis que disponham sobre organização administrativa, criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da Administração Pública Estadual (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2017, p. s/n).

Veja que a rejeição na consultoria legislativa não se deu quanto à existência de Lei que já regulamentava a matéria, mas sobre a limitação da autonomia da ALEMA em legislar sobre o referido tema. Tal entendimento é contrário ao que foi posto pela própria consultoria no PL n. 179/2010, que apontava ser de competência da ALEMA o tema tratado¹²⁷.

O que fica demonstrando é que os recursos de poder no incentivo ou desincentivo de certos tipos de ações varia a depender da legislatura. E que alterações nas regras e procedimentos podem gerar comportamentos diferentes (LEVI, 1991). Aqui a variação não se dá na CCJ, considerando uma rotatividade maior de atores políticos a cada nova legislatura, mas sim no parecer técnico, fornecido por servidores estáveis, que de modo institucional representam a falta de consenso na apresentação de ideias sobre o mesmo tema da educação.

O parecer sobre o PL n. 285/2017, fornecido pela consultoria legislativa, não é acatado pela relatora da CCJ, deputada Francisca Primo/PCdoB, que entende que a matéria é de natureza legislativa – tal como foi expresso no parecer sobre o tema em 2010 – e propõe apenas a supressão, por meio de Emenda, do artigo 2º do PL, que possuía a seguinte redação: “Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a celebrar convênios e a abrir crédito adicional suplementar ao orçamento anual, para garantir a execução da presente lei”. Tal entendimento supressivo tem aparecido corriqueiramente nos pareceres fornecidos pela CCJ, pois, mesmo quando artigos dessa natureza passam com parecer favorável, na maioria das vezes, o próprio Poder Executivo apõe veto parcial, por se tratar de obrigações de natureza orçamentária. Ao final, acata-se a emenda supressiva na CCJ e o PL segue para sanção de Flavio Dino/PCdoB, que o publica, após 266 dias de tramitação.

Os últimos três projetos destacados a seguir versam sobre temas diversos e são aprovados em três legislaturas diferentes. O PL n. 001/2009, também de autoria do deputado Pavão filho/PDT, é aprovado durante a 16ª legislatura e institui nas escolas públicas o programa estadual de aprendizagem do jogo de xadrez. A partir de pesquisas feitas nos países da Europa e Estados Unidos, quanto à eficiência do programa como excelente ferramenta pedagógica, justifica o deputado que

o jogo de xadrez associa o mais puro lazer com uma chance de o aluno aprimorar seu raciocínio lógico, a tomada de decisão e as atitudes de liderança. O que permite integrar o jovem no mundo competitivo de hoje. [...] O estudo contínuo de posições de tática e estratégia para ir bem no jogo favorece o pensamento lógico em geral, o que influi bastante sobre os resultados escolares, aumentando a capacidade de

¹²⁷ Tal evidência comprova a inexistência de arquivos devidamente organizados, inclusive por tema, para que os(as) consultores(as) tenham acesso para consulta sobre as temáticas submetidas em projetos novos.

racionalização dos problemas. [...] O jogo ensina a ter método, o que é fundamental para o bom andamento dos estudos (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n, grifos adicionados).

Permanecendo durante quase 2 anos em trâmite na ALEMA, o PL não foi objeto de nenhuma emenda parlamentar, mas tem sua aprovação questionada tanto pelos membros da CCJ quanto no Poder Executivo. O deputado Carlos Alberto Milhomem/DEM, relator da matéria, ainda em 2009 opina pela rejeição do projeto, argumentando que a proposição não observava o princípio da reserva de iniciativa, ultrapassando as competências cabíveis à ALEMA ao tentar dispor sobre atribuições da SEEd, especificamente, sobre as normas e diretrizes para a instituição de programas em políticas públicas de educação.

Dentre os artigos que deixam margem para essa avaliação, cita-se o 3º e 4º, nos quais o proponente dispõe que, para a consecução dos objetivos do programa, o Poder Executivo deveria:

Art. 3º -

I – firmar convênios com clubes, associações e federações que pratiquem a atividade do jogo de xadrez, para a promoção do ensino e difusão da prática do jogo de xadrez nas escolas públicas;

II – buscar apoio junto à iniciativa privada para patrocínios de campeonatos entre os alunos da rede pública estadual;

III – firmar convênios com organizações não governamentais legalmente instituídas, visando à implementação de projetos para a promoção, ensino e difusão do jogo de xadrez voltado para as comunidades carentes do Estado do Maranhão;

IV – realizar campanha de divulgação dos benefícios da prática do jogo de xadrez juntos aos pais dos alunos da rede pública estadual de ensino;

Art. 4º - Promover competições oficiais de xadrez anualmente, com a participação, sempre que possível, de alunos da rede pública estadual de ensino, pertencentes a todos os municípios do Estado (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n).

Não obstante, de modo equivalente aos PLs n. 002/2009 e 144/2009, também de autoria do deputado Pavão Filho/PDT, aqui também se tem: 1) voto vencido, com escolha de novo relator elaborando novo parecer para atender a vontade dos demais membros da comissão e 2) lapso temporal por parte do Executivo na devolução dos vetos à ALEMA. O resultado é a publicação do PL com texto contrário aos posicionamentos da consultoria legislativa, CCJ e Chefe do Executivo.

O próximo PL de n. 055 é também de autoria da Deputada Francisca Primo/PT. Aprovado em 2014, junto com o seu PL n. 014, tramitou em regime ordinário e incluiu em caráter complementar, no currículo do ensino médio, 16 horas anuais de orientações sobre o Programa de Educação e Segurança Alimentar.

Partindo da previsão legal disposta no artigo 2º, II, da Lei Federal n. 11.947/2009 que estabelece, dentre outras diretrizes, a inclusão da educação alimentar no currículo escolar para o desenvolvimento de práticas saudáveis, a autora apresentou convicção de que quando se prioriza, desde cedo, informações sobre a alimentação e o valor nutricional de cada um deles para os alunos, o resultado são os estudantes levando tais ensinamentos para suas casas, onde poderão juntos com seus pais ajudar na reeducação alimentar de toda família.

Sem emendas, o projeto foi aprovado na CCJ e CEC, mas com parecer contrário ao da consultoria legislativa. No entendimento desta, a matéria é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, visto que as orientações previstas pelo Programa de Educação Alimentar – dispostas pela deputada na justificativa do PL – fazem referência à Lei que regula, não apenas o atendimento da alimentação saudável, mas, sobretudo, o Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, presentes na Lei 11.947/2009 e de atribuição da Secretária de Educação do Maranhão. Nesse sentido, a consultoria rejeita o projeto em virtude de não serem atendidos requisitos de natureza constitucional.

Na CEC há a análise de mérito, constatando ser a matéria de relevância e interesse público. Já a CCJ registra-se a análise de constitucionalidade, legalidade e juridicidade e enquadra-se a matéria no artigo 24, IX, sob o fundamento de existir competência concorrente da ALEMA sobre o tema. Contudo, o próprio relator da comissão, deputado Othelino Neto/PCdoB, reconhece que a interpretação sistemática aposta à disposição legal que regula a concorrência de matéria entre os Poderes Legislativo e Executivo do Maranhão permite enxergar diversas possibilidades. Nesse intuito, o mesmo esclarece que “o estudo da competência legislativa educacional é cada vez mais importante, pois num país em que a educação sempre foi deixada em segundo plano, é natural que haja uma explosão de medidas legislativas que visem melhorar o ensino (ALEMA, 2014, p. s/n). De todo modo, o PL é encaminhado ao Poder Executivo que o sanciona e o publica, sem vetos, na Lei n. 10.110/2014.

O último PL em análise legisla sobre a criação e a implantação do Programa Escola Sustentável em todas as instituições de educação básica, públicas e privadas, que aderirem ao programa. Na sua justificativa o deputado Eduardo Braide/PMN, autor da proposição, aponta como finalidade do programa a possibilidade das escolas

[...] reflitam sobre os aspectos ambientais presentes em seu cotidiano, bem como sobre as iniciativas capazes de constituir um espaço ecologicamente sustentável. [...] O fundamental é permitir que todos os envolvidos (diretores, coordenadores, professores, funcionários administrativos, alunos e pais) incorporem ao cotidiano atitudes voltadas à preservação dos recursos naturais. [...] As iniciativas da escola são fundamentais para promover a conscientização dos alunos, os futuros adultos que

tomarão conta do planeta. A questão ambiental é um assunto cada vez mais em pauta na sociedade e pode estar integrado às práticas cotidianas de uma escola. Esse é o jeito mais eficaz de transmitir o aprendizado necessário sobre meio ambiente e sustentabilidade (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n, grifos adicionados).

Iniciado na mesa diretora no dia 23 de março de 2015, o PL n. 044/2015 foi aprovado a partir de uma Emenda Substitutiva que alterou substancialmente todo o seu texto, mas, ainda assim, completou seu trâmite em apenas 84 dias. Acrescenta-se que, dentre os Projetos Substitutivos analisados até aqui na categoria currículo, esse é o que a CCJ efetivou maior mudança. Todos os sete artigos do PL original foram substituídos com uma nova redação ou mesmo suprimidos por inteiro. Da própria ementa retirou-se a ideia de criação ou implantação do Programa Escola Sustentável para o estabelecimento de diretrizes que orientariam o referido programa. Dentre os pontos excluídos pelo relator da CCJ, deputado Professor Marco Aurélio/PCdoB, destacam-se:

Art. 1º - Fica autorizado a criação no âmbito da rede escolar do Estado:

I – o programa Escola Sustentável, do qual podem participar todas as instituições de educação básica do Estado, públicas ou privadas;

II – o selo Escola Sustentável, concedido às escolas que aderirem ao programa Escola Sustentável e que comprovarem o cumprimento das atividades sugeridas pelo programa.

Art. 3º -

§ 3º - As instituições de ensino que aderirem ao programa Escola Sustentável poderão firmar acordos e parcerias com as outras instituições, públicas ou privadas, com o objetivo de viabilizar o cumprimento das ações, práticas e atividades descritas neste artigo.

Art. 5º - A Secretaria de Estado de Educação será o órgão competente para proceder à articulação do programa Escola Sustentável e à avaliação das escolas no que diz respeito ao cumprimento das ações, práticas e atividades necessárias à obtenção do selo Escola Sustentável.

Parágrafo único – Para os fins do que trata o *caput* deste artigo, a Secretaria de Estado de Educação poderá compor um comitê gestor especialmente designado para tratar dos assuntos relativos ao programa e ao selo Escola Sustentável, podendo, para tanto, convidar membros de instituições científicas ou de outros órgãos da administração pública para participar do comitê.

Art. 6º -

Parágrafo único – A regulamentação de que trata o *caput* deste artigo poderá estabelecer, entre outras conformações:

I – os meios de divulgação do programa;

II – os critérios necessários à obtenção do selo Escola Sustentável pelas instituições de ensino participantes do programa;

III – o logotipo do selo Escola Sustentável;

IV – a estrutura e o funcionamento do comitê gestor de que trata o parágrafo único do art. 5º;

V – o modo pelo qual será feita a avaliação das escolas que aderirem ao programa (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n).

Para justificar a quantidade de mudanças no projeto original, o relator, em seu parecer, relembra que a possibilidade de legislar sobre educação foi distribuída pela CF de 1988, entre

Poderes (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), Órgãos (Ministério Público e Tribunal de Contas) e Entes Federados (união, Estados e Município), sendo necessário que cada um destes execute o seu papel dentro dos limites da lei. Assim, o direito subjetivo dos deputados em criar normas jurídicas deve levar em consideração tais vicissitudes, vez que o seu desrespeito acarreta, inexoravelmente, a inconstitucionalidade do dispositivo normativo.

As alterações são acolhidas por unanimidade pelos demais membros da comissão que, seguindo para apreciação da CEC, limita-se a reproduzir no seu parecer partes do PL original, com uma narrativa de convencimento, para em seguida acatar de modo integral o substituto oferecido pela CCJ. Após tantas alterações o resultado é o Governador Flávio Dino/PCdoB sancionando o PL, sem vetos, no dia 26 de junho de 2015, na Lei n. 10.270/2015.

7.3 As políticas de financiamento da educação e infraestrutura decorrentes do juízo de conveniência do Poder Público

7.3.1 O contexto e conteúdo

Os projetos sobre financiamento da educação e infraestrutura, assim como currículo escolar, integram a Unidade de Contexto referente a Educação básica e serão analisados conjuntamente nesta seção.

Como se destacou nos Capítulos dois e quatro do presente estudo, os dois temas (junto com os projetos que versam sobre programas suplementares) por envolverem gasto público ou mesmo participação da iniciativa privada no financiamento de políticas destinadas ao setor público, são em regra, submetidos e aprovados por ocupantes do Poder Executivo. Por isso, dos 26 projetos, apenas três adentraram a agenda da ALEMA durante a 17^a e 18^a legislatura, sendo dois na área de financiamento e uma tratando sobre infraestrutura dos estabelecimentos de ensino (Quadro 19).

Embora o Quadro 19 ainda não aponte as especificidades de cada proposição, tarefa que se sucederá nas análises seguintes, destaca-se que, a partir da leitura dos textos das leis, identificando aquilo que elas de fato se propõem, dois grupos se formam frente às suas unidades temáticas: um ligado ao gasto público e outro ao financiamento privado. Assim, os projetos que versam sobre o apoio técnico-financeiro às escolas famílias agrícolas e a disponibilização de mobiliário adequado para alunos com deficiência integram um grupo. Já a proposição visando instituir o programa estadual de doação de livros, um segundo grupo. Destas, apenas uma se direciona, especificamente, ao ensino médio.

Quadro 19 – Unidades temáticas das proposições sobre financiamento da educação e infraestrutura TNJ – 15ª a 18ª legislaturas

CAT.	LEG.	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINATÁRIOS	JUSTIFICATIVA	VÍNCULO NF
Financiamento da educação	17ª	<i>Programa estadual de apoio técnico-financeiro as escolas famílias agrícolas</i>	Fundamental, médio e técnico do meio rural	Propiciar educação de qualidade a adolescentes, jovens e adultos do campo.	-
	18ª	<i>Institui o programa estadual de doação de livros</i>	Educação básica, professores e bibliotecas públicas	Fomentar a leitura em todo o Estado, incentivando o hábito e o acesso aos livros.	-
Infraestrutura	18ª	Disponibilização de mobiliário adequado para alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida	Ensino médio	Proteger os direitos das pessoas com deficiência.	Lei 13.146/15 Lei 10.098/00 Lei 13.005/14

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: CAT. – Categoria; LEG. – Legislatura; NF – Norma Federal.

7.3.2 O fluxo propositivo da agenda

Em relação ao processo decisório, aponta-se que a quantidade de projetos corresponde ao número de parlamentares e partidos que os apresentaram, destacando-se nessa temática o PT, PMN e PP. Ademais, com todas as proposições submetidas por meio de PL, o tempo de tramitação ficou entre 134 a 950 dias, com o deputado Zé Carlos/PT registrando o menor valor e o Deputado Welligton do Curso/PP o maior.

De modo geral, mesmo em se tratando de uma agenda política polêmica para a ação dos parlamentares, que em tese ocasionaria maiores debates, com um maior gasto de capital político no processo de negociação para a aprovação da Lei, pode-se considerar que os referidos PLs lograram uma tramitação relativamente rápida, com apenas o texto do deputado Welligton do Curso/PP custando mais de dois anos para ser publicado. Além disso, o Quadro 20 revela que o processo decisório desses PLs ocorreu sem tantas polêmicas, ou seja, as apreciações e deliberações terminaram sem rejeições, requerimentos ou mesmo vetos por parte do Poder Executivo, com apenas o do deputado Eduardo Braide/PMN recebendo alguma emenda.

Quadro 20 – Tramitação das proposições sobre financiamento da educação e infraestrutura TNJ na ALEMA, de 2003-2018

AUTOR / PARTIDO	N. PROJETO	NJ	TIPO	TEMPO DIAS	RT	EMENDAS	EFEITOS
Financiamento da educação							
Zé Carlos/PT	171/14	10.173/14	PL	134	-	Não	Voto vencido. Sanção por silêncio.
Eduardo Braide/PMN	270/15	10.449/16	PL	167	-	Sim	-
Infraestrutura							
Wellington do Curso/PP	292/15	10.985/18	PL	950	Ordinário	Não	-

Fonte: elaborado pelo autor com base em Oliveira (2009).

Legenda: NJ – Norma Jurídica; RT – Regime de Tramitação.

Especificamente aqui, para a realização da análise dos projetos, não se adotará a classificação previamente acordada para as categorias analíticas. Como já se pontuou, os PLs n. 171/2014 e 292/2015, mesmo integrando categorias diversas, trazem na sua essência aspectos ligados a gasto público, sendo projetos que levam algum gasto financeiro às contas do Executivo. Diferentemente do PL n. 270/2015 que, versando sobre financiamento da educação, tem mais relação com a parte do financiamento privado, dispondo sobre a participação da iniciativa privada no oferecimento de programas destinados a escolas públicas, professores e equipamentos, como as bibliotecas do estado. Frente a isso, a análise se situará entre esses dois grupos com vistas a uma melhor compreensão do cenário político institucional da ALEMA.

O PL n. 171/2014, como se destacou na seção sobre a organização da educação, tem suas especificidades ligadas à PEC n. 002 que acrescentou, no ano de 2010, o artigo 22-A ao ADCT, quanto ao reconhecimento do Poder Público às EFAs, CFRS e CEFFAs existentes no Maranhão. Atribuindo ao Executivo a responsabilidade de fomentar atividade privada de interesse público, a proposta do deputado Zé Carlos/PT propunha instituir um Programa de apoio técnico financeiro às EFAs, CFRS e CEFFAs e às instituições de rede privada na categoria comunitária, sem fins lucrativos, visando proporcionar educação nas etapas dos ensinos fundamental e médio, educação profissional de nível técnico e formação inicial e continuada a adolescentes, jovens e adultos do campo (ALEMA, 2014).

Embora tenha sido, entre os PLs desta categoria, o mais célere, publicado em menos de 4 meses, o projeto em tela foi o mais polêmico já submetido e aprovado em todo o período aqui analisado. Tal fato tem relação não apenas com seu conteúdo, que de modo impositivo, regulamenta matéria de caráter totalmente orçamentário, mas, sobretudo, pela inércia dos

parlamentares e do Poder Executivo estadual em exercer as suas funções constitucionais. Os primeiros, na ausência de emendas que pudessem suprimir ou substituir partes polêmicas do texto. Já o segundo, na isenção de expressa manifestação a respeito da Lei.

A justificativa do autor para a necessária aprovação do PL – mesmo que de caráter inconstitucional –, apoia-se na previsão contida no artigo 205 da CF de 1988, na qual prevê que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo de importância para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, assim como no artigo 22 da CE/MA, que prevê que o Poder Público tem o dever de incentivar a criação e a manutenção de escolas comunitárias de segundo grau que são voltadas para a profissionalização do homem do campo.

Já que o Poder Executivo, mesmo após o reconhecimento das EFAs, CFRS e CEFFAs no ADCT da CE/MA, não se propôs a formular nenhuma política destinada, especificamente, a essas Escolas, o deputado reconhece a obrigação do Poder Legislativo estadual de agir em prol da garantia de tais direitos, levando em conta ser dever das instituições estatais trabalharem visando o pleno exercício da cidadania e profissionalização dos estudantes que vivem no campo.

Saindo da Mesa, o texto do PL sequer recebe alguma emenda por parte da consultoria ou mesmo no relatório da CCJ, com o deputado Manoel Ribeiro/PTB rejeitando a matéria conclusivamente. Para o relator, um dos pontos críticos da proposição encontra-se já nas exigências postas no artigo 1º que estabelece quais seriam os beneficiários dos recursos financeiros provenientes das Secretarias de Estado (Educação, Agricultura, Desenvolvimento agrário, Meio ambiente, Ciência e Tecnologia, Esporte e Juventude, Trabalho e Planejamento e Orçamento), contudo, com a imposição de algumas exigências, tais como:

Art. 1º.

Parágrafo único -

I – *Credenciamento, autorização de funcionamento e reconhecimento pelo Conselho Estadual de Educação do Maranhão*, no que se refere a oferta de cursos de Ensino Fundamental Regular, Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao ensino médio, norteadas pelos princípios básicos da educação do campo, educação ambiental e educação profissional.

II – *seja administrado por uma associação mantenedora sem fins lucrativos*, composta de pais, ex-alunos e entidades comprometidas com o desenvolvimento sustentável e solidário da agricultura familiar, e buscando com a formação efetiva dos jovens do campo;

III – *tenha como objetivo a formação para a cidadania, a formação integral da pessoa humana, o trabalho como princípio educativo, a construção coletiva e a disseminação de conceitos, conteúdos e métodos do desenvolvimento integrado e sustentável acumulados pela Sociedade Civil Organizada e Poder Público, em conformidade com a Constituição Brasileira e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394/1996;*

IV – tenha sua matrícula informada no Censo Escolar da Educação Básica, coordenado pelo INEP, acrescentando que a escola possui Proposta de Formação por Alternância;

V – *aplique os princípios e a metodologia da Pedagogia da Alternância* das EFAs e CFRs e dos CEFFAs;

VI – *seja filiada a uma das regionais*: União das Associações das Escolas Famílias Agrícolas do Maranhão – UAEFAMA ou Associação Regional das Casas Familiares Rurais do Nordeste do Brasil – ARCAF AR NE-NO;

VII – *dê publicidade dos recursos recebidos, bem como de sua destinação*, garantindo transparência, principalmente, para a comunidade escolar;

VIII – *tenha sido declarado de utilidade pública por lei* (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2014, p. s/n, grifos adicionados).

O deputado Manoel Ribeiro/PTB considera que “ao cunhar atribuições ao Poder Executivo e ao determinar a execução desse programa é visível que a iniciativa da lei parlamentar desatente ao disposto nos incisos III e V, artigo 43”, da CE/MA, sendo assim formalmente inconstitucional, pois “a instituição de programas é da competência privativa do chefe do Poder Executivo, não sendo constitucional o Projeto de Lei de iniciativa do mesmo do Poder Legislativo que tenha por objeto a criação de programa” (ALEMA, 2014, p. s/n).

O ponto mais polêmico do texto, segundo o relatório, é descrito no artigo 2, que especifica as atribuições do Poder Executivo frente à execução do programa e, sobretudo, a necessária destinação de recursos financeiros previamente previstos em seu orçamento anual. Assim, pelo texto do PL, o Governador deve:

Parágrafo 1º - *Firmar convênios com as entidades mantenedoras sem fins lucrativos dos centros educativos ou com as Regionais, através da transferência direta de recursos, de termos de cooperação técnica, instituição de programas de bolsas de estudo aos alunos*, visando contribuir para a manutenção, funcionamento, na formação de jovens e adultos, e também na formação de profissionais e gestores.

[...]

Parágrafo 2º - *elaborar os atos normativos* relativos à transferência dos recursos e prestar assistência técnica quanto à sua correta utilização.

Parágrafo 3º - *fiscalizar a correta aplicação dos recursos repassados* e analisar a prestação de contas de modo a contribuir para que as Escolas [...] possam atingir os objetivos da educação no campo.

Parágrafo 4º - *efetivar o acompanhamento técnico-pedagógico e de gestão financeira às ações* conveniadas com as Escolas [...] por meio da equipe técnica da Educação do Campo e da Supervisão de Contratos e Convênios Estaduais (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2014, p. s/n, grifos adicionados).

Por tais características, é possível perceber que a proposição de Lei, de iniciativa parlamentar, versa sobre financiamento da educação, pois regula a destinação de verba pública a entidades, sem fins lucrativos, que tenham sido declaradas de utilidade pública por Lei. Assim, o texto proposto pelo deputado consagra não apenas atribuições a serem exercidas pelo Governador do Estado, mas também impõe despesas públicas que deverão ser administradas

por meio de atos normativos, regulando a transferência de tais recursos, bem como sua efetiva aplicação. Diante desse cenário, o relator da CCJ explica que

[...] quando *Lei de iniciativa parlamentar cria* ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente a *realização de despesas públicas não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos*, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes ela também *padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com dispositivo constitucional* [...] (art. 43, inciso III), que reserva ao Chefe do Poder Executivo iniciativa legislativa sob matéria orçamentária. *A violação à regra da iniciativa do processo legislativo representa indevida afronta ao princípio da separação dos poderes.* [...] está, na verdade, tentando usurpar competência deferida privativamente ao Chefe do Poder Executivo pela Carta Magna (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2014, p. s/n, grifos adicionados).

Não obstante, o longo debate não significou acolhimento por parte dos ocupantes da CCJ que, integrando blocos de oposição à Governadora Roseana Sarney/MDB, rejeitaram o parecer final do relator. Tal correlação de forças ocasionada pela disputa política entre grupos partidários distintos (com o deputado Manoel Ribeiro/PTB integrando bloco de situação e os demais de oposição) resultou na nomeação da deputada Francisca Primo, do Partido dos Trabalhadores – mesmo partido do proponente –, para apresentar relatório que justificasse a aprovação do texto. Em breve parecer, a deputada afirma não enxergar nenhum “obstáculo para que a proposição legislativa adentre ao ordenamento jurídico pátrio”, partindo do pressuposto de que a CF de 1988 define, em seu artigo 205, ser a “educação como direito de todos e dever do Estado e da Família” promovê-la e incentivá-la. Assim, conclui a deputada que a matéria constante no projeto se propõe apenas a garantir tal direito por meio de Programa que conceda apoio técnico-financeiro as escolas do campo (ALEMA, 2014, p. s/n).

Competindo a CEC apenas a análise de mérito do projeto, o relator da Comissão, deputado Roberto Costa/MDB, embora inserido no bloco duro de apoio a Governadora, apenas cumpre rito regimental, votando simbolicamente pela aprovação do texto que, nas suas palavras, já havia recebido parecer de constitucionalidade, legalidade e juridicidade favorável, não tendo muito o que questionar. Mas no final do seu relatório, considera que

[...] não há como deixar de concordar com a pertinência da iniciativa [...] visto que as Casas Familiares Rurais oferecem aos jovens rurais uma formação integral, adequada à sua realidade, que lhes permitem atuar, no futuro, como um profissional do meio rural, além de se tornarem homens e mulheres em condições de exercerem plenamente a cidadania. Assim sendo, [...] de grande relevância [...] para o sistema educacional do Estado do Maranhão, portanto, a matéria é meritória (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2014, p. s/n).

Posto em pauta em menos de dois meses, após análise da CEC, o texto do PL foi aprovado sem nenhuma ressalva nas duas votações em Plenário no dia 19 de novembro de 2014. A intenção dos deputados era permitir que o chefe do Executivo definisse o resultado final da proposta, mas, dessa vez, não aconteceu.

Em quase 100% das proposições aprovadas na ALEMA, visualiza-se por meio dos relatórios fornecidos pelos consultores legislativos e Comissões permanentes, a inexistência de convicção para o resultado final do projeto. Mesmo o parecer possuindo argumentos legais plausíveis que fundamentem a aprovação da matéria, basta o Executivo questionar por meio de veto a ação de determinado artigo ou mesmo de todo o texto do projeto, que os atores da ALEMA reformulam a sua análise para concordar com a vontade do Executivo.

Assim, aqui parece haver um acordo, em que os parlamentares encaminham para o Executivo matéria reconhecidamente inconstitucional, esperando que o Governador, em exercício, decida sobre a agenda legislativa da ALEMA. Porém, desta vez, o Executivo não se pronunciou, fazendo com que o PL voltasse para a ALEMA sem os esperados *freios e contrapesos*, tendo o presidente, deputado Arnaldo Melo/MDB, que publicar a Lei n. 10.173/2014, em desacordo com as competências previstas aos integrantes do parlamento maranhense.

No mesmo sentido, tem-se o PL n. 292/2015, de autoria do deputado Wellington do Curso/PP, que defende a disponibilização de mobiliário adequado para alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida em estabelecimentos de ensino médio, atribuindo ao Poder Executivo a responsabilidade de prever em seu orçamento a aplicação e a fiscalização da presente Lei. Partindo do mesmo pressuposto previsto nos art. 205 e 206 da CF de 1988 que estabelece a educação como dever do Estado e da família, carregando como um dos seus princípios a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, o autor avalia que embora o ordenamento jurídico disponha de diversas garantias na proteção dos direitos das pessoas com deficiência

[...] os direitos positivados muitas vezes não refletem a realidade, e dessa forma, as pessoas com deficiência esbarram em variadas dificuldades, como a oposição ao acesso à educação. As escolas públicas comuns, principalmente, apresentam diversos obstáculos quando se concerne ao acolhimento desses possíveis estudantes. [...] Analisando-se a acessibilidade, tem-se que a simples adequação da estrutura escolar não é o suficiente, tendo em vista que as mudanças necessárias são maiores do que a instalação de rampas, elevadores e banheiros adaptados. Elas precisam chegar à sala de aula, que destaca a necessidade de se tornar obrigatório a disponibilização de mobiliário adequado para alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida em estabelecimentos de ensino (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n).

Acrescenta-se que embora o PL trate sobre gasto público, pois a disponibilidade de novo mobiliário exigirá reformas nos estabelecimentos de ensino por parte do Poder Executivo, não há elementos suficientes em seu texto que permitam verificar de que modo será realizado a adequação orçamentária e financeira para tais demandas. Ao que parece, a implantação da ferramenta deverá ocorrer por conta de créditos e dotações orçamentárias próprias da SEEd.

De todo modo, o PL segue para o exame de constitucionalidade, legalidade e juridicidade da consultoria que – sendo posteriormente utilizado pela CCJ – rejeita-o, não por conta de tratar de competência exclusiva do Poder Executivo, mas devido já existir norma editada pela União que regulamenta a matéria, tais como: a Lei n. 10.098/2000 “que estabeleceu normas para a promoção de acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência mediante a supressão de barreiras e obstáculos nas vias públicas”; o Decreto n. 5.296/2004 que ordena, por meio do seu artigo 24, aos “estabelecimentos de ensino de qualquer nível, etapa ou modalidade, públicos ou privados”, proporcionarem “condições de acesso e utilização de todos os seus ambientes” para deficientes físicos ou com mobilidade reduzida; como também, a Lei n. 13.005/2014 que dispõe sobre o PNE, prevendo como estratégia da meta 10 a implantação de “programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência” (ALEMA, 2015, p. s/n).

Baseando-se em tais legislações, a consultoria legislativa conclui que “as escolas brasileiras já são obrigadas a disponibilizarem mobiliário adequado para alunos com deficiência física ou mobilidade reduzida, não havendo necessidade de Lei Estadual para tal fim, necessitando apenas de fiscalização dos órgãos competentes” (ALEMA, 2015, p. s/n).

Sem emendas, e permanecendo na CCJ somente dezoito dias, o deputado Roberto Costa/MDB, relator da matéria, aprova o PL acolhendo, entretanto, apenas partes do parecer da consultoria que, utilizando a mesma justificativa legal, conclui algo diverso. Na sua avaliação

[...] a medida [...] é de natureza legislativa e de competência e iniciativa concorrente, em obediência aos ditames do inciso XIV, do art. 24, da CF de 1988 (compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre: proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência), estando ainda, de acordo com o art. 42, da CE/89 (a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa), podendo, assim, adentrar ao ordenamento jurídico (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n).

Na análise de mérito, a CEC, seguindo parecer da consultoria, aprova a matéria utilizando basicamente os mesmos fundamentos do relatório da CCJ. Para o relator, deputado Fábio Braga/SD, “a proposição legislativa visa a concretizar a Política Nacional de Integração das Pessoas com Deficiências” (Lei n. 7.853/1989), tendo em vista o princípio da igualdade configurado no artigo 205 da CF de 1988, que “se afigura como diretriz para a realização e promoção do ensino implementando condições ao acesso e permanência na escola”. Ademais, segundo o relator, o próprio Estatuto da Pessoa com Deficiência apregoa como direito da pessoa com deficiência que se assegure no sistema educacional a sua inclusão em todos os níveis de ensino, “de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais” (ALEMA, 2015, p. s/n).

Observa-se que, embora a competência da CCJ esteja regimentalmente atrelada à análise formal e material das proposições em educação, uma vez que, em regra, tem-se argumentos que visem justificar a constitucionalidade, juridicidade e legalidade das matérias tratadas, no projeto em tela, a análise, de modo geral, resumiu-se a responder apenas sobre a conveniência e oportunidade do PL, ou seja, se a lei é o meio adequado para atingir o objetivo almejado e se possui relevância e interesse público. Papel, inclusive, destinado exclusivamente às Comissões temáticas. Dessa forma, a CCJ utiliza os argumentos da consultoria legislativa, mas para fins diversos do que de fato o parecer daquela se propõe, ou seja, aprova a matéria sem questionar a sua natureza, que em realidade se trata de dotação orçamentária e financeira, tendo em vista a necessidade de adequação da estrutura física de todas as escolas de ensino médio do estado do Maranhão para atender os alunos com deficiência física.

Introduzido em regime de tramitação ordinário – mas com parecer favorável em um curto período de tempo nas comissões, não havendo conflito ou correlação de forças na aprovação ou rejeição de qualquer espécie de emenda –, o projeto é posto em pauta para votação somente 2 anos após aprovação na CEC, já que saiu dela no dia 18 de maio de 2016 e teve sua primeira votação em Plenário no dia 13 de junho de 2018. Assim, sem alteração no texto original em todo o processo legislativo, o texto segue para o Executivo que, após sua apreciação, publica o PL, sem vetos, na Lei n. 10.895/2015.

Quanto ao PL n. 270/2015, de autoria do deputado Eduardo Braide/PMN, tem-se uma proposta que se distingue das demais em sua forma e, sobretudo, na participação do Poder Público. Embora a proposição vise criar um programa de doação de livros literários e paradidáticos aos alunos da rede pública estadual de educação, as despesas decorrentes de sua execução não ocorrerão por conta de dotações orçamentárias próprias, da Secretaria de Educação, ou suplementadas pela União (em referência ao Programa Nacional de Livro

Didático), tais como propuseram os PLs n. 219/2003, 002/2009 e 212/2009 (todos localizados na categoria organização da educação e tratando sobre livros didáticos a serem utilizados por alunos da rede pública de ensino), mas sim da participação da iniciativa privada, sendo a fiscalização e gestão da política executada por empresas cadastradas em um sistema prévio (art. 7º). Como benefício, as que aderirem ao Programa, autoriza-se uma certificação reconhecida como “Empresa Amiga da Leitura”, que tem validade de um ano (art. 6º).

A iniciativa tem como ponto de fluxo não só a desresponsabilização do Estado frente às políticas públicas de educação, como também a abertura na destinação de verbas públicas a possíveis organizações não governamentais que aderirem participar das devidas doações, marcadas por um selo “amiga da leitura”. Polêmicos, os artigos foram um dos mais fortes focos de discussão na consultoria legislativa e, em seguida, pelos integrantes da CCJ, resultando em uma emenda substitutiva ao texto original.

Acrescenta-se que, o relatório final da consultoria legislativa – seguido na íntegra posteriormente pelo relator da CCJ, deputado Professor Marco Aurélio/PCdoB – embora considerando que o presente projeto crie atribuições a uma Secretaria de Estado do Executivo Estadual, não o rejeita tal como fez na análise de todos os PLs (n. 219/2003, 002/2009 e 212/2009) que tratavam sobre o mesmo assunto. Aqui, a compreensão é que

[...] o presente projeto não está tratando de normas estruturais e nem de competências (que no caso de órgãos administrativos é chamado de atribuição) e sim de diretrizes a serem tomadas pelo Estado quando da implantação do Programa de Doação de Livros Literários e Paradidáticos. [...] Assim, não vislumbro nenhuma inconstitucionalidade formal no projeto [...] pensar diferente é realizar uma interpretação ampliada da reserva de iniciativa do Poder Executivo e assim resultar no esvaziamento da função de legislar do Poder Legislativo dos estados Federados. Além do mais, o Programa consiste em doação da iniciativa privada que tiver interesse em participar e caberá ao Estado apenas distribuir os livros doados (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2015, p. s/n).

Embora a justificativa dada no relatório para a aprovação da matéria se dê sobre a possibilidade do texto não criar atribuições, mas, sim, diretrizes a serem tomadas pelo Executivo, é possível perceber que o ponto forte da decisão resulta da desobrigação que o Estado terá frente à política formulada, pois o mesmo participará apenas da administração, sendo o financiamento e a execução resultantes da iniciativa privada. O curioso é que, ainda assim, o relatório põe como necessária a alteração do *caput* do artigo 6º, bem como a supressão do artigo 7º, artigos que regulamentavam a base da justificativa utilizada pela consultoria. Assim, enquanto o artigo 6º estabelecia que ficava autorizado a criação do selo “Empresa

Amiga da Leitura” às empresas que aderissem ao Programa, na nova redação condiciona-se a criação do selo, podendo ou não o mesmo ser entregue.

Na CEC, o deputado Wellington do Curso/PP, atendo-se ao mérito da proposição, conclui, em breve parecer, que “a medida [...] é de fundamental importância, pois visa fomentar o hábito da leitura, incentivando os estudantes ao acesso aos livros, bem como a inclusão cultural da população maranhense que não tem acesso aos livros literários e paradidáticos” (ALEMA, 2015, p. s/n). Com os demais integrantes da comissão seguindo o parecer do relator, o texto é posto em pauta, sendo aprovado no primeiro e segundo turno dia 19 de abril de 2016. De modo óbvio, o Executivo também o aprova, convertendo-o na Lei n. 10.449/2016.

7.4 A agenda sobre educação superior e a inequívoca perda de objeto propositivo

7.4.1 O contexto e conteúdo

Quando a CF de 1988 adotou como princípio máximo a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I), compreendido como efetivação do objetivo republicano de “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, IV), a intenção do legislador – imagina-se – foi prever uma sociedade com escolas abertas a todos, em qualquer etapa ou modalidade, bem como o acesso a níveis mais elevados de ensino.

Embora o estado do Maranhão enfrente desafios ainda bem grandes em relação à educação básica, destaca-se que o desenvolvimento e a materialização da educação superior não podem deixar de ser encarados como um direito fundamental social a toda sociedade. A ação Estatal deve estar atenta não apenas à expansão das instâncias públicas, mas, sobretudo, o acesso da população, levando em conta os impasses históricos e políticos ainda presentes na atualidade.

A boa notícia é que essa realidade vem se modificando a cada dia. Mesmo a história brasileira demonstrando ser o ensino superior um privilégio de poucos, ou seja, das classes que constituem uma elite econômica (MARANHÃO, 2014), nota-se que os Poderes Executivo e Legislativo, pressionados de certo modo pela sociedade civil organizada, têm se preocupado em garantir políticas educacionais de compensação às desigualdades presentes entre as escolas públicas e privadas e, sobretudo, a grupos vulneráveis que historicamente foram explorados e esquecidos pelo Estado. Cita-se as cotas nas universidades públicas que concedem vagas tanto para alunos oriundos da rede pública de educação, quanto para indígenas, afrodescendentes e

deficientes físicos, como também as bolsas de estudos nas universidades privadas, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Em se tratando de competência material e legislativa, relembra-se que também a União (Presidente e Congresso Nacional) é investida da competência para baixar normas gerais no aperfeiçoamento dos cursos existentes, devendo, concorrentemente com os Estados, autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, a educação nas instituições de educação superior (BRASIL, 1996). Não há especificação na CE/MA de quais seriam as atribuições previstas ao Executivo e Legislativo na condução das atividades universitárias de ensino. Já o PEE/MA, publicado em 2014, põe como meta 13 “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta” (MARANHÃO, 2014), tendo como estratégias, dentre outras:

13.1 [...] ampliação da oferta de vagas na Educação Superior Pública por meio da ampliação de mais campus [*sic*] estaduais e implantação de cursos de graduação presencial, semipresencial e a distância considerando as necessidades regionais e locais.

13.2 [...] ampliação da oferta de vagas nos cursos de graduação em licenciaturas interdisciplinares considerando as especificidades regionais e locais de modo a atender a formação de professores da Educação Básica, sobretudo nas áreas de Ciências e Matemática.

13.3 [...] a ampliação e oferta de vagas dos programas de interiorização da Universidade Estadual do Maranhão nos cursos de graduação, considerando as necessidades regionais e locais.

[...]

13.10 [...] *ações afirmativas de inclusão e de assistência estudantis dirigidas aos estudantes de instituições públicas e bolsistas de instituições privadas de Educação Superior*, de modo a reduzir as desigualdades sociais, ampliando o atendimento das populações do campo, indígenas, afrodescendentes e estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar em relação ao acesso, permanência e conclusão nos cursos de graduação (MARANHÃO, 2014, grifos adicionados).

Vê-se que o cenário legislativo não é claro e parece especificar tarefas mais administrativas que legislativas. Frente a isso, o esperado é se ter uma postura mais executiva por parte da ALEMA no delineamento de políticas públicas voltadas para a educação superior. O Quadro 21 revela que a agenda da ALEMA para essas políticas se esgota na 16ª legislatura, com a 17ª já não possuindo nenhuma ação tão relevante. E, observando-se as unidades temáticas, fica mais óbvio ainda como tais políticas refletem a busca pela superação dos impasses históricos e políticos mencionados anteriormente, pois, de modo geral, os projetos visam garantir o acesso e reservar percentual de vagas a determinados grupos de estudantes, como egressos de escolas públicas, comunidades indígenas e também quilombolas, ações que,

embora previstas em objetivos da CF de 1988 e da LDB, careciam de efetivação por meio de ações afirmativas.

De outro modo, evidencia-se nas duas primeiras legislaturas como os parlamentares maranhenses possuem protagonismo no estabelecimento de uma agenda que priorize efetivar temas ainda nem tratados por leis federais. Como, especificamente, a Lei n. 12.711 que obrigou, a partir de 2012, as universidades, institutos e centros federais a reservarem para candidatos cotistas metade das vagas oferecidas anualmente em seus processos seletivos, sendo que desde 2006 a ALEMA aprovou Lei destinando um percentual de vagas a alunos egressos de escolas públicas.

Quadro 21 – Unidades temáticas das proposições sobre educação superior TNJ – 15ª a 18ª legislaturas

LEG.	UNIDADES TEMÁTICAS	DESTINATÁRIOS	JUSTIFICATIVAS	VÍNCULO NF
15ª	Isenção da taxa de inscrição do vestibular da UEMA.	Ensino médio	Garantir acesso ao ensino superior gratuito	-
	Acesso dos estudantes das escolas públicas na UEMA.	Ensino médio	Reservar percentual de vagas a alunos de escolas públicas	-
16ª	Estágio dos alunos de licenciatura em cursos populares de alfabetização.	UEMA	Estimular os estudantes das universidades a engajar-se na erradicação do analfabetismo	Lei n. 11.788/08 LDB/1996 DCNs
	Reserva de vagas na UEMA a estudantes indígenas e quilombolas.	Ensino médio	Tratar os desiguais como desiguais na medida em que se desigualam	Lei n. 10.172/01
17ª	Isenção da taxa de inscrição do vestibular da UEMA.	Ensino médio	Alterar e acrescentar dispositivos à Lei n. 8.199/07	-
	Atuação dos graduandos da UEMA na estratégia do Desenvolvimento do Estado.	UEMA	Visar o desenvolvimento econômico e social do MA	-

Fonte: elaborado pelo autor a partir do banco de dados da pesquisa.

Legenda: LEG. – Legislatura; NF – Norma Federal.

Acrescenta-se que, de modo análogo ao observado nos projetos da categoria sobre currículo escolar, aqui também (1) há a busca de equilíbrio dos parlamentares perante às políticas de nível federal que se intensificaram com o passar dos anos, como também (2) às poucas chances de manobras existentes no delineamento dos temas (carreira docente, gestão do sistema de ensino, infraestrutura e regras sobre o sistema público e privado) nessa área. Afinal, a maioria das políticas voltadas para a educação superior envolvem ou gasto público para sua

execução (de competência privativa do Governador), ou são de competência das próprias instituições de ensino, regulamentadas por normas internas, haja vista a autonomia universitária didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial prevista na CF de 1988. Algo que exemplifica esse impasse são os próprios destinatários da ação política: grande parte das leis volta-se para a educação básica, precisamente, o ensino médio, com apenas dois projetos direcionadas para a graduação (Quadro 21). O resultado é o completo esvaziamento dessa agenda na ALEMA.

7.4.2 O fluxo propositivo da agenda

Analisando o processo decisório dos projetos a partir do Quadro 22, destaca-se que, ao todo, 5 parlamentares de 4 partidos diferentes (PSDB, PTB, DEM e PPS) aprovaram leis nessa temática, sendo 5 apresentadas por meio de PL e uma na forma de PEC, com o tempo de tramitação variando entre 41 a 397 dias. A proposição do deputado Othelino Neto/PPS registra o menor valor e a de Pavão Filho o maior, sendo este também o que aprova o maior número de projetos.

De outro modo, mesmo que a maioria das proposições aponte para deliberações custosas no âmbito do parlamento, com registro de emendas nos quatro dos seis projetos e votações de vetos impostos na fase governamental, a agenda das políticas sobre educação superior logra uma tramitação rápida até a sua publicação. A seguir, aponta-se as características de cada projeto, bem como as particularidades do processo legislativo que resultou convertendo-os em norma jurídica. A análise aqui seguirá a compatibilidade temática entre as proposições.

Quadro 22 – Tramitação das proposições sobre educação superior TNJ na ALEMA, de 2003 a 2018

AUTOR / PARTIDO	N. PROJETO	NJ	TIPO	TEMPO DIAS	RT	EMENDAS	EFEITOS
Alberto Franco/PSBD	136/04	8.199/04	PL	49	Urgência	Sim	-
Pavão Filho/PTB	003/06 005/09	051/06 9.123/10	PEC PL	295 397	Urgência -	Sim Sim	- -
Francisco Gomes/DEM	034/10	9.295/10	PL	260	-	Sim	Veto total derrubado
Othelino Neto/PPS	182/12	9.704/12	PL	41	-	-	-
Manoel Ribeiro/PTB	038/12	9.691/12	PL	184	-	Não	-

Fonte: elaborado pelo autor com base em Oliveira (2009).

Proposto em 2004, o PL n. 136 está entre os projetos aprovados que, embora pudesse integrar o rol de atribuições dadas ao chefe do Executivo estadual pelo artigo 43 da CE/MA, consagra ao Legislativo do Maranhão o protagonismo no desenho de políticas públicas referendadas em princípios Constitucionais e Leis infraconstitucionais, mas sem iniciativa legislativa ainda.

Apresentado sob regime de urgência, com assinatura de 18 parlamentares de diversos partidos diferentes, a proposta do deputado Alberto Franco/PSDB visava isentar os estudantes da rede pública estadual de ensino do pagamento da taxa de inscrição para as provas de ingresso na UEMA, argumentando ser o Brasil um país com péssima distribuição de renda, o que ocasionava profundas desigualdades sociais, dentre elas, o acesso ao ensino superior público e gratuito. No caso do Maranhão, estado mais pobre da federação, o cenário se apresenta de modo mais agravante. Segundo o deputado “os indicadores sociais refletem o elevado índice de pobreza em que vivem a maioria das famílias em nosso Estado”, fato que fazia com que o sonho do curso superior ficasse ainda mais distante, devido aos entraves desde a realização da inscrição com a imposição do pagamento de taxas (ALEMA, 2004, s/n).

Segundo o relatório, o tema não era inédito entre as Assembleias Legislativas do país, existindo no estado do Rio grande do Norte, desde 2001, a Lei estadual n. 7.983 que isentava de taxa de inscrição todos os candidatos ao exame vestibular da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte. Iniciada e aprovada por membros do Legislativo estadual, a Lei, todavia, foi objeto da ADI n. 2643 por parte do Governador do Estado, terminando com o Supremo Tribunal Federal (STF) julgando improcedente a ação do Governador, entendendo que a educação, por tratar-se de direito de todos e dever do Estado, reclama tratamento que privilegie o alcance efetivo desse desiderato, levando-se em consideração as peculiaridades de cada região do País. Portanto, reclama também a Assembleia do Rio Grande do Norte a competência para definir a garantia de tal direito (ALEMA, 2014).

Para efeito de aprovação do PL em tela, o relator da CCJ, deputado Carlos Braide/PMDB, na análise de admissibilidade, avalia o cenário disposto no processo e explica que

a princípio pode parecer que o projeto de lei em causa depara em óbice de natureza constitucional pelo fato de versar sobre isenção de taxa, que é do gênero tributo, matéria de iniciativa privativa do Governo do Estado (art. 43, inciso III). Entretanto, não vislumbramos óbice algum à sua aprovação, a teor da decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a constitucionalidade da lei Estadual n. 7.983/2001, do Rio Grande do Norte, que isenta de taxa de inscrição todos os candidatos ao exame

vestibular da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (ADIN 2643) de autoria do governador do Estado contra a Assembleia Legislativa (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2004, p. s/n).

O PL recebe apenas uma emenda parlamentar, inclusive, do próprio autor da proposição, deputado Alberto Franco/PSDB, solicitando a supressão da expressão “estadual” que constava no artigo 1º do texto original. A ideia definida anteriormente no artigo era de que apenas os alunos da rede pública estadual de ensino teriam direito ao benefício regulamentado pelo projeto, quando, na verdade, a intenção era oferecer a todos os alunos da rede pública de ensino do estado. De modo óbvio, a emenda é aprovada em Plenário que prosseguindo para a fase governamental, converte o PL na Lei n. 8.199/2004, em menos de 50 dias de tramitação.

O deputado Othelino Neto/PPS, oito anos depois, visando aprimorar a efetividade dos direitos garantidos pela Lei n. 8.199/2004, submeteu o PL n. 182/2012 propondo alterar e acrescentar nova redação ao parágrafo único, do artigo 1ª, bem como o § 2º, respectivamente, da norma jurídica. Originalmente, previa-se no referido parágrafo que eram considerados declaradamente pobres os estudantes que comprovassem renda familiar *per capita*/mês até R\$ 70,00 reais. Na nova proposta, o valor mudaria para 2 (dois) salários mínimos, com o acréscimo de um novo parágrafo definindo como se daria a comprovação dos estudantes egressos de escola pública, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º [...]

§ 1º Para os efeitos desta Lei, são considerados estudantes declaradamente pobres aqueles que comprovem que a respectiva renda familiar não seja superior a 2 (dois) salários mínimos.

§ 2º A comprovação de que o aluno estuda ou concluiu seu curso em escola pública será mediante declaração expedida pelo diretor da respectiva escola, cujo documento terá a validade de três anos consecutivos a partir da data da expedição (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2012, p. s/n).

Tratando sobre norma já existente e de origem parlamentar, o atual PL é o mais célere dentre os submetidos sobre educação superior, aprovado rapidamente em todas as instâncias e convertendo-se em Lei, no Executivo, sem nenhum problema.

No mesmo sentido do PL n. 136, que deu origem à Lei n. 8.199/2004, surge a PEC n. 003/2006, contudo visando alterar a forma de admissão e seleção dos estudantes na UEMA, ao determinar no § 1º, do artigo 222, que “*serão reservadas 50% das vagas dos cursos de graduação oferecidos pelas instituições públicas estaduais de educação superior do Estado do Maranhão aos alunos que tenham cursado todas as séries na rede pública de ensino médio, a serem preenchidas mediante exame vestibular*” (ALEMA, 2006, p. s/n, grifos adicionados).

Apresentada pelo deputado Pavão Filho/PDT sob o apoio de mais de trinta parlamentares na sua submissão, a proposta é tida como polêmica no relatório da consultoria legislativa, razão pela qual propõe emenda substitutiva (embora entenda-se tratar de emenda modificativa) que insere a expressão “na forma da lei complementar” ao § 1º, do artigo 222, do texto original, pois entende que “o detalhamento do que dispõe a presente emenda dependerá de lei complementar principalmente porque o texto constitucional não é a seara pertinente para os pormenores necessários à aplicação da citada reserva de vagas, temática ainda polêmica no meio social” (ALEMA, 2006, p. s/n).

É oportuno destacar que, embora a proposta em tela necessite ainda de Lei para especificar as diretrizes dispostas em seus três parágrafos, por exigência da técnica legislativa na adequação da norma, trata-se de proposição que inova no campo legislativo, sendo a única norma que adentra o campo legal desempenhando a competência posta no artigo 24, IX, da CF, pois todos os PLs, de todas áreas, coordenam apenas políticas públicas com base no artigo 23, V da CF, isto é, especificando a execução de normas federais ou mesmo administrando atividades pertencentes ao dia a dia da escola. Aqui, o papel executivo do texto legal foi destinado ao Poder Executivo, considerando que o artigo 2º definiu que o mesmo, “no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, regulamentará a presente Emenda, a fim de adequar o sistema vigente ao sistema especial para o acesso de estudantes que tenham cursado todas as séries da rede pública de ensino médio”.

De outro modo, ainda que a utilização de políticas de ações afirmativas no ordenamento jurídico brasileiro não seja recente, pois a Lei Federal n. 8.213/1991 em seu artigo 93 estabelece percentual para empresas privadas contratarem, também, deficientes, a previsão de cotas para o acesso a universidades públicas só foi possível, em nível federal, a partir de 2012, por meio da Lei n. 12.711. No entanto, muitos Estados, como pontua o relatório da consultoria legislativa, já adotavam o sistema de reserva de vagas como forma de selecionar estudantes de escolas públicas, negros, índios e deficientes. Segundo o parecer, destacam-se

Estado de Goiás – Lei n. 14.832/2004 (reserva vagas para estudantes de escolas públicas, negros, índios e portadores de deficiência na Universidade Estadual de Goiás – UEG); Estado do Rio de Janeiro – Lei n. 4.151/2003 (reserva vagas para estudantes de escolas públicas, negros, índios e portadores de deficiência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ e na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF). Há Universidades que aplica as reservas somente para índios como é o caso da Universidade Estadual do Amazonas – UEA e a Universidade Federal do Tocantins – UFT. E a escola superior de ciências da Saúde do Distrito Federal – ESCS/DF que reserva vagas somente para estudantes oriundos de escolas públicas (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2006, p. s/n).

Com efeito, para a consultoria legislativa o projeto em análise é materialmente e formalmente constitucional. Em relação ao primeiro, “a reserva de vagas funciona como meio para atingir a igualdade material de acesso ao ensino superior”. No tocante ao segundo aspecto, “não há nenhuma norma que estabelece como de iniciativa privativa do Executivo matéria sobre educação” (ALEMA, 2006, p. s/n), razão pela qual opinou-se por sua aprovação. O relator da CCJ, deputado Mauro Bezerra, acolhe as alterações sugeridas pela consultoria e aprova a proposta, avaliando que

[...] o sistema de reservas de vagas constitui exemplo de ações afirmativas que objetivam superar contingências e promover diferentes grupos que compõe as sociedades contemporâneas. Configuram-se como elementos fundamentais na tentativa de assegurar-se maior igualdade de direitos entre os diferentes sujeitos que compõe o perfil populacional brasileiro. Do ponto de vista jurídico as ações afirmativas são perfeitamente condizentes com o nosso Ordenamento, inclusive em sede constitucional. Não sem razão que constam como fundamentos da República Brasileira a cidadania e dignidade da pessoa humana. (Art. 1º, II e III, CF/88). Além do que são igualmente objetivos fundamentais dessa mesma República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer forma de discriminação assim como a erradicação (...) das desigualdades sociais e regionais. (Art. 3º, I, III e IV) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2006, p. s/n).

Cumprindo o rito constitucional e regimental, votada em dois turnos com três quintos dos parlamentares em cada turno a seu favor, a PEC é aprovada no dia 19 de dezembro de 2006, após 295 dias de tramitação. Quatro anos depois – final da 16ª legislatura – o deputado Francisco Gomes/DEM, inspirado pelas ideias presentes nessa PEC, propunha o PL n. 034/2010 buscando obrigar a UEMA a reservar, no mínimo, 10% (dez por cento) de suas vagas de graduação para estudantes das comunidades indígenas e quilombolas que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (ALEMA, 2010).

Mas, diferente da PEC que não necessita passar pela fase governamental para ter sua publicação efetivada, aqui o projeto voltou para o Legislativo vetado totalmente pela chefe do Poder Executivo. Ademais, mesmo aquela sendo mais custosa para sua submissão, implicando ter que passar por dois turnos de votações, com números complicados de serem alcançados no Plenário, o seu tempo de tramitação foi semelhante ao PL n. 034/2010, com este custando 260 dias para ser publicado.

Durante o processo decisório que promoveu a aprovação do PL em todas as instâncias da ALEMA, o relatório dado pela consultoria legislativa, quanto ao aspecto formal e material, reproduziu os mesmos argumentos dispostos na PEC n. 003, todavia, explicando

[...] que a política de cotas ora proposta é apenas uma das formas de implementação de ações afirmativas e que a problemática da exclusão não pode ser reduzida a uma questão de número de vagas. Apesar de suas limitações, tais medidas afirmativas no curto e médio prazo podem aumentar a diversidade e representatividade de grupos vulneráveis no ensino superior brasileiro. No longo prazo, entretanto, o objetivo é induzir transformações de ordem cultural, pedagógica e psicológica visando tirar do imaginário coletivo a ideia de uma supremacia social de alguns grupos privilegiados (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2010, p. s/n, grifos adicionados).

A única ressalva feita pela consultoria foi quanto ao mérito da proposta expressa no seu artigo 1º. O texto original estabelecia “que somente os estudantes negros egressos do ensino público e *oriundos de comunidades quilombolas* do estado do Maranhão” poderiam concorrer às vagas destinadas as políticas de cotas. No entanto, considerando que no estado do Maranhão são muitos os estudantes negros que se encontram em escolas públicas, porém, não residem em comunidades quilombolas, o acesso de toda essa população ao ensino superior estaria prejudicado. Sem contar que, em nenhuma universidade pública do País que já adotasse a política de cota raciais restringia o acesso aos estudantes negros oriundos exclusivamente de comunidades quilombolas (ALEMA, 2010, p. s/n, grifos adicionados). Tal fato ensejou na submissão de uma emenda que substituiu a palavra “quilombolas” por “negros” que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Na fase de admissibilidade, tanto a CCJ quanto a CEC seguem os pareceres da consultoria e aprovam o novo texto do PL. Contudo, na fase de deliberação executiva, a Governadora Roseana Sarney/PDMB, entendendo que se tratava de matéria privativa constante no artigo 43, V da CE/MA, impôs veto total ao texto. Em nova análise pela CCJ, o relator e presidente, deputado Carlos Milhomem/DEM, avalia não haver razões legais e materiais para que o veto prospere, levando em conta – os mesmos motivos descritos na fase de deliberação parlamentar – que o projeto objetiva “superar contingências e promover os diferentes grupos que compõe as sociedades contemporâneas”, elementos fundamentais para garantir cidadania e dignidade da pessoa humana na República brasileira (ALEMA, 2010).

Posto na ordem do dia 27 de novembro de 2010, a maioria dos deputados, em votação nominal e em um único turno, seguem o relatório da CCJ, mantendo o texto do PL e não recepcionando os vetos do Executivo, fato inédito na fase complementar do processo legislativo da ALEMA.

Os PLs n. 005/2009 e 038/2012 são os únicos que de modo direto formulam políticas voltadas para coordenar atividades no ensino superior, especificamente, deliberando sobre o currículo e a formação dos estudantes da UEMA. Apresentado pelo deputado Pavão filho/PDT, o PL n. 005/2009 “determina que as universidades públicas do estado do Maranhão adotem

como carga horária válida para estágio dos seus cursos de licenciatura a participação em cursos populares de alfabetização de adultos” (ALEMA, 2009, p. s/n). Segundo a justificativa da proposição, o objetivo é

[...] criar um estímulo aos estudantes das universidades maranhenses a engajar-se na erradicação da marcha do analfabetismo no nosso Estado. *O estágio para alunos licenciados é obrigatório. Assim, a ideia desta Lei é possibilitar que, aquilo que já é uma obrigação – a realização de estágios – possa ser canalizado para projetos de inclusão social via alfabetização* (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n, grifos adicionados).

Encontrando barreira para a sua aprovação frente à autonomia universitária didático-científica consagrada no artigo 207 da CF, o parecer de mérito dado pela consultoria legislativa avalia que não cabe nem mesmo emenda substitutiva visando adequar o conteúdo às normas constitucionais, pois a competência para criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior ou mesmo fixar os seus currículos – observando as diretrizes gerais pertinentes estabelecidas no artigo 53, da LDB/1996 – cabe somente à comunidade universitária. Ademais, o relatório ainda considera que a espécie normativa utilizada para regulamentar a matéria é ilegítima, tendo em vista que

a vinculação da autonomia aos direitos fundamentais da comunidade universitária confere à prerrogativa proteção fundamental. Com isso, *a autonomia universitária goza de proteção, até mesmo, contra emendas constitucionais tendentes a aboli-la. Somente serão legítimas as limitações à autonomia autorizadas pelo texto constitucional, afastando-se qualquer discricionariedade legislativa para eleger e introduzir restrições sem fundamento constitucional.* Assim, autonomia universitária constitui uma prerrogativa de autogoverno e autonormação vinculada aos fins e aos interesses de uma instituição dedicada indissociavelmente ao ensino, à pesquisa e à extensão, dirigida prioritariamente aos membros de sua comunidade interna, oponível – nos âmbitos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial – à lei (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n, grifos adicionados).

Embora o relatório esteja voltado especificamente para a análise de mérito da proposição, que inclusive serviria de base para a avaliação posterior da CEC, a análise em tela ultrapassa os aspectos de oportunidade e conveniência que geralmente norteiam as suas justificativas, predominando uma avaliação mais de constitucionalidade e legalidade. Tais aspectos, na realidade, já haviam sido considerados pela consultoria em parecer encaminhado à CCJ – junta da proposição – que serviu de base na análise do relator, deputado Joaquim Haickel/PMDB. Na ocasião, não se considerou a autonomia universitária como diretriz do texto proposto, mas sim a normativa posta na Lei Federal n. 11.788/2008 que apenas enfatiza a

importância do estágio como parte do projeto pedagógico do curso, visando ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional. Nas palavras do relator,

o estágio curricular nas instituições de ensino superior tem-se mostrado como uma excelente ferramenta de ligação entre os ensinamentos teóricos apreendidos em sala de aula, com a sua aplicação na vida profissional. *Não é ele, contudo, apenas uma experiência prática vivida pelo aluno, mas uma oportunidade para refletir, sistematizar e testar conhecimentos teóricos do curso de graduação* (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2009, p. s/n, grifos adicionados).

Assim, entendendo pela perspectiva de que os Estados (representados por suas instituições) possuem a tarefa de “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”, o relator da CCJ optou por “adaptar o projeto de lei a uma técnica legislativa mais apurada, objetiva e concisa” (ALEMA, 2009, p. s/n) que, no final, acabou gerando um novo PL, com novos artigos e objetivos. Isto é, no lugar de determinar a realização de estágios supervisionados pelos cursos de graduação em cursos populares, a emenda substitutiva propôs que as instituições de ensino superior reconhecessem as aulas ministradas em cursos populares, respeitando, todavia, as DCNs dos cursos de graduação, retirando a sua obrigatoriedade. Frente a essa nova perspectiva, os art. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º têm seus conteúdos suprimidos, a partir da definição, reconhecimento das instituições e exigências que deveriam compor tais estágios para fins de apresentação às instituições estaduais de ensino superior.

Percebe-se que o PL tratou de tema polêmico, sendo, entre os projetos, o mais custoso para sua aprovação, com 397 dias. Ainda assim, a CEC apenas cumpriu rito regimental, atendo-se a concordar com o novo texto proposto pela CCJ, não levando em consideração o parecer de conveniência e oportunidade dado pela consultoria legislativa.

O mesmo ocorre com o PL n. 038/2012, de autoria do deputado Manoel Ribeiro/PTB. Propondo obrigar os graduandos da UEMA a atuarem profissionalmente, após a conclusão do curso, na estratégia do desenvolvimento do Estado, na execução de ações, projetos e programas. A consultoria legislativa conclui por sua rejeição, após avaliar os aspectos formais e materiais do texto. Segundo o relatório, o direito à liberdade de profissão pública é garantia fundamental vinculada ao Estado de Direito, consagrada nos principais textos constitucionais e nos principais tratados internacionais sobre direitos humanos. A restrição imposta no PL atinge o núcleo essencial de tal direito consagrado no inciso XIII, do artigo 5º, da CF de 1988. Ademais, relembra a consultoria que

[...] a citada obrigação de atuação profissional na Estratégia do Desenvolvimento do Estado (art. 1º), pode, inclusive limitar outro direito fundamental, qual seja a liberdade

de locomoção, que é livre, em todo o território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer e dele sair com seus bens (art. 5º, XV e LXI da CF/88) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO MARANHÃO, 2012, p. s/n)

Diferente do PL n. 005/2009, este custou somente 6 meses para ser aprovado, não havendo nenhuma emenda alterando seu texto original nem mesmo participação da CEC oferecendo parecer especializado. No exame de admissibilidade da CCJ, o relator deputado Carlos Milhomem/PSD argumenta, na contramão do parecer da consultoria, que o projeto visa dar materialidade ao disposto no artigo 174 da CE/MA, que “estabelece que o Estado e Municípios atuarão no sentido da realização do desenvolvimento econômico e da justiça social, com finalidade de assegurar a elevação dos níveis de vida e bem-estar da população”. Ademais, no tocante a constitucionalidade formal, a afirmação do relator é que “não há nenhuma norma que estabeleça como de iniciativa privativa do Executivo” a função de proporcionar meios de incentivo ao desenvolvimento do Estado, estando a ALEMA, dessa forma, exercendo seu papel de legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto em concorrência com a União (ALEMA, 2012, p. s/n).

7.5 Indicações finais: a incapacidade legislativa da ALEMA expressa por meio da sua agenda em educação

A análise do conteúdo dos projetos sobre currículo, financiamento, infraestrutura e educação superior expôs, de maneira clara, em que termos as evidências apontadas nos Capítulos 2 e 3 deste estudo, referentes ao quadro federativo e institucional, aportam sobre o processo de formulação das políticas públicas em educação do parlamento maranhense.

Nas matérias sobre currículo, ficou demonstrado que a atuação da ALEMA se dá, sobretudo, por meio de regras de subordinação normativa. Dos 16 projetos que se converteram em lei, pelo menos, 13 apresentam vínculo direto a alguma norma federal.

A concentração de atribuições conferidas à União não apenas retira a capacidade legislativa do estado, como avança sobre a produção de leis que foge do caráter de generalidade, ao especificar quais temas poderão integrar a parte diversificada do currículo e, por conseguinte, serão foco de atenção dos deputados.

É óbvio que a aprovação desordenada de projetos que visem inserir disciplinas no currículo escolar poderia provocar uma situação caótica no cotidiano das escolas, como bem observa Oliveira (2009) para a Câmara dos Deputados, entretanto, ter um ator legiferante que

delibera e detalha as possibilidades legais que os demais atores desse cenário terão sobre determinados temas mais anula que incentiva uma maior participação ativa dos mesmos no delineamento de políticas que visem garantir maior qualidade à educação.

Com efeito, a ALEMA está circunscrita a apenas executar determinações da União, com quase nenhuma inovação no campo jurídico. Ou melhor, os deputados não somente estão limitados a materializarem as políticas prescritas no campo federal, como também precisarão contar com muita criatividade para propor e aprovar projetos sobre currículo, tendo em vista que o cenário observado já está bastante saturado.

No processo decisório dessas políticas, evidenciou-se que, em virtude de suas incapacidades legislativas, os parlamentares são “forçados” a validar uma agenda curricular inconsistente, com pouca aplicabilidade objetiva *vis-à-vis* as desigualdades presentes entre os sistemas de ensino. Por isso, a maioria dos projetos perpassam pelo fator moral e/ou social, uma vez que a organização do currículo se insere em uma arena totalmente imprevisível.

Essa imprevisibilidade se dá no processo de definição dos temas que podem ou não serem iniciados por integrantes do Legislativo estadual e apresenta-se como um dos principais indicadores dos fracos poderes de agenda dos parlamentares. Sem a definição e clareza no campo legal sobre a qual ator político competem os diversos componentes curriculares, a agenda da ALEMA está subordinada aos interesses da maioria do parlamento ou de integrantes do Executivo estadual. Isso faz com que, não apenas o contexto federativo seja um dos limitadores da atuação dos deputados na proposição e aprovação desses temas, como também se tenha o contexto institucional como mediador do resultado dessas proposições.

Pairando a dúvida sobre as possibilidades que parlamentares possuem sobre o processo de criação dessas políticas, tendo em vista que a CE/MA não define – e tampouco as demais legislações estaduais – de quem seria tal competência, a organização legislativa cumpre um papel puramente burocrático nesse processo legislativo. Os deputados tendem a se interessar pelos mesmos temas, propondo leis já submetidas e aprovadas em proposições anteriores, o que gera interpretações diversas para projetos semelhantes e que, devido à composição partidária e sua relação com o Executivo, desencadeia procedimentos diferentes e, em última análise, resultados jurídicos conflitantes.

Em decorrência desses fatores, esvazia-se a agenda política para os conteúdos curriculares, partindo-se do pressuposto de que formular leis visando inserir disciplinas no projeto político-pedagógico da escola não observa a reserva de iniciativa legal da ALEMA, sendo a mesma incompetente para tratar sobre o assunto. Isso coloca a produção em educação sobre currículo à mercê das interpretações que determinados atores, ocupando instâncias de

poder, fazem naquele dado momento. Por isso, os projetos originados no Legislativo, quando aprovados, têm tramitação muita mais lenta, com mais da metade ultrapassando 200 dias.

Não obstante, não se trata de tratamento diferenciado em virtude de projetos originados no próprio legislativo que, em regra, aplica-se o rigor ritual do processo definido regimentalmente, o qual gera maiores custos políticos no seu processo de formulação, mas da falta de compreensão sobre o que compete à ALEMA. Isso gera, quase sempre, o encurtamento de pareceres na CCJ e uma ausência da participação de algumas instâncias (como consultores legislativos e a própria CEC) na deliberação dessas proposições, provocando, conseqüentemente, um desinteresse dos demais deputados em debater o assunto por meio de emendas.

O ponto de influxo nesse cenário revela-se sobre a inação do Poder Executivo na proposição de políticas educacionais sobre currículo. Conforme já mencionado, a inserção de disciplinas, como proposta metodologicamente organizada para o currículo, está, sobretudo, na 15ª legislatura. As demais proposições, nos outros períodos, enfrentam temas mais relacionados ao cotidiano escolar, por meio de programas, palestras ou estudos semanais. Isso, em tese, deveria ser uma arena deliberativa operacionalizada via SEEd no qual o Executivo também exerceria atuação ativa. Até porque pelo próprio entendimento da consultoria, e demais integrantes da CCJ, os assuntos referentes ao currículo escolar são de atribuição da SEEd, excluindo-se a participação da ALEMA e do próprio CEE do Maranhão sobre tais matérias. O resultado é que, ao passo que o Executivo se isenta dessa atividade, o aparato institucional desencoraja a atuação de integrantes do Legislativo sobre essas políticas.

Nesse imbróglio, destacam-se as proposições que sofreram algum tipo de veto ou foram rejeitadas na CCJ por seus respectivos relatores, mas seguiram no processo legislativo em virtude da vontade da maioria dos integrantes dessa instância específica. Com o processo legislativo centralizado, assegurou-se a preservação de determinados interesses, nos quais, mesmo o Executivo não atuando sobre a produção de tais políticas, influenciou, direta ou indiretamente, a arena de decisão legislativa, desqualificando as comissões ante a aquiescência do parlamento maranhense na manutenção dos seus vetos.

Isso promove também o desaparecimento de projetos direcionados, especificamente, para as populações rurais, ou mesmo comunidades indígenas. A não preocupação, efetivada pela não-política dos parlamentares, tem profícua relação com esse cenário de impossibilidades, tanto federativo quanto institucional que, somando-se com a incapacidade técnica desses atores, deixam no esquecimento o cumprimento de normativas postas na LDB/1996 e, sobretudo, no PEE do Maranhão.

Limitada, cada vez mais, em sua capacidade de formular leis em educação sobre currículo escolar, o papel da ALEMA tem sido secundarizado, caminhando para uma possível perda de objeto, tal como se observa para as políticas de educação superior, percebido pela pouca relevância que essas proposições possuem para a promoção de uma educação de qualidade para o estado.

No entanto, diferentemente das políticas curriculares, as de educação superior sofrem, de modo inequívoco, um processo de desconstrução propositiva, o qual os legisladores, a partir da discricionariedade presente em normas infraconstitucionais, direcionam a responsabilidade da regulamentação dessas políticas ao Executivo, por envolverem algum gasto público, ou serem de competência das próprias instituições de ensino.

Em realidade, a CE/MA não disciplina, e nem mesmo cita em seu texto, as possíveis atividades que deverão ser asseguradas ou desenvolvidas pelo Poder Público na garantia e efetivação do direito à educação superior. Precisamente, os Poderes Legislativo e Executivo estão à deriva, na qualidade de atores constitucionalmente pré-ordenados, de exercerem competência legislativa que vise não apenas inovar no campo jurídico, mas de complementar normas gerais estabelecidas pela União.

Conforme já mencionado, a LDB/1996 apenas especifica atribuições administrativas aos estados, como autorizar, credenciar, reconhecer e supervisionar as instituições que trabalham com essa etapa de escolarização. O PEE do Maranhão segue a mesma linha, com vistas a políticas executivas – de materialidade administrativa –, e define como estratégias a criação de vagas e oferta de matrículas, a ampliação de mais *campi* estaduais, com novos cursos de graduação, e o planejamento de ações afirmativas e de assistência estudantil dirigidas aos estudantes do campo, indígenas, afrodescendentes e pessoas com deficiência.

A análise sobre a produção dessas políticas na ALEMA aponta que o resultado da agenda decorre, claramente, dessas poucas possibilidades. Fato que leva a 18ª legislatura a não registrar nenhuma lei sobre educação superior, ou de maneira mais inconsistente, com apenas a 16ª legislatura registrando alguma política direcionada, especificamente, a esta etapa de escolarização.

Importante enfatizar que não se trata de inação parlamentar, como se identifica pelo baixo número de projetos iniciados para os temas de financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares – pois, constitucionalmente, não podem ser submetidos por ocupantes do Legislativo –, mas dos custos políticos e impossibilidades legislativas que se apresentam frente à tramitação de tais políticas. Do total de 37 projetos iniciados, apenas 6 se

transformaram em norma jurídica, com três dos quatro partidos propositores estando entre as maiores bancadas partidárias da ALEMA.

Os temas de maior impacto legislativo revelam total afinidade com as atividades prescritas no PEE, com destaque para as políticas sobre ações afirmativas, como a isenção da taxa de inscrição do vestibular a estudantes de escolas públicas e a reserva de vagas na UEMA a estudantes de escolas públicas, indígenas e negros, que, por aquele Plano, poder-se-ia pensar que a positivação desses temas se deu em virtude da prévia existência em leis estaduais, tendo em vista que o documento apenas foi promulgado no ano de 2014. Ou seja, o ineditismo dessas leis favoreceu a inserção dessas políticas no escopo de atividades voltadas para a educação superior de competência do estado no próprio texto do PEE do Maranhão.

De modo óbvio, os projetos relacionados a essas temáticas integram o quadro do fluxo propositivo de maior polêmica, não apenas porque inovam material e legislativamente no campo jurídico, como, sobretudo, aproximam-se das supostas atribuições exclusivas do Poder Executivo estadual. Como se antecipou, aqui também há a suscetível invasão de competência frente às matérias que possuem em seu escopo aspectos tributários ou orçamentários, dando a falsa impressão de que tudo cabe ao Governador, tendo em vista que grande parte das leis para serem implementadas necessitam de amparo administrativo ou financeiro.

Ademais, a análise sobre o fluxo propositivo dos projetos n. 136/2004, 034/2010 e 003/2006 exemplifica o debate estéril com que a maioria das proposições do Legislativo são tomadas nas comissões especializadas e, por fim, pelo próprio chefe do Poder Executivo. Por tal feito, inúmeros projetos – estendendo-se também às demais categorias – são rejeitados na CCJ ou vetados na fase governamental devido ao ineditismo que carregam, bem como a falta de entendimento dos legisladores no tratamento das especificidades que envolvem o campo da educação. Isso se apresenta como um dos indicadores que colaboram para o fracasso da agenda educacional dos deputados, confirmando a falta de consenso que essas políticas carregam e que, tampouco, chegam resolvidas no Executivo apenas para formalização.

Por fim, as proposições agrupadas na categoria financiamento da educação e infraestrutura revelam a grande diferença de tratamento legislativo que recebem os projetos iniciados por parlamentares quando possuem amplo apoio no parlamento. Com relação aos PLs n. 171/2014 e 292/2015, são projetos reconhecidamente ilegais e que integram o quadro de impossibilidades legislativas, presentes na CF de 1988, a ocupantes do Poder Legislativo, mas que, ainda assim, se converteram em lei.

Poderia ser argumentado que parte desse cenário resulta dos vazios legislativos presentes na CE/MA que, na definição das competências não exclusivas do Poder Legislativo

estadual, apõe como possibilidade propositiva a submissão de projetos de natureza financeira por integrantes deste Poder. Todavia, já é pacífico, em jurisprudências do STF, o entendimento de que aquelas competências privativas do Presidente da República, no âmbito da CF de 1988, devem ser replicadas nas Constituições dos Estados, tendo como base o princípio da simetria referente ao modelo de organização federativa, bem como de separação de poderes, adotado no país.

Nesse viés, e fortalecendo o caráter de ilegalidade que tais leis carregam, Maia (2020) aponta a existência de projetos no âmbito das Assembleias Legislativas que, dispendo de matéria tributária e orçamentária, tiveram a sua validade questionada no STF mediante ADI, com seus respectivos efeitos anulados. Em suas palavras:

as ADIs 103/RO; 550/MT; 820/RS e 4102/RJ versam sobre matéria tributária e orçamentária, no campo educacional, sendo possível perceber a jurisprudência do STF em relação à temática. As 4 ADIs foram ajuizadas pelos governadores dos seus estados contra as respectivas assembleias legislativa [*sic*], pois as normas foram iniciadas pelas assembleias legislativas estaduais. Somente a ADI 820/RS foi decidida pela maioria dos membros do STF, as demais foram pela unanimidade (MAIA, 2020, p. 103).

No caso do PL que cria um programa de apoio técnico-financeiro às escolas famílias agrícolas, o cenário, claramente, é o mais caótico possível. Com a discussão a seu respeito polarizada no âmbito da CCJ, o primeiro relator rejeita a matéria com base no artigo 43 da CE/MA, mas tem voto vencido pelos demais membros da comissão que, desconsiderando os vícios formais de iniciativa, aprovam o projeto entendendo trata-se da não atuação do Poder Executivo. Este, por sua vez, exime-se da avaliação do conteúdo, que não gerando dispêndio de recursos no processo legislativo, retorna para o Legislativo para ser promulgado pelo próprio presidente da ALEMA.

Acrescenta-se que, embora os projetos dessas categorias integrem temas reconhecidamente ilegais, por se tratarem de matéria exclusiva do Executivo, registra-se um juízo de conveniência por parte do Governador em homologar ou não esses projetos, com a Assembleia compactuando com essa inação e, por fim, ninguém questionando a constitucionalidade dessas leis em instâncias superiores.

Na realidade, o legislativo deveria desempenhar o seu papel em provocar o chefe do Poder Executivo na promoção dessas leis e não tomar o protagonismo na formulação de políticas manifestamente ilegais, que, sujeitas a perderem a sua legitimidade a qualquer momento devido à alternância de poder no Executivo, enfrentam um sério problema de reserva

de iniciativa. A melhor maneira de sanar a inconstitucionalidade seria o Governador legislando sobre o mesmo tema para assim não se anular os direitos já adquiridos.

Para concluir, como foi visto durante a problematização do presente estudo e no decorrer deste Capítulo, a ALEMA enfrenta, no campo educacional, um grave problema de perda de espaço legislativo. Com a União centralizando grande parte das atividades legislativas e o Executivo estadual detendo a prerrogativa de propor, de modo exclusivo, políticas de cunho financeiro e orçamentário, o cenário propositivo dos integrantes da ALEMA se configura através de poucas possibilidades, com os conteúdos das leis aprovadas pela ALEMA demonstrando uma competência legislativa residual diante da União.

Precisamente, a ALEMA se encontra cerceada em suas funções perante um modelo federativo e institucional impositivo e de impossibilidades. Isso faz com que aqueles projetos indesejados e que são, em regra, rejeitados na esfera federal, pois pretendem incluir disciplinas sobre temáticas sociais variadas, sem qualquer preocupação com a natureza da matriz curricular (OLIVEIRA, 2009), sejam, fundamentalmente, os temas que componham a agenda em educação dos parlamentares maranhenses, denunciando o cenário caótico no qual se encontram as políticas públicas de educação no estado do Maranhão.

8 CONCLUSÕES

A presente pesquisa foi desenvolvida com o propósito de analisar o papel da ALEMA na formulação das políticas públicas de educação, levando em consideração as conexões existentes entre os arranjos institucionais, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais e o conteúdo das políticas educacionais nas legislaturas compreendidas no período de 2003 a 2018.

Partindo do pressuposto de que há um esvaziamento legislativo cada vez mais acentuado das competências em educação do Poder Legislativo estadual, o que afeta a produção de leis por parte da ALEMA, percebido tanto na quantidade de proposições submetidas e aprovadas quanto nas suas diversas áreas e temáticas, este estudo buscou responder três questões específicas:

- 1) qual a proporção das proposições de autoria dos governadores transformadas em norma jurídica em relação àquelas de autoria dos deputados da ALEMA?
- 2) os conteúdos das leis aprovadas pela ALEMA sobre educação demonstram competência legislativa de que natureza em relação à União?
- 3) a agenda decisória da ALEMA em matéria de educação é constituída por quais temas e revelam interesses de quais atores legislativos?

Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, dois caminhos foram delimitados, os quais respondem pelo fracasso da agenda em educação dos deputados maranhenses: o contexto federativo e o contexto institucional.

Pelo desenho federativo brasileiro adotado na CF de 1988, evidenciou-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 quando 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 CF. 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.

Assim, a análise das possibilidades legislativas e materiais em educação previstas para os estados e suas instituições, deixou claras as poucas chances de manobra disponíveis a esses atores em detrimento à intensa regulamentação da União por meio de diversas normas infraconstitucionais. O cenário é bastante limitado e se dá por meio de regras de subordinação normativa. Em realidade, não há exclusividade em nenhuma área da educação com que os

estados possam legislar. Mesmo em temas de maior liberdade legislativa e material – como currículo escolar e organização da educação – a União define parâmetros e diretrizes a serem seguidos. Isso faz com que Executivos e Legislativos estaduais formulem mais políticas na seara administrativa do que legislativa, ou seja, estejam predestinados a executar determinações prescritas pela União, com pouca ou nenhuma inovação no campo jurídico.

Esse cenário se agrava quando observadas as competências em educação disponíveis à ALEMA. A análise sobre a CE e o PEE do Maranhão, à luz das pesquisas de Almeida (2000), Moraes (2003) e Ranieri (2020), revela em que medida os condicionamentos e vedações impostos pela CF de 1988 e demais normas infraconstitucionais afetam a autonomia e a capacidade de autoadministração das instituições do Maranhão, em especial no que se refere à competência legislativa e material dos Poderes Executivo e Legislativo. Se, de modo geral, a organização do sistema federativo favorece que estados tenham menos capacidade legislativa em regulamentar temas ligados à educação, de modo específico, pode-se afirmar que as atribuições que sobram ao estado ainda são definidas em sua maioria como de exclusividade do Poder Executivo.

De acordo com o artigo 31 da CE, a ALEMA detém duas atribuições exclusivas: 1) regimental, na coordenação de suas atividades internas e, 2) fiscalizatória e de controle, referindo-se a sua relação com o Poder Executivo. As duas atribuições sem nenhuma relação com o campo da educação. De fato, seria o artigo 30 a apontar as possibilidades legislativas e materiais relacionadas à área e que, supostamente, estariam disponíveis aos deputados estaduais, contudo, os mesmos incisos tratados neste artigo também são detalhados no artigo 43 como de competência exclusiva do Poder Executivo. Por isso, mesmo que tais atribuições sejam inferidas como de competência comum entre esses dois Poderes, necessitam ainda de sanção ou veto do Governador para se converterem em norma jurídica.

Quando se analisa o capítulo que trata especificamente sobre a Educação na CE/MA (artigos 217 ao 226), embora a interpretação seja por visualizar os diversos temas relacionados à área como de competência dos dois Poderes, a lógica sempre esbarra na exclusividade do Executivo em propor matéria financeira. Isso porque, quase a totalidade de tudo que está descrito nesses artigos envolve algum gasto público ou mesmo criação, estruturação e atribuição da Secretaria da educação, tornando quase nula a atuação da ALEMA sobre educação.

Assim, a evidência aqui é a dúvida sobre o que compete em educação à ALEMA. Além desta não possuir nenhuma exclusividade sobre o tema, o texto da CE/MA não deixa claro o que seria de sua atribuição. Portanto, a atuação dos deputados tende 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 evidenciou 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.

No que diz respeito às funções destinadas ao chefe do Poder Executivo, a lógica que domina no estado do Maranhão é a mesma apontada por Abranches (1988), Nino (1992) e Macedo (2011) sobre as funções destinadas ao Presidente da República, que se enquadram no modelo do que se designa como presidencialismo imperial, ou hiperpresidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados na figura do Governador.

Como já se constatou, 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 Estado, 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.

Ademais, o Governador também possui a prerrogativa de solicitar urgência em todas as suas proposições submetidas no parlamento maranhense, obrigando a que os deputados as votem em um prazo curto de 45 dias 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, devolvendo a matéria a ALEMA, só pode ser derrubado com a manifestação da maioria absoluta dos deputados.

A análise sobre essas variáveis não deixou dúvidas de que tal modelo garante efetivamente poderes imperiais ao Governador do Estado. Mas, 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 alicerces. Assim, partindo-se das definições de Andrade (1998), Abrucio (1998) e Couto (1998) quanto à organização dos partidos políticos no Legislativo, sobretudo, a posição dos mesmos frente às principais instâncias de poder – como Mesa Diretora, CCJ e COF –, 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.

O RI evidenciou que ter um processo legislativo altamente concentrado não apenas confere ao Executivo uma posição estratégica na submissão e aprovação de suas matérias, como amplia o seu poder de agenda por meio de mecanismos que garantem disciplina partidária. Com efeito, a Mesa Diretora e a CCJ da ALEMA funcionam quase como uma extensão dos poderes de agenda dos Governadores, não havendo nenhuma legislatura em que tais instâncias não tivessem em suas presidências, e com a maior parte dos seus integrantes, partidos políticos pertencentes à base de apoio do Executivo.

Essa estruturação do arranjo institucional – de supervalorização de determinadas instâncias – provoca um esvaziamento de poder e disfuncionalidade no restante do processo. Enquanto as demais comissões possuem seu papel secundarizado, a consultoria legislativa, que detém atores dotados de *expertise* para deliberar sobre os diversos temas que adentram a agenda política, não tem seu trabalho considerado pelos deputados na maior parte dos processos, denunciando a sobreposição que os interesses políticos possuem na estrutura organizacional da ALEMA.

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 CCJ que pode influenciar o resultado da política, da admissibilidade ao crivo de legalidade, tornando o trâmite mais custoso ou não.

A partir dessas evidências, partiu-se para a leitura e análise dos dados compreendendo que, enquanto o modelo federativo brasileiro reflete as possibilidades concretas que Governadores e parlamentares possuem sobre a formulação de políticas educacionais, o aspecto institucional define o peso que a relação desenvolvida entre os Poderes Executivo e Legislativo terá sobre o resultado de tal política, sinalizando para a forma que será operacionalizado o sistema de freios e contrapesos.

Precisamente, não sem perplexidade, essa abordagem 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 rejeitado, arquivado ou vetado 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.

Com efeito, na análise quantitativa dos PLs, PECs e MPs, a observância sobre a taxa média de dominância do Executivo na ALEMA – que oscila entre 14 e 50%, a depender do governo, tendo uma média de 33%, com o maior registro durante a 18ª legislatura – mais camufla que revela aspectos possíveis de esclarecer qual o papel dos deputados em educação, pois grande parte dessas proposições integram a agenda política de não-educação.

De modo efetivo, as regras formais que orientam os trabalhos legislativos da ALEMA são validadoras da grande quantidade de projetos com escopo paroquial. A RL, que regulamenta o processo legislativo dessas proposições, garante não apenas maior celeridade nos *outputs* – em virtude de os projetos serem discutidos e aprovados na CCJ por meio de parecer terminativo, sem passar pelo Plenário –, como também menor custo político para os parlamentares. Sem contar que de todos os temas relacionados à educação, as proposições com esse escopo são as únicas iniciadas com 100% de certeza na sua aprovação, o que incentiva a sua submissão, avolumando a agenda dos deputados e dando a falsa impressão de bom desempenho propositivo.

Observando os demais temas da amostra, essas mesmas regras também respondem pelo fracasso dos projetos iniciados pelos deputados a partir da complexidade com que o arranjo institucional se apresenta *vis-à-vis* a ineficiência desses atores em aproveitarem as suas próprias matérias. Isso porque, embora o governismo seja o modo com que os partidos políticos se organizam no interior da ALEMA, a disciplina partidária não funciona para os projetos de origem parlamentar, pois a regra para estas proposições é o individualismo. Como os interesses presentes no Legislativo são vocalizados a partir de incentivos de execução orçamentária disponibilizados pelo chefe do Poder Executivo, a formalização de maiorias por meio de acordos entre os parlamentares é uma tarefa conflituosa e validada, de modo decisivo, pelos arranjos institucionais da ALEMA.

Daí o que se tem, em virtude dos conflitos endógenos presentes, é uma completa desorganização político-partidária, que faz com os parlamentares se desinteressem por temas não clientelistas, provocando – para os projetos sobre organização da educação, currículo escolar e educação superior – ora a sua rejeição, ora o seu arquivamento.

Nesse ponto, importa destacar que o fracasso da agenda em educação dos deputados evidencia não apenas a falta de técnica e vícios formais e materiais que possivelmente existem no conteúdo de tais proposições, mas, sobretudo, o desinteresse e a falta de preparo com que as lideranças político-partidárias, ocupantes das principais instâncias de poder no interior da ALEMA, demonstram ter ao discutir projetos da área educacional.

Em realidade, a análise sobre o processo legislativo das 379 proposições iniciadas pelos deputados denuncia a institucionalização de narrativas que alocam, muitas das vezes, práticas ilegais e inconstitucionais. O reflexo desse cenário é percebido nas entrelinhas das decisões organizadas pelos integrantes/relatores da CCJ e CEC e, em menor grau, dos consultores legislativos da ALEMA, pois estes atores apresentam justificativas opostas para projetos idênticos, com resultados, em consequência disso, diversos.

Pode-se dizer que a discricionariedade presente em normas federais sobre educação influencia os formuladores de políticas locais a transitarem entre extremos: ora concedem à ALEMA o direito e dever de criar leis sobre educação, ora a declaram como incompetentes para atuar em temas específicos e comuns (em face às prerrogativas da União e do Executivo estadual). O resultado é um descompasso na decisão final de diversos pareceres que, embora estejam fundamentados no mesmo aparato legal, decidem diversamente a depender da legislatura em questão.

Com efeito, não se trata apenas de fazer valer a aplicação dos princípios de legalidade, moralidade e interesse público no processo decisório das políticas educacionais, mas sim de acomodar valores e interesses pessoais para a manutenção do *status quo*. A transformação social e justiça social, princípios tão cobiçados pela prática histórica no campo da educação, são secundarizados em prol de forças econômicas e políticas que operam o Estado naquele dado momento.

Verificou-se que o fato de a ALEMA não possuir em seu quadro nenhum consultor em educação, concursado ou comissionado, fragiliza as decisões que, teoricamente, deveriam guiar a atuação dos deputados na deliberação de temas alheios à sua formação. Em regra, os pareceres da área são elaborados pelos consultores de constitucional, cultura brasileira, administrativo ou mesmo orçamento. Em alguns casos, observou-se até mesmo o consultor de eleitoral elaborando parecer para os temas relacionados a currículo escolar. O resultado são documentos opinativos

divorciados da realidade que, preocupados com a técnica da lei, esquecem-se da especificidade que existe no objeto em análise.

Entre os casos mais polêmicos, pode-se citar os projetos que trazem em seu escopo a definição de atividades relacionadas ao CEE, SEEd e ALEMA, nos quais, na maioria das vezes, resulta numa excessiva concentração de tarefas na SEEd, desconsiderando a autonomia normativa, participativa e deliberativa do Conselho Estadual. Em realidade, pelo teor dos pareceres, os consultores acreditam que tanto o CEE quanto o Sistema Estadual estão subordinados, integralmente, ao Executivo, o que é um grande equívoco. Pensar dessa forma impede que tais instâncias legislem sobre educação, pois significaria legislar sobre atribuições da SEEd, fortalecendo a impressão do CEE como órgão de Governo e não de Estado, o que também é um equívoco grave.

Sem contar que, como as regras formais da ALEMA definem como prioridade a elaboração de dois pareceres por proposição – um subsidia a análise de admissibilidade formal da CCJ e outro serve de base para as comissões especializadas no assunto, quanto à sua conveniência e oportunidade –, nota-se a falta de consenso contingente entre os atores do processo decisório frente à mudança de posicionamento deles *vis-à-vis* pressões políticas presentes naquela arena deliberativa. Observa-se, assim, uma diversidade de entendimentos em torno de um mesmo projeto.

Portanto, embora muitas proposições estejam legalmente disponíveis para adentrar o mundo jurídico, e bem fundamentados para isso, utiliza-se de possíveis brechas na lei para rejeitar a matéria ainda na CCJ, ou, quando o conteúdo é aprovado na ALEMA, mas vetado, parcial ou total, na fase governamental, a consultoria legislativa reformula o parecer, a partir da discricionariedade presente na lei, para atender a vontade do Executivo.

Se no processo decisório dessas matérias, o afunilamento propositivo e de conversão em norma jurídica deveria ocorrer pela via da legalidade, interesse público e/ou impessoalidade da administração pública, na prática não é bem isso que acontece. Pode-se afirmar que a agenda dos parlamentares é definida, predominantemente, a partir de interesses do Governador, caminhando para aquilo que Oliveira (2005) denominou em seu estudo de “poder Legislativo do Executivo”.

Sobre tal influência, é possível destacar tanto um controle, por meio dos mecanismos institucionais garantidos aos Governadores, quanto uma validação dessa produção. Para este último, cita-se, por exemplo, a proposição de temas que, legalmente, não poderiam partir do Legislativo, mas são aprovados sem vetos na fase governamental. Ou, de modo diverso, a

proposição de temas que, ausentes na agenda em educação do Executivo, promovem uma maior participação dos parlamentares no processo decisório da ALEMA.

No primeiro caso, a amostra evidenciou que a aprovação de projetos sobre financiamento da educação e infraestrutura que, em regra, são de competência exclusiva do Poder Executivo, é relativizada a depender do proponente da ação – se integrante de bancada de apoio ao Governo tem maiores chances de ser convertida em lei. O resultado surpreendente é a inércia do Executivo perante à proposição de projetos expressamente ilegais, não havendo apenas a imposição de novas atribuições, mas, sobretudo, a regulação de despesas públicas que deverão ser administradas por meio de atos normativos executivos.

Com relação ao estímulo propositivo que a agenda política dos Governadores provoca, excetuando-se os projetos que integram a UR das políticas de não-educação, a área sobre o currículo escolar é a única que o Governador não submeteu nenhum projeto em todas as legislaturas. Embora a formulação de políticas públicas nessa arena se equilibre entre as normas federais, que esgotam o campo legislativo, e a hipertrofia de atribuições presente na SEEd, os temas curriculares são o segundo mais submetidos pelos deputados, com a segunda maior taxa de sucesso. Assim, fica evidente que a inação do Executivo sobre tais temas incide sobre os interesses e resultados políticos, alocando maior participação e capacidade legislativa de outros atores nessa agenda.

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 lhe interessam, impõem suas próprias prioridades legislativas na agenda em educação da ALEMA.

A amostra revelou que dos 72 vetos impostos, mais de 90% são mantidos no parlamento, com 88,8% dos temas não sendo de competência exclusiva do Poder Executivo. Ou seja, a maioria daquilo que é vetado no âmbito da agenda em educação dos deputados está relacionado às temáticas de organização da educação, currículo escolar e educação superior. 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 ante ao segundo sempre que se tem um conflito de interesses entre os dois.

A evidência mais contundente desse cenário está, sobretudo, na 16ª legislatura. Ou seja, embora em todo o período se observe a vontade dos Governadores prevalecer na quase totalidade, a 16ª legislatura evidencia não apenas a força do Executivo como também a renúncia da ALEMA em exercer parte de suas prerrogativas. Isso porque, mesmo a 16ª legislatura

registrando um parlamento dividido, com reconfigurações políticas devido à transição de Jackson Lago (PDT) e Roseana Sarney (MDB) no governo, tem-se nesse período o maior registro de vetos (29), com quase 100% deles sendo totais, ou seja, de maior conflito institucional, e ainda assim obtendo êxito na arena legislativa.

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 decorrente da centralização decisória que dita as regras na ALEMA. O governismo identificado no seu interior 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.

Porém, importa enfatizar que, em se tratando da atuação do Poder Executivo, não se está falando de uma agenda paroquial ou simbólica, que em essência possui regime processual mais célere, mas sim de normas que organizam a máquina administrativa do Estado, com temas fundamentalmente financeiros e que envolvem dotação orçamentária em educação. É uma agenda que mesmo acolhendo temas de maior complexidade, exigindo maior poder de pauta e

de definição no curso do processo legislativo, o resultado é o sucesso e menor tempo legislativo. O cenário bem diferente quando visualizado pelo ângulo das proposições dos parlamentares, que não apenas deixam de aproveitar uma grande parte do que propõem em educação como desempenham um papel residual frente às competências destinadas ao estado do Maranhão e à União.

Sobre esse ponto, a análise de conteúdo dos PLs, PECs e MPs denuncia como as limitações e restrições constitucionais impostas pelo modelo federativo brasileiro, e descritas nos artigos 30, 31 e 43 da CE/MA, assolam o que está posto para a educação a partir do artigo 217 da CE/MA, deixando claro o porquê de as agendas em educação operacionalizadas pelos Legislativo e Executivo do Maranhão serem diferentes.

Para além do esvaziamento propositivo decorrente da concentração de atribuições presentes no federalismo brasileiro em favor da União, importa recordar três outros pontos nesse cenário:

- 1) determinadas matérias são de iniciativa exclusiva do Executivo estadual, o que faz com que grande parte das atribuições descritas na seção I, do Capítulo VI, da CE/MA, possa apenas ser formulada pelo Governador de Estado;
- 2) em virtude dos constrangimentos institucionais, presentes na CE/MA, a maioria das competências reservadas ao Poder Legislativo são de baixa relevância normativa;
- 3) os limites legais propositivos que Executivo e Legislativo podem exercer no campo da educação não são descritos de modo claro na CE/MA.

Por isso é que o resultado é uma clara divisão do trabalho legislativo entre deputados e Governadores do Estado. As chances de um maior protagonismo na criação de leis que visem uma formação política, cultural e antropológica dos alunos é, em grande medida, limitada ao Executivo estadual. Afinal, este é o que detém o controle das receitas de impostos que serão aplicadas na educação, o que aponta para que o mesmo se encarregue de grande parte das atividades educacionais do Estado, como: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; melhorar a qualidade do ensino e promover o desenvolvimento humanístico, científico e tecnológico.

Assim, sem retirar a influência que as restrições institucionais e a falta de capacidade técnica que os deputados possuem na apresentação de projetos sobre educação, a ALEMA de fato tem um espaço pouco promissor para definir o contexto educacional do estado, requerendo sempre uma maior criatividade por parte dos seus integrantes. Essa constatação pode ser comprovada por meio do escopo dos projetos aprovados no período analisado.

Os dados sinalizam para uma possível conexão existente entre muitas das políticas formuladas pelos Governadores do Maranhão e as políticas de âmbito nacional, tendo em vista que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar federal ou na própria CF de 1988.

Por exemplo, a fixação do piso salarial nacional é resultado da Lei n. 11.738/2008, que institui o piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica. O Plano Estadual de Educação, criado pela Lei 10.099/2014 no governo de Roseana Sarney (MDB) é fruto da Lei n. 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Também, o Programa de educação integral, criado pela Lei 10.514/2016, durante o governo de Flávio Dino (PCdoB), articulado à Meta 6 do PNE e à Lei n. 13. 415/2017. A criação de universidades, conselhos escolares e vagas para professores caminham no mesmo sentido, como também a criação dos programas “mais bolsa família – escola”, Lei n. 10.221/2015 e “cidadão do mundo”, Lei n. 10.286/2015.

Tais exemplos representam a competência material do que está posto no artigo 23 da CF de 1988, tendo em vista que os Governadores do Maranhão não legislam – e tampouco os deputados – para exercer a competência legislativa concorrente, expressa no artigo 24 da CF, mas sim para garantir a implementação do que foi posto em alguma norma federal.

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, revelado 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.

Pela agenda em educação da ALEMA, entende-se que não se trata, necessariamente, de uma inação por parte dos deputados, mas da incapacidade de servir de contrapeso às ações dos Governadores. Até porque, caso houvesse uma ação mais impositiva da ALEMA frente às ações do Executivo, o cenário poderia ser de completa paralisia decisória, pois os temas em que os parlamentares se propõem a legislar apenas tangenciam os problemas atuais da educação. Sem contar a sua impossibilidade de criar leis na quase totalidade dos casos, o que a leva sempre

para a esfera da incompetência legislativa ou inconstitucionalidade. Por isso, opta-se por um Executivo ativo e capaz de aprovar a sua agenda em totalidade.

Comprovada a sua dependência política devido às impossibilidades legislativas, o que fica em evidência é a fragilidade da ALEMA por meio do déficit constatado na produção das políticas educacionais, denunciando, sobretudo, que os deputados estão à deriva na qualidade de garantir, como legisladores constitucionais, o direito à educação no estado do Maranhão.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, 249–263. 2015. Disponível em: <<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/440>>. 06 mar. 2021.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34. 1988. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf>. 06 mar. 2021.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?lang=pt>>. 06 maio 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA; R. P. de; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de castro (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: **Pesquisas**, nº 12, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições Fundap; São Paulo, v. 1 p. 13-31, 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil>. 06 maio 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALMEIDA, Ronaldo de. Estudo de Caso: foco temático e diversidade metodológica. In: ABDAL, Alexandre et. al. (Org.). **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. Editora: CEBRAP, São Paulo, 2016.

ALVES, Dáfni; FIGUEIREDO FILHO, Dalson; HENRIQUE, Anderson. O poderoso Nvivo: uma introdução a partir da análise de conteúdo. **Revista Política Hoje** - 2a Edição, v. 24, p. 119-134, 2016.

AMORIM NETO, Octavio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 38. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/N5brw9nQzrR5qx3ZjMbtMBr/?lang=pt>>. 06 de maio de 2018.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In. SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-AdenauerStiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

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.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso 05 abr. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

ARROYO, Miguel G. Reinventar a política – reinventar o sistema de educação. **Educação e Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 653-678, jul-set. 2013. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/es/a/kZMtryBVHgWZJV5zDjBhXVw/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 02 de outubro de 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Lei n. 10.221, de 2015. Cria o programa “mais bolsa família”. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Lei n. 10.286, de 2015. Cria o programa “cidadão do mundo”. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Lei n. 10.514, de 2016. Cria o programa de educação integral. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Medida Provisória n. 006, de 2004. Dá nova redação ao art. 54; ao caput e ao parágrafo único do art. 75 da Lei n. 6.110, de 15 de agosto de 1994. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Medida Provisória n. 001, de 2004. Dá nova redação ao art. 54; ao caput e ao parágrafo único do art. 78, revoga os artigos 55, 56, 57 da Lei n. 6.110, de 15 de agosto de 1994. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 149, de 2003. Dispõe sobre a criação de uma escola de Ensino Médio no bairro Codó Novo. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 143, de 2003. Dispõe sobre a criação de uma escola de Ensino Médio no bairro Santo Antônio. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 002, de 04 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a divulgação de obras literárias de autores maranhenses a ser elaborada no calendário anual das escolas públicas estaduais. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 005, de 14 de fevereiro de 2011. Assegura nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, da rede pública, no estado do Maranhão, a livre organização de Grêmios Estudantis, sua estrutura, funcionamento e dar outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de

Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 019, de 20 de fevereiro de 2018. Estabelece diretrizes para a criação do “Programa Inspirar”, de estímulo à divulgação de experiências bem sucedidas de estudantes e professores egressos do Ensino Médio e técnico-profissionalizante. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 031, de 09 de março de 2015. Dispõe sobre a prioridade de vagas nas escolas para crianças e adolescentes cujas mães se encontram em situação de violência doméstica e/ou familiar. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 067, de 30 de março de 2010. Institui a política estadual de educação ambiental e o sistema estadual de educação ambiental no Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 090, de 12 de maio de 2015. Cria o conselho escolar antidrogas em todos os estabelecimentos de ensino fundamental e médio do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 151, de 21 de setembro de 2005. Dispõe sobre a realização de testes vocacionais para alunos das escolas públicas estaduais e dá outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 154, de 11 de junho de 2003. Dispõe sobre a garantia de vagas aos portadores de necessidades especiais nas escolas públicas. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 162, de 11 de julho de 2007. Dispõe sobre o ensino da Linguagem Brasileiras de Sinais – LIBRAS nas escolas públicas de educação básica no estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 192, de 14 de agosto de 2018. Cria diretrizes para a instituição do Plano de Atenção Educacional Especializado – PAE para alunos identificados com Transtornos específicos de aprendizagem e dá outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 28, de 21 de outubro de 2009. Institui o programa estadual de incentivo à leitura de livros de autores maranhenses. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 219, de 21 de agosto de 2003. Dispõe sobre o reaproveitamento de livros didáticos a serem utilizados pelos alunos dos estabelecimentos oficiais de Ensino público e particular do estado do Maranhão por um prazo mínimo de três anos. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 224, de 24 de setembro de 2015. Dispõe sobre o acesso de profissionais da área de saúde, que tratamento de alunos com deficiência e/ou mobilidade reduzida, nas dependências das escolas públicas e privadas do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 256, de 17 de outubro de 2011. Veda qualquer discriminação à criança e ao adolescente portador de deficiência ou doença crônica não contagiosa nos estabelecimentos de ensino, creches ou similares, em instituições públicas ou privadas e dá outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 266, de 08 de outubro de 2007. Garante aos estudantes do ensino básico com deficiência locomotora, prioridade na matrícula junto às instituições de ensino da rede pública do estado do Maranhão mais próximas às suas residências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 271, de 27 de outubro de 2011. Institui a “Semana Estadual de Valorização do educador” e dá outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 001, de 04 de fevereiro de 2009. Institui nas escolas públicas estaduais o programa estadual do jogo de xadrez. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 014, de 15 de fevereiro de 2017. Institui o Programa de Educação no trânsito, no ensino médio. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 002, de 10 de março de 2004. Dispõe sobre o Ensino Religioso nas Escolas Públicas da educação pública básica, no âmbito do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 030, de 21 de março de 2006. Institui a “Semana Estadual de Valorização do educador” e dá outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 031, de 21 de março de 2006. Cria no âmbito do estado do Maranhão a disciplina “Iniciação ao conhecimento do estado” no currículo das escolas estaduais. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 044, de 24 de março de 2015. Autoriza a criação e a implantação do programa Escola Sustentável e do selo de mesmo nome na rede escolar. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 048, de 06 de março de 2014. Institui nas escolas públicas, a semana de estudos sobre o estatuto do Idoso, no âmbito do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 055, de 13 de março de 2014. Inclui nas escolas públicas estaduais do ensino médio as orientações sobre o programa de educação e segurança alimentar. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 144, de 11 de agosto de 2009. Dispõe sobre a inclusão de conteúdo e atividades relativas a educação ambiental nos currículos das escolas de ensino médio e fundamental nas escolas públicas, no âmbito do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 179, de 12 de agosto de 2010. Dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção e enfrentamento ao “bullying” escolar no projeto pedagógico elaborado pelas instituições de ensino públicas e particulares no estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 189, de 05 de agosto de 2003. Toma obrigatório o ensino das disciplinas Filosofia e Sociologia aos estudantes do ensino fundamental e médio no Estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís/MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 191, de 25 de agosto de 2015. Dispõe sobre instituição do “Dia Estadual sem Tabagismo nas escolas”. **Diário da Assembleia**. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 285, de 26 de outubro de 2017. Institui, no âmbito do estado do Maranhão, a semana de conscientização sobre a importância do combate a intimidação sistemática (Bullying). **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 307, de 10 de dezembro de 2013. Institui nas escolas públicas, a semana de estudos da Constituição Federal e da Constituição estadual, no âmbito do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 314, de 28 de outubro de 2003. Cria a obrigatoriedade de palestras educativa e preventivas de combate às drogas nas atividades dos estabelecimentos de ensino no estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 318, de 03 de novembro de 2003. Cria a disciplina "Cidadania e Direitos Fundamentais" em caráter optativo nas estruturas curriculares dos estabelecimentos de ensino que compõem o Sistema Estadual de Ensino, de 5ª a 8ª séries. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 171, de 06 de agosto de 2014. Institui o Programa estadual de Apoio Técnico-financeiro às Escolas Famílias Agrícolas – EFAS, Casas Familiares Rurais por alternância – CEFFAS do estado do Maranhão, através de entidades mantenedoras sem fins lucrativos. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 270, de 12 de novembro de 2015. Institui o programa Estadual de doação de Livros literários e Paradidáticos no âmbito do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 292, de 02 de dezembro de 2015. Torna obrigatória a disponibilização de mobiliário adequado para alunos com deficiência ou mobilidade reduzida em estabelecimentos de ensino no âmbito do estado do Maranhão. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 005, de 11 de fevereiro de 2009. Determina que as universidades públicas do estado do Maranhão adotem como carga horária válida para estágio dos seus cursos de licenciatura o trabalho em cursos populares de alfabetização de adultos. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 034, de 08 de março de 2010. Institui Sistema Especial de Reserva de vagas na Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, para estudantes oriundos das comunidades indígenas e quilombolas. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 038, de 21 de março de 2012. Torna obrigatória aos graduandos da Universidade Estadual do Maranhão-UEMA, a atuação profissional no âmbito do estado. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 136, de 26 de outubro de 2004. Isenta do pagamento da taxa de inscrição do concurso seletivo vestibular e seriado (PASES) da UEMA e dá outras providências. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Lei n. 182, de 22 de agosto de 2012. Altera e acrescenta dispositivos à Lei n. 8.199, de 07 de dezembro de 2004, que isenta do pagamento da taxa de inscrição do concurso seletivo vestibular e seriado (PASES) da UEMA. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Emenda à Constituição n. 003, de 06 de março de 2006. Dispõe sobre critérios de admissão e seleção de estudantes da rede pública estadual de ensino na Universidade Pública estadual. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Emenda à Constituição n. 002, de 19 de março de 2007. Dá nova Redação ao Parágrafo único do art. 226 da Constituição Estadual. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Projeto de Emenda à Constituição n. 002, de 30 de junho de 2010. Acrescenta ao art. 22-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 04 mar. 2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Resolução Legislativa n. 449 de 2004 (Regimento Interno). **Diário da Assembleia**. Disponível em <<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html?dswid=4563>>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Resolução Legislativa n. 450 de 2004. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 06 de maio de 2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO (ALEMA). Resolução Legislativa n. 355 de 1999. **Diário da Assembleia**. Setor de Documentação e Registro. São Luís, MA. Disponível na base de dados da pesquisa. Acesso em: 06 de maio de 2018.

BADILLO, Margarita Jiménez; RAMÍREZ, Gabino Solano. Tensiones institucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo en brasil. **América Latina Hoy**, 57, 2011, pp. 177-204.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: edições 70, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BERNADI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (*path dependence*): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978>>. Acesso em: 02 out. 2021.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 4, p. 528-550, jul – ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BORGES, Arleth Santos. **Conexão eleitoral e atuação parlamentar: representantes e bases eleitorais no Maranhão**. 2005. xi, 213f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - IUPERJ. Rio de Janeiro, 2005a.

BORGES, Arleth Santos. Papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas no Maranhão. In: **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**, São Luís/MA, 2005b. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos/EixoTematicoE/148Arleth_santos.pdf>. Acesso em: 03 de out, 2018.

BORGES, Arleth Santos. Poder Legislativo no Maranhão: dinâmicas partidárias e relações com o poder Executivo. In. TOMIO, Fabrício De Limas; Ricci, Paolo (Orgs.). **Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros – 1ª edição**, São

Paulo: Alameda, 2018.

BORGES, Arleth Santos; FERREIRA, Andréa Bianca Gonçalves. Partidos políticos no Maranhão 1982-2010: relevância e papéis na política local. In: SANTOS, M, A.; GRILL, G. I.; SEIDL, E.; SOUSA, C. A. S. (Orgs.), **Peças e engrenagens dos jogos políticos no Brasil**. São Luis-MA: EDUFMA, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. 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; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Portal do MEC**. Disponível em: <<https://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 02 de abril de 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica. 2013. **Secretaria de Educação**, Brasília. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13448-diretrizes-curriculares-nacionais-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Parâmetros Curriculares Nacionais. **Secretaria de Educação Fundamental**, Brasília. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cptstatic.s3.amazonaws.com/pdf/cpt/pcn/volume-01-introducao-aos-pcn.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

CALIMAN, Auro Augusto. **Processo legislativo estadual**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009.

CÂMARA, Adriane Peixoto. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais na formulação das políticas públicas de educação no âmbito do Sistema Estadual de Ensino mineiro**. 2019, 268f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-graduação em Educação) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; FELIPE, Gonçalves Brasil; SUDANO, Andreia Di Camilla Ghirghi Pires. O estudo da agenda governamental: reflexões metodológicas e indicativos para pesquisas. **39º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, Minas Gerais, 2015. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9723-o-estudo-da-agenda-governamental-reflexoes-metodologicas-e-indicativos-para-pesquisas/file>. Acesso em: 09 de setembro de 2019.

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 09 de setembro de 2019.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS, Luiz Cláudio Alves do; NÓBREGA NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. **Curso de regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 5ª Ed. Câmara dos Deputados. Brasília, 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/19519>. Acesso em: 03 mar. 2021.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 136-163. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/StsbFvNyjSsbh9WSBP7ynqx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 set. 2019

CARREIRÃO, Yan de Souza; PERONDI, Eduardo. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 71, out. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/LVrk88NJMDxnKq56PrsVMWJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 de set. 2019.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A câmara dos deputados na nova república: a visão da ciência política. In. AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

COSTA, Jean Mário. Araújo; CUNHA, Maria Cunha; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. In. **Jornal de Políticas Públicas**. Bahia. N. 08, p. 14-23, jul-dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21828/14283>. Acesso em 05 de abr. 2019.

COSTA, Valeriano Mendes F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A fraqueza da Assembleia Legislativa do Estado 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.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais:

implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**: Campinas, SP. v. 31, n. 112, p. 729-748, jul-set. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/RtGBZgDmkL7dVFJGtyZtGVn/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 9 abr. 2019.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Regis de castro (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, out.-dez. 2014. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/es/a/K76wNhbJLyq4p5MdsFhfvQM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 mar. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade, Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v.41, n.144, set./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/DPBdZZK6LgjqFqbZBLPDstM/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 20 out. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. Series Princípios. São Paulo: Ática, 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do Art. 24 da Constituição Federal. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 7, 1994. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67296>>. Acesso em: 10 maio 2019.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Princípios condicionantes do poder constituinte. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 22, n. 92, p. 35-42, out./dez. 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição de 1988**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências sociais**, ano 10, nº 29, 1995. p. 175-200. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_10.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

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

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Prefácio. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud; CANELLO, Júlio; MARCELO, Vieira. Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano: Determinantes Institucionais e Políticos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, no 4, 2012, pp. 839 a 875. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/XhTh64tqZXbNLVjzJ7MQHLS/?lang=pt>>. Acesso em: 10 maio 2019.

FORTES, Mayara Pinheiro. O processo político maranhense: da oligarquia Sarney à ascensão do PCdoB. In: **IX Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_669_6695ccab1149dc34.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

FREITAS, Andréa. O Legislativo na produção de políticas. **38º Encontro Anual da ANPOCS**. Partidos e Sistemas Partidários, 2014. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt27-1/9081-o-legislativo-na-producao-de-politicas/file>. Acesso em: 09 abr. 2019.

GONZALEZ, Douglas Camarinha. **Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional**. 2011, 182f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da 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 de outubro de 2019.

GOUVEIA, Andreia Barbosa. Direita e esquerda na política educacional: Democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 32-58, jan./abr. 2009. Disponível: <<http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/918>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. Campinas, SP: Papirus, 1994. 359p.

GROHMANN, Luis Gustavo. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-223. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 04 de maio de 2018.

HOWELETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública, Seus Ciclos e Subistemas**: uma abordagem integradora. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. 2013. 305p.

INÁCIO, Magna. Poderes de agenda do Presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: Hacia el parlamentarismo? In: LINZ, Juan. J; VALENZUELA, Arturo (Orgs.). **Las crisis del presidencialismo**. Editora: Alianza, Madrid, 1997.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 34, nº 1, p. 79-99, 1991. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgleclefindmkaj/http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/uma_logica_da_mudanca_institucional_margaret_levi.pdf>. Acesso em: 06 maio 2018.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão, **Lua Nova**, nº 44, pp. 81-106. 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>>. Acesso em: 06 maio 2018.

LINZ, Juan. Las crises del presidencialismo: el caso de latinoamerica. LINZ, Juan. J; VALENZUELA, Arturo (Org.). **Las crisis del presidencialismo: perspectiva comparada**. Editora: Alianza, Madrid, 1997.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. Alex Marins, São Paulo: Martin Claret, 2003.

LUTAIF, Michel Kurdoglian. O congresso Nacional e a produção legislativa educacional: um balanço crítico. In: RANIERI, Nina Beatriz; ALVES, Angela Limongi Alvarenga (Orgs.). **Direito a educação e direito na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO – Universidade de São Paulo (USP), 2018. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262765>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

MACEDO, José Arthur Castilho de. **Constitucionalismo, democracia e autogoverno**. Mestrado (Dissertação). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. 2011, 196f. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26574>>. Acesso em: 06 maio 2021.

MAIA, Lorena. **O papel do supremo tribunal federal na formulação das políticas educacionais**: as ações diretas de inconstitucionalidade. 2020, 189f. Tese (Doutorado – Programa de Pós-graduação em Educação) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36362>>. Acesso em: 06 maio 2021.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, robust federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (Orgs.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

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: 06 maio 2018.

MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014. Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão/PPE-MA. **Diário Oficial do Poder Executivo**, Ano CVII, nº 111, São Luís. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf>. Acesso em: 06 de maio de 2018.

MARANHAO. Lei nº 2.235 de 28 de dezembro de 1962. Cria o Conselho Estadual de Educação. **Regimento Interno, 2008**. Disponível em <https://www.educacao.ma.gov.br/regimento-do-conselho-estadual-de-educacao/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, nº 31, p. 121-142, 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/KsVGKb7bRbRSSHWt7GXRfjS/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 04 maio 2019.

MARTINS, Ricardo Chaves de Resende. **O Poder Legislativo e as políticas educacionais no período 1995-2010**. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2011, 222f. Disponível em: <<https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12390>>. Acesso em: 06 maio 2018.

MAYER, Rodrigo. O uso das tipologias para o estudo dos partidos políticos. In: GALLO, Carlos Artur; SOUZA, Bruno Mello; MARTINS, Joyce Miranda Leão (Org.). **Ciência Política Hoje**. Porto Alegre: Evangraf, 2013. p. 141-161.

MELO, Carlos Ranulfo Feliz de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/jpnmncqSHmLbmyzLD49qCwM/?lang=pt>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

MELO, Fernando Chumak Melo; TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Cinquenta anos de produção legislativa paraense. **Revista Legislativa Paranaense**, v. 1, p. 71-94, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª Edição revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva: 2017.

MONTERO, Mercedes García. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. **Lateinamerika Analysen** 17, p. 3-222. Hamburg: ILAS. 2007. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://americo.usal.es/oir/legislatina/papers/Garcia_LA.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2019.

MONTESQUIEU, Barão de. **Do espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

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://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>>. Acesso em: 02 abr. 2019.

MORAES, Filomeno. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

NINO, Carlos Santiago. El hiper-presidencialismo argentino y las concepciones de democracia. In: **El Presidencialismo puesto a prueba: com especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano**. Madrid: Centros de Estudios Constitucionales, 1992.

NUNES, Felipe. Coalizões legislativas estaduais: uma análise comparativa dos governos de minas gerais e rio grande do sul entre 1998-2006. **Teoria e sociedade** nº 19.2 - julho-dezembro de 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/6038?locale-attribute=en>>. Acesso em: 04 maio 2019.

NUNES, Felipe. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembléia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. **Cadernos da Escola do Legislativo**, vol. 10, n. 15. 2008. pp. 83-130. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1268>>. Acesso em: 04 maio 2019.

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Prerrogativas do poder executivo nas constituições brasileiras: o veto no processo legislativo, **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 203-218. 2016. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/4554>>. Acesso em: 04 maio 2019.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. A agenda do Legislativo Federal para as políticas curriculares no Brasil (1995-2007). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 541-555, set./dez. 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ep/a/6njNn7n3kNhWhbtDd9vyRPm/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 04 maio 2019.

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

PEIXOTO, Edson Maciel. **A atuação do legislativo municipal no processo de deliberação das políticas públicas para a educação**: em discussão, encerrada a discussão, chamada para votação. 2015, 246f. Tese (Doutorado) – Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Espírito Santo. 2015. Disponível em:

<https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFES_067b376c9a292cabe0cacc2380b0378c>. Acesso em: 04 maio 2019.

PEREA, Eva Anduiza; MARTÍNEZ, Ismael Crespo; LAGO, Amónica Méndez. **Metodología de la ciência política**. 2ª edición revisada. Madrid: Cuadernos Metodológicos, 2009.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. **Por baixo dos Panos**: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo. Vitória: Edufes, 2014. 270 p.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In. SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**: Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2002. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/SvvxHRVpQ975Rk3WYmvvyHB/?lang=pt>>. Acesso em: 07 fev. 2022.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**: Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, pp. 735 – 771. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/msFYCm8hfrxNn7zxpBwkRvL/?lang=pt>>. Acesso em: 04 maio 2018.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, Viçosa, vol. 15, n. 43, p. 45-67, Junho. 2000. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/wDtxXwxzJzwMcr39ZmjD86m/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 04 maio 2018.

PESSANHA, Charles. A Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil. In: **VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, 8. 2004, Coimbra. A questão social no novo milênio. Coimbra: Ces, p. 1 - 32. 2004. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/CharlesPessanha.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

PESSINE, Karina Melo; PRATTI, Luana Puppim. Padrão da organização parlamentar e produção legislativa na Assembleia Legislativa do Espírito Santo: uma análise da dinâmica entre os poderes executivo e legislativo na 16ª legislatura (2007-2010). **Revista de discentes de ciência política da UFSCAR**. Vol. 1, n. 05, 2015. Disponível em: <<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/64>>. Acesso em: 03 jul. 2018

PUTNAM, Robert David. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. - 5 ed. - Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

RAINHA, Jamila. A dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo no Espírito Santo (2003-2010). In: **36º Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia - SP, 2012.

Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt10-2/7950-a-dinamica-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-no-estado-do-espirito-santo-entre-os-anos-de-2003-e-2010/file>. Acesso em: 03 fev. 2019.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Educação superior, direito e Estado**: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9.394/96). São Paulo: Edusp, 2000.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Federalismo educacional no Brasil: contradições, desafios e possibilidades. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 119, p. 13 – 39, Maio – Jun, 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/143212>. Acesso em: 02 de abril de 2021.

RENNÓ, Lucio R. Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

RICCI, Paolo e TOMIO, Fabrício. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. **Opinião Pública**, vol. 18, n. 2, pp. 255-277. 2012c. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/z3vWfgJJhp3KHVZBwZrRM5L/?lang=pt>. Acesso em: 06 maio 2018.

ROCHA, Marta Mendes da. Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, jan/jun. 2012. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/4413>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ROCHA, Marta Mendes; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, novembro, p. 278-308. 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/op/a/xjSw53HnJvFcN5v8p3RRrVd/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 03 abril 2019.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, 186p.

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, Antônio Marcos Pereira dos. **A produção legislativa sobre questões agrárias no Maranhão (2007-2014)**. 2019, 113f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 2019. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/teses/2019/01/25/producao-legislativa-sobre-questoes-agrarias-no-maranhao-2007-2014>. Acesso em: 03 abr. 2019.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes (Org.) **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001a.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: uma análise de uma legislatura. In. SANTOS, Fabiano (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001b.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo;

ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Revista de Ciências Sociais**: Rio de Janeiro, vol. 40, nº 03, 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/YqfTXZBPQ3XPcXQ7yRV48WF/?lang=pt>>. Acesso em: 05 nov. 2021.

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

SANTOS, Janine Mello dos. **Representação e partidos políticos: uma análise da produção legislativa no BRASIL**. 2013. 252 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SANTOS, Manoel Leonardo; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; MONTERO, Mercedes García. El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. **Revista de Ciência Política**, v. 34, n. 3, pp. 511-536. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2014000300001&script=sci_abstract>. Acesso em: 03 abr. 2019.

SARNEY, Roseana Macieira. In: **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)**, Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roseana-macieira-sarney>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita?** 2016. 291 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista direitos fundamentais e democracia**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959>>. Acesso 05 nov. 2021.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John Michael. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SILAME, Thiago Rodrigues. **Comissões permanentes e política de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul**. 2009, 139f. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BU BD-89JKU3/2/comiss_es_permanentes_e_pol_tica_de_recrutamento_nas_assembl_ias_legislativas_de_minas_gerais__rio_de_janeiro_e_rio_grand_1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010a.

SIQUEIRA, Leandro Rodrigues. **Fiscalização e controle na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras (UNESP), Araraquara, SP, 2009. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20932_arquivo.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back in: Strategies of analysis in current research. In: Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (orgs.) **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-37.

SOARES, Efraim Lopes. **Gestão democrática: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Educação/CCSO, 2017. 398f. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/1396>. Acesso em: 03 maio 2021.

SOARES, Gláucio. Reforma constitucional. In. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271 p.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas Públicas**, Brasília: Enap, 2018. 112p. disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politicas_Publicas.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

SOBRAL, Ana Paula B. **Aula prática: noções de SPSS**. Instituto de Ciência e Tecnologia – UFF, 2013. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/73469532/Aula-Pratica1>. Acesso 03 mar. 2022.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Dossiê Federalismo, **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, Jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/?lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SOUZA, Marcia Teixeira de. Uma análise dos processos recentes de revisão regimental da Câmara dos Deputados. **Perspectivas**, São Paulo, v. 30, p. 179-207, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/108180?locale-attribute=es>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 5462/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 11 out. 2018**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 180-9/RN-Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Célio Borja. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 8 fev. 1990**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 3645-9/PR – Paraná. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 31 mai. 2006**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 4060/SC – Santa Catarina. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 25 fev. 2015**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 2663/RS – Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 08 mar. 2017**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 5752/SC – Santa Catarina. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 18 out. 2019**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação direta de inconstitucionalidade nº 3874/RJ – Rio de Janeiro. Relator: Ministro Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 23 ago. 2019**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº194.704/MG – Minas Gerais. Relator: Ministro Carlos Velloso. Pesquisa de Jurisprudência, **Acórdãos, 29 jun. 2017**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 3 abr. 2018.

TAROUCO; Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 45: 149-165, mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/JK9SrZwCBvgwNB8DgR5m4yN/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do “condomínio legislativo” no Brasil: uma análise a partir do STF. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 2, n. 06, abr/jun, 2008.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo. Belo Horizonte: **5º encontro da ABCP**, 2006b. Disponível em: https://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/68. Acesso em: 06 maio 2018.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Medidas Provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan de Souza; BORBA, Julian (Org.). **Os partidos na política Catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006a.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. In: 7º Encontro da ABCP, 2010, Recife – PE. **Anais**. Recife: ABCP, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 41, p.193-217, fev. 2012b. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HGGx8tGtcCBMR9HfvhmjLgp/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 06 maio 2018.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, n. 21, jan/jun. 2012a. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/4410/1/4410.pdf>. Acesso em: 06 maio 2018.

VERGARA, S. C. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

ZUCCO, Cesar. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T.; ZUCCO, JUNIOR, C. (Ed.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 37-60.

ZUCCO, Cesar. Petismo, antipetismo e o centrão. **Revista Piauí**. São Paulo, p. 1-8. jul. 2020. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/petismo-antipetismo-e-o-centrao/>>. Acesso em: 01 set. 2022.

APÊNDICE A – Número de filiados dos partidos que ocupam assento na ALEMA

Partidos	2003 Filiados		2007 Filiados		2011 Filiados		2015 Filiados	
	Nac.	MA	Nac.	MA	Nac.	MA	Nac.	MA
Centro								
PMDB/MDB	2.217.027	41.422	2.101.853	40.951	2.361.583	49.089	2.376.463	49.317
PSDB	1.049.902	22.023	1.199.880	27.669	1.370.964	31.646	1.409.515	32.915
Esquerda								
PDT	974.030	19.026	1.020.606	35.306	1.184.791	40.423	1.223.886	40.733
PPS	300.151	7.377	409.766	12.149	465.300	14.813	465.134	14.775
PT	828.781	10.420	1.160.607	16.741	1.524.201	25.366	1.590.104	27.914
PSB	351.970	10.047	396.535	13.690	564.500	21.796	608.092	22.819
PV	96.069	3.828	244.066	20.850	325.961	23.129	352.568	23.020
PHS	39.226	1.453	102.926	6.030	137.987	7.879	177.744	10.042
PCdoB	151.620	4.533	228.155	9.679	327.438	16.529	369.578	21.878
PMN	150.314	6.797	183.633	8.912	211.794	11.850	215.541	12.525
Direita								
PFL / DEM	1.022.275	38.641	999.106	36.661	1.095.471	40.689	1.081.170	39.167
PRTB	36.970	5.018	84.415	10.600	111.081	12.775	122.991	13.183
PSC	203.863	11.457	252.574	14.668	357.188	17.167	392.535	17.072
PP	1.410.864	25.401	1.280.537	25.710	1.409.247	32.807	1.419.386	34.098
PSL	99.842	3.248	157.127	8.029	195.882	12.099	205.588	12.512
PTdoB	87.242	5.952	123.380	8.799	156.137	10.928	175.539	11.179
PR/PL	503.891	12.580	724.923	22.276	759.179	24.284	774.597	24.527
PRB			121.908	7.545	277.794	12.285	345.246	14.964

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do TSE, disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso: 17/09/2020

Legenda: NAC. - Nacional; MA – Maranhão

**APÊNDICE B - Partidos e coligações que concorreram nas eleições para a ALEMA em
2002, 2006, 2010 e 2014**

ANO	PARTIDOS COLIGADOS	PARTIDOS ISOLADOS
2002/27	<u>PT do B / PGT / PHS / PTC / PRTB / PSL</u>	<u>PSDB</u>
	<u>PPS / PTN / PPB / PAN</u>	<u>PSB</u>
	<u>PL / PT / PMN / PC do B</u>	<u>PRP</u>
	<u>PDT / PTB</u>	<u>PSTU</u>
	<u>PSD / PSC / PSDC / PV / PMDB</u>	
	<u>PFL / PST</u>	
2006/27	<u>PCdoB / PT</u>	<u>PCB</u>
	<u>PFL / PMDB / PP / PTB / PV</u>	<u>PDT</u>
	<u>PHS / PRP / PRTB</u>	<u>PSOL</u>
	<u>PAN / PPS</u>	<u>PSTU</u>
	<u>PMN / PRB / PSB</u>	<u>PSDB</u>
	<u>PL / PSC / PTN</u>	<u>PRONA</u>
2010/23	<u>PTB / PMDB / DEM / PV</u>	<u>PT</u>
	<u>PDT / PTC / PSDB</u>	<u>PSOL</u>
	<u>PPS / PSB / PC do B</u>	
	<u>PRB / PSL / PHS / PMN</u>	
	<u>PP / PTN / PSC</u>	
	<u>PR / PRTB / PRP / PT do B</u>	
2014/23	<u>PRP / PSDC / PTN</u>	<u>PSL</u>
	<u>PSB / PDT / PC do B / PSDB</u>	<u>PTC</u>
	<u>PMDB / DEM / PTB / PV / PT do B / PSC / PRTB / PR</u>	<u>PT</u>
	<u>PEN / PMN / PHS / PSD</u>	<u>PPL</u>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do TRE/MA.

APENDICE C - Classificação dos partidos na ALEMA pelo ano de criação e no *continuum* esquerda-centro-direita, de 2003 a 2018

PARTIDO	CRIAÇÃO	ESPECTRO POLÍTICO
PCdoB	1962	Esquerda
PDT	1979	Esquerda
PMN	1984	Esquerda
PPS ¹²⁸	1992	Esquerda
PSB	1985	Esquerda
PT	1980	Esquerda
PV	1986	Esquerda
PHS ¹²⁹	1995	Esquerda
Total		
PTdoB/Avante ¹³⁰	1989	Direita
PEN/Patriotas ¹³¹ /PRP	2011	Direita
PFL/DEM ¹³²	1985	Direita
PP ¹³³	1995	Direita
PR/PL	2006	Direita
PRB ¹³⁴	2003	Direita
PRTB	1994	Direita
PSC	1985	Direita
PSD	2011	Direita
PSDC ¹³⁵	1995	Direita

¹²⁸ O Partido Popular Socialista (PPS) alterou sua denominação para Cidadania em 2019, em uma decisão de abandonar as referências à doutrina política e econômica do socialismo.

¹²⁹ O Partido Humanista da Solidariedade (PHS), em 2019, incorporou-se ao Podemos. Não há um consenso quanto a sua classificação no espectro político dentre os autores analisados. Neste trabalho, optou-se em adotar a classificação de Scheeffler (2016).

¹³⁰ O Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) foi fundado em 1989 após um racha no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em 2017 alterou sua sigla para Avante na busca de, assim como outros partidos, renovar-se em meio à crise política nacional. Dentre os autores analisados não há um consenso quanto a sua classificação no espectro político. Enquanto no seu estatuto a sigla se considera de centro, Badillo e Ramírez (2011) o posicionam à esquerda e SCHEEFFLER (2016) mais à direita. Neste trabalho se adotará o posicionamento deste último autor.

¹³¹ O Partido Ecológico Nacional (PEN) alterou sua denominação para Patriotas, em 2018, após enquete eletrônica, reconhecida pelo Tribunal Superior Eleitoral. Ano também que incorporou o Partido Republicano Progressista (PRP).

¹³² O Partido de Frente Liberal (PFL), fundado por dissidentes do Partido Democrático Social (PDS), alterou sua denominação para Democratas em 2007, quando em meio a uma crise e perda de força durante o governo Lula.

¹³³ Antigo Partido Progressista Brasileiro (PPB).

¹³⁴ O Partido Republicano Brasileiro (PRB) alterou sua denominação para Republicanos em 2019, na tentativa de renovar sua imagem em meio à crise de legitimidade dos partidos políticos e se consolidar como uma sigla liberal na economia e conservadora nos costumes.

¹³⁵ O Partido Social Democrata Cristã (PSDC) alterou sua sigla para Democracia Cristã (DC), em 2018.

PARTIDO	CRIAÇÃO	ESPECTRO POLÍTICO
PTB	1945	Direita
PTC	1985	Direita
PSL	1994	Direita
PTN/PODEMOS ¹³⁶	1945	Direita
SD	2013	Direita
PMB	2015	Direita
Total		
PSDB	1988	Centro
PMDB/MDB ¹³⁷	1966	Centro
Total		

Fonte: Elaborado a partir dos estudos de Scheeffler (2016); Martins (2011); Badillo e Ramirez (2011) e Carreirão (2006); e dados disponibilizados no Nexo Jornal, disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/especial/2018/07/16/A-genealogia-e-o-perfil-dos-partidos-brasileiros>. Acesso: 20/09/2020

¹³⁶ O Partido Trabalhista Nacional (PTN) foi extinto em 1965, pelo AI-2. Em 2017 um novo partido é criado, com o mesmo nome, até ser renomeado para Podemos na tentativa de ganhar projeção com o discurso contra a corrupção com a crise dos partidos tradicionais em 2018.

¹³⁷ O Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) alterou sua denominação para MDB em 2018 em meio à crise de representatividade brasileira ocasionada pelas denúncias de corrupção e mandato impopular de Michel Temer.

APÊNDICE D - Partidos e coligações que concorreram nas eleições para governador em 2002, 2006, 2010 e 2014

ANO	PODER EXECUTIVO	
	Partidos coligados	Partidos Isolados
• 2002	<u>José Reinaldo Tavares (PFL)</u> <u>PFL / PST / PSDC / PSC / PMDB / PSD / PV</u>	<u>Marcos Antonio Silva</u> <u>PSTU</u>
	<u>Raimundo Monteiro (PT)</u> <u>PL / PT / PMN / PC do B</u>	-
	<u>Jackson Lago (PDT)</u> <u>PPB / PDT / PTB / PTN / PPS / PAN</u>	-
• 2006	<u>Jackson Lago (PDT)</u> <u>PDT / PPS / PAN</u>	<u>João Bentivi</u> <u>PRONA</u>
	<u>Roseana Sarney (PFL)</u> <u>PP / PTB / PMDB / PTN / PSC / PL / PFL /</u> <u>PRTB / PHS / PV / PRP</u>	<u>Carlos Saturnino</u> <u>PSOL</u>
	<u>Edson Vidigal (PSB)</u> <u>PRB / PT / PMN / PSB / PC do B</u>	<u>Antonio Aragão</u> <u>PSDC</u> <u>Aderson Lago</u> <u>PSDB</u>
• 2010	<u>Roseana Sarney (PMDB)</u> <u>PRB / PP / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN /</u> <u>PSC / PR / DEM / PRTB / PMN / PV / PRP /</u> <u>PT do B / PHS</u>	<u>Josivaldo Correa</u> <u>PCB</u>
	<u>Flavio Dino (PCdoB)</u> <u>PPS / PSB / PC do B</u>	<u>Marcos Igreja</u> <u>PCB</u>
	<u>Jackson Lago (PDT)</u> <u>PDT / PTC / PSDB</u>	<u>Marcos Silva</u> <u>PSTU</u> <u>Saulo Arcangeli</u> <u>PSOL</u>
• 2014	<u>Flavio Dino (PCdoB)</u> <u>PP / SD / PP / PSDB / PC do B / PSB / PDT /</u> <u>PTC / PPS</u>	<u>Zeluis Lago</u> <u>PPL</u>
	<u>Lobao Filho (PMDB)</u> <u>PMDB / PSL / PEN / PSDC / PRP / PTN /</u> <u>PMN / PSC / PHS / PRTB / PR / PRB / DEM</u> <u>/ PSD / PV / PT / PTB / PT do B</u>	<u>Prof. Josivaldo</u> <u>PCB</u> <u>Pedrosa</u> <u>PSOL</u> <u>Saulo Arcangeli</u> <u>PSTU</u>
	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do TRE/MA.

APÊNDICE E – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 15ª legislatura

PARTIDO	IDEOLOGIA	15ª LEGISLATURA		
		BLOCO	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
Dois Primeiros Anos		Líder do Governo Dep. João Evangelista (PFL)		
PFL/DEM	Direita	Bloco Parlamentar Democrático Líder Dep. Rubens Pereira (PFL)	Situação	13
PSB	Esquerda			2
PR/PL	Direita			2
PSDC	Direita			1
PRONA	Direita			1
PMDB/MDB	Centro			1
PSDB	Centro	Bloco Parlamentar Progressista Líder Dep. Soliney Silva (PP)	Situação	3
PPS	Esquerda			1
PMDB/MDB	Centro			4
PV	Esquerda			2
PT	Esquerda			1
PP	Esquerda			2
PTB	Direita			3
PSC	Direita	1		
PT	Esquerda	Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. Luíz Pedro (PDT)	Oposição	2
PDT	Esquerda			5
Dois Últimos Anos		Líder do Governo Dep. Carlos Braide (PDT)		

PSDB	Centro	Bloco Parlamentar de Libertação Líder Dep. Soliney Silva (PSDB)	Situação	9
PDT	Esquerda			13
PT	Esquerda			1
PPS	Esquerda			1
PSB	Esquerda			2
PR/PL	Direita			2
PTdoB	Direita			1
PMDB/MDB	Centro	Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. César Pires (PFL)	Oposição	3
PFL/DEM	Direita			4
PV	Esquerda			1
PTB	Direita			3
PP	Direita			1

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos Diários Oficiais da ALEMA. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/diarios/>>. Acesso em: 17/01/2020.

APÊNDICE F – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 16ª legislatura

PARTIDO	IDEOLOGIA	16ª LEGISLATURA		
		BLOCO	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
Dois Primeiros Anos		Líder do Governo Dep. Edivaldo Holanda (PTC)		
PSDB	Direita	Bloco Parlamentar Progressista Líder Dep. Marcelo Tavares (PSB)	Situação	8
PDT	Esquerda			5
PSB	Esquerda			4
PT	Esquerda			2
PTdoB	Direita			1
PTC	Direita			1
PSC	Direita			1
PSL	Direita			1
PRTB	Direita			1
PMN	Esquerda			1
PPS	Esquerda			1
DEM	Direita	Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. Ricardo Murad (PMDB)	Oposição	7
PMDB	Centro			4
PP	Esquerda			3
PV	Esquerda			1
PTB	Direita			1
Dois Últimos Anos		Líder do Governo Dep. Francisco Gomes (DEM)		

PARTIDO	IDEOLOGIA	16ª LEGISLATURA		
		BLOCO	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
DEM	Direita	Bloco Parlamentar Democrático Líder Dep. Carlos Alberto Milhomem (DEM)	Situação	6
PMDB	Centro			8
PP	Direita			3
PV	Esquerda			5
PTB	Direita			1
PSL	Direita			1
PHS	Esquerda			1
PSC	Direita			1
PSDB	Centro			Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. Eivaldo Holanda (PTC)
PDT	Esquerda	5		
PSB	Esquerda	3		
PT	Esquerda	2		
PTC	Direita	1		
PPS	Esquerda	1		
PcdoB	Esquerda	1		

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos Diários Oficiais da ALEMA. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/diarios/>>. Acesso em: 17/01/2020.

APÊNDICE G – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 17ª legislatura

PARTIDO	IDEOLOGIA	17ª LEGISLATURA		
		BLOCO	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
Dois primeiros Anos		Líder do Governo Dep. Manoel Ribeiro (PTB)		
PTdoB	Direita	Bloco da União Democrática Líder Dep. Eduardo Braide (PMN)	Situação	1
PSDB	Centro			3
PSC	Direita			1
PHS	Esquerda			1
PP	Direita			2
PMN	Esquerda			2
PR	Direita			2
PRB	Direita			1
PT	Esquerda			3
PMDB	Centro	Bloco Parlamentar pelo Maranhão Líder Dep. Stênio Rezende (PMDB)	Situação	6
DEM	Direita			4
PV	Esquerda			5
PSL	Direita			1
PTB	Direita			1
PSB	Esquerda	Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. Marcelo Tavares (PSB)	Oposição	3
PCdoB	Esquerda			1
PPS	Esquerda			1

PARTIDO	IDEOLOGIA	17ª LEGISLATURA		
		BLOCO	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
Dois últimos Anos		Líder do Governo Dep. César Pires (DEM)		
PMDB	Centro	Bloco Parlamentar pelo Maranhão Líder Dep. Roberto Costa (PMDB)	Situação	6
PTB	Direita			1
PSD	Direita			1
PT	Esquerda	Bloco da União Democrática Líder Dep. Marcos Caldas (PRB)	Situação	2
PHS	Esquerda			1
PMN	Esquerda			2
PRB	Direita			1
PSB	Esquerda			Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. Rubens Pereira (PCdoB)
PCdoB	Esquerda	3		
PPS	Esquerda	1		
PSL	Direita	Bloco Parlamentar Democrático Progressista Líder Dep. Alexandre Almeida (PTN)	Situação	2
PTN	Direita			1
PSC	Direita			2
DEM	Direita			1
PDT	Esquerda	Bloco Parlamentar Líder Dep. Valéria Macedo (PDT)	Situação	2
PSDB	Centro			2

PARTIDO	IDEOLOGIA	17ª LEGISLATURA		
		BLOCO	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
PEN	Direita	Bloco Democrático Líder Dep. Edilázio Júnior (PV)	Situação	2
PR	Direita			2
PV	Esquerda			5
PRTB	DIREITA			2

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos Diários Oficiais da ALEMA. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/diarios/>>. Acesso em: 17/01/2020.

APÊNDICE H – Partidos com assento na ALEMA, por quantidade, Bloco e orientação político-ideológica – 18ª legislatura

PARTIDO	IDEOLOGIA	18ª LEGISLATURA		
		BLOCO / BANCADA	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
Dois Primeiros Anos		Líder do Governo Dep. Rogério Cafeteira (PSC)		
DEM	Direita	Bloco Parlamentar Democrático Líder Dep. Carlos Alberto Milhomem (DEM)	Situação	2
PSC	Direita			2
PP	Direita	Bloco Parlamentar Unidos pelo Maranhão Líder Dep. Eduardo Braide (PMN)	Situação	1
PHS	Esquerda			1
SD	Direita			1
PMN	Esquerda			1
PTC	Direita			1
PTdoB	Direita			1
PDT	Esquerda			4
PT	Esquerda			2
PCdoB	Esquerda			4
PSL	Direita			2
PSDC	Direita			1
PSDB	Centro			1
PRTB	Direita			1
PPS	Esquerda			1
PRB	Direita		Situação	3

PARTIDO	IDEOLOGIA	18ª LEGISLATURA		
		BLOCO / BANCADA	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
PR	Direita	Bloco União Parlamentar Líder Dep. Josimar de Maranhãozinho (PR)		2
PEN	Direita			1
PMDB	Centro	Bancada PMDB Líder Dep. Roberto Rocha	Oposição	4
PV	Esquerda	Bancada PV Líder Dep. Hemetério Weba	Oposição	4
Dois últimos anos		Líder do Governo Dep. Rogério Cafeteira (DEM)		
PCdoB	Esquerda	Bloco Parlamentar Unidos pelo Maranhão Líder Dep. Rafael Leitoa (PDT)	Situação	7
DEM	Direita			5
PSB	Esquerda			2
PEN	Direita			1
PTC	Direita			1
SD	Direita			1
PDT	Esquerda			6
PP	Direita			1
PRB	Direita			1
PT	Esquerda			1
PMN	Esquerda	Bloco Parlamentar Independente Líder Dep. Max Barros (PMB)	Independente	1
PSDB	Centro			2

PARTIDO	IDEOLOGIA	18ª LEGISLATURA		
		BLOCO / BANCADA	SITUAÇÃO/OPOSIÇÃO	QTD DEPUTADOS
PMB	Direita			1
PR	Direita	Bloco Parlamentar Democrático Líder Dep. Vinícius Louro (PR)	Situação	3
PSC	Direita			1
PRP	Direita	Bloco Parlamentar de Oposição Líder Dep. Andrea Murad (PRP)	Oposição	2
MDB	Centro			2
PV	Esquerda	PV-PSD	Oposição	3
PSD	Direita			1

Fonte: elaborada pelo autor a partir dos Diários Oficiais da ALEMA. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/diarios/>>. Acesso em: 17/01/2020.