



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Adalberto Trindade Cardoso**

**TÍTULO**

**Poder Legislativo e Educação no Pará: produção legislativa sob restrições institucionais  
(13ª e 14ª legislaturas)**

**BELÉM – PARÁ**

**2007**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Adalberto Trindade Cardoso**

**TÍTULO**

**Poder Legislativo e Educação no Pará: produção legislativa sob restrições institucionais  
(13ª e 14ª legislaturas)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação/ UFPA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador(a): Profa. Dra. Rosângela Novaes Lima.

**BELÉM – PARÁ**

**2007**

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP) –  
Biblioteca Profa. Elcy Rodrigues Lacerda/Centro de Educação/UFPA, Belém-PA**

---

Cardoso, Adalberto Trindade.

Poder legislativo e educação no Pará: produção legislativa sob restrições institucionais (13ª e 14ª legislaturas); orientadora, Profa. Dra. Rosângela Novaes Lima. \_ 2007.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2007.

1. Educação e Estado – Pará. 2. Pará. Assembléia Legislativa. 3. I. Título.

**CDD - 21. ed.: 379.098115**

---

**ADALBERTO TRINDADE CARDOSO**

**TÍTULO**

Poder Legislativo e Educação no Pará: produção legislativa sob restrições institucionais  
(13ª e 14ª legislaturas)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação/UFPA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador(a): Profa. Dra. Rosângela Novaes Lima.

Banca Examinadora

---

Orientador (a)

---

Examinador externo

---

Examinador interno

---

Examinador interno

Conceito \_\_\_\_\_

Julgado em: \_\_\_\_\_

## **DEDICATÓRIA**

**Adalberto Santos Cardoso (In memoriam)**

A origem de tudo

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas tiveram participação relevante em todo esforço que realizei para cursar o Mestrado em Educação. Infelizmente não é possível citar todos os nomes, entretanto, mesmo enfrentando o risco de incorrer em injustas omissões, faço algumas referências de agradecimento. Começo pela Profa. Dra. Rosângela Novaes Lima que prontamente aceitou orientar-me no trabalho dessa dissertação e em todo o curso. Leitora atenta e rigorosa corrigia nos mínimos detalhes os erros e desvios deste discente apressado e teimoso.

A Josiane Caleja Semblano, minha companheira de todos os momentos seu apoio, cuidado e atenção, incondicionais, foram fundamentais para que eu concluísse este trabalho.

As professoras Terezinha Monteiro, Vera Jacob e Denise Simões, membros da banca examinadora desta dissertação, por suas valiosas contribuições elucidaram muitos aspectos obscuros no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço aos professores do Mestrado Acadêmico em Educação do Centro de Educação/UFPa com os quais muito aprendi, os quais tornaram menos difícil o meu trânsito em uma área de conhecimento nova para mim

A Conceição, sempre atenciosa e muito competente na secretaria do Mestrado Acadêmico em Educação, cujo apoio foi fundamental em tudo.

Aos meus colegas de curso das turmas de 2004 e 2005, com os quais tive agradável convivência, compartilhei estudos e pesquisas, troquei conhecimentos.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para esta realização.

Muito obrigado

## RESUMO

Este é um estudo da produção legislativa em educação realizada na Assembléia Legislativa do Estado do Pará no período que corresponde as suas 13ª e 14ª legislaturas (1995-2002). O objetivo do trabalho foi identificar o tipo atividade legislativa que os parlamentares estaduais desenvolveram na área educacional na ALEPA por meio da análise do perfil da distribuição de benefícios que pretenderam fazer com esta produção e dos fatores que interviam na sua definição. A iniciativa desta pesquisa foi provocada pela consideração predominante acerca da atuação parlamentar que lhe atribui um caráter essencialmente distributivo (clientelista) na concessão de benefícios em vista de retornos políticos (eleitorais). Assim, a análise defrontou-se com dois problemas empíricos de investigação: primeiro, descobrir qual o perfil de benefícios que os parlamentares estaduais procuraram conceder em educação por meio da produção legislativa e, segundo, como explicar a sua emergência no contexto das legislaturas estudadas? Neste sentido, o trabalho foi dividido em duas partes, na primeira fez-se o levantamento e a organização dos dados das proposições legislativas apresentadas na área educacional na ALEPA no período indicado. Para a análise do perfil de benefícios empregou-se a teoria das decisões legislativas; o resultado foi confrontado, na segunda parte, com as principais abordagens explicativas do comportamento parlamentar. Concluiu-se que, ao contrário da perspectiva predominantemente, o perfil de distribuição de benefícios encontrado, não apresentou um caráter essencialmente distributivo, contudo, sua importância é secundária na constituição da legislação educacional do Estado, pois os fatores que intervêm na sua definição decorrem das restrições institucionais que conformam o espaço da produção legislativa em educação na ALEPA, os quais estruturam as opções estratégicas dos parlamentares incentivando uma atuação, neste âmbito, de caráter não distributivo, porém, por outro lado, lhes retira a possibilidade de interferir na política educacional.

**Palavras-chave:** Assembléia Legislativa, Educação, Produção Legislativa, Restrições Institucionais



## ABSTRACT

This is a study of the legislative production in education carried through in the State legislature of the State of Para in the period that corresponds its 13<sup>a</sup> and 14<sup>a</sup> legislatures (1995-2002). The objective of the work was to identify to the type legislative activity that state parliamentarians had developed in the educational area in the ALEPA by means of the analysis of the profile of the distribution of benefits that they had intended to make with this production and of the factors that intervened in its definition. The initiative of this research was provoked for the predominant consideration concerning the parliamentary performance that attributes to an essentially distributive character (clienteles) in the concession of benefits in sight of returns politicians to it (electoral). Thus, the analysis was confronted with two empirical problems of inquiry: first, to discover which the profile of benefits that them state parliamentarians had looked for to grant in education by means of legislative production e, second, as to explain its emergency in the context of the studied legislatures? In this direction, the work was divided in two parts: in the first one it became the survey of the data of the legislative proposals in the educational area in the ALEPA in the indicated period. For the analysis of the profile of benefits it was used theory of the legislative decisions; the result was collated, in the second part, with the main explicative approaches of the parliamentary behavior. One concluded that, in contrast of the predominantly perspective, the profile of distribution of benefits found, did not present an essentially distributive character, however, its importance is secondary in the constitution of the educational legislation of the State, therefore the factors that intervene in its definition elapse of the institutional restrictions that conform the space of the legislative production in education in the ALEPA, which structuralize the strategic options of them parliamentarians stimulating an performance, in this scope, of not distributive character, however, on the other hand, it removes them the possibility to intervene with the educational policy.

**Key-Words:** State Legislature, Education, legislative Production, Institutional Restrictions

## Lista de Quadros

**Quadro I:** Características do arranjo federativo no Brasil p. 25

**Quadro II:** Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo: Brasil e estados da Federação p. 29

**Quadro III:** Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo: Brasil e estados da Federação P. 50

**Quadro IV:** Composição parlamentar e partidária da Comissão de Educação da ALEPA (1995/1998) p.73

**Quadro V:** Composição parlamentar e partidária da Comissão de Educação da ALEPA (1999-2002) p. 75

**Quadro VI:** Proposições Legislativas Diretas em Educação Apresentadas na ALEPA (1995) P. 91

**Quadro VII:** Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA - 1996 P. 92

**Quadro VIII:** Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA – 1997 p. 94

**Quadro IX:** Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA em 1998 p. 97

**Quadro X:** Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA em 1999 p. 100

**Quadro XI:** Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA (2000/2001) p. 102

**Quadro XII:** Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA (1995/1996) p. 105

**Quadro XIII:** Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA (1997/1998) p. 107

**Quadro XIV:** Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA - 1999 p. 109

**Quadro XV:** Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA (2000/20001) p. 111

**Quadro XVI:** Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação - ALEPA (1995) p.119

**Quadro XVII:** Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação - ALEPA (1996) p. 120

**Quadro XVIII:** Benefícios em Proposições Legislativas diretas em Educação - ALEPA (1997) p. 121

**Quadro XIX:** Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação - ALEPA (1998) p. 123

**Quadro XX:** Benefícios em Proposições Legislativas diretas em Educação na ALEPA (1999) p. 124

**Quadro XXI:** Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação na ALEPA (2000/2001) p. 126

**Quadro XXII:** Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1995) p. 128

**Quadro XXIII:** Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1996) p. 129

**Quadro XXIV:** Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1997/1998) p. 130

**Quadro XXV:** Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1999) p.132

**Quadro XXVI:** Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (2000/2001) p. 134

## **Lista de Tabelas**

**TABELA I:** Bancadas partidárias na ALEPA no início da 13ª Legislatura (1995).....P. 59

**TABELA II:** Variação anual das bancadas partidárias na ALEPA (13ª Legislatura) .....P. 60

**TABELA III:** Bancadas partidárias na ALEPA no início da 14ª Legislatura (1999).....P. 65

**TABELA IV:** Variação anual das bancadas partidárias na ALEPA (14ª Legislatura)... P. 66

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ALEPA - Assembléia Legislativa do Estado do Pará

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PPR - Partido Progressista Reformador

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PFL - Partido da Frente Liberal

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PP - Partido Popular

PL - Partido Liberal

PT - Partido dos Trabalhadores

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrático

PSC - Partido Socialista Cristão

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PPS - Partido Popular Socialista

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PV - Partido Verde

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PRONA - Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PT do B - Partido Trabalhista do Brasil

PGT - Partido Geral dos Trabalhadores

SPB - Sistema Político Brasileiro

## SUMÁRIO

**Dedicatória**

**Agradecimentos**

**Resumo**

**Abstract**

**Lista de Quadros**

**Lista de Tabelas**

**Lista de Siglas**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I - Estrutura e Modelo na Análise dos Legislativos Estaduais.....</b>	<b>23</b>
1.1 - Os Legislativos Estaduais (LEs) no Sistema Político Brasileiro.....	23
1.2 - As Competências dos Legislativos Estaduais em Educação.....	32
1.3 - Política Distributiva, Clientelismo e Ação Legislativa.....	42
1.4 - Escopo e Forma: um modelo para a análise da produção legislativa.....	49
<b>CAPÍTULO II - ALEPA: organização e contexto na 13ª e 14ª Legislaturas.....</b>	<b>54</b>
2.1 - Organização Legislativa e Composição Partidária.....	54
2.2 - Funcionamento e Perfil Parlamentar da Comissão de Educação.....	69
2.3 - A Assembléia Legislativa no Sistema Educacional do Estado do Pará.....	79
2.4 - A Política Educacional no Contexto das duas Legislaturas.....	83
<b>CAPÍTULO III - A Produção Legislativa em Educação entre 1995 e 2002.....</b>	<b>90</b>
3.1 - Proposições legislativas: a agenda educacional na ALEPA.....	90
3.1.1 - Proposições legislativas diretas em educação na 13ª Legislatura.....	91
3.1.2 - Proposições legislativas diretas em educação na 14ª Legislatura.....	99
3.1.3 - Outras proposições legislativas na área educacional.....	104
3.1.3.1 - proposições indiretas na 13ª Legislatura.....	104
3.1.3.2 - proposições indiretas na 14ª Legislatura.....	108
3.2 - Balanço das legislaturas: comparando os resultados.....	112
3.2.1 - Resultado da 13ª Legislatura.....	112

3.2.2 - Resultado da 14ª Legislatura.....	115
3.3 - Escopo e Forma: identificando os benefícios das proposições em educação.....	117
3.3.1 - O conteúdo das proposições diretas.....	118
3.3.1.1 - A décima terceira Legislatura.....	118
3.3.1.2 - A décima quarta Legislatura.....	124
3.3.2 - O conteúdo das proposições indiretas.....	127
3.3.2.1 - A décima terceira Legislatura.....	127
3.3.2.2 - A décima quarta Legislatura.....	131
3.4 - Balanço das legislaturas: comparando os conteúdos.....	135
3.4.1 - Conteúdo das proposições diretas.....	135
3.4.2 - Conteúdo das proposições indiretas.....	136
<b>CAPÍTULO IV - A Educação na ALEPA: restrições institucionais e perfil legislativo....</b>	<b>139</b>
4.1 - O perfil da produção legislativa em educação na 13ª e 14ª legislaturas.....	139
4.2 - Produção legislativa: enfoques do comportamento legislativo.....	146
4.3 - A educação na ALEPA: produção legislativa sob restrições institucionais.....	155
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>162</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>172</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação resultou de um estudo sobre a produção legislativa em educação realizada na Assembléia Legislativa do Pará – ALEPA, no período compreendido entre os anos de 1995 a 2002, correspondentes respectivamente a 13ª e a 14ª legislaturas deste parlamento estadual. O objetivo é caracterizar o tipo de atividade legislativa que os parlamentares estaduais desenvolveram na área da educação quanto aos benefícios que pretenderam conceder por meio das proposições a ela apresentadas. A partir disso, buscou-se identificar os fatores envolvidos nesta caracterização e analisar e suas implicações para o funcionamento deste legislativo.

As legislaturas escolhidas para esta investigação, ocorreram em um período de mudanças na área da educação em consequência das novas orientações estabelecidas para a política educacional, que implicaram em alterações na sistemática de funcionamento do sistema de ensino do país. Estas alterações realizadas principalmente por meio de reformas descentralizadoras, modificaram o padrão de distribuição de recursos, atribuições e competências em educação entre os entes federativos, afetando, entre outras coisas, as condições institucionais (limites e possibilidades) de produção legislativa na área educacional nos legislativos estaduais.

Estas mudanças constituem parte importante do argumento desenvolvido neste trabalho, daí o motivo pelo qual as referidas legislaturas foram escolhidas. Por outro lado, a escolha do objeto de pesquisa e a definição do problema de investigação basearam-se na assertiva, amplamente aceita, ainda que nem sempre devidamente verificada, da predominância de práticas distributivas (concessão de benefícios a demandantes identificados) no comportamento legislativo (particularmente na produção legislativa), principalmente em áreas sociais como a educação que, conforme a maioria das perspectivas de análise seriam mais propícias, relativamente às outras, a este tipo de atuação (BEZERRA, 1999).



Esta assertiva tem como pressuposto a acepção segundo qual o comportamento dos parlamentares é induzido pelo retorno político (eleitoral) que pode gerar, e, em consequência da competição pelas funções públicas, seu produto (legislação) deverá estar direcionado, principalmente, a agrupamentos delimitados (identificados) territorialmente ou socialmente, para maximizar suas chances de êxito (BEZERRA, 1999). Para o problema de investigação deste trabalho, isto importa afirmar que a produção legislativa dos parlamentares estaduais na área da educação deve assumir um perfil consistente com esta perspectiva de favorecimento.

Entretanto, qualquer que seja o nível de atuação legislativa no sistema político, os atores políticos não agem em um vazio institucional, há um espaço delimitado para suas ações, assim, no caso dos legislativos, a atuação que neles se realiza, se distingue, entre outras coisas, por ocorrer em uma arena regida por regras próprias de estruturação e funcionamento. Neste sentido, parte-se do argumento segundo o qual estas regras, intermediam o efeito dos incentivos gerados pela competição política (arena eleitoral) sobre o comportamento legislativo, influenciando seus resultados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Assim, a acepção genérica de comportamento legislativo orientado por resultados políticos (eleitorais) exige que se façam outras considerações para se entender como ele se efetiva, isto é, quais os seus resultados. No caso em questão, a predominância de práticas distributivas implica em crescimento de gasto público, porém no referido período, marcado por políticas de contenção (recentralização fiscal) não havia espaço para isso; segundo, no âmbito da educação como visto antes, foram realizadas reformas descentralizadoras que reduziram as possibilidades de interferência do legislativo estadual no direcionamento de recursos nesta área, reduzindo as oportunidades para este tipo de intervenção.

Além disso, a generalidade dos termos em que se define o comportamento legislativo na referida acepção (práticas distributivas), contrasta com a heterogeneidade das características

políticas e institucionais dos legislativos do país. Esta diversidade, abrangendo desde o Congresso Nacional aos legislativos estaduais e municipais, decorre do modo de evolução das instituições políticas no Brasil, principalmente a partir do período republicano, quando foram conformadas em um sistema político (SPB) estruturado como federação, no qual se distinguem níveis nacional e sub-nacional de governo.

Nesta estruturação, as instituições políticas que funcionam em cada um dos níveis em que hoje está constituída a federação brasileira, possuem regras próprias de organização e funcionamento definidas constitucionalmente e por auto-normatização. Nesta organização observa-se como, característica geral, a separação de poderes com executivo, legislativo e judiciário próprios (o último menos para os municípios), sistemas eleitoral e partidário com formatos e dinâmicas regionais e locais, etc. Estas regras estabelecem o âmbito próprio do processo decisório a cada nível do sistema político ao distribuírem competências e atribuições.

Neste trabalho, fundamenta-se na consideração do papel desta estruturação como importante elemento para a explicação do desempenho dos parlamentares estaduais quanto à produção legislativa, na medida em que, é por meio da conjugação das regras (restrições institucionais) que estruturam o funcionamento dos legislativos estaduais: tanto as gerais (distribuição de competências na federação) como as que conformam especificamente as arenas de funcionamento das políticas públicas setoriais, que se define o seu espaço de ação legislativa, isto é seus limites e possibilidades.

Esta perspectiva de análise origina-se da abordagem do chamado novo institucionalismo, segundo o qual “as instituições (regras institucionais) têm efeitos discerníveis e relevantes na vida política, influenciando sobre as decisões dos atores e sobre os resultados de suas ações” (ALMEIDA, 2001, p13). O fundamento desta abordagem é uma perspectiva de ação estruturada na qual atores racionais perseguem seus interesses fazendo escolhas dentro de restrições institucionais

(institutional constraints). Neste sentido influenciam os resultados políticos na medida em que ao estruturarem o processo decisório, conformam o espaço de ação dos atores políticos condicionando suas opções estratégicas (STEINMO et. al. 1994; HALL e TAYLOR, 2003).

A definição desta abordagem ocorreu a partir do trabalho de análise da atividade legislativa em educação na Assembléia Legislativa do Pará, focalizado nos benefícios propostos por meio dela. Esta investigação foi baseada em duas questões que nortearam todo o trabalho da pesquisa e a busca pelos elementos explicativos, com a seguinte formulação: Qual o perfil dos benefícios que se pretendeu conceder por meio da produção legislativa em educação realizada na ALEPA durante a 13ª e 14ª legislatura? Que fatores são relevantes na explicação da emergência deste perfil nas referidas legislaturas?

A primeira questão é a base desta investigação e, a segunda, foi suscitada quando os primeiros resultados da pesquisa revelaram um perfil de concessão de benefícios na produção legislativa em educação inconsistente com assertiva de predomínio de práticas distributivas no comportamento legislativo. Este resultado exigiu a busca de uma abordagem alternativa, que oferece-se uma explicação plausível para as descobertas da pesquisa, pois se o predomínio destas práticas é mais conducente com a perspectiva de retornos políticos (eleitorais), como explicar emergência de um perfil diferente?

Para responde-las, o trabalho de investigação foi estruturado em duas fases: na primeira fez-se o levantamento bibliográfico do material teórico-metodológico e a coleta e tratamento das informações (elaboração dos dados), que correspondeu à pesquisa de campo. Esta parte foi realizada nas dependências da Assembléia Legislativa do Estado e, consistiu de análise documental para a qual foram consultadas duas importantes fontes: os registros de tramitação das proposições legislativas que se encontram na sala de arquivos e, o Diário Oficial do Legislativo, disponível em sua biblioteca.

A primeira fonte forneceu a documentação relativa às proposições legislativas: seu conteúdo e sua destinação (aprovadas, rejeitadas, arquivadas, prejudicadas etc.) em cada legislatura, o que permitiu que se elaborasse um inventário dessas proposições entre 1995 e 2002. O processamento dessa documentação se destinou a estabelecer: sua cronologia, os instrumentos empregados para a ação legislativa (projeto de lei, projeto de decreto legislativo, projeto de emenda constitucional etc.), área ou setor social direcionada, origem (interna ou externa), proponentes e temas.

Para determinar a cronologia considerou-se a data de entrada das proposições no período em análise, pois muitas que tramitam e tem seu destino decidido em uma determinada legislatura, foram apresentadas em legislaturas anteriores não pertencendo, portanto, a delimitação temporal da investigação, sua inclusão distorceria os resultados da pesquisa. Desse modo, excluindo a situação acima mencionada, o tratamento das informações considerou todas as iniciativas legislativas em educação (aprovadas, rejeitadas, arquivadas, prejudicadas, etc.) apresentadas nas duas legislaturas indicadas.

Este levantamento forneceu dados quantitativos como o nível de apresentação de projetos na área educacional considerando: proponentes, origem, temas abordados e legislatura. Também foram obtidos dados acerca das preferências legislativas por determinados temas da área educacional indicando sua concentração por proponente, por origem e por legislatura. A segunda fonte (os diários oficiais) forneceu, principalmente, documentos acerca da organização e funcionamento da ALEPA tal como a composição partidária das legislaturas, comissão de educação, direção dos trabalhos legislativos etc...

Uma vez feito o levantamento, as proposições foram classificadas quanto à **origem**, um aspecto que as distingue pela iniciativa da ação, em relação a qual podem ser **internas**, isto é, nos próprios membros do legislativo, ou, **externas**, referentes àquelas proposições apresentadas por

outro proponente, em geral o Executivo. Esta segunda classificação confere maior precisão à definição dos dados e a análise da atuação da ALEPA na medida em que permite estabelecer aquilo que lhe é próprio e, ao mesmo tempo, verificar como se comporta em relação a iniciativas de legislação de origem diversa que exigem sua atenção.

Além disso, em se tratando de produção legislativa, é preciso considerar as suas espécies normativas, que não se restringem apenas à proposição de leis, mas, abarcam um conjunto mais amplo de recursos legislativos cujos componentes são empregados de acordo com o tipo normatização pretendida na ação em questão. Entre estes recursos está o Projeto de Lei (PL), que é o meio da produção legal propriamente dita; o Projeto de Emenda Constitucional (PEC), o Projeto de Resolução (PR) e o Projeto de Decreto Legislativo (DL) que são meios para tipos de produção legislativa que não estabelecem leis.

Assim, as proposições em educação das duas legislaturas em análise, foram classificadas conforme os recursos legislativos, acima definidos, empregados pelos seus proponentes para apresentá-las. Esta classificação permitiu analisar o tratamento legislativo que a educação recebeu na ALEPA, no referido período, tendo em vista estabelecer as pretensões normativas dos seus proponentes nesta área. Nesta perspectiva, considerou-se neste trabalho de classificação, a origem (interna ou externa) e o âmbito no qual foram feitas as proposições, isto é, diretas ou indiretas em educação.

O passo seguinte foi à análise dos assuntos tratados nestas proposições, em vista de complementar as informações fornecidas pelos dados obtidos com identificação dos benefícios propostos. Para isso, foi preciso, também, definir um esquema classificatório que agregasse estes assuntos pelos temas da área educacional aos quais se referiam. Esta agregação temática é necessária, pois sendo a educação uma área de grande complexidade, as questões nela tratadas

podem ser enquadradas sob diversas perspectivas e, neste sentido, é preciso uma definição de acordo com os objetivos de análise.

Neste sentido, a definição dos temas classificatórios baseou-se no critério de frequência com que os assuntos tratados ocorreram nas iniciativas de legislação. Dessa forma, foram reunidos considerando a concentração/dispersão nas proposições (quantas abordaram o mesmo tema) e nos proponentes, (número de proponentes que abordaram um mesmo tema e o número de temas abordados pelo mesmo proponente). Esta análise permite verificar os temas de maior interesse, e, complementando-a com a identificação dos benefícios propostos, estabelecer o tipo de produção legislativa realizada.

A identificação benefícios que se pretendeu conceder por meio das proposições legislativas apresentadas na área educacional, foi objeto da segunda fase da pesquisa, isto é, a segunda parte da análise dos dados. Para isso, empregou-se o modelo da teoria das decisões legislativas (SANTOS, 1995), a partir de uma contextualização das tipologias de classificação das ações/decisões dos agentes públicos, existente na literatura que trata do estudo das políticas públicas. Esta identificação considerou os benefícios concedidos nas iniciativas e na destinação das proposições assim como pelas origens de seus proponentes.

Neste sentido, uma vez definido a estrutura do trabalho, seu texto foi organizado em quatro (04) capítulos, seguidos das considerações finais, constituídos da seguinte forma: no primeiro tratou-se da inserção dos legislativos estaduais no sistema político brasileiro e dos referenciais analíticos empregados na pesquisa. Neste capítulo é especificada a estrutura político-institucional que conforma a atuação desses legislativos, assim como o modelo analítico e a abordagem explicativa referenciada. Neste capítulo também foram verificadas as competências legislativas dos estados em educação.

Para isso, começou-se por uma breve contextualização da distribuição de competências dentro da federação, ponto fundamental para se visualizar o espaço de ação disponível nos legislativos estaduais e, a partir disso, tratou-se, especificamente, das competências dos estados na área educacional. Uma vez considerados estes aspectos, passou-se a explicitação do modelo de análise empregado para a identificação do perfil dos benefícios pretendidos na produção legislativa em educação, considerando-o em seu contexto teórico por meio de um percurso sobre as tipologias das políticas públicas e a teoria das decisões legislativas.

No capítulo II, tratou-se da organização legislativa e da composição partidária da Assembléia Legislativa do Estado (ALEPA) no contexto na 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> legislaturas. Além disso, analisou-se, neste capítulo, o funcionamento e o perfil parlamentar da Comissão de Educação no referido período; a posição da ALEPA no Sistema Educacional do Estado e a política educacional vigente no período das duas Legislaturas em questão. As informações e as perspectivas teóricas abordadas neste capítulo forneceram suporte para o trabalho descritivo e analítico realizado nos capítulos seguintes.

No capítulo III, fez-se a apresentação dos dados levantados pela pesquisa sobre a produção legislativa em educação ocorrida entre os anos de 1995 e 2002 na ALEPA, período que compreende as duas legislaturas acima referidas. A partir disso, fez-se, neste capítulo, a identificação dos benefícios concedidos por meio da referida produção conforme o modelo analítico da pesquisa. Neste trabalho de identificação, tratou-se dos dados considerados ano a ano por cada legislatura estudada e, posteriormente, no conjunto desses dois períodos, legislativos tendo em vista compara-los.

No quarto capítulo, os resultados deste trabalho são reunidos para a definição do perfil da produção legislativa em educação que emerge de sua agregação. Uma vez definido o referido perfil, buscou-se estabelecer os fatores que permitem explica-lo (segunda questão norteadora), e,

neste sentido, procurou-se, primeiro, confronta-lo com as teorias mais empregadas na explicação do comportamento legislativo. Uma vez feito este confronto, procura-se apresentar a perspectiva de análise que se considera ter mais chance de oferecer uma explicação satisfatória para emergência do perfil legislativo encontrado.

Na parte final, fez-se o resumo das principais assuntos tratados nos quatro capítulos desta dissertação, fechando-a com as últimas considerações sobre o estudo da produção legislativa em educação nela apresentado. Neste sentido, concluiu-se que as definições mais comuns de comportamento legislativo que, em geral o caracterizam pela predominância das práticas distributivas devido a busca de retornos políticos (eleitorais) que forneçam uma base mais favorável na competição política, são insuficientes para explicar o perfil da produção legislativa em educação na ALEPA nas duas legislaturas analisadas.

Esta insuficiência é atestada pela constatação a que se chegou por meio da análise dos resultados da pesquisa, ao revelarem um perfil diferente daquele que deveria prevalecer conforme definem estas teorias, isto é, de caráter fundamentalmente distributivo. Assim, propôs-se uma abordagem alternativa baseada no novo institucionalismo pelo qual as características da produção legislativa são resultantes das escolhas estratégicas (em vista de retornos políticos) feitas pelos parlamentares, porém limitados por restrições institucionais que estruturam o seu espaço de ação no processo legislativo.

Por esta abordagem, a explicação mais adequada para o perfil da produção legislativa em educação quanto aos benefícios que por meio dela se pretendeu conceder, encontra, portanto, em fatores de ordem diversa daquela geralmente reconhecida. Estes fatores derivam das restrições institucionais que estruturam o processo decisório nos legislativos estaduais, as quais no caso da educação formam um conjunto constituído pelas regras que definem: a distribuição de



competências na federação, o funcionamento da arena decisória da política educacional e a atuação do legislativo estadual no Sistema Educacional do Estado.

Neste sentido, os legislativos estaduais, enquanto instituições políticas de nível intermediário do Sistema Político Brasileiro (SPB) foram fortemente restringidos nas possibilidades que neles possa haver de atuação efetiva nas políticas públicas, particularmente no caso das políticas sociais, apesar expansão de suas competências a partir da Constituição de 1988. Esta situação configura um quadro de fragilidade política e institucional contrário a perspectiva de um sistema federativo que busca basear-se no fortalecimento de suas unidades sub-nacionais como requisito para uma atuação eficiente e democrática.

## **CAPÍTULO I - Estrutura e Modelo na Análise dos Legislativos Estaduais**

### **1.1 - Os Legislativos Estaduais no Sistema Político Brasileiro**

A literatura que trata das instituições das políticas brasileiras tem se voltado para a análise de suas características de funcionamento tendo em vista suas conseqüência para o desempenho do sistema político (SPB)<sup>1</sup>. Nesta perspectiva, em geral são destacados o sistema eleitoral de tipo proporcional com lista aberta, o multipartidarismo, a atuação do executivo e o legislativo na lógica do presidencialismo e da organização federativa. Na conclusão mais aceita, declara-se que o funcionamento combinado destes componentes institucionais resultaria em instabilidade e baixo desempenho do sistema político (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999, 2006).

Isso deveria ocorrer na medida que, em conseqüência desta organização institucional, o executivo (nacional) seria contraposto a um legislativo paroquialista, portanto, movido por incentivos de natureza distinta, predispondo para um padrão de interação conflituoso. Este padrão seria intensificado, pela operação dos dois outros componentes do sistema, o multipartidarismo e o sistema de voto proporcional em lista aberta, que imporiam a necessidade de se formar amplas alianças partidárias para governar, o que foi levado a caracterização do sistema de governo como um “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988)<sup>2</sup>.

Quanto ao aspecto da organização federativa, o sistema político brasileiro é composto pela União, os estados<sup>3</sup> e, a partir da Constituição de 1988, os municípios, os dois últimos constitutivos da dimensão sub-nacional do SPB. Dessa maneira, formam subsistemas que apresentam em suas instituições políticas características de estruturação e funcionamento com

---

<sup>1</sup> Esta literatura cresceu desde as últimas décadas do século passado. Para uma visão geral ver Costa (2004).

<sup>2</sup> Esta perspectiva, apesar de dominante, tem encontrado uma séria contestação a partir das pesquisas de FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) sobre o funcionamento do processo decisório considerando principalmente à relação Executivo x Legislativo.

<sup>3</sup> Nesta estrutura, afirma-se que o sistema federativo multiplica os pontos de vetos no sistema político, reduzindo sua eficiência e, em conseqüência, aumentando a instabilidade política.

algumas diferenças, porém, no geral com muitas semelhanças, àquelas que compõem o SPB em nível nacional, a ponto de alguns autores se referirem à existência de um “presidencialismo estadual e municipal” (COSTA, 2004; CINTRA, 2004).

Apesar disso, as poucas diferenças institucionais entre os níveis do SPB, têm importantes implicações para a organização e o funcionamento dos subsistemas políticos. Muitas delas resultam das especificidades de formato e dinâmica que podem ser observadas em suas instituições políticas, as quais dão origem uma heterogeneidade de configurações político-institucionais (LIMA JÚNIOR, 1983)<sup>4</sup>. Essas diferenças nos interessam na medida em que revelam os aspectos distintivos da estruturação dos Legislativos Estaduais (LEs) no sistema político brasileiro (SPB).

As particularidades destas instituições neste contexto adquiriram um novo sentido com a Constituição de 1988, a partir da qual se restabeleceu o federalismo no Brasil. O novo marco constitucional introduziu algumas modificações na organização federativa do país que provocaram alterações na estruturação e na dinâmica do nível sub-nacional do SPB. Estas alterações incidiram sobre todos os níveis do sistema, porém atingiram de forma específica a dimensão intermediária, e nela, os legislativos estaduais, que sofreram modificações nas suas competências e no seu espaço de ação.

Estas mudanças reforçaram as tendências para a heterogeneidade de configurações político-institucionais na organização da federação brasileira. No Quadro I pode se observar, em esquema comparativo, algumas especificidades na estruturação das instituições políticas entre os níveis estadual e nacional, no qual características dos estados-membros são confrontadas com as da União.

---

<sup>4</sup> Em 2002 tentou-se reduzir esta heterogeneidade vinculando-se as coligações eleitorais ao nível nacional.

**Quadro I**  
**Características do Arranjo Federativo no Brasil.**

	Brasil	Estados da Federação
Poder Legislativo	Bicameral - (Câmara dos Deputados com 513 membros e Senado Federal com 81 membros)	26 Assembléias Legislativas e uma Câmara Distrital unicamerais
Sistema Partidário	Multipartidário (Número de partidos relevantes 07)*	Maior número de partidos relevantes em Sergipe (9) e menor número de partidos relevantes na Bahia (4)**.
Tipo de circunscrição eleitoral	Estados	
Divisão político-administrativa	27 unidades (26 estados e o Distrito Federal)	Uma única circunscrição estadual e 5.561 municípios distribuídos pelos 26 estados da Federação
Democracia direta <i>versus</i> representativa	Iniciativa Popular; Referendo; Plebiscito	Iniciativa popular

Fonte: Extraído de Anastasia (2004)

\* Termo que define o partido com número de cadeiras capaz de decidir a formação de maiorias.

\*\* Esses dados referem-se às eleições de 2002. No período estudado o resultado foi o seguinte: nas de eleições 1994 o Rio de Janeiro apresentou maior número de partidos relevantes (9,4) e o Tocantins o menor (3,1). Em 1998 Minas Gerais foi o de maior número de partidos relevantes (10,0) e, a Paraíba teve o menor número (3,3). Fontes: TSE, TRE's. Elaboração: LEEEX/IUPERJ

Neste quadro, pode-se verificar algumas diferenças nas configurações político-institucionais do SPB. Assim, por exemplo, o multipartidarismo não apresenta a mesma formatação entre os diversos estados e, entre estes e a União, como se pode ver pelas diferenças no número de partidos relevantes (LIMA JÚNIOR, 1983). O mesmo se aplica à separação de poderes, destacando-se as relações entre Executivo e Legislativo onde se constata a não disposição para governadores e prefeitos, com algumas exceções, do poder de decreto com força de lei (MPs)<sup>5</sup>.

Quanto ao sistema eleitoral, não indicado no Quadro I, também apresenta variações no nível sub-nacional da Federação. Isto pode ser observado na existência de diferentes coeficientes eleitorais, tanto para as Assembléias Estaduais como para a representação dos estados no Congresso Nacional. Além disso, verifica-se entre os legislativos sub-nacionais (Assembléias

<sup>5</sup> As exceções são os Estados: Acre, Santa Catarina, Piauí, e Tocantins, onde o Executivo possui poder de editar MPs. No entanto, o caráter dessa prerrogativa varia entre eles. No Piauí está restrita aos casos de "calamidade pública", em Santa Catarina é vetada a possibilidade de reedição (COSTA, 2004).

Estaduais e Câmaras Municipais) e o Congresso Nacional, diferentes métodos de seleção de seus ocupantes. Para o segundo, são estabelecidos duas fórmulas: a majoritária para o Senado Federal e a proporcional para a Câmara dos Deputados<sup>6</sup>. Os primeiros, sendo unicamerais, apresentam apenas um método de seleção, o proporcional, o mesmo aplicado a Câmara Federal.

Quanto a este aspecto, observa-se, ainda no Quadro I, que, diferentemente do Congresso Nacional, os Legislativos Estaduais reportam-se a uma única circunscrição política e possuem uma organização unicameral, características compartilhadas com os legislativos municipais.<sup>7</sup>. Apesar disso, membros do Senado, Câmara Federal e assembleias estaduais, são eleitos pela mesma circunscrição política: os estados<sup>8</sup>. Neste contexto, os municípios possuem uma situação única: estão desprovidos de uma instância de representação no nível nacional a despeito de serem, a partir da Constituição de 1988, entes federados, isto é, membros da União tal como os estados.

Aqui há, também, outra diferença, a Câmara Federal é uma instância de representação de múltiplas circunscrições políticas com diferentes percentuais de ocupação das cadeiras, o que coloca o problema da proporcionalidade. Os legislativos estaduais, por voltarem-se sobre uma única circunscrição, não enfrentariam este problema, têm a representação de sua totalidade. Contudo, os LEs diferem quanto a magnitude do distrito pois o número de representantes que

---

<sup>6</sup> Há uma discussão quanto ao teor democrático desses dois métodos de escolha. A maioria dos analistas acredita que, a despeito dos seus problemas “o sistema proporcional seja mais conducente ao incremento da densidade democrática da representação já que permite, mais e melhor, a expressão político institucional da variedade de clivagens, identidades e interesses que emergem nas sociedades complexas, como o são as sociedades contemporâneas” (ANASTÁSIA, 2004)

<sup>7</sup> Neste sentido, os LEs representam apenas eleitores. Anastásia chama atenção para esse aspecto (unicameral) da organização dos LEs no Brasil em contraposição ao bicameralismo, dessas instituições nos EUA, onde somente um (1) dos 49 estados (Nebraska) é unicameral (ANASTÁSIA, 2004).

<sup>8</sup> Existem controvérsias quanto ao número de representantes dos estados na Câmara dos Deputados, pois os limites estabelecidos (máximo de 70 mínimo de 08) produzem distorções e violam o princípio da proporcionalidade. Esta distorção tende a aumentar com o crescimento do eleitorado, no momento, o único prejudicado é São Paulo, porém, logo outros, como Minas Gerais e Rio de Janeiro, estarão nesta situação (ANASTÁSIA, Idem e JOBIM apud NUNES, 2002). Apesar disso, há os que defendem a desproporcionalidade como uma forma dos estados menos populosos, que são “muitas vezes mais pobres”, defenderem seus interesses e direitos (ABRUCIO, 2005).

cada um pode dispor é determinado pelo percentual de cadeiras ocupadas pelos estados na Câmara Federal<sup>9</sup>.

Esta regra impõe limites a sua representatividade, porém, pode-se dizer, apesar disso, que esses legislativos estão mais próximos da “(...) observância rigorosa do princípio da igualdade política entre os cidadãos” (ANASTÁSIA, 2004: 192). Esta é uma especificidade dos legislativos estaduais, enquanto instituição política de nível intermediário, em relação às câmaras municipais cujo número de parlamentares varia com base em uma proporção da população do município e, ainda que haja limites, estes são dados endogenamente (CF, art. 29)<sup>10</sup>.

Nesta ordenação, as cadeiras dos legislativos estaduais são distribuídas aos partidos segundo as regras do sistema eleitoral (proporcionalidade) em eleições periódicas. Essa distribuição apresenta uma grande discrepância em relação a que se verifica na Câmara Federal devido à variação no desempenho eleitoral dos partidos nos diversos estados da Federação (ANASTASIA 2004). Além disso, deve-se considerar as diferenças na estrutura do sistema, cujo efeito combinado geram a diversidade de formatos e dinâmicas dos seus componentes (sistemas partidário e eleitoral) no nível sub-nacional.

No entanto, no caso da separação de poderes, se observam pelo menos no âmbito das relações entre o Executivo e o Legislativo, mais semelhanças entre os níveis do SPB. A principal característica é a predominância do Executivo decorrente dos poderes de agenda e de veto que detém sobre o processo legislativo. Neste caso, também no nível sub-nacional, esta predominância seria contrastada pelo multipartidarismo que, da mesma forma, geraria a

---

<sup>9</sup> Os limites máximo e mínimo da representação dos estados na Câmara Federal se tornam parâmetros para o número de cadeiras que cada LE terá. Assim, há também um número mínimo (Roraima - 24) e máximo (São Paulo - 94) de parlamentares estaduais (ANASTÁSIA, 2004). Neste sentido, não se levam em conta o número de habitantes no critério, reproduzindo, indiretamente, a desproporcionalidade da Câmara Federal.

<sup>10</sup> Segundo a Constituição de 1988: “O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o número de trinta e seis, será acrescido de tantos forem os deputados acima dos doze” (CF, art. 27).

necessidade de se formar amplas alianças partidárias para governar, contudo, o “presidencialismo de coalizão” não funciona neles da mesma maneira.

Como visto no início, o presidencialismo de coalizão se caracterizaria por alto potencial de conflito entre o Congresso Nacional e o Presidente, sendo enviesado para a instabilidade e crises de governabilidade (ABRANCHES, 1988). Entre outras razões, aponta-se a independência do processo de composição (escolha) do Executivo em relação ao Legislativo (próprio dos sistemas presidenciais) o elemento gerador de incentivos opostos quanto ao caráter da produção legislativa: o paroquialismo dos parlamentares X a perspectiva nacional do presidente (CINTRA, 2004).

Contudo, novas perspectivas de análise (que se propõem a examinar empiricamente as bases institucionais do presidencialismo de coalizão) têm encontrado mais estabilidade na operação do SPB do que seria de se esperar na perspectiva anterior. Novos estudos têm demonstrado que, particularmente a partir da Constituição de 1988, a preponderância do Executivo, facilitada pela concentração de poderes de agenda e de recursos de patronagem, tem-lhe conferido êxito em obter a cooperação do legislativo, favorecendo a governabilidade. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2006; ANASTÁSIA, 2004).

Esta dupla concentração (poderes e recursos) teria permitido ao Executivo mediar os efeitos da arena eleitoral (paroquialismo) sobre o Legislativo e obter assim o apoio necessário para sua agenda de governo, estabilizando maiorias, disciplinando o comportamento dos parlamentares nas votações, conferindo um alto grau de previsibilidade ao Congresso Nacional (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Esta perspectiva também foi colocada para a análise dos sub-sistemas políticos especialmente nos estados onde se tem procurado investigar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo (CINTRA 2004).

Nos sub-sistemas políticos as condições seriam muito mais favoráveis ao executivo, pois, apesar das restrições a capacidade de legislar dos governadores, tais como a indisponibilidade do poder de decreto de lei (MPs) e a restrição, em oito (8) estados, ao poder delegado de decreto, a grande maioria possui amplos poderes de agenda e de veto sobre os LEs e, o multipartidarismo não representaria um obstáculo ao governo como no âmbito nacional (PEREIRA, 2001; ANASTÁSIA 2004). No Quadro II abaixo vemos como se apresenta a distribuição dos poderes do Executivo entre os níveis nacional e estaduais:

## Quadro II

### Poderes de Agenda e de Veto do Poder Executivo: Brasil e Estados da Federação

PODER	PRESIDENTE	GOVERNADORES EM GERAL
Iniciar <b>legislação</b> ordinária	Sim	Sim
De iniciativa exclusiva em determinadas matérias	Sim (projeto de lei orçamentária)	Sim (matéria tributária, orçamentária, financeira e administrativa).
Requerer regime de tramitação extraordinária	Sim (art. 64 da Constituição - presidente tem prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa)	Sim (solicitação de urgência)
Propor reformas ou emendas à Constituição	Sim	Sim
Convocar plebiscito ou referendo	Não	Não
Poder delegado de decreto	Sim	Sim (exceto PI, BA, DF, ES, MA, RR, RS, SP).
Poder constitucional de decreto	Sim	Não (apenas os governadores do AC, PI, SC e TO podem editar MPs)
Poder de veto	Sim (parcial e total)	Sim (parcial e total)
Nomeação ou exoneração de ministros ou secretários de estado	Sim	Sim
Indicação de parlamentares nas funções Congresso	Sim (designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes. Art. 11 R.I. Câmara).	Sim (designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes).
Indicação dos controladores	Sim (1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); os ministros do STF e dos Tribunais Superiores).	Sim (1/3 do Tribunal de Contas dos estados e o quinto constitucional dos Tribunais Estaduais)

Fonte: Extraído de Pereira, 2001.



Como se pode observar no Quadro II, tal como o Presidente da República, os governadores, possuem amplos poderes sobre o processo legislativo das Assembléias Estaduais que podem ser reunidos em duas categorias: a) poderes de agenda: I - exclusividade de iniciativa em matérias referentes a assuntos de natureza tributária, orçamentária, financeira e administrativa, o que lhes permite distribuir cargos e verbas públicas, II - pedido de urgência na tramitação de matérias de sua autoria (estratégia procedimental), que lhes permite deter o processo legislativo regular e, com isso, eliminar resistências às suas proposições; b) poderes de veto: podem vetar total ou parcialmente os projetos de lei encaminhados para sua sanção (ANASTÁSIA, 2004).

Essa supremacia do executivo no nível sub-nacional sobre os respectivos legislativos, maior do que a exercida pelo Presidente sobre o Congresso Nacional, levou alguns autores a definirem o modelo que predomina nos estados como um “ultrapresidencialismo estadual” (ABRUCIO, 1998a, 1998b). Ele teria surgido no final do período dos governos militares onde, entre outras mudanças, teve início a retomada das “bases federativas” do Estado brasileiro, processo que manteve a posição central ocupada do Executivo dentro do sistema político em todos os seus níveis.

A hipertrofia do Executivo se caracterizaria não só pelo aumento dos poderes legislativos dos governadores como, em contrapartida, pela falta de autonomia dos LEs que foram expropriados também das suas funções de verificação, isto é, de avaliação, fiscalização e controle. Além disso, o ultrapresidencialismo estadual implicaria, também, neutralização do Tribunal de Contas e do Ministério Público enquanto órgãos fiscalizadores, que, desse modo, passam a atuar apenas como instâncias homologatórias das iniciativas dos governos estaduais (ABRUCIO, 1998a, 1998b).

Contudo, apesar de sua supremacia, o governador precisa, do mesmo que o presidente, estabelecer uma maioria estável na Assembléia Legislativa, para isso deve, da mesma forma, recorrer a uma aliança de partidos. Porém, isto lhe seria muito mais fácil, devido à fraqueza dos partidos estaduais que os predispõe ao governismo (ABRUCIO, 1998a, 1998b). Contudo, é preciso destacar, o parlamentar estadual é muito mais dependente dos recursos controlados pelo governador para atender seus redutos eleitorais, aquele pode ainda, atuar diretamente neles e desbancar os opositores (CINTRA, 2004).

Esta situação afeta a sua disposição de apoio à agenda do Executivo que pode obter uma maioria situacionista mediante a distribuição de recursos aos redutos eleitorais e/ou de cargos na administração pública (patronagem). Assim, o Executivo estadual teria “força, recursos e coerência interna” para estabelecer, independentemente, a agenda da política estadual (ABRUCIO, 1998a, 1998b). Nesta perspectiva, os legislativos estaduais teriam um papel apenas secundário na produção de políticas públicas, subservientes ao poder executivo nos estados.

Contudo, deve-se ressaltar que os padrões de interação entre Executivo e Legislativo dos subsistemas políticos, particularmente aqueles encontrados no âmbito dos estados, não autorizam, sem mais, a reiteração da hipótese do “ultrapresidencialismo estadual”. Quanto a isso, recentes estudos têm indicado a existência variações no desempenho do legislativo entre os níveis da Federação, unidades federativas e a cada legislatura, revelando indícios de situações diferentes das descritas no modelo apresentado. (ANDRADE, 1998; SANTOS, 2001).

Este é o caso do estudo sobre a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro feito por Santos (2001), no qual se constatou que este legislativo conseguiu aprovação de uma agenda própria, através de sua produção legislativa e da derrubada dos vetos totais do governador (25% em 1995 e 50% em 1998), assumindo assim, uma posição não subordinada ao Executivo. Este estudo é

parte de uma coletânea de pesquisas sobre assembleias legislativas de alguns estados cuja principal conclusão é da inexistência de um padrão de legislativo estadual (SANTOS, 2001).

Do mesmo modo, estas variações são percebidas por Andrade (1998) no estudo sobre a Assembleia Legislativa de São Paulo e a Câmara de Vereadores paulista, nas quais verificou duas estratégias de interação com o Executivo estadual: a Coalizão Fisiológica de Governo (CFG) e a Negociação Pontual (NP). A última implicaria em uma posição mais autônoma do Legislativo dentro do sistema político local. A existência dessas duas estratégias, por si só, põe em questão a hipótese do modelo único no desempenho dos legislativos sub-nacionais (ANDRADE 1998).

Assim, se por um lado, a retomada das bases federativas do sistema político brasileiro favoreceu a predominância dos Executivos no nível sub-nacional do SPB, por outro, observa-se uma variedade de situações políticas na qual se pode perceber que os legislativos dos subsistemas políticos, especificamente as assembleias estaduais, têm conseguido abrir caminho em meio às restrições institucionais, no sentido de obter uma atuação independente, ainda que nem todos tenham tido êxito, pelo menos até onde se conhece, neste empreendimento.

Contudo, o funcionamento dos Legislativos estaduais, está fortemente condicionado pela distribuição de competências legislativas e administrativas na organização federativa do SPB. Estas são as principais regras que estruturam o seu espaço de ação, ao lado daquelas específicas de cada setor de políticas e da organização legislativa. Desse modo, formam um conjunto de restrições institucionais (gerais e específicas) que definem os limites e as possibilidades da atuação nestas instituições políticas. Neste sentido, no item a seguir, analisa-se esta distribuição tendo em vista a competência dos LEs em educação.

## **1.2 - As Competências dos Legislativos Estaduais em Educação**

O novo marco constitucional de 1988 redefiniu a estrutura de competências legislativas e administrativas dos estados-membros em educação, delimitando o seu espaço de ação nesta área.

Para analisá-lo, verificou-se como foram estabelecidas, começando com um exame de suas características gerais e, em seguida, da das modalidades de atribuição aos estados. A partir disso, foi analisada a atribuições destes entes federativos na área educacional a, considerando-se, particularmente a definição do âmbito de atuação dos legislativos estaduais.

Neste sentido, verificou-se que competências concedidas aos entes federativos são categorizadas em materiais e legislativas: as primeiras referem-se “a prática de atos de gestão” e, as segundas, “a faculdade de elaboração de leis” (PINHO, 2001). Note-se que esta categorização trata da natureza das atribuições conferidas e não da sua repartição entre o Executivo e o Legislativo, porém, devido à separação de poderes em todos os níveis do SPB, a definição traz implícita uma repartição “interna”, entre estes componentes institucionais dos subsistemas políticos<sup>11</sup>.

A análise desta repartição é importante, pois nos permite distinguir as características do federalismo brasileiro no estabelecimento da esfera de ação dos entes federados, tanto no aspecto geral, como naqueles específicos da formulação e implementação das políticas públicas. Apesar dessa importância, não se tratou exaustivamente desta questão, apenas na medida em que permite considerar a distribuição de competências entre os entes federativos, a qual, pela Constituição de 1988, baseia-se em três critérios fundamentais: forma, extensão e origem (PINHO, 2001)<sup>12</sup>.

Estes critérios subdividem as competências em determinados tipos conforme sua atribuição os quais são: pelo primeiro: I) as enumeradas ou expressas; II) as reservadas ou remanescentes e as residuais; III) implícitas, resultantes, inerentes ou decorrentes. As do tipo I são atribuições específicas de cada ente federativo; as do tipo II, são as que sobram, ou um eventual resíduo da especificação anterior e, as do tipo (III) são as que decorrem da própria

---

<sup>11</sup> A questão da separação de poderes no Brasil não é tratada aqui. Maiores detalhes em Avelar e Cintra (2004).

<sup>12</sup> No caso das políticas sociais, estas atribuições estavam só esboçadas, o que levou a uma discussão sobre a falta de clareza na definição dessas atribuições aos entes federativos na Constituição de 1988.

natureza do ente federativo, não estando expressamente previstas no texto da Constituição (CF, art. 151, I)<sup>13</sup>.

Quanto ao segundo critério, “extensão”, os tipos são: a) exclusivas; b) privativas; c) comuns, cumulativas ou paralelas; d) concorrentes; e) suplementares. As do tipo “a” não podem ser delegadas, nem admitem competência suplementar no seu exercício (CF, arts. 21 e 30, I); as do tipo “b” são as passíveis de delegação em questões específicas (CF, arts. 22 e 24). No tipo “c” são estendidas a todos os entes federativos (CF, art. 23)<sup>14</sup> e, no tipo “d” são as competências da União para estabelecer normas gerais em determinados assuntos (art. 24, § 1º) das quais decorrem as do tipo “e” que conferem aos Estados e ao Distrito Federal competência para suplementar as normas gerais da União com normas específicas (CF, art. 24, § 1º)<sup>15</sup>. Na ausência das normais gerais estes entes federativos possuem competência legislativa plena para atender suas peculiaridades (CF, art. 24, § 3º)<sup>16</sup>.

O terceiro e último critério de distribuição trata da origem das competências, pelo qual se dividem em “originárias” e “delegadas”. As do primeiro tipo são aquelas atribuídas diretamente ao ente federativo e, as do segundo são aquelas que pode receber por repasse (indiretamente) de uma competência originária de outro. Como já se viu, este repasse só pode ocorrer no âmbito das competências privativas, tipo “b” do critério “extensão”, no qual os entes federativos passam a ter, também a faculdade de delegação.

No critério extensão, as competências são enquadradas conforme sejam próprias a cada ente federativo ou compartilhadas. Este enquadramento define as dimensões horizontal e vertical

---

<sup>13</sup> A condição de ente federativo exige auto-organização, auto-legislação e auto-governo (PINHO, 2001).

<sup>14</sup> As regras de cooperação entre os entes federativos neste âmbito seriam estabelecidas por lei complementar, uma vez que esta ainda não foi editada, prevalece a legislação mais rigorosa (PINHO, 2001).

<sup>15</sup> Embora o art. 24 não possibilite aos municípios legislarem concorrentemente, podem suplementar a legislação federal e estadual no que couber, essa faculdade é prevista, de forma ampla e genérica, pelo art. 30, inciso II, da Constituição Federal.

<sup>16</sup> Neste caso, a lei federal suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).

das relações federativas, sendo as primeiras referentes às competências próprias a cada ente federativo: as exclusivas e as privativas. As segundas, referem-se as compartilhadas: as comuns, concorrentes e suplementares. No último caso, a distribuição é regida pelo princípio da predominância do interesse pelo qual se define quem terá competência sobre determinada questão: se a União, os estados ou os municípios, conforme a predomine o interesse nacional/geral, regional ou local (PINHO, 2001).

Pelo exposto, pode-se perceber que na Constituição de 1988 foi estabelecido um sistema (institucional) de regras que determina a “natureza” e a “distribuição” das competências dos membros da Federação brasileira. Ao analisá-lo viu-se que estas categorias constitutivas são mutuamente referidas e estão estreitamente ligadas na definição do espaço de ação de cada desses membros. Neste sentido, até agora tratamos dos aspectos gerais da organização deste sistema, a partir desse ponto, passaremos ao exame das atribuições que nesta estrutura são estabelecidas aos estados-membros.

Como visto anteriormente, a Constituição de 1988 introduziu uma inovação na organização federativa do SPB: a elevação do município à condição de ente federativo o que provocou uma redistribuição de competências no nível sub-nacional. Ao adquirir o *status* de entidade político-administrativa autônoma, o município passou a ter direito à auto-organização<sup>17</sup>, antes atribuído ao legislador estadual e, competência (exclusiva) para legislar em assuntos de interesse local, isto é, naquilo em que predominar o interesse municipal em relação ao estado ou à União, e para suplementar a legislação federal e a estadual no que lhe couber conforme o princípio de atribuição das competências.

---

<sup>17</sup> Através de Leis próprias (Leis Orgânicas) elaboradas e promulgadas pelas Câmaras Municipais, observados os princípios constitucionais federais e estaduais (art. 29 da CF, 1988).

Uma vez estabelecida esta inovação, fez-se a distribuição das competências, materiais e legislativas, na Federação enumerando (tipo I do critério forma) as atribuições da União e as dos novos entes federativos: os municípios, deixando aos estados as que restaram, ou, no qualificativo constitucional, as que não lhes foram vedadas (delimitação negativa). Entre estas, estão aquelas que lhes são próprias enquanto ente federativo (tipo III do referido critério), as exclusivas (em caráter residual - tipo I) e as compartilhadas: comuns e concorrentes (tipo II).

Esta situação decorre da própria lógica da opção de distribuição das competências na Constituição de 1988, que leva a uma delimitação por vedação aos estados na medida em que, evidentemente, não podem interferir no espaço de autonomia dos outros entes federativos<sup>18</sup>. Além disso, há também vedações administrativas (art. 37, XII, XVI e XVII), tributárias (arts. 150 e 152) e financeiras (art. 167)<sup>19</sup>. Neste contexto, o aumento das prerrogativas da União no âmbito das competências exclusivas e privativas tende a ampliar as áreas interditas aos estados.

Assim, uma vez estabelecidas as interdições, restaram aos estados algumas competências exclusivas (em caráter residual), as comuns e as concorrentes/suplementares. Considerando-se as categorizações quanto à natureza, estas competências estão alocadas aos estados das seguintes formas: as materiais nos tipos exclusivas e comuns: as primeiras decorrem da sua capacidade de auto-organização (devido a sua condição de ente federativo) e de uma atuação (restrita) na área econômica, onde podem explorar atividades apenas “em caso de relevante interesse coletivo”, conforme determina a lei.

As competências materiais dos estados são muito restritas e pouco explícitas daí a sua não enumeração, porém, no âmbito da auto-organização podem fixar livremente sua estrutura

---

<sup>18</sup> Espaço que se define pela sua interdição aos outros membros federativos

<sup>19</sup> Outras vedações: recusar fé aos documentos públicos; criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de qualquer das pessoas jurídicas de direito interno, suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior; deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na constituição, dentro de prazos estabelecidos em lei entre outras (art. 35, V).

administrativa. Neste caso, o caráter pouco explícito é consistente com sua autonomia como ente federativo. Assim, podem criar secretarias de estado, instituir autarquias, organizar empresas públicas e sociedades de economia mista, ou qualquer outro órgão na administração pública estadual que seja necessário aos serviços públicos, assim como empreender atividade econômica de produção e consumo etc. (SILVA, 2005).

No âmbito das competências exclusivas especificadas (enumeradas), é facultado aos estados-membros: a) a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (art. 18, § 4º); b) a exploração, diretamente ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado (art. 25, § 2º, segundo a EC 25/95); c) instituir, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, tendo em vista integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º). Os itens “a” e “c” referem-se a autonomia de organização dos estados.

No campo financeiro e tributário (obtenção e aplicação de receitas) as competências dos estados foram estabelecidas pela Constituição Federal (1998), que lhes atribui o poder de instituir tributos, realizar despesas e aplicar recursos para os diversos fins, a partir de critérios próprios, não previamente definidos, segundo as necessidades de administração, assim como de suas populações (Arts, 145 e 155). O caráter pouco explícito ou não enumerado dessas competências as inscreve no âmbito do auto-governo dos estados, outro aspecto da condição de autonomia destes entes federativos.

Na área das competências comuns (que envolvem todos os entre federativos) os estados têm atribuições mais amplas comparativamente as outras, como se pode observar no artigo 23 da Constituição de 1988, que enumera nesta área atribuições como: prestar serviços de saúde, previdência social (limitada aos seus servidores, art. 149 parágrafo único), desportos, educação, cultura (art. 212) proteção do meio ambiente, aos bens culturais, promover programas de



construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e fatores de marginalização, promovendo a integração social de setores desfavorecidos.

Neste conjunto, são explicitadas (enumeradas) outras áreas na qual também se estabelece a competência comum dos entes federativos, tais como: a garantia da Constituição, das leis e das instituições democráticas; o patrimônio histórico; a moradia e o fomento à produção agropecuária; a organização do abastecimento alimentar; preservação do meio ambiente; registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; a implantação da política de educação para a segurança no trânsito.

Assim, como se pode ver, competências materiais dos estados são dos tipos exclusivas e comuns. As primeiras são restritas aos requisitos da auto-organização e auto-governo, sendo exercidas plenamente, as segundas, vigentes sobre um extenso número de questões, dependem de regras gerais da União que estabelecem pressupostos para o seu exercício (ARAÚJO, 2005). Com isso, o governo central controla (e limita) a autoridade e o poder dos entes federativos subnacionais sobre um amplo leque de questões cruciais à sociedade, conferindo ao sistema político uma dinâmica de dependência do centro.

No que se refere às competências de natureza legislativa, as atribuições dos Estados são de dois tipos: exclusivas/privativas e concorrentes, cujo exercício incide sobre um conjunto de áreas relacionadas a questões de ordem: administrativa, financeira, social, administração e gestão de seus bens, assim como algumas na esfera econômica dentro dos limites referidos para as do tipo anterior nesta área. No setor das exclusivas/privativas<sup>20</sup>, assim como ocorre nas de natureza

---

<sup>20</sup> Apesar de apresentadas separadamente devido à diferença quanto à possibilidade da delegação, tratamos conjuntamente esses tipos por se referirem a matérias que competem somente aos estados legislarem.

material, as competências legislativas não enunciadas são as referidas a auto-legislação, em questões administrativas e financeiras, subordinadas a regras de orientação geral dessas matérias.

Há, neste âmbito, competências legislativas especificadas: elaborar e votar leis complementares a Constituição estadual, votar o orçamento e planos plurianuais; legislar sobre seus tributos, arrecadação e aplicação de suas rendas; dispor sobre a dívida pública estadual e autorizar a abertura de crédito; criar e extinguir cargos públicos, fixar-lhes os vencimentos e as vantagens; dispor sobre a divisão administrativa e judiciária de seu território; sobre a organização de seu Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradoria ou Advocacia Geral do Estado.

O outro grupo do conjunto das competências legislativas dos estados é o das concorrentes, no qual estes podem editar normas específicas (suplementares) a partir de normas gerais estabelecidas pela União e, na ausência destas, podem legislar plenamente. O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 reúne a maior parte das áreas em que podem ser exercidas como: direito econômico, direito urbanístico, penitenciário, orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; floresta, fauna, caça, pesca, conservação da natureza defesa do solo e dos recursos naturais, meio ambiente e controle da poluição.

São arroladas, também, no setor das concorrentes competências referentes à proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto, saúde, criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das políticas civis.

Existem também atribuições de competências legislativas concorrentes em outros artigos da Constituição de 1988, tal como o artigo 22 que trata daquelas que são privativas da União, mas apresentam margem para criação do tipo concorrente. Este artigo determina, em seu parágrafo

único, delegação aos estados para legislar sobre questões específicas. O artigo 46, inciso IV traz uma competência concorrente sobre tributação e, o mesmo ocorre no artigo 236, parágrafo único. Além desses, encontra-se, também, competências concorrentes no artigo 61 § 1o, alínea d, e no artigo 134, parágrafo único, que trata da competência presidencial na organização do Ministério Público<sup>21</sup>.

Como se pode observar, a principal atuação nas competências legislativas concorrentes, é na suplementação de normas gerais da União, mesmo assim, apenas onde houver questões peculiares ao interesse estadual, não podendo contrariar a normal geral e tão pouco ser mencionada como tal. Já em caso de possibilidade de exercício de competência plena, como previsto no § 3o do artigo 24, o estados poderão criar normas de caráter geral que, evidentemente, terão vigência apenas no âmbito do seu território.

Os estados não possuem competência legislativa em comum com a União, assim, mesmo que haja “ampla” margem nas áreas das suplementares as competências legislativas estaduais continuam muito limitadas, haja vista estreita extensão das que lhes são exclusivas. Neste sentido, pouco se lhes reservou neste âmbito, o que se reflete nas constituições dos estados, que não vão muito além da transcrição da Constituição Federal, caracterizando assim, federação “centralmente estrangida” (SOUZA, 2000).

No caso da educação, segundo Martins (2006), a Constituição de 1988 é a única que a implica como questão da Federação, isto é, como elemento da distribuição de competências entre os seus entes constitutivos. Neste sentido, afirma o autor, consolida uma perspectiva já existente, pois, apesar da histórica tendência à centralização, a educação nunca foi “monopólio” do governo central, tendo sempre estado presente nas atribuições conferidas aos governos sub-nacionais,

---

<sup>21</sup> Existe a possibilidade de conflitos entre competências legislativas privativas e concorrentes que resultam em geral de interpretação distinta entre esferas diferentes do Poder Público - quando uma esfera considera determinada matéria como competência legislativa privativa e outra considera como concorrente.

conforme os critérios de distribuição das várias situações da relação governo central versus subnacionais no Brasil (MARTINS, 2006).

Esta característica poderia ser vista, por exemplo, no fato de ter sido permitido a esses governos atuarem no atendimento ao ensino em todos os seus níveis, sem prioridade para a União em qualquer deles (VIEIRA, 2001). Contudo, sempre coube a União estabelecer “diretrizes e bases” nacionais e, aos estados e municípios o atendimento aos serviços educacionais básicos. Esta situação permaneceu inalterada em todas as fases da história política do país, ainda que tenha sido que tenha sido reconfigurada no modelo de distribuição de competências da Constituição de 1988.

Neste sentido, a partir de 1988, as competências os estados na área educacional tem a seguinte classificação: a) competência legislativa por delegação de competência privativa da União nas diretrizes e bases da Educação Nacional; b) competência administrativa resultante da competência comum material com a União, o Distrito Federal e os municípios e a c) competência legislativa concorrente (suplementar) com a União, tornando-se plena em caso de inexistência de lei federal. Considerando-se as categorias de natureza, esta distribuição de competências seria: quanto às de natureza material apenas as do tipo comum e as de natureza legislativa as dos tipos: privativa (por delegação) e concorrente (suplementar).

Um rápido exame dessas modalidades no âmbito da educação nos leva as seguintes conclusões: a) na categoria legislativa, a competência privativa dos estados é nula, pois isso implicaria em delegação parcial, por parte da União de sua prerrogativa privativa de legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional o que não foi feito nem há expectativa que venha sê-lo, ainda que exista essa possibilidade através de lei complementar; b) na categoria

material (administrativa), onde se insere no âmbito das competências comuns<sup>22</sup> depende, para seu exercício, de leis gerais reguladoras editadas pela própria União.

Neste sentido, não há competências exclusivas em educação para os estados, apenas a União tem esta prerrogativa. O sistema de repartição de atribuições na área educacional descentraliza encargos, ao mesmo tempo, centraliza o poder decisório ao distribuir competências subordinadas, determinando a hierarquia do sistema federativo nesta área. No caso das competências compartilhadas, o modelo de repartição entre os poderes executivo e legislativo dos estados, consoante esta hierarquia estabeleceu para o primeiro as do tipo comum e para o segundo as do tipo concorrente.

Contudo, se não há problema de jurisdição quanto às competências concorrentes, pois sua forma de exercício esta claramente estabelecida, quanto as comuns haveria superposição de atribuições e indefinição de fronteiras na atuação dos estados e da União. Isto é, enquanto os legislativos estaduais estão rigorosamente submetidos aos poderes legislativos da União, os executivos estaduais atuam num amplo terreno não precisamente delimitado. Foram estes problemas que as reformas descentralizadoras dos anos 90 pretenderam resolver. Este tema é tratado no próximo capítulo, no momento é necessário estabelecer (no item a seguir) os marcos teóricos e analíticos desta pesquisa.

### **1.3 - Política Distributiva, Clientelismo e Ação Legislativa**

Na literatura que trata do estudo das políticas públicas, existem alguns modelos de classificação dos conteúdos das ações/decisões dos agentes públicos em geral. Estes modelos quase sempre se baseiam em algum critério de “homogeneidade” versus “heterogeneidade” de suas características visando à elaboração de tipologias analíticas que, freqüentemente, são muito

---

<sup>22</sup> Competências compartilhadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios em proporcionar meios de acesso à educação; implantar política de educação para a segurança do trânsito (artigo 23 V e XII).

semelhantes nos aspectos gerais, diferindo, apenas, quanto ao número dos tipos estabelecidos e algumas particularidades quanto à definição dos conceitos adotados (MONTEIRO, 1982).

Neste trabalho fez-se uma aplicação própria da estrutura analítica básica da teoria das decisões legislativas (SANTOS, 1995) na investigação da produção legislativa em educação da ALEPA. Nesta estrutura são estabelecidos conceitos cuja construção emprega elementos dos modelos classificatórios de conteúdos de ações/decisões utilizados nos estudos de políticas públicas. Nesta parte do trabalho, analisam-se alguns desses elementos a partir da discussão das categorias de um modelo analítico escolhido com base na possibilidade de seu emprego no estudo da produção legislativa.

O modelo escolhido foi o de M. Nadel (1975) cuja classificação das políticas ou decisões públicas parte de uma crítica de outras tipologias. Nele, o autor propõe três tipos distintos: a) transferências de recursos; b) regulatórias e, c) constitucionais. Este modelo é uma organização mais esquemática e, portanto, mais operacional para o analista (e esta é a sua utilidade), das tipologias anteriores. Para apresentá-lo com mais clareza, fez-se, a seguir, um breve levantamento de suas categorias a partir de suas origens nas tipologias criticadas, na medida em que são reelaboradas no seu esquema analítico.

Entre estas tipologias, a que mais se destacou foi a de Theodore Lowi (1966; 1972), que em sua primeira formulação (1966) apresentou um modelo triádico com as seguintes categorias: distributivas, regulativas ou regulatórias e redistributivas. A primeira reúne as ações/decisões que produzem benefícios a grupos ou indivíduos “sem que pelo menos no curto prazo, o faça em detrimento de outros” (MONTEIRO, 1982: 21)<sup>23</sup>. Com isso, não há confrontação de interesses, em políticas desse tipo, pois trata de questões que podem ser atendidas com recursos públicos sempre divisíveis.

---

<sup>23</sup> Por ser particularizante, não é considerada “política” a não ser por agregação (MONTEIRO Idem).

A política distributiva pode se caracterizar pelo atendimento a uma demanda generalizada e difusa como, por exemplo, modificar um determinado padrão de renda social no qual se supõe haver desigualdade distributiva. Isto pode ser feito através de medidas tais como: impostos; (podem modificar a distribuição de renda); despesas de transferências (seguro desemprego, aposentadorias e pensões); medidas que atuam no processo de formação de renda (salários mínimos, limitação de dividendos e rendimentos, controles sobre preços de produtos de primeira necessidade, congelamento de salários)<sup>24</sup>; ações de estabilização em períodos de crises e flutuações econômicas como obras públicas; projetos públicos de emprego; programas de transferências; alteração nas taxas dos impostos, etc.

Também, as políticas públicas distributivas podem propostas para atender a demandas pontuais ou setoriais de grupos sociais específicos que envolvem p emprego de recursos públicos (equipamentos, serviços). Como exemplo pode-se citar a pavimentação e a iluminação de ruas, a oferta de equipamentos para deficientes físicos (como cadeiras de rodas) etc. Nesse caso, caracteriza-se pela sua não universalidade e por se de fácil implantação, pois seus proponentes assim como os demandantes dificilmente encontram resistência ou oposição ao atendimento (AZEVEDO, 2003).

Para Wilson (1995) a política distributiva, por ser direcionada a grupos ou indivíduos, pulveriza benefícios e, não havendo “prejudicados” diretamente (custos difusos) cria a ilusão de um jogo onde só há vencedores (ilusão fiscal), embora, a pulverização seja um obstáculo à implementação de regras universais para o acesso aos seus benefícios. Desse modo, este tipo de política aparece, em geral, associada à prática do clientelismo, termo empregado para caracterizar o estabelecimento de uma relação entre partes devidamente discriminadas onde os recursos

---

<sup>24</sup> Contudo, estas políticas podem romper o equilíbrio do mercado e trazer prejuízos para determinados grupos, por exemplo, o estabelecimento de um salário mínimo diminui a demandada por trabalho, o que favorece os que continuam empregados, mas, é um prejuízo para os que são despedidos.

públicos são utilizados pelos *decision-makers* para obter lealdade política (BEZERRA, 1999; BAHIA, 2003).

Contudo, é fundamentalmente importante ressaltar que nem toda política distributiva tem um caráter clientelista. A discriminação ou a particularização no atendimento são condições necessárias mas não suficientes para definir a sua prática. Neste sentido, pode-se assinalar as ações de emergência e solidariedade às vítimas de enchentes e terremotos como exemplos de atendimento a demandas específicas onde uma política distributiva pode ser implantada sem desenvolver necessariamente um aspecto de distribuição clientelista de recursos públicos (AZEVEDO, 2003).

Retornando a classificação de Lowi (1966) encontra-se sua segunda categoria (regulatória) que reúne políticas que visam estabelecer regras sobre o comportamento de indivíduos, grupos (setores), criar normas para o funcionamento dos serviços etc. Diferentemente do tipo distributivo, supõe conflito e negociação envolvendo interesses contrários sobre uma mesma questão. Esta modalidade, também, apresenta “discriminação” no atendimento a demandas de grupos distinguindo “beneficiados e prejudicados” (MONTEIRO, 1982), porém, teria potencial para a convergência de interesses pela possibilidade de soluções consensuais onde todos ganham (WILSON, 1995).

Contudo, os grupos que sofrem perdas com essas políticas podem opor-lhes resistência e, por outro lado, por afetarem transversalmente a sociedade, atingindo diferencialmente indivíduos de um mesmo segmento social, dificultam a formação de alianças de apoio definidas e duradouras. Situações deste tipo, para as quais as políticas regulatórias são direcionadas, podem tornar-se obstáculos para a sua própria formulação e implementação, na medida em que aumentam os custos da negociação tornando-se uma barreira para a convergência dos interesses (AZEVEDO, 2003).



A terceira e última categoria desta formulação é a das políticas redistributivas, tidas como uma variante do tipo anterior por implicar, da mesma forma, uma seleção no atendimento a demandas. Porém, neste caso, o benefício concedido a um grupo implica no prejuízo direto (subtração) de outro (jogo de soma zero), sendo, portanto, mais clara a percepção de ganhadores e perdedores. Em geral, processos redistributivos envolvem grandes grupos de indivíduos ou classes sociais (ex. pobres versus ricos; regiões desenvolvidas versus regiões subdesenvolvidas; assalariados versus capitalistas).

Nestes processos, pode-se promover redistribuição por meio de maior tributação aos setores de renda mais alta e/ou redução dos encargos da população de baixa renda sem diminuir a arrecadação geral. Com este propósito estão as políticas de transferência de renda e propriedade entre grupos sociais por meio de instrumentos fiscais (fundos públicos), políticas de bem-estar social etc. A redistribuição, também, pode se operada na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos, por exemplo, a isenção ou a diminuição do IPTU para as áreas mais pobres da cidade, e o seu correspondente aumento para os setores de maior nível de renda.

As políticas redistributivas apresentam custos maiores de decisão e implementação, na medida em que os prejudicados tendem a agir mais intensamente contra o seu estabelecimento do que os beneficiários em sua defesa. Neste caso, uma alternativa seria a definição de políticas mais “brandas” onde a redistribuição não se faria na forma de recursos monetários ou financeiros, mas como serviços e equipamentos fornecidos pelo poder público, cujo financiamento se faria por recursos orçamentários compostos majoritariamente pela contribuição dos estratos de média e alta renda (AZEVEDO, 2003).

Lowi (1972) adicionou posteriormente um quarto tipo ao seu modelo: as políticas constitucionais, que se caracterizam por estabelecer estruturas (regras/órgãos) sobre as quais

outras políticas são selecionadas e, neste sentido, condicionam em certa medida a tomada de decisão. Exemplos podem ser: uma convenção constitucional fixando um sistema de formulação de políticas, uma Assembléia Legislativa estabelecendo a divisão de tarefas nesse sistema, um órgão governamental estabelecendo uma política pública específica (MONTEIRO, 1982).

Outra tipologia revisada por M. Nadel (1972) é de Almond e Powell (1966) que propõe uma classificação em quatro tipos conforme o critério homogeneidade versus heterogeneidade das características, destacando, porém, elementos complementares a de Lowi. Segundo aqueles autores, as políticas ou decisões dos agentes públicos podem ser: a) extrativas: obtenção de recursos (humanos, financeiros, materiais, ex. impostos e o recrutamento militar), apresentam heterogeneidades quanto à forma ou mecanismos (maior ou menor coerção) e à parcela da população afetada (quem contribui com quanto).

Além de extrativas as ações/decisões dos agentes públicos podem ser: b) regulativas (regulação) com o mesmo sentido da anterior cujos exemplos podem ser a política antitruste e os direitos de propriedade; c) alocativas: distribuição de bens, serviços e oportunidades, como exemplo as políticas sociais: saúde, previdência, emprego e habitação, mas, inclui todo e qualquer benefício a grupos ou a indivíduos<sup>25</sup>; d) simbólicas: envolvem a afirmação de valores ou de intenções, por exemplo: associar-se planos nacionais (ou estaduais) com a idéia de mudança<sup>26</sup>.

Estas tipologias estabelecem modelos classificatórios das políticas que apresentam graus diferenciados de agregação de seus elementos característicos. Neste trabalho não se fez uma análise pormenorizada desses modelos, sua apresentação se deve apenas ao objetivo de esclarecer os referenciais analíticos desta pesquisa. Por hora, resta lembrar que, embora as categorias sejam

---

<sup>25</sup> Assim, nem toda alocação é igualmente identificável, as mensuráveis, como as orçamentárias, podem ser claramente aferidas, mas, conforme o contexto (previdência, assistência social), pode haver dificuldade em identificá-las.

<sup>26</sup> O simbolismo pode não ser exatamente um tipo de política, mas um recurso que está em maior ou menor parte presente em qualquer política pública.

apresentadas como tipos diferentes e separados de políticas, na prática estão relacionadas entre si. Assim, por exemplo, uma regulação pode levar a extrações (multas ao transgressor) ou a distribuir/redistribuir recursos como efeitos não antecipados, ex. fixação de preços (MONTEIRO 1982; WILSON, 1995).

Por outro lado, a classificação proposta por M. Nadel estabelece um nível de agregação dessas características que julgamos o mais adequado para os nossos propósitos analíticos, embora, para entendê-lo tivemos que desagregá-lo e, para isso, foi preciso uma revisão das tipologias que serviram de base para seu modelo. Neste sentido, empregaremos a classificação tríplice das políticas, conforme o autor: a) transferências de recursos (englobam as políticas distributivas e redistributivas no sentido de Lowi e as de extração de alocação do sentido de Almond e Powell); b) regulatórias (no sentido de Lowi e Almond e Powell) e, c) constitucionais, também com o sentido descrito anteriormente.

Esta classificação apresenta os elementos conceituais básicos que constituem a tipologia empregada na teoria das decisões legislativas (SANTOS, 1995). A apresentação que deles se fez, visa caracterizar a sua aplicação neste trabalho. Neste caso, o objetivo é definir perfil da produção legislativa em educação na ALEPA do ponto de vista dos benefícios que se pretendeu conceder por meio dela e, a partir disso, buscar elementos teóricos que permitam explicar os fatores que intervêm no comportamento legislativo que gerou o referido perfil.

Estes benefícios foram identificados a partir de suas características de natureza e do alcance visado para seus efeitos. Estas características estão reunidas nos elementos classificatórios da tipologia da teoria das decisões legislativas com base na discussão realizada anteriormente. Esta tipologia é apresentada esquematicamente no item a seguir, no qual se fez uma exposição pormenorizada de cada um dos seus elementos identificadores, assim como das combinações desses elementos que dão origem aos seus tipos.

#### 1.4 - Escopo e Forma: um modelo para a análise da produção legislativa

A partir da delimitação das possibilidades de atuação legislativa deixada aos legislativos estaduais, podemos examinar teoricamente suas decisões. Para os objetivos deste trabalho, trata-se de identificar os benefícios que pretendeu distribuir na produção legislativa em educação. Para isso, procurou-se estabelecer uma tipologia que pudesse ser operacionalizada na análise do material empírico, o que foi encontrado na teoria das decisões legislativas (SANTOS, 1995), considerando-se a adaptação feita por Lima Júnior (1997) para o estudo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais.

Esta tipologia fundamenta-se na perspectiva segundo a qual as leis, proposições legislativas, decisões políticas etc, podem conceder benefícios passíveis de serem analisados pelas características de natureza e extensão, as quais permitem estabelecer importantes pontos de partida para se considerar o comportamento legislativo que lhes origina. Estas características são definidas pelos conceitos de **forma** e o **escopo** respectivamente. O primeiro caracteriza as maneiras pelas quais os benefícios são concedidos, as quais podem ser:

- a) Regulação - quando se propõe regular atividades e setores (mercado de bens e serviços, mercado de trabalho, etc), ou estabelecer regras procedimentais.
- b) Transferência - quando propõem transferir renda, patrimônio ou recursos do setor público para o benefício de grupos, regiões e empresas.

O segundo conceito (escopo) define o nível de abrangência que os proponentes pretendem atingir nos efeitos (benéficos) que esperam ser gerados através de suas proposições, isto é, a extensão e o alcance da sua ação legislativa. Neste conceito, há duas dimensões quanto ao nível de abrangência dos benefícios:

- a) Concentrados - quando concedem privilégios financeiros, patrimoniais ou de *status* exclusivamente a um indivíduo, grupo, empresa ou localidade geográfica.

- b) Difusos - quando a concessão não faz referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades - ou, quando o fazem em vista de atenuar condições adversas econômicas ou naturais -, concedendo assim benefícios difusos.

Do cruzamento dessas características de natureza e extensão, obtém-se um conjunto de quatro tipos analíticos pelos quais se pode caracterizar os tipos de benefícios conceder por meio das proposições legislativas em educação. No Quadro III estes tipos analíticos são apresentados de forma esquemática para sua melhor compreensão:

### Quadro III

#### Características de Forma e Escopo e seus Tipos Analíticos

Forma	Escopo	Tipos
Transferência de recursos	Concentrada	<b>TCR</b> – Transferência Concentrada de Recursos: transfere recursos do setor público para indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades.
	Difusa	<b>TDR</b> – Transferência Difusa de Recursos: transfere recursos para a proteção e segurança da população em geral.
Regulação	Concentrada	<b>RC</b> - Regulação Concentrada: propõe estabelecer regulamentação para as ações de indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades.
	Difusa	<b>RD</b> - Regulação Difusa: estabelece regras gerais que regulam o conflito distributivo, a competição, participação políticas, etc.

Elaboração própria

Como visto no último parágrafo do item anterior, estes tipos analíticos foram empregados para identificar os benefícios pretendidos na produção legislativa em educação na ALEPA. Neste sentido, no primeiro dos tipos em questão (TCR), há uma restrição em relação à primeira

categoria do modelo Nadel: transferências de recursos, que engloba as políticas distributivas, redistributivas e extrativas. O tipo em questão é mais limitado, pois só inclui benefícios concentrados, portanto, distributivos, conseqüentemente exclui todos de caráter redistributivo.

O tipo transferência difusa de recursos (TDR), pelo próprio nível de abrangência de seus efeitos não caracteriza ação/decisão de natureza distributiva, mas, também exclui uma atuação redistributiva, pois em ambos os casos, trata-se do emprego de recursos públicos. No caso do tipo regulação, não se observa esta restrição, na medida em que, como visto antes, suas conseqüências nem sempre estão limitadas ao que é intencionado ou planejado, mas podem gerar efeitos, não antecipados, de caráter extrativo ou redistributivo conforme as situações (conflito ou negociação) envolvidas (MONTEIRO 1982; WILSON, 1995).

Na tipologia de Nadel, também foi inserida a categoria de políticas denominada constitucional, empregada por ele conforme a definição de Lowi (1972). Nela, o autor refere-se às políticas que estabelecem estruturas (regras/órgãos) sobre as quais outras políticas públicas são selecionadas (estruturas de decisão). No entanto, os benefícios que este tipo de política se propõe conceder não apresentam relevância analítica quanto aos aspectos forma e escopo, devido isso, não é analisada neste trabalho, porém, foi mantida para efeito de registro da produção legislativa em educação da ALEPA.

Uma vez feito a identificação analítica dos benefícios que os parlamentares pretenderam conceder em educação por meio da sua produção legislativa e, a partir disso, definido o seu perfil, o resultado foi analisado a partir de uma perspectiva teórica. Neste sentido, há dois enfoques nos estudos legislativos: o externalista e o internalista, para o primeiro, o funcionamento destas instituições políticas é uma resultante do “processo de formação da representação política” (particularmente o eleitoral), sendo, portanto, um reflexo direto do seu resultado.

Desse modo, considera-se, neste enfoque (externalista), as conseqüências de “distorções” no processo de formação da representação sobre o funcionamento do legislativo: fragilidade dos partidos, falta de autonomia/legitimidade das instituições políticas etc. (LIMA JÚNIOR, 1999). Nele existem duas as perspectivas fundamentais: a do coronelismo que parte da análise da estrutura econômica e social, e a do desenvolvimento político que considera as configurações do sistema político em relação aos estágios evolução da sociedade.

Em ambas as perspectivas deste enfoque, o clientelismo é a causa principal das distorções sobre o processo de formação da representação, que condicionam a produção legislativa, que em função disso se caracterizaria pelo predomínio da distribuição de benefícios concentrados, isto é, práticas distributivas. Diferentemente destas perspectivas, o enfoque internalista destaca que as ações/decisões dos atores públicos são o resultado de escolhas estratégicas feitas sob restrições institucionais (regras ou arranjos) próprias a cada arena decisória (LIMONGI, 1994; LIMA Jr., 1999; STEINMO, 2001).

O enfoque internalista deriva da abordagem do neoinstitucionalismo na qual se considera centralmente o papel que as restrições institucionais (regras ou arranjos) sobre as decisões dos atores políticos na medida em que condicionam (alinham) suas opções estratégicas e influenciam seus resultados. Neste sentido, as regras de organização e o funcionamento dos legislativos tornam-se o ponto focal na análise da produção legislativa e não apenas o resultado do processo de formação da representação (LIMONGI, 1994; LIMA Jr., 1999; STEINMO, 1994, 2001).

A abordagem do novo institucionalismo comporta duas perspectivas teóricas: a da escolha racional e a do institucionalismo histórico. Na primeira perspectiva, os indivíduos estratégicos e racionais tomam decisões dentro de constrangimentos (restrições institucionais), buscando maximizar seus interesses. Para a segunda (histórica) é necessária uma análise historicamente baseada que explique a formação de preferências, pois, onde há grupos com interesses múltiplos

e conflitantes, é preciso examinar os processos políticos nos quais surgem as coalizões (STEINMO, 1994, 2001).

Neste trabalho, os enfoques dos estudos legislativos (internalista e externalista) são confrontados na análise do perfil dos benefícios na produção legislativa na área educacional na ALEPA. Deste confronto, o enfoque acolhido será aquele cujo emprego permitir uma análise mais efetiva, quanto aos propósitos desta investigação. Neste sentido, busca-se contribuir para uma melhor compreensão da atuação dos legislativos estaduais na área educacional, assim como, das possibilidades que os diversos enfoques de análise das instituições políticas apresentam para o estudo das políticas públicas.



## **CAPÍTULO II - Estrutura e Contexto da ALEPA na 13ª e 14ª Legislaturas**

### **2.1 - Organização Legislativa e Composição Partidária**

O Poder Legislativo do Pará, assim como nos demais estados, foi implantado durante o período regencial como Assembléia Provincial por meio de uma adição a Constituição Imperial (ato adicional de 1834), Antes disso, as províncias tinham um conselho geral, não podiam, portanto, legislar o que era feito apenas pela Assembléia Geral, a qual eram encaminhadas suas resoluções, onde tornavam-se projetos de lei. Esta Assembléia também elaborava o regimento dos conselhos e, os presidentes de províncias, nomeados pelo poder central, prestavam juramento e tomavam posse do cargo perante a Câmara Municipal (CRUZ, 1967; FEITOSA, 1999).

Uma vez implantado o poder legislativo no Estado, começou a funcionar no Convento das Mercês, onde ficou instalado durante alguns anos, sendo, após isso, deslocado para a Igreja do Carmo, de onde foi transferido para o Convento de Santo Antônio e, em seguida, para o Liceu Paraense<sup>27</sup>. A partir de 13 de Março de 1885, foi estabelecido como Assembléia Legislativa do Pará com Sede na Capital do Estado, funcionado no Paço da Assembléia Provincial (atual Palácio Antonio Lemos). Em 30 de novembro de 1970, a ALEPA obteve sua própria sede, na capital do Estado, instalada no Palácio da Cabanagem (CRUZ, 1967; FEITOSA, 1999).

Com a proclamação da República o governo provisório extinguiu o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas, sendo mantidas as Câmaras Municipais. No recém criado Estado do Pará (ex-província), os membros da junta provisória do governo republicano prestaram juramento e tomaram posse na Câmara Municipal de Belém, logo depois foi criado o Congresso Legislativo do Estado, com duas câmaras: a dos deputados estaduais, resultado da conversão da Assembléia Legislativa, e a dos senadores (CRUZ, 1967; FEITOSA, 1999).

---

<sup>27</sup> Atual Colégio Paes de Carvalho

Nas primeiras fases do período republicano o poder legislativo estadual atravessou um período conturbado. Em 1930 a junta governativa dissolveu o Congresso Legislativo do Estado, substituindo-o, assim como nos outros estados, por um conselho consultivo, instituído pelo decreto nº 20.348, de 29 de agosto de 1931, para assessorar o interventor. Contudo, logo depois foi reinstalada em 1935, para ser outra vez dissolvida em 1937, quando retornam os conselhos estaduais. Com o fim do Estado Novo em 1947, ocorre a restauração do poder legislativo em todos os estados (CRUZ, 1967; FEITOSA, 1999).

A partir da fase republicana, o Poder Legislativo, em todos os níveis do sistema político do País, sofreu contínuas alterações de estrutura e funcionamento em consequência das mudanças que, cada período desta fase, foram produzidas nos componentes do SPB tal como visto no capítulo anterior. Neste sentido, a organização legislativa do País foi submetida a ajustes que ora expandiam ora restringiam sua capacidade de ação conforme a lógica, mais ou menos concentradora de poder, que imperou nos diversos períodos que a referida fase apresentou.

Com a Constituição de 1988, o Poder Legislativo foi, mais uma vez, reorganizado em todos os níveis do Sistema Político Brasileiro. Começou pelo Congresso Nacional e, em 1989, com as novas constituições estaduais o processo seguiu nas Assembléias Legislativas. No Pará, completou-se em 1994 quando foi estabelecido um novo Regimento Interno (RI)<sup>28</sup> para a ALEPA que determinou uma nova estrutura organizacional para este legislativo que é basicamente a mesma que se encontra em vigor, com pequenas alterações procedimentais, na atual legislatura.

Estas regras: Constituição Estadual (1989) e Regimento Interno (1994), determinam a estrutura e o funcionamento da Assembléia Legislativa do Estado estabelecendo sua organização tendo em vista racionalização de suas atividades. Para isso, esta organização é configurada a partir de um órgão central: a Mesa Diretora, responsável pela direção geral dos processos

---

<sup>28</sup> Resolução nº 02 de 1994

legislativos e administrativos da ALEPA. Este órgão é composto de cargos eletivos para as quais o Regimento Interno (Idem) determina que seja observada, dentro de determinados limites, a representação proporcional dos Partidos ou dos blocos Parlamentares presentes na Assembléia Legislativa (R.I., Art. 8º: Caput e § 1º).

Os parlamentares são conduzidos a estes cargos por meio de eleições entre seus pares, concebidas para ocorrerem duas vezes na legislatura (sendo permitida a recondução), para um mandato de dois anos, durante o qual os seus ocupantes não podem fazer parte de liderança, assim como é vedado ao presidente, ao primeiro vice-presidente e ao primeiro secretário tomar parte de comissões<sup>29</sup>. Estas eleições devem ser realizadas nas chamadas reuniões preparatórias determinadas para ocorrerem na inauguração de uma nova legislatura e ao final do segundo ano legislativo quando encerra o primeiro período de atividades da Mesa Diretora (R. I., Art. 8º § 1º; C. E., Art. 99, § 5º).

Além de uma Mesa Diretora, integra a organização legislativa da ALEPA, um sistema de comissões parlamentares destinadas a atuarem em questões específicas oferecendo suporte as atividades deste legislativo estadual. Estas comissões atuam com base na divisão do trabalho legislativo e se caracterizam pela especialização funcional. Segundo o Regimento Interno, deve haver na ALEPA três tipos de comissões: a) permanentes: de caráter técnico-legislativo ou especializado; b) temporárias: destinadas ao estudo ou investigação de determinado assunto e/ou de representação externa; c) representativa: que funciona durante o recesso exercendo algumas funções da Assembléia Legislativa (RI, Art. 28, itens I, II, II).

Para cada um desse três tipos de comissões há regras próprias de constituição e funcionamento que estabelecem suas competências e sua posição na organização legislativa,

---

<sup>29</sup> Antes o RI proibia a reeleição para qualquer cargo, mesmo em legislatura sucessiva, mas, esta determinação foi alterada pela resolução n° 05/2000, de 05 de julho de 2000 que permitiu a reeleição na mesma legislatura.

ordenando suas atividades. Devido ao foco deste trabalho estar localizado em uma área de atuação, constante e específica no Poder Legislativo, como é o caso da educação, considerou-se apenas as regras que tratam da constituição e do funcionamento do primeiro tipo de comissão parlamentar, já que se destinam a este aspecto da atividade legislativa.

Estas comissões apresentam na sua composição um Presidente e um Vice-Presidente, eleitos na reunião de início de suas atividades pelos membros (Art. 34). Nelas, as vagas dos partidos e blocos parlamentares devem ser proporcionais ao tamanho de suas bancadas, porém, o emprego desse critério é limitado pela exigência de se incluir “sempre” um membro da oposição (Art. 28 § 1º) e, pelo direito do parlamentar de pertencer, como titular a, pelo menos, uma comissão, excetuando-se como visto acima, o presidente, o primeiro vice-presidente e o primeiro Secretário da Mesa Diretora (Idem, §§ 1º e 5º)<sup>30</sup>.

Segundo o Regimento Interno, os partidos e blocos parlamentares são os detentores das vagas nas comissões permanentes para as quais suas lideranças devem indicar ocupantes até o limite de quatro comissões por parlamentar, com direito a dois suplentes também pelo mesmo período seguindo o critério acima definido (Art. 28 §§ 2º e 4º; Art. 35). No entanto, a exigência de inclusão de um membro da oposição ao governo, mesmo que “proporcionalmente” não seja possível implica limitações a este princípio, sempre requeridas para impedir que só uma das partes tenha controle do sistema<sup>31</sup>.

Nesta estrutura organizacional do legislativo estadual, atuaram ao longo da 13ª legislatura, ao todo, doze (12) partidos políticos: PMDB, PSDB, PPB, PT, PP, PPR, PL, PFL, PDT, PTB PSD, PSC, cujos membros, distribuídos por uma magnitude distrital de 41 cadeiras, ocuparam as

---

<sup>30</sup> Note-se que a Constituição Estadual exige proporcionalidade com a presença de pelo menos um parlamentar de oposição na composição da Mesa Diretora e nas Comissões, mas, no Regimento Interno da ALEPA, estas exigências são feitas apenas para as comissões, limitando-se quanto à composição da Mesa Diretora ao requerimento da proporcionalidade.

<sup>31</sup> Deve ser lembrado que, ao contrário da Mesa Diretora, os membros das comissões não são eleitos, mas indicados pelos líderes partidários e, na ausência dessa indicação, a própria Mesa Diretora o faz.

diversas instâncias de funcionamento desta instituição legislativa. Este conjunto partidário-parlamentar foi selecionado a partir de um grupo de 19 partidos: PT, PMDB, PSDB, PPR, PDT, PRN, PFL, PTB, PP, PL, PSB, PSD, PSC, PC DO B, PPS, PSTU, PV, PMN e PCB que concorreram às eleições de 1994. Entre estes partidos foram formadas três coligações eleitorais, a primeira constituída pelo PPR, PMDB e PP, a segunda pelo PSDB, PDT, PTB, PCB, PC do B, PPS, PFL e PSB, e a terceira formada pelo PT, PSTU, PV<sup>32</sup>.

A segunda coligação, maior e mais heterogênea, em cuja composição entraram partidos oriundos de todos os pontos do espectro ideológico, foi à vencedora na concorrência pelo executivo estadual, elegendo Almir Gabriel governador do estado. No entanto, não teve o mesmo desempenho para o Legislativo, pois, apenas quatro dos partidos que a integravam conseguiram representação parlamentar: o PDT, PFL, PSDB e PTB, ficando de fora o PC do B, PPS, PSB e PST. Com isso, conseguiu eleger somente 10 parlamentares, representando cerca de 24,2% do total de cadeiras da Assembléia Legislativa, muito abaixo dos 21 parlamentares necessários para alcançar maioria absoluta.

As outras coligações obtiveram as 31 cadeiras restantes, cerca de 75,8% dos assentos, repetindo a histórica tendência do presidencialismo brasileiro de constituir governos com fraco apoio parlamentar, forçando o Executivo a recorrer a coalizões parlamentares (pós-eleitorais). Assim, no caso das eleições legislativas estaduais de 1994, o resultado do pleito determinou uma distribuição inicial das cadeiras aos partidos na ALEPA que concedeu maioria absoluta para a coligação encabeçada pelo PPR, isto é, constituída de partidos ligados ao governo anterior.

Na Tabela I apresenta-se a distribuição partidária resultante das eleições de 1994, pelas vagas legislativas da ALEPA, considerando-se o número de candidatos eleitos por partido e o seu percentual em relação ao total:

---

<sup>32</sup> Coligação Eleitoral para o Governo do Estado do Pará - 1994 (TSE / TRE-Pa.).

**TABELA I - Bancadas partidárias na ALEPA no início da 13ª Legislatura (1995)**

<b>Partidos</b>	PDT	PFL	PL	PMDB	PP	PPR	PSDB	PT	PTB	<b>Total</b>
Candidatos eleitos	03	03	03	13	03	08	02	04	02	41
Percentual	7,32	7,32	7,32	31,7	7,32	19,5	4,88	9,76	4,88	100%

Fonte: Diário Oficial da ALEPA (1995)

Como se pode observar, a coligação que obteve a maioria das cadeiras legislativas nesta eleição, conseguiu eleger candidatos em todos os partidos que a integravam alcançando o número de 25 parlamentares, o que corresponde a um total de 58,5 % dos assentos. A que ficou em posição minoritária conseguiu a eleição de apenas quatro (04) candidatos e, somente em um dos partidos integrantes, totalizando cerca de 9,7 % das cadeiras legislativas. Neste contexto, a coligação que venceu as eleições para o executivo estadual ficou em uma posição intermediária no legislativo como visto acima.

Este resultado, evidentemente, não era favorável ao executivo, mas, a distribuição inicial das cadeiras pelas coligações não foi mantida por muito tempo, apresentando modificações durante a legislatura, que se caracterizou por um intenso movimento de siglas até o seu final. Nesta movimentação, o tamanho das bancadas da maioria dos partidos foi alterado, ora sofrendo deserções ora recebendo adesões que, para alguns, não compensaram suas baixas, no entanto, o resultado ao final legislatura foi equilibrado entre perdas e ganhos para a maior parte.

Estas variações no comportamento das bancadas quanto ao seu tamanho foram resultantes de diversos fatores próprios à dinâmica partidária, tais como migrações e trocas de partido, extinção, fusão de siglas etc. Entre estes fatores, deve-se registrar, também, a possibilidade de reeleição para o Executivo que surgiu neste período (em 1996), na medida em que influencia as

estratégias eleitorais de partidos (composição de coligações eleitorais) e candidatos (movimentação entre siglas), tendo em vista melhorar suas chances de êxito nas eleições.

Em ambas as legislaturas estudadas, observam-se esta movimentação no comportamento das bancadas partidárias como resultado dos diversos fatores da dinâmica partidária tal como indicados no parágrafo anterior. Na Tabela II (a seguir) são apresentados os dados referentes às variações no tamanho das bancadas partidárias, ano a ano, da décima terceira legislatura da Assembléia Legislativa do Estado (PA), considerando-se as alterações no número de membros dos partidos e seu correspondente percentual:

**TABELA II - Variação anual das bancadas partidárias na ALEPA (13ª legislatura)**

Partidos	1995		1996		1997		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%
PDT	02	4,88	02	4,88	03	7,32	03	7,32
PFL	04	9,76	04	9,76	02	4,88	02	4,88
PL	03	7,32	03	7,32	03	7,32	03	7,32
PMDB	09	22	09	22	08	19,5	08	19,5
PPB	07	17	08	17	09	22	09	22
PSC	01	2,44	01	2,44	-	-	-	-
PSD	02	4,88	02	4,88	01	2,44	01	2,44
PSDB	07	17	06	16,6	10	24,4	09	22
PT	04	9,76	04	9,76	04	9,76	04	9,76
PTB	02	4,88	02	4,88	01	2,44	02	4,88
<b>TOTAL</b>	41	99,9	41	99,5	41	100	41	100

Fonte: Diário Oficial da ALEPA (1995 a 1998)

Comparando-se os dados desta tabela com os da anterior, logo se observa que a 13ª Legislatura começou com 09 partidos e terminou com o mesmo número, no entanto, teve doze

(12) rótulos partidários registrados em seu transcurso confirmando o movimento de siglas acima referido. Esta movimentação começou ainda no primeiro ano da referida legislatura (1995) quando ocorre a fusão do PP com o PPR dando origem ao PPB. Neste caso, é importante lembrar que a fusão é um processo externo ao legislativo estadual, por serem os partidos políticos instituições nacionais, o que, no entanto, pode acarretar implicações para a composição partidária destes legislativos.

Foi o que ocorreu na ALEPA nesta legislatura onde, ainda no referido ano, registra-se além do ingresso do PPB, também o do PSD e do PSC, o primeiro com 02 e o segundo com 01 parlamentar. Além disso, ocorrem alterações nas bancadas de 04 partidos: PDT reduzida em 01 parlamentar; PFL ampliada no mesmo número; PMDB, reduzida em 04 parlamentares e PSDB ampliada em 05 parlamentares. A fusão PP/PPR e os novos ingressos partidários alteram a composição total de 09 para 10 partidos políticos neste ano legislativo. No ano seguinte, o número de alterações nas bancadas partidárias caiu pela metade em relação ao anterior, sendo registradas apenas no PPB e PSDB, o primeiro ampliado e o segundo reduzido em 01 parlamentar.

No terceiro ano legislativo ocorreram alterações nas bancadas de 07 partidos, isto é, na maioria, tornando-se este o ano mais movimentado da legislatura. Os partidos que registraram alterações foram: PFL reduzido em 02 parlamentares, PSD reduzido em 01, PSDB, ampliado em 03, o PDT ampliado em 01, o PMDB, ampliado em 02, PPB ampliado em 01 parlamentar e o PTB, reduzido em 01 após breve ausência. Neste ano, constata-se ainda a eliminação da bancada do PSC, o que faz retornar o número total de partidos para 09, estabilizando-se até o final. No quarto ano legislativo volta-se a registrar queda no número de alterações nas bancadas partidárias, caindo para quatro (04) o número de partidos que registraram modificações: PMDB



reduzido em 03 parlamentares, PSD reduzido em 01 parlamentar, PPB ampliado em 01 parlamentar e o PSDB ampliado em 03 parlamentares.

O balanço do desempenho dos partidos quanto à evolução do tamanho de suas bancadas nesta legislatura foi positivo para três siglas: o PSDB, que obteve uma ampliação em 08 cadeiras legislativas, o PPB ampliado em 02 cadeiras e o PDT acrescido em 01. Por outro lado, o balanço foi negativo para o PMDB, que teve sua bancada reduzida em 07 parlamentares; o PFL, reduzido em 02 dois parlamentares e o PSD reduzido em um (01). Somente três partidos: PL, PTB e PT chegaram ao fim da legislatura como o mesmo número de parlamentares, dos quais o PL e o PT atravessaram todo o período sem sofrer alterações.

Nesta dinâmica de ocupação das cadeiras legislativas pelos partidos na estrutura organizacional da ALEPA deste período, tratamos da composição partidária da Mesa Diretora e da Comissão de Educação. No primeiro caso por se tratar do órgão mais importante da organização deste legislativo estadual, sendo responsável pela condução de todo o processo de suas atividades, e, no segundo, pela importância que a referida comissão tem na produção legislativa em educação objeto do estudo desta dissertação.

Assim, no primeiro biênio da 13ª Legislatura da ALEPA (1995-1996), a Mesa Diretora teve a seguinte composição partidária: o PSDB ocupou a presidência, a segunda vice-presidência e a terceira secretaria; o PPB ocupou a primeira vice-presidência e primeira secretaria, o PL teve a segunda secretaria e o PSD a quarta secretaria. No segundo biênio (1997-1998), a ocupação destes cargos pelos partidos ocorreu da seguinte maneira: o PPB ocupou a presidência, a primeira vice - presidência, a terceira secretaria e a quarta secretaria, o PMDB a segunda vice-presidência, o PSDB a primeira secretaria e o PL a terceira secretaria.

Assim nos dois biênios da décima terceira legislatura cinco partidos se alternaram nos 07 cargos da Mesa Diretora da ALEPA, sendo quatro no primeiro: PSDB, PPB, PL e PSD, e quatro

no segundo: PPB, PMDB, PSDB, PL. Na primeira situação o PSDB dominou a direção dos trabalhos legislativos acumulando três (03) cargos, entre eles o principal: a presidência, o PPB ficou em segundo como dois e o PL e o PSD com um cada. No segundo biênio este domínio coube ao PPB que obteve quatro cargos, incluindo a presidência, o PMDB, o PL e o PSDB ocuparam um cargo cada. Assim, os mesmos partidos se revezaram na Mesa Diretora sendo a única modificação a saída do PSD e a entrada do PMDB no segundo biênio.

Como se pode observar, não foi seguida a exigência de proporcionalidade na composição partidária da Mesa Diretora da 13ª Legislatura, nos seus dois biênios, quanto à representação “dos Partidos ou dos Blocos Parlamentares”. Resta saber se esta exigência foi considerada na legislatura seguinte, não só na composição de sua Mesa Diretora, mas, também, da Comissão de Educação, que pertence ao sistema de comissões permanentes para o qual, além dessas regras, outras são exigidas para a sua composição.

Para a décima quarta legislatura da ALEPA vinte (20) partidos políticos concorreram nas eleições de 1998, apresentando-se com as seguintes siglas: PSDB, PT, PMDB, PPB, PFL, PDT, PPS, PL, PTB, PSB, PSD, PRONA, PSTU, PSC, PC do B, PCB, PMN, PV, PT do B e PGT. Estas eleições foram marcadas por uma mudança nas regras do jogo para permitir, a quem estivesse exercendo o Poder Executivo em qualquer nível do sistema político, candidatar-se à reeleição, isto é, concorrer a um segundo mandato consecutivo, o que teve efeito na formação das alianças e estratégias eleitorais.

Assim, entre os partidos concorrentes foram formadas três coligações eleitorais, a maior, constituída por dez (10) componentes, reuniu as siglas que se associaram para apoiar a reeleição do então governador do estado. Este conjunto teve a seguinte composição: PSDB, PTB, PPB, PPS, PMN, PL, PV, PT do B, PSD, PSC e, se autodenominada “União pelo Pará”. A segunda coligação foi formada pelas siglas PSB, PT, PCB e PC do B cujo grupo denominou-se “frente do

povo” e a terceira foi constituída por dois partidos: PMDB e PFL que adotaram a expressão “caminhando com o trabalho” na referida disputa eleitoral.

Do conjunto de partidos que concorreram nestas eleições, apenas 12 obtiveram cadeiras no parlamento definindo a formação partidária inicial desta legislatura, na qual estavam as seguintes siglas: PC do B, PDT, PFL, PL, PMDB, PPB, PPS, PSD, PSDB, PT e PTB. Neste grupo partidário, logo se percebe que a coligação majoritária só conseguiu obter a eleição de candidatos em cinco (05) partidos: PSDB, PTB, PPB, PL e PSD, isto é, a metade de seus componentes. Ainda assim, obteve uma bancada de 20 parlamentares que representavam cerca de 48,49% do total das cadeiras da ALEPA, ou seja, um percentual muito próximo ao da maioria absoluta.

Este desempenho eleitoral foi muito superior ao da eleição para a legislatura anterior, primeiro pelo fato de ter obtido a reeleição para o então governador, em torno da qual foi constituída a coligação e, segundo por ter ampliado, em dobro, o número de candidatos eleitos (de 10 para 20). É interessante notar que, entre a eleição de 1994 e a de 1998, houve um certo deslocamento no espectro ideológico dos partidos que passam a compor a aliança de apoio ao governador. Esta alteração ocorre a partir da saída, desta aliança, dos partidos PCB, PC do B, PSB, PDT e PFL e a entrada do PPB PMN, PL, PV, PT do B, PSD, PSC o que ampliou a coligação orientando-a para o centro do espectro ideológico.

A segunda coligação que mais conseguiu eleger candidatos foi a “caminhando com o trabalho”, seus dois únicos partidos, PMDB e PFL obtiverem 11 cadeias parlamentares, sendo 08 o primeiro e 02 o segundo, representando cerca de 26,27% do total de cadeiras. Por último, a coligação que se chamou de “frente do povo”, conseguiu obter eleição para candidatos de três de seus quatros partidos perfazendo, ao todo, seis (06) cadeiras parlamentares, retendo, com isso

14,15 % do total. Em conjunto, estas duas coligações ficam com 41,42% das cadeiras parlamentares na formação inicial das bancadas partidárias na 14ª Legislatura da ALEPA.

Assim, nestas eleições, a coligação de apoio ao governador conseguiu melhorar substancialmente o seu desempenho eleitoral em relação às eleições de 1994, criando um quadro muito favorável à formação de uma maioria parlamentar, ainda que com um quadro de fragmentação mediana. Assim, mesmo estando fora de sua coalizão governamental os dois principais partidos do cenário político paraense a época (PMDB e PFL), a nova legislatura inicia com uma incontestável superemacia política do Executivo dentro do Legislativo tal como se pode observar na Tabela III:

**TABELA III - Bancadas partidárias na ALEPA no início da 14ª legislatura (1999)**

Partidos	PC do B	PDT	PFL	PL	PMDB	PPB	PPS	PSB	PSD	PSDB	PT	PTB	Total
Nº de eleitos	01	03	03	03	08	04	01	01	02	08	04	03	41
%	2,44	7,32	7,32	7,32	19,5	9,76	2,44	2,44	4,88	19,5	9,76	7,32	100%

Fonte: Diário Oficial da ALEPA

Como se pode observar na Tabela III, a décima 14ª Legislatura começou com 12 partidos, entre os quais o PMDB e o PSDB com oitos (08) candidatos eleitos respectivamente, obtiveram um maior número de cadeiras em relação aos outros, seguidos pelo PT e pelo PPB com metade das cadeiras dos primeiros. Estas posições iniciais dos partidos, que, como visto antes, favoreciam a formação de uma maioria parlamentar de apoio ao Executivo, não permaneceram as mesmas no transcorrer da referida legislatura, sendo alteradas em decorrência de diversos fatores, onde, entre os quais, observam-se as migrações partidárias como um dos mais importantes.

No entanto, é preciso destacar que estas modificações não alteraram a situação de apoio ao Executivo estabelecida no início da legislatura, na medida em que muitos dos partidos que se

posicionaram neste sentido foram favorecidos na movimentação dos parlamentares entre as siglas partidárias, e, conseqüentemente, os que estavam na situação oposta sofreram perdas nesta dinâmica das bancadas. Dessa forma, as modificações que ocorreram entre os partidos, tiveram um caráter diferente das verificadas na 13ª Legislatura, onde o quadro de maioria evoluiu da oposição para a base de apoio. Esta diferença pode ser observada na Tabela IV:

**TABELA IV - Variação anual das bancadas partidárias na ALEPA (14ª legislatura)**

Partido	1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%
PC do B	1	2,44	1	2,44	1	2,44	1	2,44
PDT	3	7,32	2	4,88	3	7,32	4	9,76
PFL	1	2,44	1	2,44	1	2,44	1	2,44
PL	3	7,32	3	7,32	3	7,32	3	7,32
PMDB	8	19,5	7	17	7	17	7	17
PPB	4	9,76	5	12,2	6	14,6	6	14,6
PPS	1	2,44	1	2,44	-	-	-	-
PSB	1	2,44	-	-	-	-	-	-
PSD	2	4,88	3	7,32	2	4,88	2	4,88
PSDB	9	22	8	19,5	9	22	7	17
PST	1	2,44	1	2,44	-	-	-	-
PT	4	9,76	4	9,76	4	9,76	4	9,76
PTB	3	7,32	4	9,76	5	12,2	6	14,6
<b>TOTAL</b>	41	100	41	102	41	99,9	41	99,9

Fonte: Assembléia legislativa do Estado do Pará (1999 a 2002)

Na Tabela IV pode-se observar que as variações no tamanho das bancadas partidárias, e no número de partidos, começaram a ocorrer logo no início do primeiro ano legislativo do período em questão, quando o número de partidos na legislatura elevou-se de 12 para 13. Isto decorreu da entrada do PST, com bancada de um membro, permanecendo na referida legislatura

até o segundo ano, no qual ocorreu outra mudança na composição partidária na ALEPA: a extinção a bancada do PSB, fazendo o número de partidos no legislativo estadual retornar àquele resultante das eleições de 1998.

Nestas mudanças, dois partidos sofreram alterações no tamanho de suas bancadas: o PFL, que iniciou a legislatura com três (03) parlamentares em sua bancada, sofreu redução em um (01) membro e, o PSDB, que tendo eleito oito (08) candidatos, ampliou para nove (09) o número de parlamentares incluídos sob sua sigla. No segundo ano legislativo, além da eliminação do PSB do conjunto partidário-parlamentar, outros cinco partidos (05) registraram modificações no tamanho de suas bancadas. Os que sofreram redução foram: o PDT, de 03 para 02 membros; o PMDB, de 08 para 07 componentes; o PSDB de 09 para 08 parlamentares e o PTB, de 03 para 04 membros. Dois partidos registraram ampliação: o PPB, de 05 para 06 e o PSD, de 02 para 03 parlamentares.

No terceiro ano legislativo, mais duas bancadas partidárias foram extintas nesta legislatura: a do PPS e a do PST. Estas extinções colaboraram nas alterações ocorridas em seis bancadas partidárias no referido ano, uma a mais que no ano anterior. Em 2000, apenas uma bancada, a do PSD, sofreu redução, passando de 03 para 04 membros. As outras cinco obtiveram acréscimos no seu tamanho sendo elas a do PDT de 02 para 03 parlamentares; a do PPB de 05 para componentes 06; do PSDB que subiu de 08 para 09 membros e o PTB que passou de 04 para 06 parlamentares em sua composição.

A eliminação das bancada do PPS e a do PST, no terceiro ano legislativo, somada a extinção da bancada PSB, ocorrida no ano anterior, fizeram baixar o número de partidos na ALEPA de treze (13) no início da legislatura para dez (10) a partir da sua segunda metade, isto é, dois a menos em relação ao resultado das eleições de 1998. Este número permaneceu o mesmo até o final do período, o quarto ano legislativo, ainda com alterações nas bancadas de alguns

partidos, como as do PDT e a do PTB que foram ampliadas em um (01) membro respectivamente e, na bancada do PSDB que foi reduzida de 09 para 07 componentes.

Analisando-se o desempenho dos partidos nesta legislatura quanto à evolução do tamanho de suas bancadas, pode-se afirmar que a movimentação dos parlamentares entre as siglas foi favorável, em primeiro lugar, para o PTB, que conseguiu dobrar o número de parlamentares registrados sob sua sigla, pois, tendo obtido 03 cadeiras legislativas nas eleições de 1998, chegou ao fim da legislatura com 06 membros. Outros partidos beneficiados foram: o PPB, ampliado de 04 para 06 componentes e o PDT que passou de 03 para 04 parlamentares. O mais prejudicado nestas mudanças foi o PFL, que tendo conseguido eleger três (03) parlamentares terminou a legislatura com um (01) membro. O PMDB e o PSDB que perderam um (01) membro respectivamente.

Neste sentido, a partir da variação no tamanho das bancadas partidárias, podemos considerar a ocupação dos cargos da Mesa Diretora na legislatura em questão. No primeiro biênio (1999-2000), 05 partidos estiveram neste órgão legislativo: o PSDB, na presidência e na terceira secretaria, o PL na primeira vice-presidência, o PMDB na segunda vice-presidência e na quarta secretaria. O PPB ocupou a primeira secretaria e o PTB a segunda. No segundo biênio, a presidência da Mesa Diretora continuou com o PSDB, que ocupou também a primeira e a quarta secretaria; a primeira vice-presidência passou para o PPB e a segunda para o PL, o PTB ficou com a segunda secretaria e o PMDB com a terceira.

Como bem se pode observar, o PSDB, PL, PMDB, PPB e PTB ocuparam postos da Mesa Diretora durante a décima quarta legislatura alternando-se em suas posições nos diversos cargos. Estes partidos, excetuando-se o PMDB, pertenciam à coalizão governamental no parlamento, que dessa forma, controlou a direção dos trabalhos legislativos durante todo o período, principalmente, monopolizando as funções mais importantes nas atividades de direção da

ALEPA. Neste grupo, dois partidos acumularam cargos na Mesa Diretora: o PSDB, partido incumbente, deteve a presidência e três secretarias no total dos dois períodos de funcionamento e o PMDB acumulou a segunda vice-presidência e uma secretaria.

Neste contexto dinâmico da composição partidária da 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> legislaturas da ALEPA, foi definida a distribuição dos parlamentares pelas outras instâncias da organização legislativa. Entre estas instâncias, destacam-se as comissões técnicas permanentes, com atuação em áreas específicas tendo em vista desenvolver a especialização na atuação parlamentar. Neste sentido, as regras de funcionamento e a composição parlamentar da Comissão de Educação foram analisadas, no item a seguir, para considerar seu papel na produção legislativa em educação.

## **2.2 - Funcionamento e Perfil Parlamentar da Comissão de Educação**

A Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembléia Legislativa do Estado, pertence ao conjunto das chamadas comissões permanentes deste legislativo estadual, submetida, nesta condição, às regras próprias de organização e funcionamento desse grupo, estabelecidas pelo Regimento Interno (1994). Sua atuação, portanto, é delimitada por sua especialização funcional pela qual detém, pelo menos formalmente, competência técnica e direitos legislativos sobre três áreas: “(...) desenvolvimento cultural e artístico, educação pública e particular, saúde pública, higiene e assistência sanitária” (RI, Art. 31§ 3º).

Pode-se desde logo perceber que a educação não é a única área de atuação desta comissão técnica, reunindo sob sua responsabilidade pelo menos outras duas, nas quais deve emitir juízo quanto à validade e opinar sobre a procedência das questões levantadas, quando solicitada a sua “expertise” para subsidiar o processo legislativo. Em geral, isto ocorre sob a forma de análise das proposições legislativas que lhes são encaminhadas pela Mesa Diretora, para as quais é designado um relator, indicado pelo presidente da comissão entre seus membros, que deve formular parecer, em prazo determinado, sobre a continuidade de sua tramitação.



Como visto antes, o trabalho de comissão é especializado, o que significa restrição na área de atuação e focalização das atividades, que deverá ser tanto mais delimitada quanto maior for a especialização requerida. No caso da Comissão de Educação da ALEPA, a delimitação das áreas para as quais é chamada a se pronunciar, indica um nível médio de especialização, pois ainda que, em algum sentido, sejam consideradas áreas “afins”, existem peculiaridades técnicas e políticas próprias a cada uma. Estas especificidades exigem um desdobramento de esforços que podem descaracterizar o trabalho comissional no qual a restrição das áreas de atuação é uma condição de sua eficácia e de sua razão de ser.

É preciso destacar que o trabalho comissional não se restringe à emissão de pareceres sobre as proposições que lhes são encaminhadas e, mesmo nesta incumbência, sendo sua atuação de caráter técnico, a execução requer o concurso de outras atividades que aumentem o conhecimento sobre as questões para as quais é exigida sua atenção, tais como: seminários, debates, audiências públicas etc, onde se discuta com a sociedade, particularmente com os setores diretamente envolvidos nas áreas de atuação da comissão, tendo em vista melhorar o nível do trabalho legislativo tanto no que se refere a sua qualidade como a sua representatividade.

Além da delimitação das áreas de atuação, a especialização requerida na atuação das comissões exige, também, a continuidade do trabalho que nelas se realiza, pois a habilitação/capacitação de seus membros está ligada, fundamentalmente, ainda que não unicamente, a um “aprendizado” que se realiza na experiência que resulta de um envolvimento com suas atividades em prazo considerável, isto é, em mais de um mandato parlamentar, pois, menos que isso, são poucas as possibilidades para a aquisição da especialização necessária, não caracterizando interesse na atuação comissional.

Quanto a este último aspecto (o interesse no trabalho comissional), é bom lembrar que o envolvimento resulta, muitas vezes, de afinidades com atividades exercidas fora do parlamento e,

em muitos casos, anterior ao próprio trabalho no legislativo tais como: formação técnica, área profissional, militância social etc, neste caso, já existe uma “especialização” prévia que pode ser levada para as comissões. No entanto, esta preparação não substitui o envolvimento nas atividades do trabalho comissional e o aprendizado que delas decorre em função de sua atuação no processo legislativo.

Contudo, o trabalho das comissões nem sempre produz incentivos para a especialização na atuação legislativa, seja porque o investimento nas questões tratadas resulta em pouco retorno eleitoral, seja porque, apesar do seu caráter técnico, não há garantias de que todo o esforço despendido na obtenção do conhecimento especializado e no trabalho de avaliação irão afetar o caráter da produção legislativa. Isto ocorre porque as comissões não possuem poder terminativo, isto é, o poder de decisão quanto à tramitação das proposições e, neste sentido, o trabalho nelas realizado pode ser ignorado no plenário.

Assim, o curso de uma proposição legislativa pode seguir independente do que sobre ela foi estabelecido pela comissão, se o parecer foi favorável, aumentam as chances de ser aprovada, mas, não há garantias que isso vá ocorrer. Isto fica claro nos termos que são empregados na definição do papel das comissões: “opinar”, “propor”, “emitir parecer” que caracterizam uma atuação meramente consultiva e não decisória. Outra situação na qual se ignora o trabalho das comissões está nos procedimentos de urgência na tramitação das proposições, pois dispensam o trabalho comissional, conduzindo-as direto ao plenário.

Estas condições de trabalho das comissões não produzem incentivos para uma atuação parlamentar contínua em suas atividades e, isto, como visto acima, dificulta a especialização de seus membros, situação que tem reflexos diretos no desempenho destes órgãos legislativos. Assim, sendo a regularidade do envolvimento dos parlamentares nas comissões, um importante indicador de continuidade em suas atividades, pode ser avaliada por meio de um levantamento do

perfil dos seus membros e de sua composição partidária que reúna dados de um período minimamente relevante (pelo menos duas legislaturas).

Considerando que as indicações para a composição das comissões ocorrem duas vezes em uma legislatura, no início e no final do segundo ano legislativo, já que os mandatos de presidentes e vice-presidentes e o tempo de atuação dos outros membros são de dois anos, o analista pode medir a frequência da participação dos partidos e parlamentares para com isso verificar a regularidade de sua atuação na formulação de pareceres, proposições legislativas e outras atividades próprias do trabalho comissional conforme define o Regimento Interno.

Neste sentido, fez-se o levantamento da composição partidária e parlamentar da Comissão de Educação da ALEPA na décima terceira e décima quarta legislaturas, tomando como referencia os períodos de funcionamento dessa Comissão dentro das referidas legislaturas. A pesquisa procurou levantar informações sobre quais partidos tiveram representantes nesta Comissão e, particularmente quais os membros parlamentares que nela atuaram durante os dois períodos de seu funcionamento nas legislaturas em análise.

As informações proporcionadas por estes dados, uma vez organizados, permitem analisar a frequência da participação dos partidos e dos deputados de ambas as legislaturas estatuidas nas atividades da comissão de educação e, assim, observar a regularidade com que os parlamentares se envolvem nos trabalhos comissionais desta área. Para isso, os dados referentes a este levantamento foram organizados para efeito de apresentação conforme se pode observar na exposição do Quadro IV a seguir:

### Quadro IV

#### Composição parlamentar e partidária da Comissão de Educação da ALEPA (1995/1998)

Período 1995/1996	TITULARES	PARTIDO	SUPLENTE	PARTIDO
	Edílson Abreu	PFL	Rosa Hage	PMDB
	José Nassar	PSDB	Antônio Armando	PSDB
	Ronaldo Passarinho	PPB	Nivaldo Pereira	PPB
	Luis Afonso Sefer	PL	Sebastião Oliveira	PL
	Matildo Dias	PSDB	Clécio Witeck	PDT
	Noé Palheta	PTB	–	–
	Gedeão Chaves	PPB	–	–
Período 1997/1998	José Américo	PMDB	Antônio Rocha	PMDB
	Bira Barbosa	PMDB	Rosa Hage	PMDB
	Gedeão Chaves	PPB	Nivaldo Pereira	PPB
	Zequinha Marinho	PDT	Lourdes Lima	PSDB
	Luis Afonso Sefer	PL	Zé Carlos	PT
	Elza Miranda	PSD	Clécio Witeck.	PDT
	Miriquinho	PT	–	–

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará (1995 a 1998)

Como se pode observar, na 13ª Legislatura a Comissão de Educação teve, no primeiro período de funcionamento, 07 membros titulares e 05 suplentes e no segundo o mesmo número de titulares e 06 suplentes. Os titulares do primeiro período pertenciam aos seguintes partidos: PFL, PSDB, PPB, PL, e PTB, sendo dois do PSDB e dois do PPB e os suplentes ao PMDB, PSDB, PPB, PL, PDT. No segundo período, os partidos que tiveram membros titulares na referida comissão foram: PMDB, PPB, PDT, PL PSD, PT, sendo dois do PMDB e os suplentes pertenciam ao PMDB, PPB, PSDB, PT e PDT, sendo, também, dois do PMDB.

Assim, no primeiro período da 13ª Legislatura da ALEPA, cinco (05) diferentes partidos ocuparam a comissão de educação da ALEPA entre os titulares e o mesmo número entre os suplentes, no somatório foram seis (06) partidos, entre suplentes e titulares: PSDB, PPB, PMDB,

PL, PDT, PFL, PTB, na medida em que quatro partidos ocuparam vagas nestas duas categorias de membros. No segundo período, seis diferentes partidos ocuparam vagas entre os titulares: PMDB, PPB, PDT, PL, PSD, PT e, entre os membros suplentes o número diminuiu para cinco (05): PMDB, PPB, PSDB, PT, PDT. Na soma das duas categorias foram quatro (04) diferentes partidos: PMDB, PPB, PT, PDT no último período desta legislatura.

Desse modo, verifica-se que, ao todo, nove (09) diferentes partidos: PFL, PSDB, PPB, PL, PTB, PMDB, PDT, PSD, PT passaram pela Comissão de Educação da ALEPA na 13ª Legislatura entre os membros titulares, mas, apenas dois partidos (PPB e PL) estiveram presentes nela, nesta condição, nos seus dois períodos de funcionamento na legislatura e com os mesmos parlamentares. Na condição de suplentes, o número de partidos foi menor, somando seis (06) nos dois períodos: PMDB, PSDB, PPB, PL, PDT e PT, dos quais quatro (04): PMDB, PSDB, PPB e PDT participaram nos dois períodos de atividades legislativas desta comissão no período em questão, o dobro do número verificado entre os titulares.

No caso dos parlamentares, doze (12) ocuparam posição como titulares e oito (08) como suplentes, entre os primeiros, apenas dois: Luis Afonso Sefer (PL) e Gedeão Chaves (PPB) estiveram nos dois períodos de funcionamento da Comissão e, entre os suplentes, três parlamentares: Rosa Hage (PMDB), Nivaldo Pereira (PPB), Clécio Witeck (PDT). Neste sentido, pelo que se pode observar, houve um alto nível de renovação dos componentes da referida comissão entre os dois períodos desta legislatura, o que significa uma certa descontinuidade nas suas atividades neste período. Esta situação, contudo, será melhor considerada com a análise dos dados da 14ª Legislatura apresentados a seguir no Quadro V:

**Quadro V**  
**Composição parlamentar e partidária da Comissão de Educação da ALEPA**  
**(1999-2002)**

Mandato	TITULARES	PARTIDO	SUPLENTES	PARTIDO
1999/2000	Elza Miranda	PSD	Cezar Colares	PSDB
	Cristina Mutran	PMDB	Faisal Salmen	PSDB
	Zeca Araújo	PSDB	Haroldo Martins	PMDB
	Antenor Bararú	PPB	Hélio Leite	PMDB
	Nadir Neves	PL	Cipriano Sabino	PPB
	Luis Cunha	PDT	Rosa Hage	PPB
	Mário Cardoso.	PT	Luis Cunha	PDT
	–	–	Zequinha Marinho	PDT
	–	–	Araceli Lemos	PT
	–	–	Maria do Carmo	PT
	–	–	José Soares.	PL
	2001/2002	Lourdes Lima	PSDB	Rosa Hage
Cristina Mutram		PMDB	Cezar Colares	PSDB
Claudiney Furmam,		PDT	Faisal Salmem	PTB
Antenor Bararú		PTB	Haroldo Martins	PMDB
Nadir Neves		PL	Hélio Leite	PMDB
Elza Miranda		PSDB	Zé Lima	PPB
Araceli Lemos		PT	Luis Cunha	PDT
–		–	Zequinha Marinho	PDT
–		–	Maria do Carmo	PT
–		–	Mário Cardoso	PT
–		–	José Soares	PL

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará

Na legislatura em questão, a Comissão de Educação teve, como se pode observar no Quadro V, sete (07) membros titulares e onze (11) suplentes no seu primeiro período de funcionamento, mantendo o mesmo número de membros em ambas categorias no segundo

período. No primeiro, os titulares pertenciam a sete diferentes partidos: PSD, PMDB, PSDB, PPB, PL, PDT e PT e os suplentes pertenciam a seis diferentes partidos: PSDB, PMDB, PPB, PDT, PT e PL, dos quais apenas o último teve somente um parlamentar na referida comissão, os demais indicaram dois suplentes cada.

No segundo período, os partidos que tiveram membros titulares na referida comissão foram: PSDB, PMDB, PDT, PTB, PL, PT, sendo dois do PSDB, perfazendo sete (07) diferentes partidos e, os onze suplentes, mesmo número do período anterior, pertenciam a estes mesmos sete partidos, isto é, este conjunto partidário ocupou, no período em questão, todos os postos da Comissão de Educação. Assim, ao todo, nove (09) diferentes partidos passaram pela Comissão de Educação na 14ª Legislatura e, com exceção do PPB e do PSD, todos os demais estiveram presentes nos seus dois períodos de funcionamento, o que indica um nível de continuidade partidária bem maior que o da legislatura anterior.

Quanto aos parlamentares, dez (10) ocuparam posição de membros titulares e quinze (15) como suplentes nas atividades na Comissão de Educação na 14ª Legislatura. Entre os primeiros, quatro (04): Elza Miranda (PSDB), Cristina Mutran (PMBD), Antenor Bararú (PTB) e Nadir Neves (PL) estiveram nos dois períodos e, entre os suplentes onze (11): Cezar Colares (PSDB), Faisal Salmem (PSDB), Haroldo Martins (PMDB), Hélio Leite (PMDB), Cipriano Sabino (PPB), Rosa Hage (PPB), Luiz Cunha (PDT), Zequinha Marinho (PDT), Araceli Lemos (PT), Maria do Carmo (PT) e José Soares (PL) continuaram suas atividades na comissão no período seguinte.

Com isso, o número de membros suplentes na Comissão de Educação nesta legislatura, foi superior ao número dos titulares nos dois períodos, somando no total mais do dobro, situação inversa a da anterior ainda que com pequena diferença. Contudo, a continuidade dos parlamentares na comissão repetiu a situação da 13ª Legislatura, isto é, foi maior entre os

suplentes do que entre os titulares, observando-se, no entanto, que, no último caso, o número de parlamentares foi menor.

Comparando-se as duas legislaturas, verifica-se que o nível de continuidade na atuação dos seus membros, considerando-se parlamentares e partidos, foi maior na 14ª Legislatura do que na 13ª, porém, se contarmos apenas os parlamentares, em nenhuma delas este nível chega a 50%, o que é um indicador de baixa continuidade e, portanto, pouca especialização nas atividades relacionadas à área educacional na ALEPA. No caso dos partidos, é interessante notar que, no total das duas legislaturas, 10 siglas partidárias passaram pela comissão, das quais apenas uma, o PFL, esteve somente em uma delas (13ª), um número alto, tendo em vista que a média de partidos das legislaturas é de 11,5% .

Neste caso, em se tratando da regra da proporcionalidade e a da representação da oposição estabelecidas no Regimento Interno da ALEPA, podemos dizer que elas foram relativamente cumpridas. No que se refere aos parlamentares, cerca de vinte e dois (22) deles ocuparam a posição de membros titulares e vinte e três (23) como suplentes nas duas legislaturas, o que significa mais da metade da magnitude do distrito, indicando, por outro lado, que o direito de cada parlamentar de participar de pelo menos uma comissão foi observado na indicação dos que exerceram as atividades da Comissão de Educação.

Todavia, este caso apresenta-se problemático para a questão que estamos tratando aqui, isto é, a regularidade no envolvimento dos parlamentares nas atividades de uma comissão tendo em vista a sua especialização nas áreas de atuação relacionadas. Nas duas legislaturas em questão, esta regularidade foi baixíssima, pois se comparamos a continuidade de participação daqueles que nelas ocuparam posição na Comissão de Educação, veremos que entre os membros titulares, apenas um (01) parlamentar: Elza Miranda (PSDB), continuou suas atividades na



referida comissão na legislatura seguinte, o mesmo aconteceu entre os suplentes, no caso o parlamentar foi Rosa Hage (PPB).

Na explicação deste fato, podemos considerar as próprias regras de composição das comissões que ao exigirem representação proporcional e concederem a todo parlamentar o direito de participar pelo menos de uma comissão, dificultariam a continuidade do envolvimento de seus membros em suas atividades favorecendo uma alta rotatividade na sua composição. Por outro lado, a própria incerteza da reeleição contribuiria para este resultado, principalmente nas situações de alta volatilidade eleitoral, pois levam a elevados percentuais de renovação parlamentar entre de uma legislatura para outra.

Contudo, considerando-se o número total de parlamentares que passaram por esta comissão no período em estudo e, o fato de muitos dos novos membros da 14ª legislatura terem exercido mandatos na legislatura anterior (13ª), pode-se afirmar que outros fatores, além desses citados, também contribuem para a alta rotatividade na composição das comissões. Alguns deles estão relacionados a questões pessoais que podem despertar o interesse do parlamentar no assunto, também, não se pode descartar as possibilidades eleitorais que podem resultar do envolvimento nas atividades comissionais etc.

Estas regras gerais do trabalho nas comissões deste legislativo estadual: a regulação da composição partidária e a concessão de atribuições não terminativas conferem à organização legislativa de poucos incentivos para a atividade comissional e especialização parlamentar. No caso da Comissão de Educação, estes efeitos das condições de funcionamento das comissões permanentes, são reforçados pelos marcos de atuação da ALEPA no Sistema Educacional do Estado. Estes marcos envolvem a delimitação das atribuições do Conselho Estadual de Educação e, portanto, o estabelecimento de jurisdições. No item a seguir, esta atuação e o problema das

jurisdições são analisados, em suas conseqüências sobre as condições da atividade legislativa na referida área.

### **2.3 - A Assembléia Legislativa no Sistema Educacional do Estado**

As atribuições e competências em educação do Estado do Pará são desempenhadas por órgãos e instituições, públicas e privadas, constituídos em um sistema estadual. Este sistema foi instituído pela LEI n° 4.093, de 05 de Fevereiro de 1968 e, posteriormente, estabelecido, em seu arcabouço institucional, na Constituição do Estado de 1989. A regulamentação veio por meio da Lei n° 6.170, de 15 de Dezembro de 1998. No texto constitucional (CE), em seu artigo 278, a estrutura organizacional e funcional deste sistema foi determinada da seguinte forma:

O ensino será organizado em sistema estadual, constituído pelas instituições públicas ou privadas existentes no Estado, que prestem serviços continuados de instituição para a população, pelos órgãos colegiados, normativos, técnicos fiscalizadores e pelos órgãos do Poder Executivo encarregados de executar as políticas educacionais (CE. Art. 278).

Nesta definição, os componentes do sistema exercem funções e atividades diversas em educação conforme a sua especificidade as quais são: a) prestação de serviços; b) normatização e fiscalização e, c) execução da política educacional. A Constituição estadual estabelece que o desempenho dessas atividades é hierarquizado e descentralizado e, neste formato, as atribuições e competências indicadas nestes itens são distribuídas da seguinte maneira: as referentes ao item “a” são de responsabilidade da rede pública regular de ensino (estadual e municipal) que constituem a base do sistema (CE. Art. 278, § 1°).

Aquelas referentes ao item “b” devem ser cumpridas pelos órgãos públicos especificados no § 3° do mesmo artigo que, em seus itens, enumera os seguintes: I) o Conselho Estadual de Educação; II) os conselhos municipais de educação; III) os conselhos escolares que são órgãos de deliberação, aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino, no nível do estabelecimento escolar ou daqueles que recebam recursos financeiros do poder Público (CE. Art.

278, itens I, II e III). Por último, quanto às atividades e funções definidas no item “c”, a responsabilidade recai sobre a Secretaria de Estado de Educação (Lei nº 6.170, art. 8º, inciso IV).

Neste trabalho, tratou-se das atribuições e competências do Sistema Educacional do Estado, referentes ao item “b”, pois, em sendo um estudo sobre o legislativo, seu papel em um sistema como este é normativo e fiscalizador (BARCELOS, 2005). Neste sentido, por definição, a ALEPA deveria estar relacionada entre os itens do § 3º do artigo 278 da Constituição Estadual. Contudo, o Conselho Estadual de Educação (CEE) é a única referência quanto à responsabilidade por estas atribuições e competências, conforme indicado no item um (I) do referido parágrafo da Constituição Estadual.

Estas responsabilidades são especificadas e enumeradas na referida constituição, pelas quais cabe ao CEE: a) elaborar propostas de política educacional; b) estabelecer interpretação legislativa, como órgão normatizador; c) analisar e aprovar em primeira instância, o plano estadual de educação, elaborado pelo Poder Executivo; d) fiscalizar e licenciar as escolas integrantes do sistema estadual de educação; e) aprovar diretrizes e normas relativas ao estabelecimento de convênios celebrados com escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (CE, § 3º inciso I).

Os itens acima relacionados estabelecem atribuições ao CEE, que, em conjunto, lhe conferem uma posição preponderante no ordenamento do Sistema Educacional do Estado. Esta preponderância fica clara no item “a” e, principalmente, no item “b” que, praticamente, lhe concede a competência de legislar concorrentemente, pois nada impede que a atuação normativa decorrente da atribuição de interpretação legislativa implique em complementar/complementar a legislação federal na área educacional tal como estabelece a Constituição Federal de 1988.

O exercício da competência legislativa concorrentemente, isto é, complementar/suplementar ou plena na inexistência de legislação federal na área educacional pelo Conselho

Estadual de Educação (portanto, agindo no âmbito do poder normativo residual nesta área), é uma característica da conformação do Sistema Educacional Brasileiro conforme constatado por Schwartzman (1993). Segundo o autor, no Brasil “os estados possuem ainda seus próprios Conselhos Estaduais de Educação, que desempenham algumas atividades normativas residuais” (SCHWARTZMAN et. al. 1993, p. 07).

Além disso, no caso do Estado do Pará o CEE atua diretamente na política educacional. O item “a” do § 3º do artigo 278, lhe atribui a iniciativa de apresentação de propostas de política educacional para o estado, o que deixa ao legislativo estadual, nesta questão, em uma posição, no mínimo secundária, pois, assim, sua atuação, se existir, será meramente reativa. Esta situação é reforçada pelo item “c” deste parágrafo, que estabelece a proeminência ao executivo estadual no planejamento educacional do Estado, no qual o CEE é lócus de discussão e aprovação, ainda que em primeira instância.

A posição central conferida ao CEE pela Constituição Estadual nas funções normativa, deliberativa e fiscalizadora no Sistema Estadual de Educação, é reforçada lei que regulamenta sua atuação (6.170), na qual, no inciso quinto do artigo oitavo, é definido como “órgão normativo, consultivo e deliberativo” (Idem, inciso V)<sup>33</sup>. A participação da ALEPA neste sistema se resume a indicar dois parlamentares para comporem o plenário do CEE, do qual, também participa, duplamente, a Secretaria de Estado da Educação: como órgão executivo e como membro da instancia normativa/deliberativa e fiscalizadora.

A referida lei também especifica e enumera um conjunto de atribuições e competências técnicas, normativas e de fiscalização ao CEE, no qual se observam outras duas atribuições além do que determina a Constituição do Estado: 1) o referido órgão deve “emitir parecer sobre

---

<sup>33</sup> Note-se que nesta Lei não se faz referência ao papel fiscalizador do CEE definido pela Constituição Estadual (1989) no sistema educacional do estado, contudo, considerando-se a preponderância da Constituição sobre as demais leis estaduais, este papel fica assim estabelecido.

assunto de natureza pedagógica e educativa que lhe for submetido pelo Governador do Estado ou pelo Secretário de Educação (...); 2) deve: “(...) propor modificações e medidas que, de qualquer maneira, possam interessar à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino em geral” (Lei 6.170, art. 14 inciso I).

No item “1” define-se uma atribuição de natureza consultiva que deve ser realizada junto ao executivo estadual e, no item “2”, outra de caráter propositivo. Se observado atentamente, verificar-se-á que, à Comissão de Educação da ALEPA também é conferido um papel consultivo e propositivo, porém, não no Sistema Educacional do Estado, mas no âmbito do Legislativo. Este por sua vez, não tem atribuições especificadas ou enumeradas em educação, lhe cabendo genericamente “dispor sobre a organização do sistema de ensino, adaptando-o às características regionais” (CE, art. 91 inciso XIV).

Neste sentido, não há referências a planos, programas ou a política educacional na definição de sua atuação, característica bastante diferente do que se verifica, como visto antes, no caso do CEE. Esta diferença ganha outros contornos ao se considerar as atribuições da Comissão de Educação nesta área. Segundo o Regimento Interno da ALEPA, as comissões permanentes: “têm por finalidade estudar as matérias submetidas ao seu exame e emitir parecer, tomando iniciativa na elaboração de proposições, se for o caso, que serão submetidas à decisão do Plenário” (RI. Art. 31).

Nesta definição, ficam claras as funções consultivas e propositivas do trabalho comissional, o qual, no caso da comissão em questão, deve ser o de “opinar sobre o desenvolvimento cultural e artístico, educação pública e particular, saúde pública, higiene e assistência sanitária” (RI, Art. 31, § 3º). Nesta definição, observa-se que a referida comissão, como órgão especializado do Legislativo, não está especificamente voltada uma única área de

atuação, ao contrário do CEE, além disso, suas atribuições em educação permanecem tão indefinidas quanto aquelas conferidas genericamente a ALEPA.

Fundamentalmente, não foi concedido a Assembléia Legislativa do Estado nenhuma atuação específica (normatizadora ou fiscalizadora) no funcionamento do Sistema Estadual de Educação. Esta ausência de especificação e o papel decisivo que nele desempenha o Conselho Estadual de Educação dificultam a realização das funções consultivas e propositivas no trabalho comissional em educação, o que somado a concessão de atribuições, resulta na fragilidade técnica e política da Comissão de Educação, reduzindo, num círculo vicioso, os incentivos para a atuação paramentar nesta área.

Assim, os marcos que delimitam a atuação da ALEPA no Sistema Educacional do Estado estão estabelecidos pelas atribuições que lhes são conferidas pela Constituição do Estado, e por aquelas concedidas ao Conselho Estadual de Educação. Tais marcos constituem-se em importantes restrições institucionais que estruturam o espaço de ação do legislativo estadual do Pará nesta área. Estas restrições incidem principalmente sobre o manejo dos recursos para a educação, que resulta da limitação em legislar sobre a política educacional, possibilidade está presente no âmbito da competência concorrente que, como se verá no próximo item, que é exercida pelo CEE.

#### **2.4 - A Política Educacional no Contexto das duas Legislaturas**

No período em que transcorreram as duas legislaturas da ALEPA em análise neste trabalho (1995 a 2002), foi implementado, pelo governo federal, um conjunto de reformas educacionais no país que se caracterizaram por medidas descentralizadoras. Estas consistiram, ente outras coisas, em transferências diretas da União de planos, projetos, programas etc, que envolviam recursos financeiros e pedagógicos para instancias de nível municipal e escolar. Por meio delas se esperava atingir (corrigir) o que se considerava serem “os problemas institucionais

do ensino” geradores de distorções, principalmente quanto ao aspecto do financiamento (LIMA, 2000; MARTINS, 2001).

Para o diagnóstico reformista, o padrão centralizado do sistema de educação do país era uma das principais causas dessas distorções, das quais resultavam áreas e setores carentes de atuação, impedindo a democratização das oportunidades de acesso, a equidade e a eficiência no atendimento educacional. Por sua vez, a centralização seria reforçada pela falta de uma definição clara das atribuições e responsabilidades dos estados e municípios nesta área, contribuindo para aumentar os déficits educacionais do país. Para mudar esta situação seria necessário reformar o sistema por meio de medidas descentralizadoras (LIMA, 2000; MARTINS, 2001).

Medidas de descentralização educacional, principalmente no âmbito das primeiras etapas do ensino, não são recentes na história do país, como também não o são, as propostas de redistribuição de competências e atribuições no sistema político brasileiro (SPB). Iniciativas como estas já tinham sido tomadas antes no período imperial da história política do país, e, principalmente, a partir do período republicano, excetuando-se a fase do Estado Novo e, posteriormente, a dos governos militares que caracterizaram por forte centralização política e administrativa.

No caso da educação “a descentralização do ensino faz parte do debate nacional brasileiro desde o período Imperial, depois na primeira república, no Manifesto dos Pioneiros, na tramitação da primeira LDB e durante os anos 80” (LIMA, 2000: 311). Concomitante a este debate, uma plêiade de ações envolvendo medidas e concepção diversas quanto descentralização para a área da educação foram tomadas gradativamente e com configurações variadas por cada período histórico, assim como para cada estado brasileiro (LIMA, 2000).

A partir da Constituição de 1988, o município foi erguido a condição de ente federativo com todas as prerrogativas de autonomia que esta condição confere, abrindo uma nova

configuração e um novo ânimo para as medidas de descentralização. Estas medidas voltaram a ser implementadas na década seguinte, porém, num amplo contexto de reformas da administração públicas (gerenciais), cuja lógica está centrada nos resultados (eficácia) e na produtividade como uma característica do desempenho do sistema (eficiência), que resultaria da competitividade de suas unidades constitutivas.

Por esta perspectiva, recursos, processos e operações (o como fazer) são descentralizados, isto é, transferidos para instancias de nível sub-nacional tais como governos, entidades públicas e instituições não governamentais, etc, porém, os resultados (o que fazer) são definidos e controlados pelo poder central, ou seja, mantidos centralizados. Essa diretriz impõe aos agentes a necessidade de racionalização dos processos (autonomia da gestão) estimulando a competição entre eles por meio de avaliações e premiações (recompensas e punições).

Esta modalidade (gerencial), toma por base a lógica o modelo empresarial de planejamento estratégico, que tem em vista a qualidade total. Neste sentido, as reformas educacionais implantadas pela política educacional do período em análise, buscaram aplicar este modelo à gestão da escolar, visando à “qualidade” da educação, tendo por base “o diagnóstico do ‘mau gerenciamento do serviço público’” (SANTOS, 1998: Idem; LIMA, 2003). Por outro lado, ela busca inscrever-se no discurso da democratização, relacionado-o a perspectiva da qualidade, pois a descentralização gerencial permitira:

(...) redução da distancia entre Estado e cidadão, possibilitando maior controle sobre a destinação de recursos e sobre a qualidade dos serviços prestados e viabilizando uma maior democratização dos processos decisórios (FARAH, 1998:18 apud. LIMA 2000: 310).

Neste contexto, foram implantadas as medidas de descentralização no sistema educacional brasileiro nos anos 90, caracterizadas por um remanejamento de responsabilidades, pelo qual a União deslocou grande parte da obrigação do financiamento aos estados e, da execução e



fiscalização do atendimento educacional, principalmente no âmbito do ensino fundamental, a instâncias situadas em nível municipal e escolar, dentro dos princípios de autonomia gerencial, controle e qualidade dos serviços públicos e racionalização de recursos (PERONI, 2000, 2003).

Este remanejamento implicou a “transferência às secretarias estaduais e municipais da operacionalização dos programas e planos definidos para a política educacional” e, por “um movimento de autonomia de gestão de recursos pedagógicos e financeiros postos à disposição das escolas estaduais e municipais do ensino fundamental”. Incluiu-se, também, a “concessão de algumas atribuições operacionais como a escolha do livro didático” visando torna-las (as escolas) o centro das decisões quanto ao “seu plano pedagógico, o material que vai usar e como gastar seu recurso financeiro” (LIMA, 2000: 311).

Neste sentido, afirma Lima (2000) dois conjuntos de medidas (descentralizadoras) foram tomados: a alteração da lei de financiamento da educação e as modificações feitas nas formas de rapasse dos recursos referentes aos programas especiais do MEC, através da Fundação Nacional do Desenvolvimento do Ensino - FNDE. (LIMA, 2000: 311). Para isso, o governo federal precisou adequar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aos seus objetivos, o que foi feito através de uma nova legislação: a Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Conjuntamente a nova LDB o governo federal conseguiu a aprovação da Emenda Constitucional n 14, de 12 de setembro de 1996, que, entre outras medidas, criou o FUNDEF (Fundo de Manunção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), sendo regulamentada pela Lei n 9.424. Neste conjunto de medidas que visavam provocar alterações no sistema de financiamento da educação acrescenta-se a aprovação do Plano Nacional de Educação, PNE - Lei n 10.172 de 9 de janeiro de 2001 (PINTO, 2002).

Um dos principais objetivos que se procurou atingir por meio das reformas descentralizadoras no sistema educacional do país, foi o de fazer transferências diretas de

recursos sem a intermediação dos governos estaduais, o que significa leva-los diretamente para o âmbito escolar ou para instancias de nível municipal. Isto foi obtido principalmente, por meio do segundo conjunto de medidas descentralizadoras: as mudanças na forma de repasses dos recursos do MEC por meio da Fundação Nacional do Desenvolvimento do Ensino - FNDE (programas especiais).

Entre as medidas implementadas pelo governo federal pode-se verificar: o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) no qual foram transferidas para as secretarias estaduais e municipais as atribuições de seleção de títulos e aquisição de livros<sup>34</sup>. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no qual se descentalizou recursos diretos para escolas, para compra e preparo de alimentos, e o Programa Descentralizado de Alimentação Escolar (PDAE) pelo qual as prefeituras passaram a administrar recursos recebidos diretamente da FAE (LIMA 2000: 312).

Outras medidas de descentralização foram: para o nível municipal o Programa de Aquisição de Novas Carteiras Escolares. Para o nível escolar a Reativação do Fundo das Escolas Estaduais, pelo qual passaram a receber diretamente do FNDE os recursos financeiros para a sua manutenção que antes eram intermediados pela SEDUC. A política educacional estadual também foi orientada para a descentralização “em 1996 foi elaborada uma proposta de municipalização (...) denominada de Projeto de Municipalização de Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Séries no Estado do Pará” (LIMA 2000: 315).

Os resultados iniciais da implantação desses programas no Estado do Pará indicam um alto índice de adesão as reformas descentralizadoras. No caso dos programas de alimentação escolar, quarenta e nove municípios já o haviam efetivado no final de 1995, e, setenta e um

---

<sup>34</sup> Contudo este programa não transferiu recursos. A escola faz a seleção, mas a compra é centralizada, submetida a uma avaliação pelo Programa de Controle da Qualidade do Livro Didático (LIMA 2000: 312).

estavam em vias de fazê-lo, já tendo tomado a iniciativa de dar início ao processo de implantação junto ao FNDE. Em 1996, noventa municípios assumem a descentralização do ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, e, em 1997 este número chegou a cento e nove (LIMA 2000: 318).

Neste ano começou no Estado o processo de municipalização do ensino fundamental pelo programa do FUNDEF, antecipado com a aprovação do Projeto de Lei nº 18/97, que criou o Fundo Estadual. Inicialmente apenas quatro municípios assinaram o convênio, porém, logo no início do ano seguinte (1998), este número sobe para quarenta e cinco assinantes. (LIMA 2000: 324) e até 2002, cerca de 63% dos municípios paraenses já o tinham feito, sendo que 90% o fizeram da 1ª à 8ª série (GEMAQUE, 2004). Estes percentuais revelam a extensão em que as reformas descentralizadoras na educação alteraram o sistema de distribuição de recursos educacionais no Estado.

Como se pode observar, as medidas de descentralização tomadas no contexto das reformas educacionais dos anos 90 tiveram um impacto fortemente restritivo sobre as possibilidades dos Estados em manipular de recursos nesta área. Isto resultou da própria lógica descentralizadora destas reformas baseada na eliminação da intermediação, o que implicou em transferências diretas dos recursos (financeiros, pedagógicos ou outros), de programas, planos e projetos educacionais do governo federal para as escolas, conselhos escolares ou instancias de nível municipal.

Esta situação criada por pelas reformas na área educacional, conjugada a nova condição dos municípios, a partir da Constituição de 1988, como entes federativos, provocaram o que Rodriguez (2001) denominou, ao tratar do FUNDEF de fratura política e institucional, isto porque, segundo o autor:

A forte autonomia política dos municípios herdada de 1988, a total autonomia financeira dos sistemas municipais de ensino na atual reforma e a falta de foros político institucionais apropriados tiram dos estados a capacidade de articular políticas

educacionais estaduais, de coordenar os processos de correção e ajuste das desigualdades geradas pelo próprio Fundo (RODRIGUEZ, 2001: 47).

Neste sentido, as medidas descentralizadoras tiveram o efeito de restringir o espaço de ação dos parlamentares estaduais em educação, ao constranger suas possibilidades de legislar sobre a política educacional, restringiram também sua influencia sobre a alocação de recursos nesta área, particularmente no âmbito do ensino fundamental (onde existe maior disponibilidade e, também, maior demanda por eles). Se isso fosse possível, poderiam interferir na transferência de recursos, concedendo benefícios do tipo TDR e, até mesmo, os de tipo TCR visando atender municípios, áreas ou setores onde encontrassem redutos eleitorais efetivos ou potencias.

Esta foi uma consequência importante das mudanças nas “regras do jogo” do sistema de intermediação de recursos públicos em educação, afetando o conjunto das restrições institucionais que delimitação as possibilidades de ação dos parlamentares estaduais nesta área. Isto foi reforçado pela transferência das responsabilidades pelo atendimento ao ensino fundamental para os municípios, que assim colocou este nível de ensino fora do alcance do poder normativo das Assembléias Legislativas Estaduais, limitadas à rede estadual.

## **CAPÍTULO III - A Produção Legislativa em Educação entre 1995 e 2002**

### **3.1 - Proposições legislativas: a agenda educacional na ALEPA**

Neste capítulo, fez-se a apresentação dos dados levantados por meio da pesquisa realizada na Assembléia Legislativa do Estado do Pará – ALEPA, referentes às proposições legislativas em educação selecionadas de duas legislaturas: a 13ª e 14ª, cujo critério de escolha foi o momento da política educacional brasileira no qual ocorreram, conforme indicado na introdução desta dissertação. Nesta apresentação, os dados foram organizados a partir de uma classificação com base em alguns aspectos das características de tramitação e de conteúdos, como se verá a seguir.

Neste sentido, logo de início constatou-se que as proposições poderiam ser divididas em dois grupos: as que tratam de questões que afetam especificamente o processo de ensino tais como o conteúdo ministrado e a relação ensino-aprendizagem (questões curriculares), gestão escolar etc. e, as que se voltam para dimensões mais gerais da operacionalização do sistema educacional do estado, afetando indiretamente processo de ensino. As iniciativas reunidas no primeiro grupo foram denominadas de proposições legislativas **diretas** em educação e, as que ficaram no segundo de proposições legislativas **indiretas** em educação.

A partir desta divisão, decidiu-se, para o procedimento de exposição, apresentá-las em quadros separados por cada ano legislativo nos quais foram colocadas as informações sobre a origem (autor/partido), modalidade normativa e situação (aprovada ou outra) em que as proposições se encontravam em cada ano das legislaturas estudadas. Uma vez analisadas, as proposições são reapresentadas em quadros onde a informação sobre a modalidade normativa é substituída pela classificação dos benefícios que com elas se pretendeu distribuir, os quais são, por sua vez, analisados.

### 3.1.1 - Proposições legislativas diretas em educação na 13ª legislatura

As proposições legislativas diretas em educação registradas pela pesquisa no primeiro ano (1995) da décima terceira legislatura são apresentadas no Quadro VI, considerando sua origem (proponentes internos/externos) a modalidade normativa, o assunto tratado e sua situação neste ano da referida legislatura:

#### Quadro VI

#### Proposições Legislativas Diretas em Educação Apresentadas na ALEPA (1995)

Autor/partido	Modalidade	Assunto	Situação
Zé Carlos-PT	PL	Institui a semana dos Direitos Humanos na Rede Pública Estadual de Ensino	Aprovado
Mário Moreira-PDT	PL	Trata da obrigatoriedade do culto aos símbolos da República e do Estado nas escolas estaduais de 1º e 2º graus.	Rejeitado
Afonso Sefer – PL	PL	Institui o Programa Integrado de Educação em Alcoolismo no âmbito do estado do Pará.	Aprovado
Lira Maia PFL	PL	Institui a disciplina de Direitos Humanos em nível de 1º, 2º e 3º graus nos cursos regulares.	Aprovado
Duciomar Costa-PSD	PL	Inserir a obrigatoriedade do ensino de noções básicas de consciência tributária no currículo escolar.	Rejeitado

Fonte: Assembléia Legislativa Estado

PL - Projeto de Lei

Como se pode observar no quadro acima, no primeiro ano da décima terceira legislatura foram apresentadas na ALEPA cinco (05) proposições legislativas diretas em educação, sendo todas projetos de lei de origem interna, dos quais 03 foram aprovados e 02 rejeitados. Estas proposições tiveram origem pela iniciativa de proponentes vinculados a cinco (05) partidos políticos: o PT, o PDT, o PFL, o PSD e o PL, a maioria dos quais (PT, PFL e PL) registrou aprovação para as iniciativas dos seus proponentes nesta área.

Considerando que neste ano haviam 09 partidos com representação na ALEPA, pouco mais da metade tiveram proponentes em educação e, tendo a maioria deles obtido êxito em alguma de suas iniciativas, pode-se admitir que houve um bom desempenho dos partidos em

termos quantitativos no primeiro ano. Como se pode observar, não há concentração de proposições no referido conjunto partidário, contudo pode-se afirmar que, neste ano, houve uma relativa atenção à educação na atividade legislativa da ALEPA, principalmente se for considerado que as iniciativas nesta área tiveram origem interna.

No aspecto do conteúdo, observou-se que a maioria dos proponentes (do PDT, PFL, PSD e PL) tratou de questões curriculares, sendo duas rejeitadas. Assim, houve de proposições concentração em uma questão temática nas iniciativas dos proponentes partidários em educação representando cerca de 80% do total. Não houve concentração de temas por partidos. No ano seguinte desta legislatura (1996), como se poderá observar no Quadro VII, é registrado uma queda no nível de apresentação proposições legislativas diretas em educação, assim como no número de proponentes:

### Quadro VII

#### Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA - 1996

Autor/partido	Modalidade	Ementa	Situação
Babá - PT	PEC*	Dá nova redação ao Artigo 248 Capítulo II, Da Educação e do Desporto Seção I, Da Educação.	Rejeitado
Luiz Araújo - PT	PL**	Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 278, inciso I, alíneas A, B, C, D, E da Constituição do Estado do Pará, o qual estabelece nova estrutura ao Conselho Estadual de Educação.	Rejeitado
Noé Palheta - PTB	PL	Torna obrigatória as Escolas Estaduais de Primeiro e Segundo Graus a prestarem contas junto às Câmaras Municipais dos respectivos municípios dos recursos recebidos do FNDE.	Rejeitado

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado

\* PEC - Projeto de Emenda Constitucional

\*\* PL - Projeto de Lei

Como se pode observar no quadro VII, no segundo ano da décima terceira legislatura (1996) foram apresentadas na ALEPA três (03) proposições legislativas diretas em educação

sendo todas, também, de origem interna. Estas iniciativas de legislação foram feitas nas seguintes modalidades normativas: 02 Projetos de Lei e 01 Projeto de Emenda Constitucional, apresentados por proponentes de dois partidos: PT e PTB, nenhum dos quais obteve aprovação para as suas propostas.

No plano dos conteúdos observa-se, no conjunto das proposições em educação do segundo ano, a predominância de temas constitucionais da educação no Estado, com duas proposições tratando do artigo 278 da Constituição Estadual. Além disso, note-se que neste ano ocorre uma elevação no número de partidos com representação na Assembléia Legislativa do Estado, passando de 09 para 10, aumentando, portanto, o número de possíveis proponentes, porém, num movimento inverso, ocorre uma redução no nível de atividade legislativa na área educacional em todos os sentidos.

Esta constatação apresenta uma situação inesperada quanto à lógica da atividade legislativa, na medida em que seria razoável supor-se que o aumento no número de partidos com representação parlamentar (considerando-os como o lócus dos proponentes internos) implicasse em uma contrapartida de aumento no nível de atividade legislativa. Há indícios de que isto tenha ocorrido em outras áreas, mas, não foi esse o caso na educação, como bem se pode constatar, o que caracteriza o ano em questão como aquele em que os proponentes legislativos apresentaram baixo interesse pela área educacional nesta legislatura.

Contudo, este foi um ano atípico para a produção legislativa em educação nesta legislatura, pois o ano anterior e, os seguintes a ele, apresentaram uma situação bem diversa, como é o caso do próximo a ser examinado que foi um dos mais produtivos do referido período tal como se pode observar no Quadro VIII:



### Quadro VIII

#### Proposições Legislativas diretas em Educação apresentadas na ALEPA - 1997

Autor/partido	Modalidade	Ementa	Situação
José Américo – PMDB	PL	Dispõe sobre a inclusão na grade curricular do Ensino Público do Primeiro e Segundo Graus da disciplina “Educação Ambiental”.	Rejeitado
Babá – PT	PEC	Da nova redação ao Artigo 248, Capítulo III, Da Educação e Do Desporto, Seção I Da Educação.	Prejudicado
Zequinha Barbosa – PDT	PEC	Modifica a alínea “B”, inciso III, § 3º do Artigo 278 da Constituição Estadual, propondo a extinção da lista tríplice para a escolha de diretor da Escola Estadual.	Rejeitado
Miriquinho Batista - PT	PL	Cria a pré-matrícula nas Escolas Estaduais e Municipais do Estado do Pará.	Rejeitado
Bira Barbosa – PMDB	PL	Torna obrigatório em todo o Estado do Pará, nas Instituições de Ensino do 1º, 2º e 3º Graus, privadas, beneficiadas pela ALEPA com declaração de entidade sem fins lucrativos, o funcionamento regular, gratuito, de turmas de alfabetização de adultos.	Aprovado
Poder Executivo	PL	Institui o Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Pará.	Aprovado
André Dias - PFL	PL	Altera o programa de readaptação funcional para professores da Rede Pública de Ensino do Estado, afastados do efetivo exercício do magistério por motivo de disfonia.	Rejeitado
Haroldo Tavares-PPB	PL	Dispõe sobre a construção de creches e pré-escolas nos conjuntos habitacionais.	Aprovado
Bira Barbosa PMDB	PL	Obriga no Pará a oferta regular de turmas de alfabetização de adultos em Escolas Públicas de 1º e 2º graus.	Aprovado
Haroldo Tavares-PPB	PL	Assegura matrícula aos portadores de deficiência locomotora na Escola Pública mais próxima de sua residência.	Aprovado
Haroldo Tavares-PPB	PL	Normatiza a concessão de bolsas a estudantes da UEPA.	Rejeitado
Adenauer Góes-PSDB	PL	Institui estágio educativo para estudantes do 1º grau do Ensino Regular ou Supletivo no Estado do Pará.	Rejeitado

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará.

PL - Projeto de Lei.

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

No terceiro ano da legislatura em análise foram apresentadas 12 proposições legislativas em educação, sendo 02 Projetos de Emenda Constitucional e 10 Projetos de Lei, dos quais 01 de origem externa (Executivo) e 11 da iniciativa de proponentes internos. Deste conjunto, cinco

proposições (05) foram aprovadas, 06 rejeitadas e 01 prejudicada, constando, entre as aprovadas, apenas Projetos de Leis. Estas proposições foram feitas por deputados de seis partidos PSDB, PPB, PMDB, PDT, PFL e PT, sendo uma do PDT, dois do PT, três do PPB e três do PMDB. As outras foram apresentadas por deputados do PFL, do PSDB e uma pelo Poder Executivo.

Assim, dos seis partidos que tiveram proponentes em educação neste ano, dois (PPB e PMDB) concentraram 50% das iniciativas, e seus autores, também conseguiram aprovação para suas propostas na área (a quinta aprovação foi do Executivo). O total das aprovações representou cerca de 41,67% dessas proposições legislativas, havendo uma sensível queda em relação ao primeiro ano desta legislatura (1995), embora tivesse aumentado o número de proposições e tenha sido o mesmo número de partidos. Com isso, constata-se uma diminuição na capacidade dos proponentes em obter aprovação<sup>35</sup> para suas iniciativas ainda que tenha havido uma significativa melhora em relação a 1996.

Quanto ao aspecto temático (conteúdo) houve duas proposições tratando de matrículas e, outras duas de alfabetização de adultos. As primeiras foram apresentadas por deputados do PPB e do PT, as duas últimas por parlamentares do PMDB. As demais foram apresentadas por membros de diferentes partidos, o que implicou em um aumento no nível de concentração das proposições em temas específicos em relação ao primeiro ano legislativo, registrando-se neste ano, pela primeira vez, concentração temática em iniciativas de legislação por partido, no caso o PMDB.

Quanto a isso, é interessante analisar as questões sobre as quais versaram as propostas de legislação aprovadas no ano em questão, nas quais se pode observar o seguinte quadro: das que trataram de matrículas, apenas uma, a do proponente do PTB, foi convertida em legislação, enquanto as que trataram de alfabetização de adultos tiveram maior êxito, sendo todas aprovadas.

---

<sup>35</sup> Esta capacidade não se refere apenas ao poder de barganha, mas começa na própria formulação das proposições, pois em muitos casos apresentam problemas técnicos tais como: ultrapassagem dos limites de um legislador estadual, superposição a proposições já existentes, perda de prazos etc.

Além disso, foi aprovada uma proposição sobre construção de creches, apresentada por um deputado do PPB e, outra sobre a organização do Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Pará, originada do Poder Executivo. Assim, no conjunto das aprovações repete-se a mesma fragmentação dos anos anteriores.

Como visto no capítulo II, no terceiro ano (1997) da décima terceira legislatura, o número de partidos com representação ALEPA volta a ser de 09 legendas, estabilizando-se até o final, o que, em tese, provocaria uma queda no número de possíveis proponentes internos (parlamentares). Porém, diferentemente do ano anterior, registra-se um aumento no nível da atividade legislativa em educação, tanto no que se refere ao número de proposições como em proponentes. Também, registra-se, neste ano, um aumento no nível de aprovações na área educacional, contra outras situações de tramitação em que, nele, se encontravam as demais iniciativas de legislação na referida área, relativamente aos dois anos anteriores da legislatura ora analisada.

Assim, vindo logo após um ano inexpressivo na área educacional na ALEPA (o mais fraco de todo o período em questão), pode-se considerar que o terceiro ano legislativo marcou a retomada do interesse pelas questões da educação na 13ª legislatura, na medida em que, a partir dele, se constata a elevação no nível de atividade legislativa, nesta área, na referida legislatura. Esta elevação, porém, não se apresenta constante quando considerados os outros aspectos dessa produção legislativa aqui tratados, uma característica que se verá na exposição (Quadro IX) da produção legislativa em educação ocorrida no ano legislativo seguinte (1998) cujos dados estão apresentados a seguir:

**Quadro IX**  
**Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA em 1998**

Autor/partido	Modalidade	Ementa	Situação
Baba - PT	PEC	Da nova redação ao artigo 248, capítulo III, da educação e do desporto, seção 1, da educação.	Arquivado
Zequinha Marinho PDT	PL	Estabelece a eleição direta para os cargos de diretores das Unidades Regionais de Ensino.	Rejeitado
Poder Executivo	PL	Regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará.	Aprovado
André Dias-PFL	PL	Institui o Programa Estadual de Incentivo à Educação.	Retirado
André Dias-PFL	PL	Dispõe sobre a autorização ao poder público para a implantação do sistema "braille" nos estabelecimentos de ensino e especifica a celebração de convênios com as prefeituras municipais objetivando esta finalidade.	Desarquivado
André Dias-PFL	PL	Insera a obrigatoriedade do ensino de noções básicas de direito civil, comercial constitucional e da lei das contravenções penais no currículo escolar no âmbito do Estado, abrangendo as Escolas Públicas e Particulares.	Desarquivado
André Dias-PFL	PL	Institui o Programa de Limpeza e Educação Ambiental "Escola Limpa", na rede estadual de educação.	Rejeitado
André Dias-PFL	PL	Dispõe sobre a documentação a ser apresentada no ato da matrícula nos estabelecimentos de ensino do Estado do Pará.	Retirado
André Dias-PFL	PL	Dispõe sobre a supressão dos atuais exames vestibulares na Universidade do Estado do Pará e estabelece novas formas de seleção para ingresso nos cursos superiores.	Desarquivado

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará

PL - Projeto de Lei

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

Como pode ser observado no Quadro IX, foram feitas nove (09) proposições legislativas diretas em educação no ano de 1998, sendo: 08 Projetos de Lei e 01 Projeto de Emenda Constitucional. Neste conjunto, houve 08 proposições de origem interna e 01 proposição de origem externa (Poder Executivo), sendo as primeiras apresentadas por parlamentares de três (03) partidos distribuídos da seguinte maneira: seis (06) do PFL e os outros (dois) do PT e PDT. Com

isso, o PFL foi responsável pela maioria das proposições legislativas diretas em educação deste ano, respondendo por cerca de 66,67% do total.

As características quantitativas referentes aos tipos de proposições deste ano legislativo e suas origens, apresentadas no início do parágrafo anterior, se repetem na destinação delas. Estas características se referem ao parâmetro 08 por 01 predominante neste conjunto propositivo, que é o mesmo verificado na situação em que se encontravam neste ano legislativo, pois, 08 proposições não obtiveram aprovação e apenas 01 foi convertida em legislação. Deve-se destacar que a única proposição aprovada foi a do Poder Executivo, sendo as que se encontravam e outra situação todas de origem interna.

Assim, este foi o ano no qual se registrou o mais baixo nível de aprovação das iniciativas de legislação na área educacional nesta legislatura, excetuando-se, evidentemente, o ano de 1996, onde não há registro de aprovação de proposição na referida área. No entanto, se considerarmos apenas as proposições de origem interna, os dois anos se igualam, pois, em ambos, os proponentes parlamentares não lograram obter uma resposta favorável para as suas propostas. Mas, se for considerado o número total das proposições no cálculo, registra-se um percentual de apenas 11,11% de aprovação, o que não chega a representar recuperação em relação ao anterior.

Quanto ao aspecto temático, observa-se que houve nas proposições em educação deste ano seis (06) questões específicas em torno das quais giraram as iniciativas de produção legislativa. Neste conjunto, registra-se concentração de proposições em questões curriculares com três (02) propostas de legislação. As demais trataram de temas como: matrícula, vestibular, um programa estadual de incentivo à educação, eleições diretas para diretores das Unidades Regionais de Ensino e a proposição do Poder Executivo que tratou da regulamentação Sistema Estadual de Ensino.

Pelo exposto no parágrafo anterior, observa-se, que o nível de concentração de proposições em temas específicos manteve-se o mesmo dos anos anteriores, mas, diferentemente dos outros apresentou um caráter tríplice, pois um mesmo partido (PFL) apresentou mais de uma proposição em um mesmo tema (currículo). As outras proposições foram oriundas das iniciativas de parlamentares do próprio PFL - o partido com maior número de proponentes em educação neste ano (matrícula, vestibular e incentivo à educação) e do PDT (eleições diretas para as Unidades Regionais de Ensino).

Com isso, desenha-se um quadro peculiar no conjunto das proposições em educação deste ano, caracterizado por um desempenho sem precedentes de parlamentares do PFL, nesta legislatura, enquanto proponentes legislativos em educação. Nesta condição, a atuação destes parlamentares se destacou não apenas pelo número de proposições apresentadas, mas, também, pela variedade de temas tratados, porém, assim como os demais, não demonstraram habilidade para obter aprovação para as suas iniciativas, sendo a proposição do Poder Executivo a única a ser convertida em legislação.

### **3.1.2 - Proposições legislativas diretas: 14ª legislatura**

Na investigação da 14ª legislatura da ALEPA, foram encontrados registros de proposições legislativas em educação em três dos seus quatro anos legislativos, não tendo sido verificado, até este momento, atividade legislativa nesta área no último ano desta legislatura (2002). Apesar disso, as proposições encontradas nesta área referentes a 1999, 2000 e 2001, constituem um conjunto significativo de iniciativas que as tornam relevantes para a análise do desempenho da ALEPA na área educacional. Neste sentido, os dados relativos a esta produção legislativa foram apresentados a partir do Quadro X, no qual estão expostas as informações referentes ao primeiro ano legislativo (1999) deste período:

### Quadro X

#### Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentados na ALEPA em 1999

Autor/partido	Modalidade	Assunto	Situação
Claudiney Furman - PTB	PL	Inserir a disciplina “Direito do Consumidor” nas grades curriculares do ensino fundamental e médio nas Escolas Públicas do Estado do Pará e das outras providências.	Aprovado
Mário Cardoso - PT	PL	Dispõe sobre a inclusão no currículo do ensino Fundamental e Médio da disciplina o “Direito a Cidadania”, no sistema estadual de ensino.	Rejeitado
Araceli Lemos-PT	PL	Dispõe sobre a eleição direta para Diretor e Vice-Diretor de Escolas Públicas e conveniadas do Estado do Pará.	Retirado
Ivanildo Alves-PPB	PL	Dispõe sobre a promoção à prática e o uso da língua portuguesa.	Rejeitado
Luiz Cunha - PDT	PL	Institui a obrigatoriedade do ensino de computação nas Escolas da Rede Estadual de Educação.	Rejeitado
Antonio Armando - PSDB	PL	Determina a obrigatoriedade do estudo referente à dependência química em matérias constantes do currículo escolar do ensino fundamental e médio, elaborado pela secretaria estadual de educação.	Sem informação
Cipriano Sabino - PPB	PL	Institui o programa “Paz na Escola” de Ação Interdisciplinar e de Participação Comunitária para Prevenção e Controle da Violência e das Drogas nas Escolas da Rede Pública de Ensino do Estado do Pará.	Retirado

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará

PL - Projeto de Lei

O ano de 1999 foi o primeiro da décima quarta legislatura da Assembléia Legislativa do Pará, nele houve 07 proposições legislativas diretas em educação, sendo todas Projetos de Lei de origem interna, apresentadas na seguinte distribuição pelos partidos: 02 pelo PT, 02 pelo PPB, 01 pelo PDT, 01 pelo PMDB, 01 pelo PTB e, 01 pelo PSDB. Como se pode observar, deputados de cinco (05) partidos foram responsáveis pelas proposições deste ano, cerca de 38,38% dos partidos que detinham representação no Legislativo. Houve apenas uma aprovação a do proponente do PTB.

No que se refere ao aspecto temático, registra-se seis (05) questões específicas nas iniciativas de produção legislativa em educação neste ano: currículo, valorização de professores

da Rede Estadual, eleições diretas para Diretor e Vice-Diretor de Escolas; prática da língua portuguesa e reserva de vagas na UEPA para alunos de escolas públicas estaduais. Entre estes, houve uma concentração relativamente alta de proposições no tema currículo, que recebeu cinco (05) iniciativas de produção legislativa, cerca de 71,71% do total das proposições diretas em educação deste ano.

Assim, os assuntos referentes a questões de caráter curricular representaram a maior parte dos temas das iniciativas de legislação em educação, representando a quase totalidade das proposições deste ano nesta área. Contudo, não houve concentração de temas em partidos, a agregação temática de proposições que se verificou foi feita por contribuições de proponentes vinculados a diferentes siglas partidárias: PTB, PDT, PT, PSDB e PPB. Como se pode observar, são partidos situados em diferentes pontos do espectro ideológico, assim como pertencentes tanto a coalizão governamental como a da oposição.

Como não houve contração temática por partido, aqueles que tiveram mais de um proponente em educação neste ano, PT e PBB, caracterizaram-se por uma dispersão de conteúdos nas iniciativas de legislação registradas sob sua sigla. Esta característica se observa nas iniciativas dos proponentes dos demais partidos, como também, na situação em que todas elas se encontravam neste ano legislativo, excetuando-se, evidentemente, a única aprovação ocorrida neste ano, uma iniciativa de legislação sobre uma questão curricular, tema no qual houve de concentração de proposições diretas em educação no referido ano.

No ano seguinte (2000) e no posterior (2001) constata-se uma drástica redução no nível de apresentação de proposições na área educacional nesta legislatura, mas do que isso, não se registra iniciativas de legislação nesta área no último ano legislativo do referido período. Devido a isso, decidiu-se apresentar os dados referentes a 2000 e 2001 em conjunto, em um mesmo Quadro (XI) como se pode observar a seguir:



### Quadro XI

#### Proposições Legislativas Diretas em Educação apresentadas na ALEPA (2000/2001)

Ano	Autor/partido	Modalidade	Assunto	Situação
2000	Nadir Neves-PL	PL	Incentiva a Instrução e a educação escoteira nas escolas públicas estaduais, através do projeto escotismo na escola.	Rejeitado
	Doutor Soares-PL	PL	Dispõe sobre a criação de uma cartilha ética a ser adotada pelas escolas públicas.	Retirado
	Cipriano Sabino - PPB	PL	Inclui no currículo escolar do ensino médio e de educação superior a disciplina “Direitos Básicos do Cidadão”.	Retirado
	Bosco Gabriel - PTB	PL	Insero o conteúdo programático “Noções sobre os estudos do meio ambiente”, nas grades curriculares dos ensinos fundamental e médio das escolas públicas e privadas integrantes do sistema estadual de educação.	Rejeitado
2001	Celso Sarub - PSD	PL	Dispõe sobre o ensino do desenho e do significado da Bandeira Nacional, bem como do canto e da interpretação da letra do Hino Nacional em todos os estabelecimentos de ensino público ou particulares do Primeiro e Segundo Graus.	Rejeitado
	Sandra Batista - PC do B	PL	Estabelece a inclusão do ensino da disciplina literatura amazônica nos currículos do Ensino Fundamental e Médio no Estado do Pará.	Rejeitado

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará  
PL - Projeto de Lei

Nos anos de 2000 e 2001, se constatou um baixo número de proposições na área educacional relativamente ao anterior, tanto quando considerados individualmente, como em conjunto. Em ambos, foram registradas, ao todo, seis (06) iniciativas de legislação, apresentadas na modalidade de projetos de lei, tendo todas origem interna. Estas proposições foram encaminhadas por parlamentares vinculados aos seguintes partidos: PL, PPB, PTB, PSD e PC do B, isto é, apenas cinco (05) agremiações partidárias foram responsáveis pelo total das proposições em educação nos dois anos legislativos ora analisados, representado cerca de 50% do número de agremiações partidárias com cadeiras no parlamento estadual no referido período.

Estas proposições foram distribuídas nos dois anos da seguinte forma: no primeiro (2001), houve quatro (04) iniciativas de produção legislativa, sendo duas por parlamentares do PL, uma do PPB, e, outra do PTB. No segundo ano (2002), houve duas proposições, sendo seus proponentes parlamentares do PSD e o PC do B. Assim, os proponentes (deputados e partidos) em 2001 não são os mesmos em 2002, o que caracteriza uma diversificação partidária nas proposições, tanto do período como em cada ano. O PL foi o partido com maior número de proponentes em todo o período. O correlato desta alta diversificação é a destinação destas proposições: quatro (04) foram rejeitadas e duas retiradas, ou seja, nenhum apresentou situação de aprovação no referido período

Quanto ao aspecto temático, as seis proposições ora em análise voltaram-se sobre seis assuntos específicos: escotismo, ética escolar (cartilha), direitos do cidadão, meio ambiente, símbolos nacionais e literatura amazônica. Contudo, com uma observação mais atenta desses conteúdos constata-se que, apesar da variedade dos assuntos tratados, todos são tratados sob uma mesma perspectiva: a curricular. Esta constatação, portanto, permite afirmar que todas as proposições diretas em educação apresentadas neste dois anos da 14ª legislatura giraram em torno de um único tema: currículo.

Neste sentido, este é o nível mais alto de concentração temática em proposições de toda a legislatura, ainda que tenha havido apenas uma concentração temática por partido, no caso, as duas iniciativas de legislação feitas por parlamentares do PL. Destaca-se também, neste conjunto propositivo de tema único, além da variedade de assuntos, a diversidade de posicionamento no espectro ideológico em que se encontravam os partidos aos quais estavam vinculados os proponentes em educação, um dado bastante significativo para a argumentação feita neste trabalho como se verá no próximo capítulo.

### **3.1.3 - Outras Proposições Legislativas em Educação**

Na introdução desta dissertação, indicou-se que além das proposições diretas em educação, constatou-se no período estudado iniciativas de legislação nesta área, cujo assunto tratado não se referia diretamente ao processo de ensino, mas a questões a ele correlatas. Estas proposições, chamadas de “indiretas” em educação, são apresentadas separadamente neste capítulo, tendo em vista considerá-las mais adequadamente em sua especificidade no contexto da produção legislativa na referida área. Além disso, foi necessária a elaboração de novas categorias para o enquadramento dos seus conteúdos, e, desse modo, organizá-las dentro do esquema de apresentação empregado.

Neste sentido, as categorias elaboradas a partir dos conteúdos encontrados (assuntos) foram: saúde escolar (peso do material escolar, exigências de exames físicos, assistência médico-odontológica, alimentação), saneamento escolar (lixo escolar, publicidade comercial nos estabelecimentos de ensino) celebrações (dias cívicos, datas comemorativas, homenagens), declarações de utilidade pública, bibliotecas públicas, cobrança de taxas, participação em atividades desportivas e culturais, manutenção escolar (estrutura e infra-estrutura, atividades extracurriculares e funcionamento de escolas) composição executiva da SEDUC.

#### **3.1.3.1 - Proposições Indiretas na 13ª legislatura**

No levantamento das proposições legislativas indiretas em educação na décima terceira legislatura, foi encontrado um maior número de iniciativas de legislação no primeiro e no último ano desta legislatura. Devido a isso, decidiu-se dividir a exposição desses dados em dois quadros, tanto por economia de espaço como para facilitar a sua apresentação. Assim, pode-se observar no Quadro XII, a seguir, as proposições indiretas em educação apresentadas em 1995 e 1996:

**Quadro XII**  
**Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA (1995/1996)**

Ano	Autor/partido	Modalidade	Assunto	Situação
1995	Zenaldo Coutinho PSDB	PL*	Declara de utilidade pública para o Estado do Pará, o Instituto Adventista de Educação e Assistência Social Norte Brasileiro.	Aprovado
	Sebastião Oliveira - PL	PL	Autoriza o Poder Executivo a implantar Campus avançado da Universidade do Estado do Pará no Município de Igarapé-Açu.	Rejeitado
	José Neto -PTB	PL	Autoriza o Poder Executivo a implantar o “Campus Avançado” da Universidade do Estado do Pará – UEPA, no Município de Capanema.	Rejeitado
	Noé Palheta PTB	PL	Torna obrigatório à contratação, como bolsista, pelo governo do estado, através da SEDUC, os alunos do último ano do curso de Licenciatura Plena nas áreas de Ciências Humanas, Ciências Biológicas e Ciências Exatas, para ministrarem aulas nas escolas estaduais de 1º e 2º graus.	Rejeitado
	Lira Maia PFL	PL	Autoriza o Poder Executivo Estadual a implantar programa de bolsas de estudos para os servidores públicos estaduais em entidades de ensino público ou privado, mesmo em outras unidades federativas.	Rejeitado
1996	Mário Moreira PDT	PL	Obriga a apresentação da tipagem sangüínea por ocasião da matrícula dos alunos da rede de ensino público e privado em todos os níveis.	Rejeitado
	Duciomar Costa PSD	PL	Dispõe sobre a distribuição da merenda escolar aos menores que tenham irmãos matriculados em escolas de 1º e 2º graus da rede estadual.	Rejeitado
	Jose Nassar PSDB	PL	Autoriza o Poder Executivo a implantar campus avançado da UEPA no distrito de Icoaracy.	Rejeitado

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará

\* Projeto de Lei

Como pode ser observado no Quadro XII, entre 1995 e 1997 foram feitas oito (08) proposições legislativas indiretas em educação na ALEPA, sendo todas de origem interna. Estas proposições foram apresentadas na modalidade projeto de lei, distribuídas na seguinte proporção anual: cinco (05) no primeiro ano (1995), apresentadas por parlamentares vinculados aos partidos: PSDB, PL, PTB e PFL, e três no segundo ano (1997) da iniciativa de deputados do

PDT, PSD e PSDB. Entre estes partidos, o PTB e o PSDB tiveram dois (02) proponentes respectivamente.

Constata-se assim, que sete (07) agremiações partidárias registraram sob sua sigla as iniciativas de proposições indiretas em educação nos dois primeiros anos da 13ª legislatura, distribuídas na proporção de três para cada ano. Nesta distribuição, os proponentes em 1995 não são os mesmos em 1997, e, somente um partido, o PSDB, apresentou atuação parlamentar nos anos. Além desse partido, somente o PTB teve dois proponentes, porém, ambos com atuação no mesmo ano legislativo (o primeiro). Quanto à situação dessas proposições, apenas uma, apresentada pelo proponente do PSDB, obteve aprovação no ano em que teve entrada na legislatura, todas as outras foram rejeitadas.

No aspecto temático, as proposições indiretas em educação destes dois anos trataram dos seguintes assuntos: duas pela implantação de campus da Universidade do Estado do Pará – UEPA e duas por concessão de bolsas de estudo (estudantes universitários e servidores públicos). As demais: merenda escolar, declaração de utilidade pública e matrículas, receberam uma iniciativa respectivamente. As três proposições que autorizam a implantação de campus da UEPA foram feitas por parlamentares do PL, PTB e PSDB, e, as que tratam de concessão de bolsas de estudo tiveram na sua apresentação a atuação de proponentes do PT e do PFL.

Nestas iniciativas de legislação, observa-se que, apesar de estarem seus autores vinculados a partidos situados majoritariamente na posição centro-direita do espectro ideológico, assim como distribuídos na mesma proporção entre a coalizão de apoio governamental e aqueles situados à oposição, porém, nenhum conseguiu obter aprovação para as iniciativas de legislação de seus proponentes. Esta distribuição no espectro ideológico será a mesma no ano seguinte como se pode ser no Quadro XIII:

### Quadro XIII

#### Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA (1997/1998)

Ano	Autor/partido	Modalidade	Assunto	Situação
1997	Elza Miranda PSDB	PDL**	Reconhece como de utilidade pública para o Estado do Pará a Associação dos Docentes da Escola Superior de Educação Física do Pará - ADESEF-P <sup>a</sup> .	Aprovado
	Clécio Witeck PDT	PL	Autoriza o Poder Executivo a implantar o campus avançado da UEPA, no Município de Xingurara.	Rejeitado
1998	Nadir Neves PL	PL	Institui dia da poesia.	Aprovado
	André Dias PFL	PL	Dispõe sobre o programa de alimentação escolar no período de férias na rede pública estadual em convênio com as prefeituras municipais.	Retirado
	Martinho Carmona PSDB	PL	Isenta da taxa de inscrição no vestibular da Universidade do Estado do Pará – UEPA os alunos egressos de escolas públicas.	Aprovado
	André Dias PFL	PL	Dispõe sobre a instalação de lixeiras seletivas nas escolas públicas estaduais.	Retirado
	André Dias PFL	PL	Dispõe sobre a exploração de propaganda comercial pelos estabelecimentos estaduais de ensino.	Desarquivado
	Adenauer Góes PSDB	PL	Determina o peso máximo do material escolar a ser transportado por alunos do ensino infantil e do fundamental no estado do Pará.	Arquivado
	Isane Monteiro PMDB	PL	Autoriza o poder executivo a implantar o “Campus Avançado” da UEPA no Município de Moju.	Rejeitado
	Nivaldo Pereira PFL	PL	Autoriza o poder executivo estadual a implantar o campus avançado da UEPA no Município de Santarém.	Arquivado
TETE PSDB	PL	Autoriza o poder executivo a implantar campus avançado da UEPA no Município de Parauapebas.	Arquivado	

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará

\* Projeto de Lei

\*\* Projeto de Decreto Legislativo

Assim, conforme se pode constatar no Quadro XIII, no período compreendido entre os dois últimos anos da 13<sup>a</sup> legislatura foram registradas onze (11) proposições legislativas indiretas em educação, todas de origem interna. Estas iniciativas de legislação foram feitas em sua maioria na modalidade projeto de lei, tendo havido apenas uma delas apresentada sob a modalidade de

projeto de decreto legislativo, sendo distribuídas nestes dois anos, conforme a vinculação partidária de seus autores, da seguinte maneira: duas em 1997 por proponentes do PSDB e do PDT e nove em 1998, uma por proponente do PL, quatro por parlamentares vinculados ao PFL, três do PSDB e uma pelo do PMDB.

Quanto aos temas tratados houve quatro (04) iniciativas propondo a implantação de campus da UEPA, duas (02) em saúde escolar, duas em (02) saneamento escolar, cobrança de taxas, celebrações e declaração de utilidade pública. Como se pode observar, os três primeiros itens tem destaque nas ações dos parlamentares, particularmente o referente à instalação de campus do UEPA com contribuições de parlamentares do PDT, PSDB, PFL e PMDB. Os dois outros casos de concentração de proposições foram: saneamento escolar com duas proposições de proponentes do PFL, e, saúde escolar, para o qual contribuíram proponente do PFL e do PSDB.

No conjunto da produção legislativa destes dois anos, constata-se um aumento no número de proposições com situação de aprovação relativamente aos dois anteriores com três aprovações contra três rejeições. As outras se apresentavam nas seguintes situações duas retiradas, duas arquivadas e uma desarquivada.

### **3.1.3.2 - Proposições indiretas na 14ª legislatura**

Na décima quarta legislatura registrou-se no âmbito das proposições legislativas indiretas em educação, uma menos que na anterior, além disso, estas iniciativas ocorreram até o terceiro ano da legislatura em questão, nada tendo sido constatado neste sentido no seu último ano. Devido a isso, optou-se por apresentar estes dados da mesma forma que se fez para o caso das proposições diretas em educação, isto é dividindo a exposição em dois quadros demonstrativos: um para os dados referentes ao ano de 1999 e o outro para os seguintes, como se pode acompanhar a seguir no Quadro (XIV):

### Quadro XIV

#### Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA - 1999

Origem	Modalidade	Assunto	Situação
Mário Couto PSDB	PL*	Altera a redação do art. 2º da Lei nº 5.746 de 28 de abril de 1993, que assegura aos estudantes do Pará 50% de abatimento em todos os estabelecimentos exibidores cinematográficos, teatros, espetáculos musicais, circenses e competições desportivas.	Aprovado
Martinho Carmona-PSDB	PL	Institui a “semana de conservação escolar”, no âmbito das escolas.	Aprovado
Nadir Neves - PTB	PL	Cria no âmbito do Estado do Pará o programa adote uma escola pública.	Aprovado
Cipriano Sabino – PPB	PL	Propõe atendimento médico-clínico, oftalmológico e odontológico em geral aos estudantes da Rede de Ensino Público do Estado do Pará em caráter obrigatório, individualizado, periódico e preventivo.	Sem informação
Martinho Carmona – PSDB	PR***	Dispõe sobre a criação do “Projeto Escola” que visa à realização de eventos cívicos promovidos pela ALEPA em estabelecimento de ensino público ou privado.	Aprovado
Celso Sarub-PSD	PL	Inserir no calendário da rede pública estadual de ensino o dia do patriarca da independência (06 de setembro).	Aprovado
Maria do Carmo PT	PL	Dispõe sobre a utilização das quadras de esporte das escolas públicas estaduais pela comunidade.	Vetado
Luiz Cunha PDT	PL	Dispõe sobre a implantação do programa permanente de saúde escolar nas escolas da rede estadual de ensino.	Sem informação
Antenor Bararu PPB	PR	Institui o programa escola no parlamento.	Sem informação
Cristina Mutram PMDB	PL	Trata da valorização profissional e funcional dos professores da Rede Estadual de Ensino, possuidores de diploma de curso superior nas áreas de educação e afins.	Rejeitado
Maria do Carmo PT	PL	Disponibiliza 40% das vagas da Universidade Estadual para alunos que cursaram da primeira série do Ensino Fundamental até a terceira série do Ensino Médio ou Profissional equivalente em Escola Pública.	Rejeitado

Fonte: Assembléia Legislativa do Pará

\* Projeto de Lei

\*\*\* Projeto de Resolução

Como se pode ver no Quadro XIII, no primeiro ano da décima quarta legislatura (1999) foram apresentadas 11 proposições legislativas indiretas em educação, todas de origem interna, para as quais foram empregadas as modalidades normativas: projeto de lei e projeto de resolução, sendo nove (09) iniciativas na primeira e duas na segunda. Estas proposições foram feitas por



deputados vinculados ao PSDB, PTB, PSD, PT, PDT e PPB, totalizando sete partidos com proponentes, cerca de 54,55% daqueles que tinham representação no legislativo estadual paraense neste ano.

Neste grupo, o maior número de iniciativas coube a proponentes do PSDB com três (27,27%), seguido pelos do PPB com duas (18,18%), sendo as demais oriundas de uma única contribuição de proponentes vinculados a outros partidos. Neste conjunto propositivo registra-se um alto índice de aprovações, totalizando cinco (05) proposições nesta situação contra duas rejeições, uma vetada e três sem informação. Se considerarmos que as três proposições que estão sem informação tenham sido rejeitadas, a situação seria de empate, mas restaria ainda a proposição vetada, isto é, que foi aprovada no parlamento, mas não sancionada pelo governador.

Quanto aos assuntos tratados neste ano, encontram-se 05 temas: participação em atividades desportivas e culturais, saneamento escolar, saúde escolar, celebrações e manutenção escolar. Entre estes temas, houve concentração de proposições nos seguintes: celebração, com 03 proposições oriundas de proponentes de 03 partidos: PPB, PSD, PSDB; participação em atividades desportivas e culturais com 02 proposições por parlamentares do PSDB e do PT e, saúde escolar com uma proposição de um parlamentar do PBB e outra de um do PDT. Os temas saneamento escolar e manutenção escolar foram objeto de iniciativa de um proponente do PSDB e o outro do PTB.

Desse modo, considerando o montante das proposições deste ano e o número relativamente alto de partidos com proponentes, pode-se dizer que houve poucas iniciativas de ação legislativa por proponente em educação. Por outro lado, observa-se, também, nelas uma total dispersão de temas, na proporção de 01 para 01, revelando pouca atenção em questões específicas, ainda que diferentes proponentes tenham atuado em um mesmo tema. Na continuidade desta legislatura, registrou-se proposições em educação (diretas e indiretas) apenas

nos dois anos seguintes, 2001 e 2002, cujos dados optou-se por apresentá-los em conjunto devido ao seu reduzido número em relação aos do primeiro ano.

### Quadro XV

#### Proposições Legislativas Indiretas em Educação apresentadas na ALEPA (2000/2001)

Ano	Origem	Modalidade	Assunto	Situação
2000	Martinho Carmona PSDB	PL*	Cria postos de troca de livros nas escolas públicas do Estado do Pará.	Aprovado
	Nadir Neves PL	PL	Institui nas escolas públicas estaduais a atividade extracurricular de leitura de jornais e revistas em sala de aula e dá outras providências.	Aprovado
2001	Francisco Victer-PTB	PL	Disciplina o controle da frequência escolar de alunos menores de quatorze anos matriculados na rede pública de ensino e dá outras providências.	Aprovado
	Mário Cardoso-PT	PL	Estabelece o funcionamento de bibliotecas públicas do Estado, aos sábados e domingos.	Aprovado
	Pio X - PTB	PL	Determina a inclusão no novo acervo das bibliotecas públicas do Estado do Pará de um exemplar da bíblia sagrada em linguagem braile.	Vetado
	Araceli Lemos - PT	PL	Declara como de utilidade pública para o Estado do Pará o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP.	Aprovado
	PE**	PL	Dispõe sobre a criação de cargos no quadro da Secretaria Executiva de Estado de Educação.	Aprovado

Fonte: Assembléia Legislativa do Estado

\* Projeto de Lei

\*\* Poder Executivo

Assim, nos dois últimos anos referentes à décima quarta legislatura houve sete proposições legislativas indiretas em educação, sendo duas em 2000 e, cinco em 2001, todas apresentadas em Projetos de Lei, sendo um (01) de origem externa (Poder Executivo) e os demais do próprio Legislativo, por encaminhamento de cinco (05) partidos, cerca de 50% dos que tinham representação no Legislativo. Os proponentes deste período foram parlamentares do: PSDB, PL, PTB e PT, tendo aqueles vinculados os dois últimos desta lista, atuação apenas em 2001, ano no

qual também foram os únicos a fazê-lo, concentrando nele a totalidade das iniciativas de legislação, cerca de 66,67% do período.

Nestas proposições foram tratados quatro (04) temas: bibliotecas públicas; manutenção escolar; declaração de utilidade pública e estrutura executiva da SEDUC, tendo havido concentração no primeiro: um grupo de 03 proposições formado por contribuições de proponentes do PSDB, PT e PTB e, no segundo, com duas proposições apresentadas por parlamentares membros do PTB e do PL. a declaração de utilidade pública foi tema de uma proposição de um deputado do PT e, estrutura executiva da SEDUC foi objeto da iniciativa de legislação do Poder Executivo Estadual.

Com isso, a distribuição temática deste período caracterizou-se pela ausência de concentração nos partidos, porém com um expressivo resultado quanto à aprovação, pois não se registrou rejeição entre elas apenas um veto, isto é, uma proposição aprovada no legislativo, mas não sancionada pelo executivo.

### **3.2 - Balanço das legislaturas: comparando os resultados**

#### **3.2.1 - Resultado da 13ª legislatura**

Neste sub-item, e no seguinte, fez a agregação por legislatura dos dados apresentados anteriormente por ano legislativo, considerando-os em ordem cronológica e pela divisão entre diretas em indiretas. Neste sentido, na 13ª legislatura foram apresentadas 29 proposições legislativas diretas em educação, sendo 27 de origem interna e 02 de origem externa (Poder Executivo). As modalidades normativas empregadas foram: o projeto de lei em 25 iniciativas de legislação e o projeto de emenda constitucional, em 04 proposições.

Quanto à situação destas proposições no período analisado constatou-se que, nove (09) foram aprovadas, cerca de 31,03% do total, e, 12 rejeitadas 42,38% do total. As outras situações

apresentadas pelas restantes (06) representam cerca de 20,69% do total. Todas as proposições aprovadas foram encaminhadas em projetos de lei.

Nesta legislatura nove (09) partidos apresentaram proponentes em educação: o PT, o PDT, o PFL, o PSD, o PL, o PTB, o PSDB, o PPB e o PMDB, nos quais se observam os seguintes extremos: a) o PT com proponentes em todos os anos legislativos e o PBB em apenas um (1997); b) o PFL como o partido mais produtivo tendo registrado 08 iniciativas sob sua sigla (25,26 % do total) e o PSD o menos produtivo com apenas um proponente. Os demais tiveram o seguinte desempenho: o PT com seis (06) iniciativas de seus parlamentares, o PL, o PDT, e o PMDB, os três com quatro (04); o PPB e o PTB ambos com três.

Entre estes partidos o PPB e o PMDB foram os que tiveram melhor desempenho quando a situação dessas iniciativas de legislação, conseguindo obter aprovação para duas (02) proposições respectivamente, o outro foi um proponente externo, o Poder Executivo estadual, que, também, obteve aprovação de duas (02) proposições. Além desses, o PT o PL e o PFL conseguiram aprovar uma (01) proposição cada um. Assim, mais da metade dos proponentes conseguiu obter aprovação em iniciativa de legislação, contudo, considerando o montante da atividade legislativa nesta área, constata-se um baixíssimo índice de aprovação de proposições legislativa diretas em educação na 13ª legislatura.

Deve-se notar, ainda neste aspecto, que os partidos que conseguiram obter aprovação para as suas proposições não foram os que mais apresentaram iniciativas de legislação, isto é, o baixo índice de aprovação de matérias em educação que caracterizou esta legislatura é favorecido pela incapacidade dos maiores proponentes em converter suas proposições em legislação. Observa-se, também, que nos dois aspectos (apresentação e aprovação) não se verifica a influencia da posição dos partidos no espectro ideológico no seu desempenho, ou seja, partidos de direita, centro e esquerda apresentaram semelhanças nos resultados das ações de seus proponentes nesta área.

Quanto aos temas tratados nas proposições constatou-se que somam ao todo dezessete (07) questões específicas, nas quais as preferências dos proponentes ficaram assim distribuídas: os assuntos referentes a currículo receberam dez (10) proposições se constituindo assim como a questão de maior interesse dos parlamentares nas proposições diretas em educação nesta legislatura. Em seguida está o tema matrícula com três (03) proposições vindo logo depois as questões referentes à merenda escolar, alfabetização, bolsas de estudo, eleição de diretores (gestão escolar), creches e pré-escola, os quais, em geral, receberam uma proposição nas iniciativas de legislação dos parlamentares.

Quanto à concentração nos partidos, observa-se que o PFL foi responsável por três (03) proposições no tema currículo, o PDT por duas (02) iniciativas sobre eleição de diretores e, o PMDB por duas (02) no tema alfabetização. Este quadro da distribuição de temática pelos partidos revela dispersão e fragmentação de conteúdos nas iniciativas de legislação na área da educação, o mesmo que se verifica na situação em que se encontravam no período analisado, no qual se constata três (03) aprovações em currículo e duas (02) em alfabetização. Merenda escolar, creches e pré-escolas, matrícula e tiveram uma proposição aprovada respectivamente.

Nas proposições indiretas em educação, registrou-se nove (19) iniciativas de legislação (origem interna), sendo dezoito (18) projetos de lei e um projeto de decreto legislativo, apresentados por quatro partidos: PFL, PSDB, PL, PTB, PDT, PSD e PMDB. O primeiro foi o maior proponente (05 proposições), vindo logo depois o PSDB com quatro (04), seguidos pelo PDT, PL e PTB com três respectivamente. A situação em que se encontravam estas proposições eram as seguintes: quatro (04) aprovados e nove (09) rejeitadas

Os temas tratados foram: declaração de utilidade pública, saúde escolar, saneamento escolar, celebração e cobrança de taxas, somando ao todo cinco (05) temas diversos. Houve concentração de proposições pela implantação de campus da UEPA com seis (06) iniciativas; em

saúde escolar (03) proposições; saneamento escolar duas (02) e, declaração de utilidade pública (02). Pelos partidos houve duas (02) declarações de utilidade pública (PSDB) e duas proposições de saneamento escolar (PFL). Ainda considerando o aspecto temático, observa-se que somente as iniciativas que proporam declaração de utilidade pública obtiveram aprovação.

### 3.2.2 - Resultado da 14ª legislatura

Ao todo, foram apresentadas, na décima quarta legislatura da ALEPA, na área educacional, 13 proposições legislativas diretas em educação, todas formuladas em projetos lei emitidos por proponentes de origem interna, entre os quais houve apenas uma aprovação. Estes proponentes estavam vinculados aos seguintes partidos: 03 do PPB, 02 do PTB, 02 do PT e 02 do PL, os demais pertenciam ao PDT, PSDB, PSD e PC do B respectivamente, somando ao todo oito (08) partidos cujos membros apresentaram proposições em educação nesta legislatura.

Neste conjunto, o único proponente que teve êxito em obter aprovação foi o do PTB, o que gerou um quadro semelhante ao verificado na legislatura anterior onde os maiores proponentes não tiveram êxito em aprovar suas propostas. Esta semelhança aponta para a permanência de uma situação de pouca capacidade de conversão de proposições em legislação que tem caracterizando estas duas legislaturas. Assim, tendo em vista o considerável número de proponentes, verifica-se um baixo rendimento no trabalho legislativo em educação na ALEPA nas referidas legislaturas.

No que refere ao aspecto temático, pode-se observar que um único tema esteve presente nas proposições diretas em educação dos parlamentares nesta legislatura: currículo. Este tema foi estabelecido em iniciativas de legislação que propunham a inserção de conteúdos tratando de diversos assuntos, tendo havido concentração de proposições em assuntos relativos aos direitos sociais. Devido à existência de um único tema, a concentração temática por partidos corresponde à concentração de proposições neles, entre os quais se destaca o PPB com três proponentes.

No outro conjunto de proposições desta legislatura, as indiretas em educação, houve 18 iniciativas de legislação, sendo uma de origem externa (poder executivo) e as demais pelos partidos da ALEPA. As modalidades normativas foram as seguintes: 16 propostas de projetos de lei e duas (02) propostas de Projeto de Resolução.

Estas proposições foram feitas pelos proponentes dos seguintes partidos conforme a ordem de proporção que segue: 04 pelo PSDB, 04 pelo PT, 03 pelo PTB, e 02 pelo PPB, os demais partidos: PSD, PDT, PMDB e PL apresentaram respectivamente uma proposição, totalizando oitos (08) partidos com proponentes aos quais somou-se a iniciativa de legislação do Poder Executivo. Assim, os três maiores proponentes foram responsáveis por mais da metade das iniciativas de legislação em educação desta legislatura com alto índice de aprovação, o que se verificou, também, nas iniciativas dos outros partidos.

Assim, o PSDB conseguiu aprovar todas as três proposições que apresentou, tendo, com isso, cem por cento de êxito, tal como os outros maiores proponentes, o PT e o PTB, que alcançaram o mesmo nível de aprovação no legislativo, embora cada um tenha tido veto (pelo executivo) em uma de suas iniciativas de legislação. Os proponentes com menor número de iniciativas não obtiveram o mesmo sucesso: o PPB, e o PDT não conseguiram aprovação para as proposições indiretas em educação que apresentaram nesta legislatura, repetindo o que ocorrera com as proposições diretas.

Nos assuntos tratados pelas proposições deste ano foram encontrados 08 temas: participação em atividades desportivas e culturais, saneamento escolar, saúde escolar, celebrações, manutenção escolar; bibliotecas públicas; declaração de utilidade pública e estrutura executiva da SEDUC. Entre estes temas as maiores concentrações foram: celebrações, com 03 proposições apresentadas por deputados de 03 partidos: PPB, PSD, PSDB; bibliotecas públicas

com duas (02) proposições: uma por um proponente do PT e um vinculado ao PTB, e, saúde escolar com uma proposição de um parlamentar do PTB e outra por um membro do PL.

Por outro lado, as menores concentrações estiveram em: participação em atividades desportivas e culturais com duas (02) proposições pelo PSDB e PT respectivamente; declaração de utilidade pública com uma proposição do PT e, manutenção escolar com contribuições do PTB e do PL. Os temas saneamento escolar e estrutura executiva da SEDUC foram objeto de proposições pelo PSDB e pelo o Poder Executivo estadual. Assim, não houve concentração temática nos partidos no âmbito das proposições indiretas em educação nesta legislatura, indicando nestas iniciativas de legislação, também, dispersão e fragmentação de conteúdos.

### **3.3 - Escopo e Forma: identificando os benefícios das proposições em educação**

Neste item, apresenta-se a identificação dos benefícios das proposições legislativas especificadas antes. Para isso, importou-se uma parte das informações contidas nos quadros anteriores, excetuando as referentes aos tipos de proposição, substituídas pela aplicação de tipos analíticos para a identificação dos seus conteúdos. A retomada destas informações deveu-se à necessidade de considerá-las sob novo aspecto em vista dos objetivos de análise deste trabalho. Os tipos analíticos empregados resultam de um modelo de análise apresentado no primeiro capítulo, que, também é retomado, em parte, para operacionalizá-la.

Para aplicação do modelo de identificação dos benefícios propostas em educação, os dados das duas legislaturas foram desagregados até sua origem e ano legislativo de forma a permitir que os conteúdos das proposições fossem confrontados com os tipos analíticos especificados e assim obter uma identificação conceitual que permitisse estabelecer uma tipologia dos benefícios propostos. Assim, uma vez processada esta parte, o resultado foi recontextualizado tendo em vista de obter-se um quadro geral das legislaturas em questão.



Os tipos analíticos do modelo empregado, como visto antes, são: a) o de transferência de recursos, que define a situação onde recursos do setor público podem ser deslocados para indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades (transferência concentrada - TCR) ou, para a proteção e segurança da população em geral (transferência difusa - TDR); b) o tipo regulatório, que caracteriza o estabelecimento de regras pelo setor público, que podem ser destinadas tanto à regulação das ações de indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades (regulação concentrada - RC) como a regulação do conflito distributivo, a competição e participação política, estabelecendo regras gerais (regulação difusa - RD).

Na aplicação destes tipos analíticos às proposições legislativas em educação, considerou-se, quando as dimensões difusa e concentrada dos benefícios concedidos, o alcance pretendido para os seus efeitos em termos dos seus possíveis impactos sobre o Sistema de Ensino do Estado. No primeiro caso, foram enquadradas as proposições que pretenderam atingir o funcionamento desse sistema como um todo e, no segundo, aquelas que se voltaram apenas para partes dele, seja qual for o formato estabelecido para os benefícios que se proporam conceder, isto é, tenham eles a forma de regulação ou de transferência de recursos.

### **3.3.1 - O conteúdo das proposições diretas**

#### **3.3.1.1 - A décima terceira legislatura**

Assim, conforme o estabelecido anteriormente, retomamos, neste item, a apresentação das proposições legislativas em educação da décima terceira legislatura, porém, diferente da apresentação anterior, fez-se a aplicação dos tipos classificatórios especificados no modelo de análise. Esta identificação considerou a divisão das proposições entre diretas e indiretas, tratando-as quanto à origem (proponentes e partidos) e a situação em que se encontravam, ano a ano na legislatura em questão. Esta apresentação é feita a seguir, para o ano de 1995, no Quadro XVI:

### Quadro XVI

#### Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação - ALEPA (1995)

Origem	Assunto	Benefício	Situação
Zé Carlos PT	Institui a semana dos Direitos Humanos na Rede Pública Estadual de Ensino.	RD	Aprovado
Mário Moreira PDT	Dispõe sobre a obrigatoriedade do culto aos símbolos da República e do Estado nas escolas estaduais de 1º e 2º graus.	RD	Rejeitado
Afonso Sefer – PL	Institui o Programa Integrado de Educação em Alcoolismo no âmbito do Estado do Pará.	RD	Aprovado
Lira Maia PFL	Institui a disciplina de Direitos Humanos em nível de 1º, 2º e 3º graus nos cursos regulares.	RD	Aprovado
Duciomar Costa-PSD	Insera a obrigatoriedade do ensino de noções básicas de consciência tributária no currículo escolar.	RD	Rejeitado

Fonte: ALEPA

No Quadro XV verificam-se proposições que inserem conteúdos na atividade educacional como: “Semana dos Direitos Humanos”; a que obriga o culto aos símbolos da República e do Estado, a que propõe a implantação de um Programa Integrado de Educação em Alcoolismo e, aquelas que estabelecem a disciplina de Direitos Humanos e o ensino de noções básicas de consciência tributária. Estas proposições concedem benefícios na forma de regulação (R) das atividades educacionais (conteúdos) com alcance difuso (D) isto é, que atingem todo o estado sem identificação de beneficiários.

Assim, no primeiro ano da décima terceira legislatura verificou-se que os benefícios que se pretendeu conceder por meio de proposições diretas em educação apresentaram, em sua totalidade, a forma de regulação e apenas uma dimensão quanto ao escopo, isto é, pretendeu-se, no referido ano, um alcance difuso quanto à extensão dos efeitos que se esperava gerar. Quanto à situação em que se encontravam, constata-se três aprovações contra duas rejeições, um resultado, portanto, favorável para o tipo de benefício proposto, cenário que, no entanto, será alterado no segundo ano desta legislatura como se pode ver abaixo no Quadro XVII:

### Quadro XVII

#### Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação - ALEPA (1996)

Origem	Ementa	Benefício	Situação
Babá PT	Dá nova redação ao Artigo 248 Capítulo II, Da Educação e do Desporto Seção I, Da Educação. (PEC)	RD	Rejeitado
Luiz Araújo PT	Dispõe sobre a regulamentação do Artigo 278, inciso I, alíneas A, B, C, D, E da Constituição do Estado do Pará, o qual estabelece nova estrutura ao Conselho Estadual de Educação.	RD	Rejeitado
Noé Palheta PTB	Torna obrigatório às Escolas Estaduais de Primeiro e Segundo Graus a prestarem contas junto às Câmaras Municipais dos respectivos municípios dos recursos recebidos do FNDE.	RD	Rejeitado

Fonte: ALEPA

O ano de 1996, como visto antes, foi o menos produtivo desta legislatura, tanto no que se refere ao número de proposições legislativas apresentadas na área educacional como em relação à situação em que nele se encontravam. No aspecto do conteúdo, como se pode observar no Quadro XVI, houve a apresentação de um Projeto de Emenda Constitucional, que se enquadra na categoria de política constitucional, como visto no modelo analítico. Além disso, houve uma proposição regulamentando o artigo da Constituição do Estado que trata do Conselho Estadual de Educação e outra sobre a prestação de contas das escolas estaduais.

Ainda que questões constitucionais tenham uma categoria própria de enquadramento, a constituição é um bem público, portanto, assimilável as modalidades de concessão de benefícios empregadas neste trabalho. Neste caso, são proposições que tratam de aspectos gerais do funcionamento do Sistema Estadual de Educação, portanto, apresentam, nos benefícios que concedem, a forma de regulação (R) e dimensão difusa (D) quanto ao seu alcance. No total, foram apresentadas três (03) proposições tal como no ano anterior, todas de origem interna, sendo duas por proponentes do PT e uma por proponente do PTB, todas foram rejeitadas.

Este padrão verificado nas características das proposições legislativas registradas nos dois primeiros anos da 13ª legislatura, não se repetirá no ano seguinte (1997), no qual foi registrada

uma maior diversidade quanto aos aspectos do formato e do alcance dos benefícios propostos nas iniciativas de legislação na área educacional. Esta diferença faz torna ano legislativo atípico no conjunto da referida legislatura o que se pode observar a seguir no Quadro XVIII:

### Quadro XVIII

#### Benefícios em Proposições Legislativas diretas em Educação - ALEPA (1997)

Origem	Ementa	Benefício	Situação
José Américo PMDB	Dispõe sobre a inclusão na grade curricular do Ensino Público do Primeiro e Segundo Graus da disciplina “Educação Ambiental”.	RD	Rejeitado
Babá – PT	Da nova redação ao Artigo 248, Capítulo III, da Educação e do Desporto, Seção I da Educação.	RD	Prejudicado
Zequinha Barbosa PDT	Modifica a alínea “B”, inciso III, § 3º do Artigo 278 da Constituição Estadual, propondo a extinção da lista tríplice para a escolha de diretor da Escola Estadual.	RD	Rejeitado
Miriquinho Batista-PT	Cria a pré-matrícula nas Escolas Estaduais e Municipais do Estado do Pará.	RD	Rejeitado
Bira Barbosa PMDB	Torna obrigatório em todo Estado do Pará, nas Instituições de Ensino do 1º, 2º e 3º Graus, privadas, beneficiadas com projetos aprovados por esta Assembléia Legislativa de declaração de entidade sem fins lucrativos, o funcionamento regular, gratuito, de turmas de alfabetização de adultos.	RC	Aprovado
PE*	Institui o Conselho Estadual de Alimentação Escolar do Pará.	RD	Aprovado
André Dias PFL	Altera o programa de readaptação funcional para professores da Rede Pública de Ensino do Estado, afastados do efetivo exercício do magistério por motivo de disфонia.	RC	Rejeitado
Bira Barbosa PMDB	Torna obrigatório no Pará a oferta regular de turmas de alfabetização de adultos em Escolas Públicas de 1º e 2º graus.	RD	Aprovado
Haroldo Tavares-PPB	Assegura matrícula aos portadores de deficiência locomotora na Escola Pública mais próxima de sua residência.	RD	Aprovado
Haroldo Tavares-PPB	Estabelece normas para a concessão de bolsas a estudantes da UEPA.	RC	Rejeitado
Adenauer Góes-PSDB	Institui estágio educativo para estudantes do 1º grau do Ensino Regular ou Supletivo no Estado do Pará.	RD	Rejeitado

Fonte: ALEPA

\* Poder Executivo

Assim, no ano em análise, constata-se em primeiro lugar duas proposições de emenda a Constituição, cuja classificação já foi estabelecida, sendo uma delas a reapresentação da que fora

rejeitada no ano anterior. Estas, obviamente, apresentam, nos benefícios que concedem, um caráter de regulação com alcance difuso (RD) as quais juntam-se outras cinco (05) proposições que procuraram regular questões das seguintes ordens: curricular, matrícula, merenda escolar, alfabetização e estágio cujos efeitos pretendidos são genéricos em sua difusão, qualificando-se, portanto, para a categoria regulação difusa como as anteriores.

Além do tipo de proposição acima constatado, aparecem, neste ano, iniciativas de legislação que procuram regular componentes do Sistema de Ensino do Estado, tal como a que estabelece regras sobre instituições privadas de ensino, de todos os níveis, que tenham obtido, da ALEPA, a declaração de entidade sem fins lucrativos, outra sobre a readaptação funcional de professores da Rede Pública de Ensino do Estado e, por último, uma proposição definindo normas para a concessão de bolsas a estudantes da UEPA. Estas proposições têm formato regulatório, porém, de alcance limitado dentro do sistema educacional, o que as coloca entre àquelas do tipo regulação concentrada (RC).

Assim, conta-se neste ano legislativo oito (08) proposições do tipo regulatória, das quais cinco (05) em modalidade difusa (D) e três (03) em modalidade concentrada (C) quanto aos seus efeitos. Este conjunto ficou distribuído pelos partidos da seguinte maneira: o PMDB teve dois proponentes de regulação em modalidade difusa (RD) e um de regulação em modalidade concentrada (RC), o PT, o PDT, o PPB e o PSDB tiveram, um proponente neste mesmo formato, todos em modalidade difusa. Proponentes do PFL e do PPB também decidiram apresentar, cada um, proposições em regulação, preferindo, porém, a modalidade concentrada (RC).

Neste ano alguns partidos conseguiram obter aprovação para as suas proposições quatro (04) na forma de regulação, onde três se propunham difusas (RD), apresentadas por proponentes do PMDB, PPB, PPB e pelo Poder Executivo e, uma concentrada (RC) por proponente do

PMDB. No ano seguinte, o último desta legislatura, repetir-se-á o perfil, dos benefícios concedidos na legislatura como se pode observar no Quadro XIX:

**Quadro XIX**  
**Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação - ALEPA (1998)**

Origem	Ementa	Benefício	Situação
Baba PT	Da nova redação ao artigo 248, capítulo III, da educação e do desporto, seção 1, da educação.	RD	Arquivado
Zequinha Marinho-PDT	Estabelece a eleição direta para os cargos de diretores das Unidades Regionais de Ensino.	RD	Rejeitado
PE*	Regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará	RD	Aprovado
André Dias PFL	Institui o Programa Estadual de Incentivo a Educação.	RD	Retirado
André Dias-PFL	Dispõe sobre a autorização ao poder público para a implantação do sistema “braille” nos estabelecimentos de ensino e especifica a celebração de convênios com as prefeituras municipais objetivando esta finalidade	RD	Desarquivado
André Dias-PFL	Insera a obrigatoriedade do ensino de noções básicas de direito civil, comercial constitucional e da lei das contravenções penais no currículo escolar no âmbito do Estado, abrangendo as Escolas Públicas e Particulares.	RD	Desarquivado
André Dias-PFL	Institui o Programa de Limpeza e Educação Ambiental “Escola Limpa”, na rede estadual de educação.	RD	Rejeitado
André Dias-PFL	Dispõe sobre a documentação a ser apresentada no ato da matrícula nos estabelecimentos de ensino do Estado do Pará.	RD	Retirado
André Dias-PFL	Dispõe sobre a supressão dos atuais exames vestibulares na Universidade do Estado do Pará e estabelece novas formas de seleção para ingresso nos cursos superiores.	RD	Desarquivado

Fonte: ALEPA

\* Poder Executivo

No Quadro XIX observa-se que além da proposição de emenda a Constituição dessa, houve em 1998 oito (08) proposições do tipo regulação (R), todas na modalidade difusa (D). A maioria destas proposições foi feita por proponentes de origem interna, sendo apenas uma do Poder Executivo (RD), também a única aprovada. O maior desempenho foi dos proponentes PFL, que fizeram seis (06) contribuições, as quais se somaram a uma de um proponente do PT e outra

de um do PDT. Neste conjunto só a proposição do Poder Executivo foi aprovada, não havendo, portanto, aprovações entre as proposições de origem interna.

### 3.3.1.2 - A décima quarta legislatura

Na legislatura que teve início em 1999 alguns dos aspectos verificados na produção legislativa do período anterior se repetem como se verá adiante. Estes aspectos se referem, principalmente, as características dos benefícios que se pretendeu conceder, apresentados no Quadro XX, no qual se pode observar o enquadramento analítico das proposições do primeiro ano legislativo:

**Quadro XX**  
**Benefícios em Proposições Legislativas diretas em Educação na ALEPA (1999)**

Origem	Assunto	Benefício	Situação
Araceli Lemos-PT	Cria critérios para a distribuição de salário educação.	RD	Aprovado
Claudiney Furman PTB	Insera a disciplina “Direito do Consumidor” nas grades curriculares do ensino fundamental e médio nas Escolas Públicas do Estado do Pará e dá outras providências.	RD	Aprovado
Mário Cardoso-PT	Dispõe sobre a inclusão da disciplina “Direito à Cidadania” no ensino Fundamental e Médio, no Sistema Estadual de Ensino.	RD	Rejeitado
Araceli Lemos-PT	Estabelece regras para o histórico escolar e certificado de conclusão de curso.	RD	Retirado
Celso Sarub-PSD	Dispõe sobre normas para a entrega de diplomas escolares de 1º e 2º graus da Rede de Ensino Público Estadual.	RD	Retirado
Araceli Lemos-PT	Dispõe sobre a eleição direta do Diretor e Vice-Diretor de Escolas Públicas e conveniadas do Estado do Pará.	RD	Retirado
Ivanildo Alves-PPB	Dispõe sobre a promoção à prática e o uso da língua portuguesa.	RD	Rejeitado
Luiz Cunha PDT	Institui a obrigatoriedade do ensino de computação nas Escolas da Rede Estadual de Educação.	RD	Rejeitado
Antonio Armando PSDB	Determina a obrigatoriedade da inclusão do estudo referente à dependência química em matérias constantes do currículo escolar do ensino fundamental e médio, elaborado pela Secretaria Estadual de Educação e dá outras providências.	RD	Sem informação
Cipriano Sabino PPB	Institui o programa Interdisciplinar de Participação Comunitária “Paz na Escola” para Prevenção e Controle da Violência e Drogas nas Escolas da Rede Pública de Ensino do Est. do Pará.	RD	Sem informação

Fonte: ALEPA

Neste quadro (XIX) observa-se a classificação das proposições diretas em educação apresentadas no primeiro ano da décima quarta legislatura quanto ao seu conteúdo, origem e destinação. Neste ano todos os proponentes foram de origem interna os quais apresentaram dez (10) proposições, todas na forma regulação (R) com alcance difuso (D). Entre os proponentes estavam membros do PT, que apresentaram quatro (04) proposições do PPB com duas (02) proposições, os demais partidos: PTB, PSD, PDT e PSDB tiveram um proponente respectivamente.

Neste sentido, uma vez que todas as propostas de legislação enquadram-se no mesmo tipo analítico, a concentração pela iniciativa dos proponentes partidários corresponde à mesma das proposições. Sendo assim, o partido em destaque é o PT com maior número de proposições, seguido pelo PPB, o que coloca os principais proponentes em educação deste ano em pontos extremos do espectro ideológico, ainda que isto tenha sido equilibrado pela participação minoritária de outros partidos mais próximos da posição central deste espectro definido pelo esquema: esquerda-centro-direita.

Quanto à destinação destas proposições, apenas duas foram aprovadas, com um índice de rejeição foi muito alto, cerca de 16,67% do total das iniciativas dos partidos nesta área, o que repete, neste ano, outro aspecto da legislatura anterior, a baixa capacidade dos proponentes legislativos em obter aprovação para suas iniciativas, confirmando o que já foi verificado antes: o baixo nível de aproveitamento do trabalho legislativo realizado no campo educação na ALEPA. Mais do que apenas neste ano, deve-se destacar que esta característica irá dominar toda a legislatura como se pode ver nos dados referentes ao período seguinte, que corresponde aos dois últimos anos analisados (2000/2001), apresentados em seguida no Quadro XX:



### Quadro XXI

#### Benefícios em Proposições Legislativas Diretas em Educação na ALEPA (2000/2001)

Ano	Origem	Assunto	Benefício	Situação
2000	Nadir Neves-PL	Incentiva a Instrução e a educação escoteira nas escolas públicas estaduais, através do projeto escotismo na escola.	RD	Rejeitado
	Doutor Soares-PL	Dispõe sobre a criação de uma cartilha ética a ser adotada pelas escolas públicas.	RD	Retirado
	Cipriano Sabino – PPB	Inclui no currículo escolar do ensino médio e da educação superior a disciplina: “Direitos Básicos do Cidadão”.	RD	Retirado
	Bosco Gabriel – PTB	Insere o conteúdo programático: “Noções sobre os estudos do meio ambiente”, na grade curricular do ensino fundamental e médio das escolas públicas e privadas integrantes do sistema estadual de educação.	RD	Rejeitado
2001	Celso Sarub - PSD	Dispõe sobre o ensino do desenho e do significado da Bandeira Nacional, bem como do canto e da interpretação da letra do Hino Nacional em todos os estabelecimentos de ensino público ou particular do Primeiro e Segundo Graus.	RD	Rejeitado
	Sandra Batista - PC do B	Estabelece a inclusão do ensino da disciplina literatura amazônica nos currículos do Ensino Fundamental e Médio no Estado do Pará.	RD	Rejeitado

Fonte: ALEPA

Este quadro (XX) registra as proposições diretas em educação apresentadas no segundo e no terceiro ano da 14ª legislatura, os últimos onde se verifica iniciativa de legislação nesta área na legislatura em questão. Como se pode observar, todas são de origem interna e pertencem ao mesmo tipo, isto é, possuem a forma de regulação e o escopo concentrado, desta maneira, mais uma vez se repete o sentido das preferências dos proponentes legislativos por esta forma e este escopo nos benefícios que concedem em suas iniciativas na área educacional.

Neste dois anos que ora se analisam, estes proponentes foram dos seguintes partidos: dois do PL com duas proposições na forma de regulação em escopo difuso; o PPB, o PTB, o PSD e o PC do B tiveram um proponente de cada com iniciativas na mesma forma e escopo. Percebe-se, nesta relação, a ausência dos principais partidos dos anos anteriores como o PMDB, o PT, o

PSDB e o PFL. Além desta ausência, este período, também, se caracterizou pela não aprovação das proposições que nele foram apresentadas na área educacional.

### **3.2.2 - O conteúdo das proposições indiretas**

#### **3.3.2.1 - A décima terceira legislatura**

Como visto antes, na análise da produção legislativa em educação da ALEPA, foram encontradas proposições cujos assuntos tratados apresentam-se apenas indiretamente relacionados às questões mais estritamente vinculadas ao processo de ensino propriamente dito. Estas proposições foram classificadas como “indiretas em educação” na medida em que se referem a aspectos pontuais relativos a elementos da estrutura de operacionalização/funcionamento do Sistema Educacional do Estado.

Por meio delas, assim como das outras, seus proponentes procuraram conceder benefícios que, também podem ser considerados a partir do modelo de análise aqui utilizado para a sua identificação, isto é, podem ser tratados quanto à forma e a extensão dos efeitos que pretenderam gerar. Quanto a isso não apresentam diferença substancial, mas a distinção entre proposições diretas e indiretas em educação é importante para verificar-se o tipo de produção legislativa realizada.

Neste sentido, é importante ressaltar que, quanto a este aspecto, tanto as proposições diretas com as indiretas podem apresentar, da mesma forma, a característica de distribuidoras de benefícios tanto a setores ou regiões como para todo o estado. Assim, mesmo não tratando de aspectos diretamente relacionados ao processo de ensino, estas proposições podem produzir benefícios de diferentes formas (regulatória ou transferência de recursos) com efeitos de diferentes alcances (difuso ou concentrado), como se verá logo a seguir na apresentação dos dados referentes ao ano de 1995 no Quadro XXII.

## Quadro XXII

### Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1995)

Origem	Assunto	Benefício	Situação
Zenaldo Coutinho PSDB	Declara de utilidade pública para o Estado do Pará, o Instituto Adventista de Educação e Assistência Social Norte Brasileiro.	TCR	Aprovado
Sebastião Oliveira-PL	Autoriza o Poder Executivo a implantar Campus avançado da Universidade do Estado do Pará no Município de Igarapé-Açu.	TCR	Rejeitado
José Neto - PTB	Autoriza o Poder Executivo a implantar o “Campus Avançado” da Universidade do Estado do Pará - UEPA, no Município de Capanema.	TCR	Rejeitado
Noé Palheta PTB	Torna obrigatório à contratação, como bolsista, pelo governo do estado, através da SEDUC, os alunos do último ano do curso de Licenciatura Plena nas áreas de Ciências Humanas, Ciências Biológicas e Ciências Exatas, para ministrarem aulas nas escolas estaduais de 1º e 2º graus.	TCR	Rejeitado
Lira Maia PFL	Autoriza o Poder Executivo Estadual a implantar programa de bolsas de estudos para os servidores públicos estaduais em entidades de ensino público ou privado, mesmo em outras unidades federativas.	TCR	Retirado

Fonte: ALEPA  
SF - sem informação

Como se pode observar no quadro XXII, todas as proposições legislativas indiretas em educação apresentadas no primeiro ano da 13ª legislatura propunham transferir recursos para beneficiários perfeitamente identificados, sejam eles vinculados a territórios, instituições ou grupos. A concessão de benefícios, portanto, assumiu claramente a forma de transferência de recursos e, o escopo, uma dimensão concentrada (TCR), com preferência para uma distribuição mais setorial do que territorial neste ano legislativo. Sendo todas do mesmo tipo, a concentração por partido é a mesma do quadro proposicional.

Neste quadro, como visto antes, houve apenas uma aprovação, situação não muito diferente que se verá no ano seguinte na área educacional, cujos são apresentados adiante no Quadro XXIII:

### Quadro XXIII

#### Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1996)

Origem	Assunto	Benefício	Situação
Mário Moreira PDT	Obriga a apresentação da tipagem sangüínea por ocasião da matrícula dos alunos da rede de ensino público e privado em todos os níveis.	RD	Rejeitado
Duciomar Costa-PSD	Dispõe sobre a distribuição da merenda escolar aos menores que tenham irmãos matriculados em escolas de 1º e 2º graus da rede estadual.	TCR	Rejeitado
Jose Nassar- PSDB	Autoriza o Poder Executivo a implantar campus avançado da UEPA no distrito de Icoaracy.	TCR	Rejeitado

Fonte: ALEPA

Assim, como pode ser observado no Quadro XXIII, no segundo ano da 13ª legislatura apenas três proposições legislativas indiretas em educação foram apresentadas na ALEPA, duas com indicação de transferência de recursos em âmbito restrito e uma estabelecendo regras para efetivação de matrículas. Neste enquadramento analítico, observa-se que o tipo transferência concentrada de recursos (TCR) foi predominante, o que, considerando-se os dados do ano anterior, esboça uma tendência no aspecto temático da produção legislativa em educação.

Quanto à situação em que estas proposições se encontravam, verifica-se que todas foram rejeitadas, o que aponta para uma outra tendência: a não aceitação pelo Assembléia Legislativa do Estado, neste período, de propostas geradoras de aumento de gasto público, o que é consistente com o argumento sustentado neste trabalho quanto aos constrangimentos impostos a atividade legislativa no período ora analisado, pelo menos na esfera do estadual. Esta situação também é observada nos dois últimos anos desta legislatura conforme se pode constatar no Quadro XXIV:

### Quadro XXIV

#### Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1997/1998)

Ano	Origem	Assunto	Benefício	Situação
1997	Elza Miranda PSDB	Reconhece como de utilidade pública para o Estado do Pará a Associação dos Docentes da Escola Superior de Educação Física do Pará – ADESEF-P <sup>a</sup> .	TCR	Aprovado
	Clécio Witeck-PDT	Autoriza o Poder Executivo a implantar o campus avançado da UEPA, no Município de Xingurara.	TCR	Rejeitado
	Haroldo Tavares PPB	Dispõe sobre a construção de creches e pré-escolas nos conjuntos habitacionais.	TDR	Aprovado
1998	Nadir Neves PL	Institui o dia da poesia.	RD	Aprovado
	André Dias PFL	Dispõe sobre o programa de alimentação escolar no período de férias na rede pública estadual em convênio com as prefeituras municipais.	RD	Retirado
	Martinho Carmona PSDB	Isenta da taxa de inscrição no vestibular da Universidade do Estado do Pará – UEPA os alunos egressos de escolas públicas.	RD	Aprovado
	André Dias PFL	Dispõe sobre a instalação de lixeiras seletivas nas escolas públicas estaduais.	RD	Retirado
	André Dias PFL	Dispõe sobre a exploração de propaganda comercial pelos estabelecimentos estaduais de ensino.	RD	SI*
	Adenauer Góes PSDB	Determina o peso máximo do material escolar a ser transportado por alunos do ensino infantil e do fundamental no Estado do Pará.	RD	Arquivado
	Isane Monteiro PMDB	Autoriza o poder executivo a implantar o “Campus Avançado” da UEPA no Município de Moju.	TCR	Rejeitado
	Nivaldo Pereira-PFL	Autoriza o poder executivo estadual a implantar campus da UEPA no Município de Santarém.	TCR	Arquivado
	TETE PSDB	Autoriza o poder executivo a implantar campus avançado da UEPA no Município de Parauapebas.	TCR	Arquivado

Fonte: ALEPA

\* sem informação

Assim, neste Quadro (XXIV) observa-se que nos dois últimos anos da 13<sup>a</sup> legislatura o conjunto das proposições legislativas indiretas em educação repete, quanto à natureza dos benefícios concedidos, o mesmo cenário visto nas proposições do primeiro biênio. No cenário das indiretas deste período, observam-se seis (06) proposições na forma de regulação (R) em escopo difuso, cinco (05) na forma de transferência em escopo concentrado em uma transferência em

escopo difuso. Esta classificação dos benefícios define as opções neste tipo de proposição quanto ao alcance de seus efeitos para as formas escolhidas, ou seja, o padrão difuso para os regulatórios e o concentrado quando se decide transferir recursos.

Todas as proposições têm origem interna, apresentadas por proponentes do PSDB com duas (02) proposições de transferência de recursos de escopo concentrado (TCRs) e uma de regulação difusa (RD), o PFL que optou por conceder benefícios do tipo regulação difusa nas três proposições que apresentou, e o do PDT e o do PPB que tomaram, respectivamente, uma iniciativa, deste mesmo tipo. Assim, a regulação difusa foi majoritária nas iniciativas de legislação em educação deste período, devendo-se notar que seus proponentes estavam distribuídos por todo o domínio do espectro ideológico.

Quanto à situação destas proposições, foram aprovadas uma de TCR, outra de TDR e duas de regulação difusa, outras do mesmo tipo, tiveram destinos diferentes: a primeira retirada e a segunda rejeitada. Quanto a isso, o desempenho dos proponentes foi o seguinte: os do PSDB conseguiram obter aprovação para duas proposições: uma em TCR outra em RD. A outra aprovação foi obtida pelo proponente do PL com uma proposição em RD e do PPB com uma TDR; o do PFL e o do PDT não conseguiram obter aprovação nas suas iniciativas. Assim, nesta legislatura, nas proposições indiretas, o PSDB teve o maior número de proponentes e o melhor desempenho em aprovação.

### **3.3.2.2 - A décima quarta legislatura**

Nesta legislatura houve um maior número de proposições legislativas em educação do tipo indireta, mas, apresentam diferença em um dos aspectos dos benefícios que pretenderam conceder, em relação à legislatura anterior: a extensão (alcance) pretendida para seus efeitos. Esta característica aparece nas proposições do tipo transferência de recursos, com se verá adiante, no

Quadro XXV, entre as proposições indiretas, pois pela primeira vez nesta legislatura, são propostas para terem efeito difuso, isto é, sem a identificação de seus destinatários:

### Quadro XXV

#### Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (1999)

Origem	Assunto	Benefício	Situação
Mário Couto PSDB	Altera a redação do art. 2º da Lei nº 5.746 de 28 de abril de 1993, que assegura aos estudantes do Pará 50% de abatimento em todos os estabelecimentos exibidores cinematográficos, teatros, espetáculos musicais, circenses e competições desportivas.	TDR	Aprovado
Martinho Carmona-PSDB	Institui a “semana de conservação escolar”, no âmbito das escolas e dá outras providências.	RD	Aprovado
Nadir Neves PTB	Cria no âmbito do Estado do Pará o programa adote uma escola pública.	RD	Aprovado
Cipriano Sabino – PPB	Propõe atendimento médico-clínico, oftalmológico e odontológico em geral aos estudantes da Rede de Ensino público do Estado do Pará (fundamental e médio) em caráter obrigatório, individualizado, periódico e preventivo.	TDR	SI*
Martinho Carmona-PSDB	Dispõe sobre a criação do “Projeto Escola” que visa à realização de eventos cívicos promovidos pela Assembléia Legislativa em estabelecimento de ensino público ou privado.	RD	Aprovado
Celso Sarub-PSD	Inserir no calendário da rede pública estadual de ensino o dia do patriarca da independência. (06 de setembro)	RD	Aprovado
Maria do Carmo-PT	Dispõe sobre a utilização das quadras de esporte das escolas públicas estaduais pela comunidade e outras providências.	TDR	Vetado
Luiz Cunha PDT	Dispõe sobre o programa permanente de saúde escolar nas escolas da rede estadual de ensino.	TDR	SI
Antenor Bararu PPB	Institui o programa escola no parlamento.	RD	SI
Cristina Mutram PMDB	Dispõe sobre a valorização profissional e funcional dos professores da Rede Estadual de Ensino, possuidores de diploma de curso superior nas áreas de educação e afins.	TCR	Rejeitado
Maria do Carmo PT	Dispõe sobre a disponibilidade de 40% das vagas da Universidade Estadual, para alunos que cursaram da primeira série do Ensino Fundamental até a terceira série do Ensino Médio ou Profissional equivalente em Escola Pública.	TCR	Rejeitado

Fonte: ALEPA

\* Sem informação

O ano legislativo em análise Quadro XXV (1999) assemelha-se aos demais desta legislatura e da anterior na predominância, nele constatada, da forma regulatória e no escopo difuso (RD) concernente aos benefícios concedidos nas proposições apresentadas. Nele foram registradas seis (06) iniciativas de legislação com esta característica. A alteração ficou por conta do aparecimento de quatro proposições do tipo transferência difusa de recursos (TDR), no caso apenas no âmbito das indiretas, mas notável ainda se for considerada a ausência deste tipo na legislatura anterior.

Outra semelhança com a legislatura anterior é a origem (interna) dos proponentes, vinculados aos seguintes partidos: o PPB cujos parlamentares apresentaram uma proposição em regulação difusa e outra em transferência de recurso no mesmo escopo; o PSDB que teve proponentes com o mesmo padrão de apresentação, o PT com proposições de dois parlamentares do tipo transferência de recursos: uma em caráter difuso, outra do tipo concentrada. Também fizeram iniciativas de legislação, deputados do PTB e do PSD que apresentaram, respectivamente uma proposição do tipo RD, e, do PDT e do PMDB que se voltaram para a transferência de recursos o primeiro em caráter difuso e o segundo de forma concentrada.

Ao analisar-se a destinação destas proposições, constata-se quatro (04) aprovadas do tipo RD e uma de TDR, ressaltando-se que a outra TDR, a vetada, foi aprovada no legislativo, pois o veto é a rejeição pelo executivo. Além dessas, registra-se a rejeição de duas iniciativas de legislação no tipo TCR, uma por proponente do PT e outra por deputado vinculado ao PMDB. Quanto às outras, não foi possível, obter informações sobre sua destinação, mas isto não altera o resultado: a predominância do tipo RD nas aprovações. Quanto ao desempenho dos partidos, é possível dizer que neste ano o PSDB foi o de melhor desempenho entre as indiretas, com 100% de aprovação.



O próximo conjunto de proposições legislativas indiretas desta legislatura, também é o seu último, reunindo as iniciativas de legislação em educação verificadas no segundo e no terceiro ano do período em questão. Este conjunto foi organizado no Quadro XXIV onde são apresentadas as características, em análise neste trabalho, dos benefícios que seus proponentes procuraram conceder. No perfil que elas apresentam, pode-se perceber, desde logo, a confirmação das tendências que até agora têm sido verificadas na produção legislativa em educação da ALEPA nas legislaturas investigadas:

### Quadro XXVI

#### Benefícios em Proposições Legislativas Indiretas em Educação na ALEPA (2000/2001)

Ano	Origem	Assunto	Benefício	Situação
2000	Martinho Carmona PSDB	Cria postos de troca de livros nas escolas públicas do Estado do Pará.	RD	Aprovado
	Nadir Neves-PL	Institui nas escolas públicas estaduais a atividade extracurricular de leitura de jornais e revistas em sala de aula.	RD	Aprovado
2001	Francisco Victer-PTB	Disciplina o controle da frequência escolar de alunos menores de quatorze anos matriculados na rede pública de ensino e dá outras providências”.	RD	Aprovado
	Mário Cardoso-PT	Estabelece o funcionamento de bibliotecas públicas do estado, aos sábados e domingos.	RD	Rejeitado
	Pio X – PTB	Determina a inclusão no novo acervo das bibliotecas públicas do Estado do Pará de um exemplar da bíblia sagrada em linguagem braile.	RD	Vetado
	Araceli Lemos – PT	Declara como de utilidade pública para o Estado do Pará o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará – SINTEPP.	TCR	Aprovado
	Poder Executivo	Dispõe sobre a criação de cargos no quadro da Secretaria Executiva de Estado de Educação.	RD	Aprovado

Fonte: ALEPA

Neste quadro (XXVI), o último desta apresentação das proposições legislativas das duas legislaturas aqui analisadas (13ª e 14ª) pode-se observar o registro de seis (06) proposições do

tipo regulação em escopo difuso e uma proposição de transferência de recursos em escopo concentrado. Com isso, neste período cerca de 85,86% das proposições tiveram esta característica quanto à natureza dos benefícios que se procuraram conceder.

Os proponentes deste período foram de origem interna e externa, sendo, neste último caso, o próprio Poder Executivo estadual que apresentou proposição na forma de regulação em escopo difuso. Os proponentes internos foram dos seguintes partidos: PSDB e PL que apresentaram, respectivamente, uma proposição na forma de regulação em escopo difuso; o proponente do PTB apresentou duas proposições com a mesma característica quanto aos benefícios propostos, e os do PT, também com duas proposições, porém, com características diferentes: uma delas na mesma forma das outras apresentadas e outra de transferindo recursos em escopo concentrado.

### **3.4 - Balanço das legislaturas: comparando os conteúdos**

#### **3.4.1 - Resultado das proposições diretas**

Neste balanço dos conteúdos das proposições, procurou-se fazer a sua totalização considerando-se as diretas e as indiretas em educação apresentadas nas duas legislaturas em análise, tendo em vista compará-las. Nesta perspectiva, verificou-se que na primeira (13<sup>a</sup>) houve, entre as proposições diretas 25 do tipo RD e 03 do tipo RC. Este montante de RDs representa cerca de 89,14% do total constituindo-se a maioria absoluta das iniciativas de legislação em educação do período. Deve-se destacar que não houve concessão de benefícios do tipo TCR nas proposições diretas deste período.

Analisando-se situação em que se encontravam, constatou-se que duas iniciativas de legislação do tipo RC foram rejeitadas e uma aprovada, e, no tipo RD dez (12) foram rejeitadas, 06 aprovadas, uma arquivada, duas retiradas, três desarquivadas e uma prejudicada. Assim, metade das RDs foram aprovadas, representando cerca de 85,71% do total das aprovações do período. Quanto à vinculação partidária dos proponentes, verifica-se que, no âmbito das RDs oito

08 pertenciam ao PFL, 06 ao PT, 02 ao PDT, 02 ao PMDB, 01 ao PPB, 01 ao PL, 01 ao PSD, 01 ao PTB, 01 ao PDT e 01 ao PSDB. No âmbito das RCs o PFL, o PMDB, e o PPB tiveram um proponente respectivamente

Nesta distribuição observa-se que a maioria das proposições diretas em educação do tipo RD foi apresentada pelo PFL e pelo PT, ao quais se seguiram: o PDT, o Poder Executivo e o PMDB. Neste sentido, uma primeira constatação é que a apresentação deste tipo de proposição independe da posição dos proponentes no espectro ideológico. Quanto às proposições do tipo RC pode-se observar claramente que, na legislatura em questão, seus proponentes estão situados na posição centro-direita do espectro ideológico.

Na legislatura seguinte, a 14ª, foram feitas dezesseis (16) proposições diretas em educação, todas apresentadas no tipo RD, com duas aprovações. Assim, as RDs representam a totalidade dessas iniciativas de legislação neste período na referida área, com baixo nível de aprovação, mesmo considerando aquelas que se encontram sem informação. Os parlamentares que fizeram estas proposições estavam vinculados aos seguintes partidos: 04 do PT, 03 do PPB, 02 do PL, 02 do PTB, 02 do PSD. Os outros partidos PDT, PSDB e PC do B tiveram um proponente respectivamente. Assim, o PT se destacou nesta legislatura com o maior número de proponentes, seguido pelo PPB, PTB e pelo PL, repetindo o quadro anterior quanto ao posicionamento ideológico dos proponentes em RDs.

### **3.4.2 - Resultado das proposições indiretas**

No âmbito das proposições indiretas em educação registra-se, na 13ª legislatura, doze (12) iniciativas de legislação do tipo transferência concentrada de recursos (TCR), sete (07) do tipo regulação difusa (RD) e uma em transferência difusa de recursos (TDR). Todas estas proposições tiveram origem interna, sendo apresentadas por proponentes ligados aos seguintes partidos: 06 do PSDB, 05 do PFL, 02 do PL, 02 do PTB, 02 do PDT, os partidos PSD, PPB e PMDB tiveram um

proponente respectivamente. Como se pode observar, os proponentes do PSDB e do PFL se destacaram nestas proposições na legislatura em questão.

Considerando-se o desempenho dos proponentes destes partidos quanto aos tipos de benefícios que procuram conceder nas proposições, constata-se que, no caso do tipo TCR, aqueles vinculados ao PSDB foram responsáveis por duas (02) iniciativas, os do PFL por 02 e do PTB por 02, os demais partidos por uma respectivamente. No tipo RD, o PFL teve 03 proponentes, o PSDB 02, e o PDT 02. Assim, nas propostas de concessão de ambos os tipos de benefícios verifica-se uma atuação predominante de proponentes vinculados aos partidos situados na posição centro-direita do espectro ideológico.

Ainda no caso das proposições do tipo TCR, deve-se destacar também os destinatários dos benefícios que seus autores propõem. Quanto a isso, podemos falar em dois tipos de benefícios como seja sua concentração: territorial ou setorial. No primeiro, pretende-se que seus efeitos sejam gerados sobre uma área geograficamente delimitada, tal como município, região etc., no segundo, estes efeitos devem ser produzidos sobre uma delimitação de caráter social, isto é, grupos da sociedade ou, até mesmo, indivíduos, portanto, pode transversalizar delimitações geográficas.

Neste sentido, constatou-se na 13ª legislatura, sete (07) proposições do tipo TCR nas quais os benefícios são concedidos com delimitação territorial de seus efeitos, e, seis (05), no mesmo tipo, cuja concessão de benefícios apresenta delimitação setorial no alcance. Estas proposições tiveram a seguinte distribuição quanto à origem: as de delimitação territorial foram apresentadas por (02) proponentes do PSDB, 01 do PTB, 01 do PL, 01 do PDT, 01 do PMDB e 01 do PFL; as de delimitação setorial tiveram os seguintes proponentes: 02 do PSDB e as demais de proponente do PSD, PTB e PFL respectivamente.

Como se pode observar, o PSDB é o partido com maior número de proponentes no tipo de TCR com delimitação territorial e o PFL tem maioria na transferência setorialmente delimitada de recursos. Neste último tipo, podemos identificar os grupos beneficiados e seus respectivos proponentes: o PFL propôs benefícios para servidores públicos, o PTB para alunos de licenciatura, o PSD para irmãos (menores) de alunos matriculados em escolas de 1º e 2º graus da rede estadual; o PMDB procurou beneficiar adultos não alfabetizados e o PPB, estudantes da UEPA. Neste caso, pode-se observar, claramente, uma concentração de iniciativas de legislação visando benefícios para estudantes e grupos afins.

Na 14ª legislatura, as proposições indiretas em educação tiveram a seguinte distribuição conforme os tipos aqui considerados: 11 iniciativas de RD, 04 de TDR e 03 de TCR. As do primeiro tipo foram apresentadas da seguinte maneira de acordo com sua origem: 03 por proponentes do PSDB e 03 por parlamentares vinculados ao PTB; o PSD, o PPB, o PL e o PT tiveram, respectivamente, um proponente concedendo este tipo de benefício na sua iniciativa de legislação, sendo a outra apresentada pelo Poder Executivo. No tipo TDR os proponentes estavam vinculados do PSDB, do PPB, do PT e do PDT, e no tipo TCR 02 parlamentares vinculados ao PT e um ao PMDB.

Assim, nesta legislatura, ocorre uma mudança na localização dos proponentes no espectro ideológico quanto aos tipos de benefícios que pretenderam conceder. No tipo RD predominou a iniciativa de parlamentares ligados a partidos de centro-direita e, naqueles do tipo TCR a predominância foi daqueles de centro-esquerda. Os destinatários dos benefícios do tipo TCR são professores da Rede Estadual de Ensino, alvos de iniciativa de um proponente do PMDB; os alunos de Escola Pública e o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará - SINTEPP foram destinatários da iniciativa de legislação de um proponente do PT.

## **CAPÍTULO IV - A Educação na ALEPA: restrições institucionais e perfil legislativo**

### **4.1 - O perfil da produção legislativa em educação na 13ª e 14ª legislaturas**

Na hipótese considerada inicialmente, na definição do projeto desta dissertação, sustentava-se que sendo o comportamento parlamentar orientado pela lógica dos resultados políticos (eleitorais) e, a área educacional, tal como as áreas sociais em geral, propícia a este tipo de comportamento, então, o perfil da produção legislativa em educação na ALEPA deveria assumir um caráter distributivista. Isto implica, a predominância nesta produção da concessão de benefícios do tipo transferência concentrada de recursos (TCR) em relação a qualquer outro, notadamente no último ano de cada legislatura.

Contudo, os resultados da análise da referida produção no período da 13ª e 14ª legislaturas da ALEPA, oferecem poucos elementos de apoio a esta hipótese. Ao contrário, estes resultados revelam que a concessão de benefícios em questão tem características que não são facilmente assimiláveis a suposição de comportamento legislativo requerida pelo enquadramento na perspectiva distributivista. Ou seja, não se encontrou, nas legislaturas investigadas, a predominância do tipo transferência concentrada de recursos (TCR), nem na iniciativa nem na aprovação de proposições legislativas em educação.

Neste item, fez-se a apresentação do processo de análise da produção legislativa em educação no período das duas legislaturas indicadas no parágrafo anterior, por meio da agregação dos dados referentes a todo o período, para demonstrar como se chegou a definição deste perfil. Nesta análise, considerou-se, tanto nas iniciativas dos parlamentares como na aprovação das proposições na ALEPA, os aspectos tratados no levantamento de dados que é apresentado no capítulo anterior.

Neste sentido, ao se proceder a análise, logo de início foi observada uma distinção entre proposições diretas e indiretas em educação como um primeiro aspecto do perfil das iniciativas de legislação na área em questão. Esta distinção aparece da seguinte maneira na agregação dos dados da 13ª legislatura: 29 proposições diretas em educação, cerca de 60,41% do total, com nove (09) aprovadas e 12 rejeitadas, e, 19 proposições indiretas nesta área, 39,58% do total, registrando-se quatro (04) aprovadas e nove (09) rejeitadas. As demais se encontravam em outras situações.

Este aspecto do perfil legislativo das proposições em educação aparece, também, na agregação dos dados referentes à décima quarta legislatura, contudo, em outra proporção em sua distribuição pelas iniciativas de legislação na área em questão. Esta distribuição apresenta, quanto a isso, o seguinte quadro: 13 proposições legislativas diretas em educação, cerca de 41,93% do total, com uma aprovação e sete (07) rejeições, e, entre as proposições indiretas, 18 iniciativas de legislação, cerca de 58,06% do total, com 12 aprovações e somente uma rejeição.

Comparando-se as duas legislaturas, observa-se que na 13ª as proposições diretas em educação predominaram sobre as indiretas, diferentemente do que ocorreu na 14ª na qual as indiretas são predominantes. Esta inversão se repete quando se verifica a situação de aprovação em que se encontravam, isto é, na primeira legislatura em análise, o número de indiretas rejeitadas é maior, na segunda, a rejeição é maior entre as diretas. Assim, observando-se o aspecto geral, na legislatura onde número de iniciativas de legislação em educação foi maior, o de aprovações também o foi.

Este resultado é razoável em uma expectativa de probabilidades (quanto maior o número de iniciativas de legislação, maior seria a probabilidade de um percentual também maior aprovação), mas, em se tratando da distinção entre proposições diretas e indiretas em educação, verifica-se que o maior número de iniciativas foi entre as primeiras (42 proposições contra 37),

no entanto, o percentual de aprovação entre elas foi menor (10 contra 19), do que entre as indiretas (16 contra 10), no qual se pode verificar ainda que o número das diretas aprovadas é o mesmo de indiretas rejeitadas.

Outro aspecto do perfil dessa produção legislativa refere-se às temáticas por ela abordada. Quanto a isso, foram tratados, na 13ª legislatura, sete (07) diferentes temas nas proposições diretas em educação, entre as quais houve concentração em questões de caráter curricular, com dez (10) proposições, representando cerca de 34,48%. Entre as indiretas em educação o número de temas foi menor (cinco ao todo), tendo havido concentração de proposições pela implantação de campus da UEPA com seis (06) iniciativas, constituindo cerca de 31,57% do total.

Na décima quarta legislatura houve um único tema nas proposições legislativas diretas em educação: currículo, já no âmbito das indiretas o tema mais abordado foi celebrações, porém em uma concentração muito menor, com um percentual de 16,66% do total, revelando, neste caso, alto grau de fragmentação temática nessas iniciativas de legislação. Assim, as proposições diretas em educação de ambas as legislaturas giraram, basicamente, em torno a um único de tema, e nas indiretas encontra-se duas questões temáticas, mas com uma tendência à fragmentação na 14ª legislatura.

O terceiro aspecto do perfil da produção legislativa em educação analisado é o referente aos benefícios que por meio dela se pretendeu conceder, tal como referido no parágrafo inicial deste item. Estes benefícios foram identificados por meio dos tipos analíticos (TCR, TDR, RD, RC) extraídos da teoria das decisões legislativas. Neste sentido, constatou-se nas duas legislaturas em análise, que os proponentes legislativos procuraram fazer concessões predominantemente nos tipos RD e TCR, de acordo com a distinção entre proposições diretas e indiretas, na qual apresentam-se distribuídos diferentemente.



Na análise desta distribuição no período das duas legislaturas, pode-se constatar, no conjunto das proposições diretas, o registro de 41 ocorrências de iniciativas de legislação propondo benefícios do tipo regulação difusa (RD), representando cerca de 93,18% do total, e, é importante destacar, não se verificou, neste conjunto, nenhuma proposição de concessão de benefícios do tipo TCR. As demais iniciativas de legislação no setor das diretas entraram no enquadramento dos outros tipos analíticos, constituindo uma proporção de cerca de 6,82% do total.

Assim, o que se observa nos benefícios propostos por meio das proposições diretas em educação, é a preponderância das características de regulação sobre as de transferências de recursos quanto à forma, e, quanto ao escopo dos efeitos, a predominância encontrada foi a daquelas de abrangência geral (difuso) sobre as de efeitos específicos (concentrados). Estes dados indicam um grande diferencial em favor das proposições cujos benefícios reúnem as características de enquadramento no tipo RD, tornando insustentável a hipótese considerada inicialmente quanto a este resultado.

Este perfil revelado nas proposições diretas é o mesmo encontrado no âmbito das indiretas em educação no mesmo período. Na agregação destes dados, foram registradas 18 iniciativas de legislação propondo benefícios do tipo regulação difusa (RD), representando cerca de 47,36% do total das indiretas, contra quinze (15) em transferência concentrada de recursos (TCR), que constituem 39,47% desse total. Assim, permanece a preferência dos parlamentares pela concessão de benefícios do tipo RD, ainda que em proporção relativamente menor, entre as proposições indiretas.

Esta diminuição na proporção de benefícios do tipo RD entre as proposições indiretas em educação é consistente com a própria natureza destas iniciativas de legislação, mais voltadas para aspectos pontuais do funcionamento do Sistema Educacional do Estado. Ainda assim, se for

considerado apenas o alcance pretendido para seus efeitos, esta proporção aumenta, pois as proposições indiretas não enquadradas nos dois tipos citados no parágrafo anterior, mesmo que contenham propostas de transferências de recursos, o fazem em escopo difuso (TDR), constituindo cerca de 13,15% do total.

Somadas as proposições diretas e indiretas em educação apresentadas no período analisado, constatar-se-á 82 iniciativas de legislação, das quais 59 foram do tipo RD, representando cerca de 71,95% e, 15 do tipo TCR, que constituem cerca de 18,29% do total. Essa diferença significativa entre os dois percentuais no somatório geral, deixa claro que, no período em questão, predominou nos benefícios propostos em educação, por meio de produção legislativa, o tipo regulação com alcance difuso (RD) sobre o tipo transferência de recursos de escopo concentrado (TCR).

Complementando este quadro, foi analisada a situação em que estas proposições se encontravam, distinguindo-se as aprovadas na ALEPA, isto é, sem considerar sanção do governador, das que apresentavam outras situações. Adotou-se este procedimento, por considerar-se a aprovação pelos parlamentares, contra qualquer outra situação no período em questão, como indicação de aceitação ou de indisposição para com a opção quanto ao perfil dos benefícios que se pretendeu conceder, manifestada nas iniciativas de legislação conforme visto nos parágrafos anteriores.

Neste sentido, começando-se pela análise das proposições diretas em educação da 13<sup>a</sup> legislatura, constatou-se que as iniciativas de legislação propondo benefícios do tipo RD aprovadas, constituem cerca de 85,71% do total das aprovações deste período, e, na legislatura seguinte, foi verificado que a totalidade das aprovadas é de proposições que apresentam benefícios com as mesmas características de enquadramento analítico. Na agregação dos dados

referentes aos dois períodos este predomínio alcança a proporção de 88,88% do total das aprovações.

No conjunto das proposições indiretas, constata-se uma situação equilibrada na primeira legislatura em questão, com os tipos RD e TCR dividindo entre si metade das aprovações do período. Na segunda, registra-se uma alteração em favor das iniciativas de legislação com propostas de benefícios do primeiro tipo, cuja aprovação eleva-se para 76,92% do total do período. Na soma das duas legislaturas, observa-se que do total das proposições indiretas aprovadas, 70,58% são iniciativas de legislação que propõem benefícios do tipo RD, constituindo-se, outra vez a grande maioria.

Querendo-se ir mais além neste cálculo, pode-se somar o montante das proposições diretas aprovadas com o total das indiretas encontradas na mesma situação, neste caso, o resultado aponta para uma proporção de 81,81% de benefícios do tipo RD no total das aprovações. Assim, embora tenha-se constatado na ALEPA, nas duas legislaturas estudadas, poucas possibilidades, em geral, de se transformar proposições legislativas em educação em legislação educacional, verificou-se, no entanto, um alto nível de aceitação (mais de 2/3) de proposições do tipo RD, de qualquer ponto que se analise, indicando ter havido menos problemas para aprová-las relativamente às outras.

Este quadro das aprovações é consistente com o da apresentação dessas proposições, ele reforça o sentido indicado quanto ao perfil dos benefícios que pretenderam conceder. Assim, tanto no início como no final, em proposições diretas como indiretas em educação, optou-se por estabelecer regras sobre aspectos gerais do sistema educacional do estado a transferir recursos; em lugar de uma atenção circunscrita, socialmente ou territorialmente, buscou-se gerar efeitos difusos. Resultou disso que o perfil de produção legislativa em educação da ALEPA nas duas legislaturas estudadas caracterizou-se pelo predomínio de proposições diretas nas iniciativas e

indiretas nas aprovações e, em ambas as situações, a prevalência de benefícios do tipo RD sobre os demais.

A predominância deste perfil nos benefícios propostos, também pode ser constatada na vinculação partidária de seus proponentes neste período. No âmbito das proposições diretas, esta opção na concessão de benefícios (na apresentação e na aprovação) nas legislaturas estudadas, foi independente da posição ocupada no espectro ideológico pelos partidos aos quais seus proponentes estavam vinculados, assim como da situação de oposição ou de apoio ao executivo. Nas indiretas, encontra-se um contorno ideológico de centro-direita mais nítido e maior proximidade da base governamental.

Assim, os parlamentares estaduais da 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> legislaturas, não apenas apresentaram mais proposições de benefícios do tipo regulação difusa (RD) como também aprovaram, em maior número, as iniciativas de legislação de seus pares que visavam a concessão desse tipo de benefício relativamente às que concediam outros. Isto ocorreu tanto nas proposições diretas como indiretas, fossem elas apresentadas por proponentes de partidos de esquerda, direita ou centro, fossem daqueles situados à oposição ou pertencentes à base de apoio parlamentar ao executivo.

O resultado da análise agregada dos dados, considerando todos os aspectos aqui tratados, contrasta com a hipótese sustentada inicialmente na preparação da pesquisa, assim como, do mesmo modo, contraria a acepção dominante quanto ao comportamento legislativo, principalmente de parlamentares, segundo a qual, por ser orientado por expectativas de retornos políticos (eleitorais ou outros), se caracterizaria por práticas distributivas (concessão de benefícios concentrados), particularmente em áreas sociais como a educação (BEZERRA, 1999).

Contudo, este resultado da investigação da feita na produção legislativa em educação na ALEPA não é conclusivo, pois se a prática distributiva está em conformidade com a própria lógica (racionalidade) do comportamento parlamentar na medida em que se fundamenta em

resultados políticos (eleitorais) e, sendo a educação, enquanto área social, um setor de atuação propício a sua proliferação, porque não se verificou uma predominância do tipo TCR na concessão de benefícios nas proposições dos parlamentares nesta área, nas duas legislaturas estudadas?

Porque os parlamentares da 13<sup>a</sup> e a 14<sup>a</sup> legislaturas da ALEPA se decidiram por conceder benefícios de efeitos difusos (estabelecer regras sobre determinados aspectos do funcionamento do Sistema Educacional do Estado) em lugar de atender a grupos socialmente delimitados ou geograficamente localizados? Seriam eles irracionais agindo contra seus próprios interesses? Seria a área educacional imprópria para este tipo de comportamento legislativo? Neste caso, quais seriam as motivações para se legislar: ideológicas? Partidárias? Como explicar o predomínio de benefícios do tipo regulação difusa (RD) nas proposições em educação.

Para responder a estas perguntas e avançar uma explicação para o perfil, aparentemente anômalo, das propostas de concessão de benefícios encontradas na produção legislativas da área educacional na ALEPA, procurou-se examina-lo a luz de alguns dos principais enfoques das análises do funcionamento das instituições políticas brasileiras, particularmente daquelas votadas para a compreensão da atuação parlamentar. Neste sentido, no próximo item fez-se um breve percurso sobre elas confrontando suas hipóteses fundamentais com os resultados da desta pesquisa.

#### **4.2 - Produção legislativa: enfoques do comportamento legislativo**

Em geral, nos estudos sobre a atuação legislativa (comportamento/desempenho), pode-se distinguir basicamente dois enfoques: externalista e internalista. No primeiro, o funcionamento destas instituições é uma resultante do “processo de formação da representação política”, o seu produto final. Isto envolve, fundamentalmente, o estudo das questões relativas a “operação do processo eleitoral”, o que implica em analisar o comportamento político e a dinâmica dos

sistemas eleitoral e partidário para aferir suas conseqüências sobre o funcionamento do legislativo (LIMA JÚNIOR, 1999).

Neste enfoque, o perfil da produção legislativa é determinado pelo cenário da conjuntura política estabelecida pela representação constituída a partir do processo eleitoral, e a atuação parlamentar (comportamento legislativo) corresponde à correlação de forças que dela emerge. Neste sentido, analisa-se o teor democrático do sistema eleitoral, a natureza da representatividade, a composição partidária do Legislativo e suas relações com Executivo, o recrutamento dos parlamentares, a influência dos grupos de pressão, lobbies, interesses organizados, etc. sobre o seu processo decisório (LIMA JÚNIOR, 1999).

Os estudos embasados neste enfoque voltem-se, fundamentalmente, para os problemas resultantes das “distorções” do processo de formação da representação e suas conseqüências no funcionamento do sistema representativo (fragilidade dos partidos, falta de autonomia/legitimidade nas instituições políticas etc.). No caso das análises e interpretações sobre a política brasileira, a principal distorção verificada é o clientelismo, cuja manifestação ocorreu e ao longo de sua história de várias maneiras, tais como o voto de cabestro e as diversas formas de controle/cooptação/manipulação da escolha eleitoral etc. sendo, conforme esta perspectiva, um fenômeno ainda largamente presente no funcionamento do sistema político brasileiro (SPB).

Neste caso, o comportamento legislativo, principalmente quando relacionado à produção legislativa, é uma espécie de variável dependente destes processos e a organização legislativa, apenas um espaço onde se tomam decisões sobre uma agenda política constituída anteriormente a definição de sua composição eleitoral, isto é, no processo de formação da representação, o qual transmite estas distorções diretamente para o interior de seu processo decisório. Desse modo, as decisões tomadas devem refletir as demandas e os interesses da situação constituída.

Diferentemente desta abordagem, o enfoque internalista considera centralmente o papel das restrições institucionais (regras ou arranjos) que estruturam internamente o processo decisório, sobre as decisões dos atores políticos na medida em que condicionam suas opções estratégicas. Assim, nesta perspectiva, a organização e o comportamento legislativos deixam de ser apenas uma resultante do processo de formação da representação para se tornar o ponto focal da análise, na qual procura-se relaciona-los com o processo e a natureza da produção legislativa (LIMA JÚNIOR, 1999).

Esta perspectiva foi desenvolvida a partir do chamado novo institucionalismo, uma abordagem surgida mais recentemente que procura recuperar a análise do papel das instituições considerando-as nos termos em que estruturam comportamentos e, assim, conformam resultados políticos (LIMONGI, 1994; STEINMO, 2001). Neste cenário das análises, se o enfoque internalista é mais recente nos estudos sobre o funcionamento das instituições políticas no Brasil, o externalista é mais antigo nas interpretações sobre a política brasileira, abrangendo toda a história política do país.

Neste enfoque, uma perspectiva que se tornou clássica é a do coronelismo, que tem no livro de Victor Nunes Leal “Coronelismo Enxada e Voto” um importante marco de referência. O seu subtítulo: o município e o regime representativo no Brasil, assim como as definições e análises desenvolvidas pelo autor, são referentes básicos desta perspectiva do argumento da posição central que os problemas relativos ao processo de formação representação tem sobre o funcionamento das instituições das políticas brasileiras característico do enfoque externalista.

Segundo o referido autor, o coronelismo é o “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura social econômica e social inadequada” (LEAL, 1976, p. 20). Esta inadequação resulta da concentração da terra, da pobreza e falta de assistência em que se encontra a maioria da população, ainda predominantemente rural, e da

incapacidade do setor público (enfraquecimento dos municípios) o que leva os moradores das áreas rurais a uma situação de dependência dos grandes proprietários, os coronéis (LEAL, 1976).

Esta situação gera a dependência da população ao poder privado dos grandes proprietários, a base das distorções na formação da representação e por consequência, no funcionamento do sistema representativo. Nestas condições, os coronéis tornam-se intermediários (patronos) na provisão de determinados benefícios, coletivos (públicos) ou individuais, concedidos em geral por meio de recursos governamentais, e os beneficiários, “clientes” que em troca cedem, conscientemente ou não, sua autonomia política, principalmente no processo eleitoral, no qual devem sancionar os indicados pelo coronel.

Resulta disso, entre outras “características secundárias” do coronelismo, o “falseamento do voto” (distorção na formação da representação) nos termos do referido autor. Isto ocorreria por que em um regime representativo avançado (sufrágio universal) a liderança política “mesmo a já estabelecida” precisa dos votos da população rural, que constitui a maior parte do eleitorado, o qual não se pode alcançar diretamente (devido à própria fragilidade do poder público que assim confere uma sobrevida ao poder privado), senão pela intermediação do coronel.

Esta fragilidade do poder público de que trata o autor, refere-se principalmente ao município, sem autonomia, recursos, competência e capacidade organizacional, totalmente dependente da situação política que se instala no governo estadual. Assim, declara, é explicável a conformação do Executivo estadual ao sistema de “reciprocidade” da intermediação coronelista, mas não a dos legisladores estaduais ao não utilizarem “(...) seus poderes constitucionais para vitalizar a organização municipal e, assim, contribuir para libertar o seu eleitorado da influencia absorvente que sobre ele exerce o governo através dos chefes locais e dos coronéis” (LEAL, 1997, p55).



O para o autor, os parlamentares estaduais<sup>36</sup> poderiam, por meio de sua própria produção legislativa, alterar o sistema de intermediação coronelista com proposições que promovessem a autonomia do município. Desse modo, afirma, modificariam as condições (pelo menos no que se refere à atuação do poder público) que requerem a intermediação do coronel e geram distorções no processo de formação da representação (clientalismo), o que lhes permitiria romper com o governismo, a principal consequência do falseamento do voto. (LEAL, 1997).

Talvez, afirma o autor, o receito de não estarem entre os indicados do coronel (chapa oficial) e assim, não se beneficiarem dos votos de cabestro é um importante incentivo para se omitirem quanto a isso, porém, segundo Leal, é a força “aglutinadora” do Executivo estadual que, ao evitar a concorrência entre os diversos coronéis (fator de incerteza quanto à possibilidade de reunir todo o apoio necessário para vencer as eleições), confere consistência ao sistema de intermediação coronelista e garante que o “cabestro” imposto ao voto (pelo menos a maioria), lhe seja favorável. Este seria o fator decisivo para garantir o governismo na atuação dos parlamentares:

Se, por um lado, ficavam os deputados estaduais jungidos ao governo de quem dependia em última análise a sorte da eleição, por outro, a sua reeleição ou a sua promoção na carreira política estariam garantidas, enquanto soubessem ou pudessem manter boas relações com a situação do estado (LEAL, 1997, p. 56).

Assim, a intermediação coronelista gera distorções no processo de formação da representação (o falseamento do voto), o que afeta diretamente, ainda que diferentemente, o funcionamento das instituições políticas estaduais tais como o Executivo e o Legislativo. Nesta intermediação estabelece-se para o primeiro a troca política direta (votos x recursos públicos) e, o segundo, é submetido ao primeiro, cuja interferência atinge a produção legislativa dos

---

<sup>36</sup> Antes da Constituição de 1988 detinham poderes constitucionais sobre a organização municipal.

parlamentares os quais, para serem incluídos nesta troca seguem as determinações da conjuntura política dominada pelo governismo.

Relacionando-se esta perspectiva de interpretação do funcionamento do sistema político brasileiro com o modelo analítico deste trabalho, fica claro que o perfil de produção legislativa consistente com o sistema de intermediação coronelista seria caracterizado pelo predomínio da concessão de benefícios do tipo transferência concentrada de recursos (TCR). Neste sistema, os parlamentares estaduais abririam mão de agir no plano da regulação para proporem benefícios trocáveis pelos votos de cabestro amealhados pelo coronel, no entanto, como visto, não foi o que ocorreu nas legislaturas estudadas.

Além destes problemas da perspectiva do coronelismo para a análise do perfil da produção legislativa em educação, há aqueles relativos ao seu próprio argumento baseado no predomínio do poder privado de base agrária, da população rural no eleitorado e da fragilidade do município. Estes argumentos perderam parte de sua força quando ocorreram alterações na estrutura da sociedade relacionadas à urbanização e a industrialização, que modificaram as condições socioeconômicas da intermediação coronelista. Para tratar dos impactos destas modificações sobre o funcionamento do sistema político surgiu outra perspectiva: a do desenvolvimento político, também associada ao enfoque externalista.

Nessa perspectiva, os estágios do desenvolvimento político das sociedades são: tradicional, de transição e o desenvolvido. O primeiro se caracteriza pelo domínio dos “notáveis” e “pela dependência dos recursos pessoais do patrono”; no segundo, os “notáveis” estão enfraquecidos e os recursos têm origem fundamentalmente estatal, com partidos mais organizados e disputas por posições no Estado tendo em vista manipular recursos públicos. As relações entre patrono-cliente adquirem um aspecto de troca. No, último partidos ideológicos e de massa, pela possibilidade de planejamento e execução de políticas de longo prazo e a prevalência

de “valores públicos e universais” como base da legitimação do sistema político (AVELINO, 1994).

Neste esquema de desenvolvimento, a situação crucial é das sociedades em transição, resultantes da desorganização da anterior em consequência da urbanização, industrialização e da centralização e ampliação das políticas estatais, mas que ainda não conseguiram completar o processo de modernização do sistema político e, assim, atingir o último estágio (desenvolvido). Neste sentido, é fase de transição, ocorrem os problemas de distorção no processo de formação da representação, pois na anterior não existe um sistema representativo e na última ele está plenamente desenvolvido.

No sistema político de transição, o clientelismo é o principal problema quanto distorção da representação, porém, um clientelismo reconfigurado diferente do anterior, pois se baseia em instituições projetadas para serem impessoais e universais, mas devido ao subdesenvolvimento político “são frágeis e não conseguem agregar e representar interesses e identidades coletivas” (AVELINO, 1994 p, 227). Nesta condição, se caracterizariam predominantemente, ainda que não unicamente, por expressar demandas particularistas contra as mais universalizantes.

Este “novo” clientelismo é chamado de “partidário” ou “competitivo” por se expressar principalmente pelo sistema eleitoral, e, como tal, ele “está associado à ampliação do poder estatal” que se verifica nas sociedades em transição, porém nelas isso não se realiza na mesma proporção em que ocorre o desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, a emergência de “instituições impessoais e universais características de um sistema político desenvolvido” não atingiu o nível de funcionamento correspondente, criando um descompasso entre os dois (CAZORLA 1992; AVELINO, 1994).

O “novo” clientelismo é produto deste descompasso, diferindo-se daquele encontrado no estágio tradicional pela existência de um certo nível de competição, pois a disputa eleitoral

permite o surgimento de “patronos alternativos” o que confere aos eleitores certa possibilidade de escolha, pela comparação de “novos” ofertantes dos benefícios que demandam. Neste sentido, sua principal característica é a mesma do anterior: atendimento a demandas particularistas e imediatas contra as universalistas e ordenadas, mas sua base é o próprio sistema político ainda não modernizado incapaz de agregar demandas e de expressá-las em termos mais gerais (AVELINO, 1994).

Na literatura que emprega esta abordagem, a sociedade brasileira é situada entre aquelas que se encontram em fase de transição, portanto, com todos os problemas decorrentes do subdesenvolvimento político quanto ao processo de formação da representação e o funcionamento de suas instituições políticas:

As negociações entre o Executivo e os parlamentares geralmente são feitas de maneira individualizada, através da barganha de benefícios desagregados, o que reforça a fragmentação da competição política. Daí a extraordinária dificuldade dos partidos brasileiros em geral de produzir políticas em sentido amplo, a partir do estabelecimento de pontos prioritários para as questões que dizem respeito ao conjunto da sociedade (AVELINO, 1994, p 232).

Assim, a fragmentação da competição política é uma das principais distorções do processo de formação da representação da qual resulta o clientelismo partidário e, sua consequência no funcionamento do legislativo: o individualismo na atuação dos parlamentares, isto é, “uma relação particularista” que se caracteriza por acesso individual, aos recursos governamentais, direcionando, desse modo, seu interesse para um desempenho predominantemente marcado pelo que pode implicar em termos de retornos políticos, o que é ao mesmo tempo consequência e causa da fraqueza dos partidos.

Nos termos do modelo analítico deste trabalho, a competição fragmentada resultante das distorções no processo de formação da representação produzida pelo subdesenvolvimento político, implicaria, do mesmo modo como na perspectiva anterior, uma atuação distinta daquele

que efetivamente se verificou na área educacional na ALEPA, pois para buscar recursos governamentais para as suas bases eleitorais, os parlamentares deveriam, no âmbito da produção legislativa, apresentar e aprovar, predominantemente, proposições concedendo benefícios do tipo transferência concentrada de recursos (TCR).

Além disso, é razoável supor que proponentes alternativos tais como os vinculados a partidos de oposição, ou seja, pelo menos teoricamente não comprometidos com o governismo, apresentassem um padrão diferente de concessão de benefícios nas suas proposições. Contudo, como se verificou, essas supostas “alternativas” não tiveram atuação distinta revelando que a competição fragmentada não fez diferença em se tratando dos vínculos partidários dos proponentes na área educacional na ALEPA, observando-se uma heterogeneidade quanto à posição ideológica e situacionista versus opositorista dos partidos na atuação predominante dos parlamentares.

Esta atuação se definiu por propor, em primeiro plano, benefícios não distributivos ou clientelistas no sentido da perspectiva em questão, pois as proposições de regulação difusa (RD), não podem ser diretamente contabilizadas em termos de sua rentabilidade política, particularmente as de caráter eleitoral, senão por meio de um contexto específico. Assim, se as chances de se obter retornos políticos efetivos variam de acordo com a probabilidade de se intermediar recursos públicos para demandas particularistas, elas não ocorreram quando se apresenta e/ou se aprova, predominantemente, concessões de benefícios do tipo RD.

Assim, permanece questão: como explicar que isto tenha ocorrido? Ficou claro que a perspectiva do desenvolvimento político, além dos seus inúmeros problemas competentemente analisados por outros autores (LIMONGI, 1999), não pode explicar o perfil de produção legislativa em educação que emergiu nas duas legislaturas analisadas na ALEPA. Mais do que isso, os resultados da pesquisa sobre a concessão de benefícios na referida produção não

sustentam a explicação do comportamento legislativo como uma “função” do processo de formação da representação política (particularmente o eleitoral).

Desse modo, diante do quadro insuficiência analítica do enfoque externalista, em ambas as suas perspectivas, propõe-se buscar esta explicação em um enfoque de caráter internalista. Neste sentido, argumenta-se que as restrições institucionais que estruturam o processo de produção legislativa em educação na ALEPA, têm centralidade, como fator explicativo, na definição do perfil assumido pela referida produção nas duas legislaturas estudadas, na medida em que alteraram as opções estratégicas dos parlamentares quanto a referida produção, influenciando os resultados políticos.

#### **4.3 - A educação na ALEPA: produção legislativa sob restrições institucionais**

No enfoque internalista, como visto antes, concebe-se o perfil da produção legislativa como resultado da atuação auto-interessada (retornos políticos) de legisladores agindo sob restrições institucionais (as “regras do jogo”), isto é, aquelas que estruturam internamente o processo decisório nos legislativos. Estas regras delimitam um espaço de ação, o qual, dependendo das restrições estabelecidas, pode reorientar os incentivos da lógica da competição fragmentada (processo de formação da representação) sobre o comportamento legislativo para outros resultados políticos.

Neste sentido, não se questiona a existência de distorções no processo de formação da representação e suas supostas origens: inadequação da estrutura social (coronelismo) ou do subdesenvolvimento político (sociedades tradicionais). Mais do que isso, neste trabalho, reconhece-se mesmo a sua ocorrência, porém assume-se que suas influências sobre a atuação dos legisladores tem importantes rebatimentos institucionais, na medida em que atuam em uma arena (legislativa) distinta da arena eleitoral, cujas regras de estruturação e funcionamento podem encaminhar resultados diferentes daqueles esperados pelo enfoque externalista.

Assim, se forem considerados apenas os “incentivos externos”, a produção legislativa assumiria um perfil inesperado (irregular), caso não se caracterizasse, senão completamente, pelo menos predominantemente, por transferências concentradas de recursos. Contudo, em uma perspectiva internalista, esta aparente irregularidade ganha sentido e se explica na atuação dos legisladores que, não perdendo o seu caráter estratégico (retornos políticos), tem lugar sob um conjunto das restrições institucionais, que podem fazer emergir um outro perfil, no qual prevaleçam características não identificadas com benefícios de natureza distributiva.

Neste sentido, a investigação deve voltar-se para a análise das restrições institucionais, tendo em vista verificar o que possibilitam e os limites que impõem; as capacidades que atribuem e aquelas que são vetadas, os papéis, a organização e o funcionamento que definem, objetivos ou regulações que estabelecem. Desse modo, pode-se apreender os contornos do espaço de ação que elas disponibilizam e, assim, verificar quais os incentivos (internos) de atuação legislativa estão sendo gerados: se reforçadores ou constrangedores dos efeitos do processo de formação da representação (arena eleitoral).

No caso dos legislativos estaduais, estas restrições derivam de um conjunto de regras formado por aquelas que estabelecem a divisão constitucional de poderes entre os níveis do sistema político (distribuição genérica de competências na federação), as que conformam, especificamente, as arenas de funcionamento das políticas públicas e, aquelas próprias da organização dos referidos legislativos, estabelecidas pelas constituições estaduais e pelos seus regimentos internos. As primeiras são definidas centralmente no plano federal e, as segundas, pelos próprios legislativos dos estados dentro da hierarquia do sistema federativo.

Assim, ao se empreender a busca pela explicação do perfil assumido pela produção legislativa em educação na ALEPA com base em um enfoque internalista, procurou-se analisar o espaço de ação que nela está delimitado para esta produção. Para isso, considerou-se o conjunto

das restrições institucionais que conformam sua estrutura, isto é, suas possibilidades e limites, para, desse modo, verificar os incentivos gerados para a atuação dos parlamentares nas iniciativas e na aprovação de proposições legislativas na área educacional.

Neste sentido, a primeira dessas restrições refere-se a competência genérica dos legislativos estaduais em educação estabelecida na Constituição Federal de 1988, que, ademais, constitui uma dimensão fundamental na delimitação do seu espaço de ação, no caso, nas áreas compartilhadas. Esta competência é a da produção da legislação concorrente, que possibilita a estes legislativos adaptar as normas da União (que deve tratar apenas de questões gerais da educação) ajustando-as às peculiaridades dos estados. Esta possibilidade de atuação não existia para os parlamentares estaduais nas constituições anteriores.

O estabelecimento de “competências concorrentes” é um dos aspectos distintivos mais importantes do restabelecimento do federalismo a partir da Constituição de 1988. Contudo, o jogo de limites e possibilidades que ele encerra ficou restrito pela falta de definição do que é “norma geral”, tendo por conseqüência a usurpação dos direitos legislativos das assembleias estaduais pelo poder central, que edita normas cujo exaustivo detalhamento restringe, praticamente, todo o espaço de ação para a produção da legislação concorrente no seu âmbito (LOBO, 2007), dificultando o atendimento das peculiaridades estaduais.

Esta conseqüência se observa na “fraca realização das competências concorrentes” pelos legislativos estaduais (LOBO, 2007). Este foi o caso na votação da antecipação dos trabalhos de implantação FUNDEF no Pará, no qual a atuação da ALEPA esteve restrita a aceitar ou rejeitar a proposição apresentada pelo governo do estado. Na aprovação da lei de criação do fundo estadual, não foram aceitas, por inconstitucionalidade (restrições institucionais), as emendas que permitiriam a este legislativo adaptar aspectos do processo de implantação do referido programa as peculiaridades do Estado (GEMAQUE, 2004).



Somando-se a estas restrições institucionais, estão aquelas derivadas da arena de funcionamento da política educacional, alteradas por reformas, realizadas nos anos 90, baseadas em uma estratégia de descentralização que visava transferir atribuições, competências e recursos de gestão (pedagógicos e/ou financeiros) da União e/ou dos estados para instâncias situadas no nível do município (prefeituras, conselhos ou câmaras municipais), assim como para o nível escolar, principalmente no âmbito do ensino fundamental, modificando o sistema de intermediação de recursos públicos nesta área (LIMA, 2000).

Estas alterações restringiram o alcance dos parlamentares estaduais sobre a maior parte dos recursos que poderiam ser alvo de proposições de benefícios concentrados, já que esta possibilidade se encontra, principalmente, no âmbito do ensino fundamental (o que em geral compreende a maior parte das ações no ensino público) onde existe tanto maior disponibilidade como maior demanda por eles. Assim, ao constranger a possibilidade de transferência de recursos, a descentralização interferiu no espaço de ação dos parlamentares estaduais em educação restringindo sua dimensão distributiva.

Neste sentido, uma vez que, na acepção de comportamento legislativo assumido neste trabalho, os parlamentares atuam visando retornos políticos (eleitorais), o efeito desta restrição sobre sua atuação pode ser claramente percebido quando se observa, no primeiro item deste capítulo, a proporção de benefícios do tipo RD sobre aqueles qualificados como TCR na produção legislativa. Por outro lado, no caso do último tipo, verifica-se que a maior parte das iniciativas de legislação incidiu sobre a educação superior no estado (instalação de campus da UEPA, taxas de matrículas, cotas etc.).

O último componente das restrições institucionais que condicionam o espaço da produção legislativa em educação na ALEPA é a sua própria organização interna que envolve, neste caso, as regras que definem as atribuições da ALEPA na referida área, e as que regem o funcionamento

da Comissão de Educação. Como visto no capítulo II desta dissertação, a organização legislativa se constitui, entre outras coisas, de comissões parlamentares de caráter técnico com atuação limitada a determinadas áreas, cujo objetivo é desenvolver o conhecimento especializado para subsidiar a produção legislativa, tendo em vista melhorar sua qualidade.

As comissões permanentes têm funções consultivas (estudar as matérias submetidas ao seu exame e emitir parecer) e propositivas (iniciativa de legislação) constituindo parte das restrições que conformam, internamente, o espaço de ação dos parlamentares na medida em que estabelecem limites e possibilidades à sua atuação. Uma forte restrição comissional (controle sobre a produção legislativa na sua área de atuação) favorece a especialização do trabalho legislativo e a realização da competência concorrente, criando maior possibilidade de intervenção na política educacional.

No caso da ALEPA, estas restrições são mais fracas, pois, conforme sua organização legislativa, o parecer de uma comissão pode ser revisto no plenário, mantendo, no entanto, um peso relevante na destinação de uma proposição, pois influi na decisão da Mesa Diretora de remete-la ao plenário e, caso isso ocorra, no voto dos parlamentares. Além disso, as atividades da Comissão de Educação sofrem a limitação das regras que definem as atribuições da ALEPA em educação em face da atuação do Conselho Estadual de Educação no Sistema Educacional do Estado, como visto no capítulo II desta dissertação, implicando o próprio desempenho deste legislativo nesta área.

Assim, a situação institucional criada pelas regras da organização legislativa da ALEPA sobre o funcionamento das comissões técnicas permanentes: a regulação da composição partidária e a concessão de atribuições não terminativas, somadas as restrições impostas pelos marcos de atuação deste legislativo estadual no Sistema Educacional do Estado, constroem o seu espaço de ação na área educacional, como se verá mais adiante, pois não incentivam a

atuação parlamentar na referida área, reduzindo as oportunidades para o desenvolvimento da especialização legislativa nesta área.

Neste contexto, as atribuições exaustivamente detalhadas do CEE o levam a exercer a competência concorrente em educação, contribuindo para o enfraquecimento de sua realização pelo legislativo estadual, restringindo suas possibilidades de atuação na política educacional. No entanto, este enfraquecimento desfavorece, também, os incentivos da competição fragmentada para um perfil mais distributivo na produção legislativa, uma vez que, ao estreitar seu espaço de ação favorece tanto na dimensão individual (iniciativa) como na coletiva (aprovação) a concessão de benefícios do tipo regulação difusa (RD).

Assim, o conjunto das restrições institucionais que estruturam o processo de produção legislativa em educação na ALEPA: fraca realização das competências concorrentes, a descentralização promovida pelas reformas educacionais nos anos 90 a estrutura organizacional deste legislativo e seus marcos de atuação no Sistema Educacional do Estado delimitam um espaço de ação para os legisladores estaduais na área educacional que redirecionam os incentivos para uma atuação de caráter distributivo para outra onde prevaleceu na iniciativa e na aprovação de proposições benefícios do tipo regulação difusa (RD).

Neste sentido, pode-se afirmar que as restrições institucionais condicionaram as opções estratégicas dos atores (parlamentares) na produção legislativa. Isto é constatado ao se observar que legisladores vinculados a partidos situados em diversos pontos do espectro ideológico, de oposição ou de apoio governamental, que tinham em comum apenas o fato de interagirem sob o mesmo espaço de ação, tomaram iniciativas de legislação em educação, majoritariamente do mesmo tipo quanto aos benefícios que pretenderam conceder, assim como também aprovaram, predominantemente, proposições com características semelhantes quanto a este aspecto.

A relação apresentação x aprovação foi à mesma na concessão de benefícios do tipo RD nas proposições em educação independentemente da posição ideológica dos partidos aos quais seus proponentes estavam vinculados, e de sua situação quanto ao apoio governamental. Ou seja, não houve diferenciação de desempenho em relação a estes aspectos, do mesmo modo, esta atuação dos parlamentares na área educacional foi independente das clivagens sociais e culturais, pois sua característica dominante sinaliza a ausência de variação em relação a estes fatores sendo, portanto, descartados como elementos explicativos.

As restrições institucionais a produção legislativa na área educacional colocaram os parlamentares estaduais diante de duas opções: não legislar em educação ou legislar restritamente. Como se pode observar, escolheram a última opção, como resultado das próprias condições (restritivas) de atuação em um legislativo estadual que, como visto, é um lugar de passagem na carreira política, uma ponte para outros patamares (DAVID, 2003). Assim, nestas condições, legislar, ainda que restritamente, principalmente em uma área social como a educação, é uma opção estratégica tendo em vista retornos para outras possibilidades políticas.

Em conseqüência destas restrições institucionais os parlamentares estaduais têm pouco espaço para legislar sobre questões substantivas da política educacional, restando-lhes apenas uma atuação restrita à regulação de aspectos do cotidiano escolar. O fato de, ainda assim, optarem por legislar é sintomático do caráter estratégico das escolhas dos parlamentares quanto à produção legislativa, pois mesmo neste nível mínimo, esta produção, dada às condições de atuação nos legislativos estaduais indicadas no parágrafo anterior, pode-se tornar um importante ativo na geração de retornos políticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar da produção legislativa em qualquer nível do sistema político requer, antes de qualquer coisa, que se considere as possibilidades e limites delimitados no espaço de ação aberto nas instituições políticas onde é realizada. Este espaço é estruturado por restrições institucionais que, entre outras coisas, definem sua inserção no sistema abrangente (SPB). No caso dos legislativos estaduais, esta inserção ocorre na condição instituições políticas do nível intermediário, posição que ocupam em decorrência da organização federativa que nele vigora.

Apesar disso, o surgimento do poder legislativo estadual no país é anterior a instauração do federalismo, sendo datado do período regencial, no qual tem origem por meio de uma adição a Constituição de 1824, institucionalizada pelo ato adicional de 12 de agosto de 1834, que alterou a organização política e administrativa do império, descentralizando a estrutura de poder. Por esta reforma, conferiu-se maior autonomia às províncias (os atuais estados), criando as, então, assembléias legislativas provinciais, sendo assim, estabelecido e delimitado o seu espaço de ação.

Na situação que ora se analisa, o sistema político brasileiro caracteriza-se pelo chamado presidencialismo de coalizão, composto por um legislativo (Congresso Nacional) bicameral e um poder judiciário constituído independentemente, sendo este tripé institucional estabelecido com base na separação de poderes e na organização federativa. A forma de governo tem por base um regime representativo de extração eleitoral, cuja dinâmica de funcionamento é definida por uma combinação dos métodos proporcional e majoritário e pelo multipartidarismo.

Para muitos analistas este sistema sofre de instabilidade crônica que tem origem na situação de ingovernabilidade que sua composição institucional gera (diferenças de constituição do executivo e do legislativo, organização federativa com forte influencia dos governos estaduais sobre o Congresso Nacional, multipartidarismo etc.). Contudo, para outros, o sistema (SPB)

apresentaria, ao contrário desta perspectiva, alto grau de estabilidade e elevado nível de governabilidade quando considerado o papel central que o Poder Executivo desempenha neste sistema.

Quanto à organização federativa do sistema (SPB), seu estabelecimento no início do período republicano determinou a emergência dos entes federativos instituídos como governos sub-nacionais. Neles foram constituídas instituições políticas semelhantes àquelas que estruturam o sistema político mais abrangente, porém com importantes diferenças de composição e funcionamento. No caso dos legislativos, as principais diferenças estão no modo de se estabelecer da representação, organização interna e, principalmente, quanto à distribuição de competências.

Estas diferenças aparecem também no funcionamento estadual e local das instituições políticas de abrangência nacional tais como os partidos políticos e as regras eleitorais. Quanto à dimensão local, até a Constituição de 1988 a condição de ente federativo sub-nacional era uma prerrogativa apenas dos estados, os municípios até então não eram membros da federação, subordinando-se as normas estaduais. Porém, a partir do referido marco constitucional esta condição lhes foi estendida, ocasionando uma re-acomodação na distribuição de competências no sistema político brasileiro.

A organização federativa adquiriu, assim, um caráter (tripartite) passando a ser constituída pela União, estados e municípios, o que tornou o cenário das diferenças institucionais entre os níveis nacional e sub-nacional do SPB ainda mais complexo. Contudo, no caso da separação de poderes, principalmente em se tratando das relações entre o Executivo e o Legislativo, as semelhanças são maiores, pois o em qualquer que seja o nível da federação analisado, a predominância do Executivo sobre o legislativo é uma característica predominante.

No caso dos entes federativos de nível sub-nacional, o predomínio do executivo sobre o legislativo seria ainda maior, mesmo considerando os limites impostos aos poderes legislativos

dos governadores, caracterizando uma situação de "ultra-presidencialismo". Ainda assim, o governador precisa ter maioria parlamentar na Assembléia Legislativa o que é muito mais fácil devido maior dependência do parlamentar estadual dos recursos que controla e, a fraqueza dos partidos estaduais. Esta situação colocaria os legislativos estaduais em posição secundária impondo o "governismo" à gestão pública.

Apesar disso, existe uma variedade de situações quanto ao desempenho dos legislativos estaduais e sua interação com o poder executivo nos estados, o que exige atenção caso a caso ao considerar-se a hipótese do "ultrapresidencialismo". Apesar disso, no que se refere à produção legislativa há uma situação geral: a atuação dos legislativos estaduais é condicionada pela distribuição de competências na organização federativa do sistema político, o que requer a análise de como esta distribuição está configurada para se conhecer seus limites e possibilidades.

Quanto a isso, as competências dos entes federativos são categorizadas em materiais (administração/gestão) e legislativas (elaboração de leis), constituídas conforme os critérios: forma, extensão e origem. Por estes critérios, estas competências são subdivididas em determinados tipos de acordo com sua distribuição na organização federativa. No estudo dos legislativos estaduais, trata-se de competências legislativas consideradas quanto ao critério extensão, pelo qual se destingue àquelas exclusivas de cada ente federativo das que são compartilhadas.

Ao ser elevado a condição de ente federativo, o município entrou no sistema de distribuição de competências materiais e legislativas da organização federativa, detendo como próprias as que lhes foram atribuídas conforme o princípio da predominância do interesse, como também participando daquelas compartilhadas pelos outros entes federativos, segundo a hierarquia de organização desse sistema. Nesta distribuição, suas competências, assim como as da

União foram enumeradas na Constituição de 1988, concedendo-se aos estados as restantes (residuais), isto é, as que não lhes foram vedadas.

Nas áreas de competências próprias ou exclusivas (materiais e legislativas), nas quais o espaço de ação dos Estados é limitado àquelas necessárias a sua condição de ente federativo, o exercício é pleno. Nas compartilhadas, nas quais seu espaço foi estendido, a partir da Constituição de 1988, sobre um amplo conjunto de questões, dependem de pressupostos normativos da União. Neste sentido, na área da educação, foi reservada à União a faculdade de estabelecer “diretrizes e bases nacionais” e, aos estados e municípios a condição de principais provedores do atendimento educacional básico.

Assim, não há competências próprias para estes entes federativos na área educacional, apenas as compartilhadas e, em tipos únicos e diferentes para cada categoria de natureza: às legislativas apenas o tipo concorrente e, às materiais somente o tipo comum. As primeiras (concorrentes) caracterizam a forma própria de atuação dos estados neste âmbito, contudo sua realização é restringida (fraca) na medida em que, na ausência de uma definição do que é norma geral, a União tende a legislar de maneira exaustiva tratando de aspectos específicos, invadindo assim, o espaço de competência dos estados.

Além das regras de distribuição competências na federação, a atuação dos legislativos estaduais também é condicionada por àquelas que definem as arenas de funcionamento das políticas públicas. No caso da educação, estas regras sofreram uma redefinição com as reformas educacionais implementadas durante os anos 90, marcadas pela estratégia da descentralização pela qual foi desencadeado um processo de transferência da operacionalização de programas e planos educacionais, assim como de recursos financeiros e pedagógicos da União/estados para instâncias situadas no nível municipal e escolar.



Esta redefinição restringiu do alcance dos parlamentares estaduais, pelo menos no Estado do Pará, sobre recursos que poderiam ser mobilizados por meio da produção legislativa para distribuir benefícios concentrados em educação (TCR), seja setorialmente ou territorialmente. Também foi dificultada a mobilização de recursos pelo referido meio, tendo em vista a concessão de benefícios de caráter difuso nesta área (TDR). Neste sentido, as medidas de descentralização restringiram fortemente as possibilidades de alocação de recursos em educação por meio da atividade legislativa dos parlamentares estaduais.

Por último, o espaço dos legislativos estaduais na área educacional é constrangido pela atuação do Conselho Estadual de Educação - CEE, cujas atividades no Estado do Pará são regidas por regras que lhe conferem uma posição central no Sistema Educacional do Estado. Esta centralidade resulta da preponderância que lhe é concedida sobre as funções técnicas, normativas (particularmente na política educacional), propositivas, consultivas, deliberativas e de fiscalização em educação no Estado que o levam, na prática a exercer o poder residual e a competência concorrente, subtraindo esta prerrogativa ao legislativo.

Às regras claras de atuação do CEE contrapõe-se a indefinição e a generalidade na atuação da Assembléia Legislativa do Estado, particularmente no caso da Comissão de Educação na qual, além disso, a atuação parlamentar esta limitada pelas normas de organização e funcionamento da ALEPA sobre o trabalho comissional que definem a composição partidária e a natureza das atribuições (não-terminativas) das comissões permanentes. No primeiro caso é favorecida a alta rotatividade dos seus membros e, no segundo, reduz-se sua efetividade pela baixa possibilidade de interferência no destino do projeto legislativo.

Neste conjunto de restrições institucionais, os parlamentares que aturam na 13ª e 14ª legislaturas da ALEPA tomaram iniciativas de legislação, assim como deliberaram sobre aquelas apresentadas pelos seus colegas tendo em vista a produção legislativa na área educacional. Esta

produção se caracterizou por proposições que apresentaram determinadas características quanto aos benefícios que por meio delas se pretendeu conceder, as quais em conjunto conformam um perfil que resultou de uma perspectiva dominante de atuação parlamentar em educação nas referidas legislaturas.

Nesta atuação, os parlamentares estaduais apresentaram proposições legislativas consideradas diretas e indiretas em educação. As primeiras tratam de questões diretamente relacionadas ao processo de ensino propriamente dito e, as segundas, abordam questões relativas a aspectos da estrutura e do funcionamento do Sistema Educacional do Estado. A situação em que se encontravam estas proposições nas duas legislaturas analisadas, caracterizava-se por um maior percentual de aprovações entre as indiretas, mesmo considerando-se a diferença de proporcionalidade em relação ao total.

Os benefícios que os parlamentares procuraram conceder foram considerados, para efeito de análise, quanto à forma (transferência de recursos e regulação) e a extensão dos seus efeitos (concentrada e difusa) de acordo com a teoria das decisões legislativas. Combinados estes aspectos, obtém-se quatro tipos classificatórios: transferência concentrada ou difusa de recursos (TCR, TDR) e regulação concentrada ou difusa (RC, RD), todos encontrados em alguma proporção, porém, com amplo predomínio do tipo regulação de alcance difuso (RD) nas iniciativas e nas aprovações de proposições diretas ou indiretas em educação.

Este predomínio foi independente da vinculação partidária de seus proponentes neste período, porém, com alguma variação entre diretas e indiretas. Nas primeiras não se verificam implicações ideológicas ou da situação de apoio ou oposição ao executivo, nas segundas, a maioria seus proponentes são de partidos de centro-direita e ligados a base de apoio parlamentar do executivo. Este resultado, mesmo com a variação verificada, difere da hipótese do enfoque

externalista quanto ao comportamento legislativo cuja lógica deveria se caracterizar pelo predomínio de práticas distributivas.

As características do perfil da produção legislativa em educação na ALEPA não podem ser explicadas com base neste enfoque (externalista) comum nas análises e interpretações sobre a política brasileira, no qual o funcionamento de suas instituições é uma resultante do processo de formação da representação política. Nele, o perfil da produção legislativa é determinado pela natureza do processo de formação da representação, particularmente o eleitoral, devendo, assim, corresponder às demandas da correlação de forças que emerge a cada ciclo político-eleitoral do sistema representativo.

Dois perspectivas fundamentais caracterizam este enfoque: a do coronelismo e a do desenvolvimento político. Em ambas o comportamento legislativo se define por práticas distributivas de caráter clientelista, sendo esta característica resultante de distorções no processo de formação da representação política. Na primeira perspectiva, estas distorções são causadas pela inapropriação da estrutura econômica e social para o funcionamento do regime representativo e, na segunda, resultam da inapropriação do sistema político, característico das sociedades em transição, às novas condições sócio-econômicas.

Estas perspectivas são insuficientes para explicar a predominância de benefícios do tipo regulação difusa (RD) no perfil de produção legislativa em educação realizada na ALEPA, na 13ª e 14ª legislaturas. Neste caso, um melhor resultado obteve-se pelo emprego do enfoque internalista, desenvolvido por uma nova abordagem nos estudos das instituições (o novo institucionalismo), no qual se considera o papel das restrições (regras ou arranjos) institucionais que conformam internamente o processo decisório sobre os resultados políticos, na medida em estruturam o comportamento e opções estratégicas de seus atores.

No estudo da produção legislativa isto implica em analisar as restrições institucionais que estruturam o espaço de ação (limites e possibilidades) disponibilizado para esta produção. No caso dos legislativos estaduais, esta análise deve considerar as regras da divisão vertical de poder no sistema político (distribuição genérica de competências entre os entes federativos), as que estruturam a arenas de funcionamento das políticas públicas setoriais e, aquelas próprias de sua organização legislativa.

Neste sentido, as restrições institucionais que estruturam o espaço de ação dos parlamentares estaduais em educação na ALEPA condicionam suas opções estratégicas na produção legislativa nesta área. Desse modo, restringem os incentivos da arena eleitoral (formação da representação), estabelecendo cursos alternativos de ação na lógica do comportamento orientado por resultados políticos. No caso da ALEPA, estas restrições derivam da fraca realização das competências concorrentes; das reformas educacionais descentralizadoras dos anos 90 e, das atribuições deste legislativo estadual no Sistema Educacional do Estado.

Estas limitações institucionais retiraram a política educacional do alcance da produção legislativa dos parlamentares estaduais e, lhes restringiram, fortemente, a possibilidade de mobilização, por meio dela, de recursos para conceder benefícios concentrados ou mesmo difusos (TCR/TDR). Com isso, o espaço da produção legislativa em educação na ALEPA ficou restrito a concessão de benefícios do tipo regulação difusa (RD) em aspectos gerais do funcionamento dos estabelecimentos de ensino do Estado, no qual, foram tratadas questões relacionadas à saúde e ao saneamento escolar, uso da estrutura física, complementações curriculares, datas comemorativas (celebrações), etc.

Nos limites deste espaço as alternativas são: não legislar ou legislar restritamente. Para os parlamentares que atuam na 13<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup> legislaturas a preferência recaiu sobre a segunda opção, pois, sendo o legislativo estadual, em geral, um “lugar de passagem” em uma carreira política, a

produção legislativa, ainda que fortemente restringida, é um meio valioso, principalmente em uma área social como a educação, em de vista de incrementar suas possibilidades de serem alçados a outras posições, seja no executivo estadual, pela possibilidade de mobilização de recursos ou em âmbito nacional.

Nestes sentido observou-se que, parlamentares vinculados a partidos situados em diversos pontos do espectro ideológico, da oposição ou da coalizão de apoio governamental, interagindo sob as mesmas restrições institucionais, fizeram e aprovaram iniciativas de legislação em educação, majoritariamente do mesmo tipo quanto à concessão de benefícios. Da mesma maneira, não houve diferenciação de desempenho em relação a aspectos sociais e culturais ou outros, uma vez que, sendo os benefícios concedidos em caráter difuso quanto ao alcance de seus efeitos, não atendem, portanto, as estas variantes.

Assim, constringidos em suas possibilidades de atuar no âmbito da política educacional (restrições ao exercício das competências concorrentes decorrentes da preponderância do poder legislativo da União e das atribuições do Conselho Estadual de Educação no Sistema Educacional do Estado) e por outro, restringidos em suas possibilidades de mobilizar recursos para conceder benefícios concentrados por meio de produção legislativa própria, os parlamentares estaduais agindo orientados por resultados políticos optaram por conceder benefícios do tipo regulação difusa (RD) na produção legislativa em educação.

Conseqüentemente, o perfil de concessão benefícios em educação (equilíbrio) resultou de uma opção estratégica dos parlamentares, entre as alternativas que lhes foram disponibilizadas na área educacional no espaço de ação (produção legislativa) delimitado pelo conjunto das restrições institucionais. Neste sentido, destaca-se a relevância das regras que estruturam processos decisórios sobre os resultados políticos, na medida em que, conformam alternativas abertas aos atores, e, desse modo, alteram incentivos sobre as escolhas e opções políticas.

Assim, mais do que a luta dois grupos sociais ou das facções políticas para influenciar a decisão dos agentes públicos, é o modo como o seu campo de ação está estruturado que irá definir suas opções políticas e influenciar suas escolhas. Neste sentido, os efeitos dos condicionantes institucionais sobre as ações/decisões dos agentes públicos variam na mesma proporção em que se estabelecem os diferentes os arranjos e regras estruturadoras, não havendo, portanto, como conhece-los apriori, senão por meio da pesquisa sistemática.

As perspectivas generalizantes do comportamento legislativo precisam ser consideradas sob um enfoque mais rigoroso que levem em conta questões específicas como as regras que estruturam o processo decisório nas instituições políticas. Por outro lado, deve-se destacar que as práticas distributivas e o clientelismo não estão ausentes da esfera pública, como bem se sabe, mas suas manifestações apresentam uma imensa variedade de situações muitas vezes imperceptíveis ao primeiro olhar, daí o papel da pesquisa sistemática, o que no caso dos legislativos estaduais ainda está por ser devidamente realizada.

Neste caso, o fato das restrições institucionais constrangerem as práticas distributivas na produção legislativa, não elimina essa possibilidade em outras dimensões da atuação parlamentar tal como na votação do orçamento estadual (emendas parlamentares), em requerimento de obras públicas ou benefícios de outra natureza, etc. Assim, as restrições institucionais estão no lugar errado, por um lado os parlamentares não podem legislar sobre política educacional, e por outro, têm possibilidades, pela intermediação do executivo, para a distribuição de benefícios concentrados, caracterizando práticas distributivas. Importa, pois redesenhar sua atuação invertendo estas restrições: torna-lo efetivo, dentro de seu âmbito de competência, na política educacional e restringir as possibilidades para o distributivismo e o clientelismo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. (1988), *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. **Dados**, vol. 31, n. ° 1 pp. 5-38.

ABRUCIO, Luiz Fernando. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. - São Paulo: Editora HUCITEC, 1998.

\_\_\_\_\_. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro. (Org.) **Processo de Governo no Município e no Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998a.

\_\_\_\_\_. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: **Revista de Sociologia e Política** n° 24: 41-67 jun. 2005

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Idéias, Hipóteses e Evidencias. In: **BIB**, São Paulo, n° 51, 1° semestre de 2001.

ALMOND, G., e Powell, G. **Comparative politics: a developmental approach**. Boston, Little, Brown and Co., 1966

ANDRADE, Régis de C. **Processo governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998.

ANASTÁSIA, Fátima. Federação e Relações Intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp ed., 2004.

ARAÚJO, Wagner de. **Competências Legislativas e Administrativas dos Estados-Membros na Constituição de 1988**. disponível em <http://www.sapereaudare.hpg.ig.com.br/direito/texto02.html> > acessado em 11/11/2005 - 15:15

ALVES, João Roberto Moreira. **A Educação e o Cenário Político Brasileiro**. Disponível em: <http://www.ipae.com.br/pub/pt/cme/27/materia.htm> > acesso em 03/02/2003

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp ed., 2004.

AVELINO, George. Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas. **Revista Novos Estudos**, n° 38, CEBRAP, São Paulo, 1994.

AZEVEDO, Sergio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: Santos Junior, Orlando A. dos et al. (orgs). **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política.** - São Paulo/Rio de Janeiro: RENOVAR, 2003

BARCELLOS, Jorge. **Executivo e Legislativo na constituição do sistema municipal de ensino.** Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/memorial/Executivo%20e%20Legislativo%20na%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20do%20sistema%20municipa.htm>> acesso: 15/12/2002-17:03

BARROSO, Telma Guerreiro. Relações de Colaboração no Estado do Pará e as Políticas Públicas para a Educação: um estudo de seu desenvolvimento na região metropolitana de Belém. In: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima (Org.). **Pesquisa e Educação no Pará/Belém:** EDUFPA, 2003.

BEZERRA, Marcos O. **Em nome das 'bases': política, favor e dependência pessoal.** Rio de Janeiro: RELUME/DUMARÁ, 1999.

BOUDENS, Emile; George Zarur e Helena H. D. de Barros. **A Visão da Educação no Congresso: Nota Técnica.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, JULHO/2000.

CAZORLA, José **Del Clientelismo Tradicional al Clientelismo de Partido: evolución y características.** Universidad de Granada, Working Paper n.55, Barcelona 1992

CINTRA, Antonio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp ed., 2004.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Otávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp ed., 2004.

COUTO Cláudio G. e ARANTES, Rogério B. **A constitucionalização das políticas no Brasil: implicações para o processo de governo.** Disponível via <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/po>. Acesso em: 15/01/2005 - 15:30

CRUZ, Ernesto. **História do poder Legislativo do Pará (1935/1967).** Belém: UFPA, 2v. 1967.

DAVID, Samuels. **Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil.** Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003

FARAH, Marta Ferreira Santos e JACOBI, Pedro. **Policymaking, Politics, and the Subnational State: a comparative study of Brazil, Mexico and the U.S.** disponível via <http://uts.cc.utexas.edu/~bwilson/ppss/assets/Brazil.intro.rtf>. Acesso em 05/04/2006 - 23:30 Hs.

FEITOSA, Dantas. **Fundamentos Históricos do Poder Legislativo do Grão-Pará.** – Belém: Assembléia Legislativa do Estado do Pará, 1999.



FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 10, nº 29. (1994)

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GEMAQUE, Rosana. **O FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches. 2004**. Tese - Doutorado em Educação. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **LUA NOVA** N. ° 58 - 2003.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. In: **Dados** vol.44 nº 3 Rio de Janeiro 2001

LIMA Jr., Olavo Brasil de. **Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional 1945/1964**. - Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. O Legislativo Mineiro: democratização, perfil sociopolítico e decisões legislativas. In: **Teoria e Sociedade**, UFMG, nº1, 1997.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. Partidos, Eleições e Poder Legislativo. In: MICELI, Sérgio. **O Que Ler na Ciência Social Brasileira / 1970 – 1995**. Ciência Política Vol. III. – São Paulo: Ed. Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.

LIMA, Rosângela Novaes. **As relações intergovernamentais e as políticas educacionais**. – Campinas, SP: [s.n.], 2000. Tese de Doutorado

LIMA, Rosângela Novaes. O Perfil de Intervenção das políticas educacionais Estadual e Municipal. In: ARAUJO, Ronaldo Marcos de Lima (Org.). **Pesquisa e Educação no Pará**. - Belém: EDUFPA, 2003.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. In: **BIB**, Rio de Janeiro, nº 37, 1º semestre de 1994.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização Política. In: MICELI, Sérgio. **O Que Ler na Ciência Social Brasileira / 1970 – 1995**. Ciência Política Vol. III. – São Paulo: Ed. Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **O Sistema Político Brasileiro: entre mitos e fatos**. Disponível via <http://www.ifb.com.br/arquivos/Limongi.pdf>. Acesso em 19/11/2006

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito do estado federado ante a globalização econômica**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2243>>. Acesso em: 16 fev. 2007

LOWI, Theodore. (1964), American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Thinking. **World Politics**, vol. XVI.

LOWI, Theodore. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. In: Ripley, R., ed. **Public policies and their politics**. New York, Norton, 1966

MARTINS, Vicente. **Aspectos Jurídico-Educacionais da Constituição de 1988**. Disponível via: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/cf-88.htm>>. Acesso em: 12. Fevereiro 2006.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Fundamentos da Política Pública**. - Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

NUNES, Augusto. As desigualdades e 'espertezas' da Câmara. **JORNAL DO BRASIL**, Rio de Janeiro, 02 de Outubro de 2002.

PEREIRA, A. R. Sob a Ótica da Delegação: governadores a assembleias no Brasil pós 1989. In: SANTOS, F. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Avaliação Institucional: controle da produtividade e controle ideológico?** Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 16, nº 2, 2000.

\_\_\_\_\_, **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições**. (Volume 18) - 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade** vol. 23 n 80 Campinas Sept. 2002

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001

SANTOS, Fabiano Guilherme M. Microfundamentos do Clientismo Político no Brasil: 1959-1963. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 38, n. ° 3, 1995.

\_\_\_\_\_. Clientelismo como Escolha Racional. In: ELISA Reis, Maria et. Al. (Orgs.) **Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa**. ANPOCS, HUCITEC, São Paulo, 1995a.

\_\_\_\_\_. Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, Terezinha F. Andrade Monteiro dos. A Eficiência/Ineficiência das Políticas Educacionais como Estratégias de Regulação Social. In: SILVA, Rinalva C., FELDMANN, Marina & PINTO, Fátima C.F. (orgs). **Administração escolar e política da educação**. Piracicaba, S.P.: UNIMEP, 1998.

\_\_\_\_\_, **A gestão das políticas de descentralização na escola pública de Belém pelo viés PDE e PDDE**. Trabalho Apresentado no XVII Encontro de Pesquisa Educacional Norte-Nordeste - EPENN: Educação, Ciência e Desenvolvimento Social, Belém-Pará, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil: o Papel do Congresso Nacional na Legislação do Ensino**. – 5ª ed. revista – Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon, Eunice Ribeiro Durham e José Goldemberg. **A Educação no Brasil em uma perspectiva de transformação**. Projeto sobre Educação na América Latina do Diálogo Interamericano. São Paulo, Junho de 1993.

SILVA, José Afonso da. **Dos Estados no Federalismo Brasileiro**. Disponível via <[http:// www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/8.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1640/8.pdf)> acesso em 18/12/2005 - 22:05

SIQUEIRA, Edir Veiga. (1999). **Formato e evolução do sistema partidário eleitoral e parlamentar do Pará: uma análise comparada (1945-1962 e 1986-1998)**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ/UFPa, Belém.

SOUZA, Celina. Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. In: **Publius - The Journal of Federalism**. Issue "The Global Review of Federalism", 2000.

STEINMO e THELEN, 1994. **Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: Barry Clark and Joe Foweraker, (eds.) **The Encyclopedia of Democratic Thought**. London: Routledge, 2001

THÉRET, Bruno. As Instituições entre as Estruturas e as Ações. In: **Revista Lua Nova** n.º 58, São Paulo, 2003

THYNE, Clayton e MORENO, Erika. **Squeaky Wheels and Unequal Policy: executive authority and education reform in Latin America**. Paper prepared for presentation at the annual meetings of the Midwest American Political Science Association, Chicago, IL, April 2005

VIEIRA, Evaldo. A Política e as Bases do Direito Educacional. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, Novembro, 2001.

WILSON, J. Q. **Political Organizations**. New Jersey, Princeton University Press, 1995.

## DOCUMENTOS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1989.

PARÁ, **Diário Oficial da Assembléia Legislativa do Estado do Pará** (1995, 1996, 1997, 1998).

PARÁ. Consultoria Geral do Estado. **Constituição do Estado do Pará e emendas complementares.** - Belém: Imprensa Oficial, 2002.

PARÁ - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará,** Resolução n° 02/1994.

PARÁ - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: ASSESSORIA TÉCNICA. Lei n° 6.170, **Diário Oficial do Estado** n° 28.864, DE 17/12/1998.

PARÁ - ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. **Relatório Geral de Projetos,** 2003.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)