

O PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. – UFV – rosimar@ufv.br

GT: Estado e Política Educacional / n. 05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

INTRODUÇÃO

O sistema político formalizado a partir da Constituição Federal de 1988 garante ao Poder Executivo amplos meios institucionais capazes de definir a sua predominância sobre o Poder Legislativo. Esses meios institucionais facultam um leque significativo de possibilidades ao Executivo, dentre as quais se destacam o instituto da medida provisória, a centralização dos trabalhos legislativos no Colégio de Líderes, o poder de veto, a exclusividade de propor matérias em áreas específicas e de solicitar unilateralmente urgência para matérias de sua autoria, além da patronagem, disponível através da negociação de cargos no interior da administração federal¹.

As medidas provisórias parecem renovar o poder de decreto em vigor durante o regime militar, uma vez que permitem ao Executivo alterar o *status quo*, introduzindo norma jurídica sem a prévia aquiescência do Legislativo. Por esse motivo, constitui-se em meio eficiente para induzir os parlamentares à cooperação, já que lhes apresenta a situação dada, principalmente considerando a celeridade a que os mesmos ficam obrigados na sua tramitação. O seu caráter impositivo fica acrescido, ainda, pelo fato de que a limitação da sua utilização aos casos de relevância e urgência não tem sido observada pelo Executivo, nem controlada pelo Legislativo (DINIZ: 1997; FIGUEIREDO e LIMONGE: 1999; LIMONGE e FIGUEIREDO: 2003; RODRIGUES(2): 2002; RODRIGUES e ZAULI: 2002; AMORIM NETO e TAFNER: 2002; SAMPAIO: 2004; COUTO: 1998, CAREY e SHUGART: 1997).

¹ Ver discussão sobre o Legislativo e sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em: AMORIM NETO (2000); AMORIM NETO e SANTOS (2001); AMORIM NETO e TAFNER (2002); FIGUEIREDO (2001); FIGUEIREDO e LIMONGE (1998, 1999); FIGUEIREDO, LIMONGE e VALENTE (2000); LEMOS (2001); LEONI (2002); LEONI, PEREIRA e RENNÓ (2003); LIMONGE e FIGUEIREDO (2003); MELO (2000, 2003); MELO (2002); MORAES (2001); NICOLAU (1997, 2000, 2002, 2003); PEREIRA e MUELLER (2000, 2002); PEREIRA e RENNÓ (2001); PESSANHA (2002); RODRIGUES(1) (2001); RODRIGUES(2) (2002); RODRIGUES e ZAULLI (2002); SANTOS(1) (1998, 1999, 2000a, 2000b, 2002, 2003); SANTOS(2) (1997).

O Colégio de Líderes detém significativos poderes no processo legislativo, uma vez que influencia na definição da Ordem do Dia² e usufrui das prerrogativas de escolher e substituir os membros das comissões, bem como de requerer urgência para as proposições em Plenário, o que garante um certo controle sobre o andamento das matérias. A tramitação em regime de urgência ou urgência urgentíssima resulta no esvaziamento das comissões, que perdem a capacidade de fazer valer as suas preferências e ficam relegadas a um segundo plano nos trabalhos legislativos. Pelas prerrogativas que possuem, os líderes partidários exercem ainda o papel de coordenação entre os interesses dos partidos que representam e o Executivo, centralizando as negociações entre ambos, inclusive os recursos de patronagem disponíveis. Essa coordenação permite com que os líderes exerçam significativa influência sobre os partidos, os quais, nos momentos de votação, têm revelado comportamento altamente disciplinado, seguindo, na maioria dos casos, o voto sugerido pelos líderes partidários, fato que parece contrariar as teses que ignoram os partidos como meio de organização da atividade política no Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGE: 1999; FIGUEIREDO: 2001; FIGUEIREDO, LIMONGE e VALENTE: 1999; SANTOS: 2003, SANTOS; MACHADO; ROCHA: 1997).

A garantia de exclusividade legislativa em determinadas matérias, sobretudo as relativas ao orçamento, confere importantes meios de controle ao Executivo não só da agenda econômica, como do comportamento dos congressistas, que são vulneráveis face ao Executivo em virtude do fato de que necessitam da execução das suas emendas ao orçamento como meio de obter votos junto às suas bases. Esta execução depende do Poder Executivo, que detém ainda amplos poderes para definir a pauta do Legislativo porque pode solicitar unilateralmente urgência para as suas proposições (FIGUEIREDO e LIMONGE: 1999, 2002; PEREIRA e MUELLER: 2002; SANTOS, MACHADO e ROCHA: 1997; BEZERRA: 1999).

Esse conjunto de fatores corrobora para garantir ao Executivo inequívoco controle sobre a agenda legislativa, com predomínio sobre o total de leis sancionadas e

² Ordem do Dia é a fase da Sessão ordinária da Câmara dos Deputados que sucede o grande expediente e destina-se à discussão e votação de proposições, com presença mínima de maioria absoluta dos deputados. A Sessão ordinária inicia com o pequeno expediente – destinado aos pronunciamentos dos parlamentares através de discursos de até cinco minutos – seguido da Ordem do Dia, do grande expediente – destinado aos pronunciamentos de até 25 minutos – e das comunicações parlamentares – destinada aos pronunciamentos de até dez minutos, quando houver tempo antes do encerramento da Sessão (RICD, arts. 65-91) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

alta proporção de aproveitamento em relação às proposições que inicia no Congresso Nacional. Já as proposições iniciadas pelos parlamentares revelam um percentual de aproveitamento muito aquém daquele apresentado pelo Executivo, e não parecem usufruir da estrutura partidária como meio de organização. Os elementos que parecem influenciar o sucesso das proposições apresentadas pelos parlamentares se referem mais às suas características pessoais, tais como antigüidade na carreira legislativa, força eleitoral, posição ocupada na estrutura burocrática do Legislativo ou mesmo a experiência anterior no Executivo (AMORIM NETO e SANTOS: 2003).

O conteúdo das proposições aprovadas indica uma divisão do trabalho legislativo entre Executivo e Legislativo. Enquanto ao primeiro tem cabido a definição da agenda econômica e administrativa, o segundo tem se dedicado à agenda social (FIGUEIREDO e LIMONGE: 1999). Entretanto, essa agenda social não parece ocupar-se dos temas que definem efetivamente as políticas públicas nacionais, mas àqueles que se referem aos temas cotidianos do cidadão comum (AMORIM NETO e SANTOS: 2003). Do mesmo modo, há indicativos de que através da agenda econômica e do poder de veto o Executivo subordina a agenda social do Legislativo, controlando o seu conteúdo. A predominância do Legislativo nos temas sociais não significa, por outro lado, uma capacidade maior de aproveitamento em relação às proposições apresentadas, que permanece baixa em áreas sociais importantes como educação e saúde (LEMOS: 2001).

Desse modo, considerando a organização do Congresso Nacional a partir do marco institucional introduzido pela Constituição Federal de 1988, este trabalho tem o objetivo de analisar o papel que o Congresso Nacional tem exercido na formulação das políticas educacionais recentes, abordando o seu desempenho institucional na tramitação das matérias sobre educação. Para consecução desse objetivo foram analisadas 545 proposições, selecionadas na base de dados da Câmara dos Deputados, indexadas pelas palavras-chave “educação” e “escola”. Essa amostra inclui 46 propostas de emenda constitucional e 499 projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados entre os anos 1995 e 2003, coincidentes com a 50ª e 51ª legislaturas no Congresso Nacional.

A amostra restringiu-se às proposições apresentadas à Câmara dos Deputados basicamente porque as proposições iniciais da maioria dos atores legislativos estão concentradas ali. Além dos próprios deputados, o Executivo deve, obrigatoriamente, iniciar as suas propostas nessa Casa e o Senado Federal também deve remeter à Câmara

as suas matérias aprovadas, para revisão. De outro lado, a análise preliminar das proposições sobre educação no Senado Federal nesse período não indicou a introdução de elementos analíticos novos, ausentes na amostra selecionada na Câmara dos Deputados, mas apenas um acréscimo, desnecessário para os objetivos da pesquisa, do volume de dados analisados. Ainda, a amostra limitou-se à busca pelas palavras-chave “educação” e “escola” por serem os termos mais abrangentes entre os possíveis e por permitir a seleção de um volume suficiente de proposições para a observação das categorias selecionadas para análise.

Destaca-se, por último, que a amostra refere-se apenas às proposições iniciadas durante as 50^a e 51^a legislaturas, não incluindo aquelas iniciadas em outras legislaturas e aprovadas nesse período como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ou a Emenda Constitucional nº 11/96³.

As fontes utilizadas para a pesquisa foram o Diário da Câmara dos Deputados, Diário do Senado Federal e Diário do Congresso Nacional, onde são publicadas as atas que transcrevem todo o processo legislativo, incluindo as proposições, os pareceres, os requerimentos, as discussões, as votações, os pronunciamentos e todos os demais procedimentos realizados por ambas as Casas do Congresso Nacional na tramitação das proposições

O trabalho pretende demonstrar como as proposições sobre educação são encaminhadas no processo legislativo, destacando a relação entre Executivo e Legislativo, bem como a atuação deste último em relação às suas próprias proposições. A análise será encaminhada com a finalidade de esclarecer como o “poder legislativo” em relação às matérias educacionais é exercido dentro do Parlamento.

AS PROPOSIÇÕES SOBRE EDUCAÇÃO

Durante as 50^o e 51^a legislaturas, compreendidas entre fevereiro de 1995 e janeiro de 2003, tramitaram na Câmara dos Deputados 545 proposições sobre educação: 46 Propostas de Emenda à Constituição – PECs – e 499 Projetos de Lei – PLs. Deste total de proposições, doze, ou 2,2%, foram apresentadas pelo Executivo e 533, ou 97,8%, pelo Legislativo. Das 533 apresentadas pelo Legislativo, 96,6% tiveram origem na própria Câmara dos Deputados e 3,4% no Senado Federal.

³ Esta Emenda, promulgada em 30 de abril de 1996, permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras.

Durante a 50ª legislatura, PT, PSDB, PDT, PPB e PFL, como mostra a Tabela 1, foram os partidos que, na Câmara dos Deputados, se destacaram com o maior número de proposições sobre educação apresentadas, dominando a pauta com 78,5% do total de propostas. Já na 51ª legislatura, os partidos com maior destaque em proposições apresentadas sobre educação foram, pela ordem, PFL, PT, PMDB e PSDB que, juntos, apresentaram 62,3% do total de propostas.

TABELA 1

**Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados
por legislatura, por tipo e autoria**

Legislatura/ Autor	50ª Legislatura				51ª Legislatura			
	PEC	PL	Total		PEC	PL	Total	
			N	%			N	%
PCdoB	-	04	04	2,8	02	05	07	1,7
PDT	04	15	19	13,2	02	30	32	8,0
PFL	02	15	17	11,8	06	72	78	19,7
PHS	-	-	-	-	-	01	01	0,2
PL	02	-	02	1,4	-	15	15	3,7
PMDB	-	09	09	6,2	01	60	61	15,2
PMN	-	-	-	-	-	01	01	0,2
PP	01	01	02	1,4	-	-	-	-
PPB	-	17	17	11,8	01	16	17	4,2
PPS	-	-	-	-	02	03	05	1,2
PSB	-	03	03	2,1	-	05	05	1,2
PSD	-	-	-	-	-	05	05	1,2
PSDB	03	26	29	20,1	04	45	49	12,2
PSL	-	-	-	-	-	07	07	1,7
PST	-	-	-	-	-	04	04	1,0
PT	01	30	31	21,5	06	60	62	15,4
PTB	-	02	02	1,4	04	18	22	5,5
S/Partido	-	-	-	-	02	02	04	1,0
CECD	-	-	-	-	-	01	01	0,2
Executivo	02	05	07	4,9	01	04	05	1,2
SF	-	02	02	1,4	-	16	16	4,0
Total	15	126	144	100,0	31	370	401	100,0

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

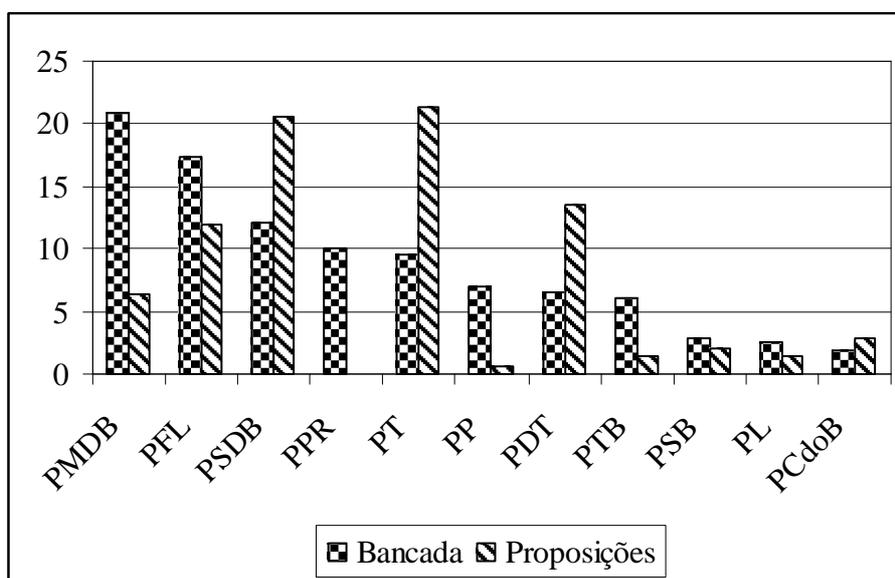
A análise comparativa entre as duas legislaturas estudadas revela, entretanto, uma maior dispersão das propostas entre os diversos partidos na 51ª legislatura,

inclusive entre aqueles com menor representação na Câmara dos Deputados, tendência que acompanha o crescimento do total de proposições apresentadas nesta legislatura, que aumentou 178,5% em relação à anterior.

A proporção de proposições sobre educação é inferior ou muito próxima ao tamanho da bancada do partido na Câmara dos Deputados na maioria das situações, exceto no caso do PSDB, PT e PDT, em relação à 50ª legislatura, e PT e PDT, em relação à 51ª legislatura, como mostram os Gráficos 1 e 2⁴. Estes partidos apresentaram um total de proposições sobre educação proporcionalmente superior ao tamanho das suas bancadas na Câmara dos Deputados nas legislaturas estudadas, demonstrando destacada capacidade propositiva sobre o tema, sobretudo nos casos do PT e PDT, que mantiveram esse comportamento em ambas as legislaturas.

GRÁFICO 1

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados durante a 50ª legislatura comparadas ao tamanho da bancada dos partidos (%)



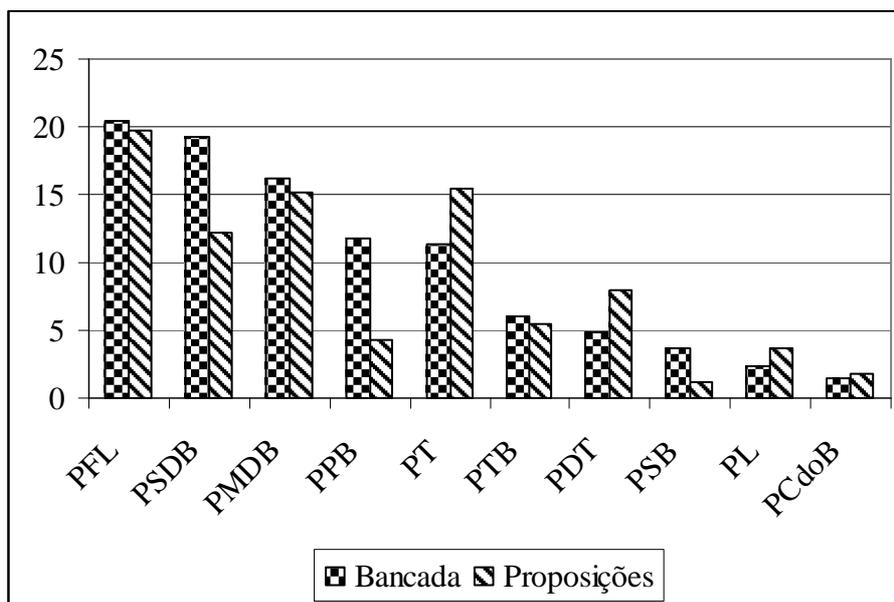
FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

⁴ Nos gráficos, foram considerados os partidos com representação superior a 1% das cadeiras na Câmara dos Deputados em cada uma das legislaturas.

Esse fenômeno que destaca o PT, o PDT e, em menor proporção, o PSDB, quanto à capacidade propositiva em matérias sobre educação parece estar relacionado ao próprio perfil da bancada desses partidos, que apresenta, conforme demonstrou RODRIGUES (2002: 72-74), percentual significativo de professores na sua composição. Analisando a profissão dos parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados durante a 51ª legislatura, o autor identificou que o percentual de professores entre os deputados desses três partidos – PT, PDT e PSDB – é bastante significativo, superior inclusive ao percentual de professores em toda a Câmara dos Deputados naquela legislatura. Os parlamentares que registraram o magistério como profissão representavam 33,9% da bancada do PT, 20% da bancada do PDT, 16,2% da bancada do PSDB e, no total da Câmara dos Deputados, representavam 15,8%.

GRÁFICO 2

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara Deputados durante a 51ª legislatura comparadas ao tamanho da bancada dos partidos (%)



FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

A relação entre a proporção de professores na composição da bancada desses partidos e a quantidade de proposições apresentadas parece justificar, desse modo, um envolvimento maior com a temática educacional pelos parlamentares em função da proximidade com o cotidiano escolar que o exercício do magistério possibilita. Além disso, as temáticas que revelam preocupação social, como é o caso da educação, estão

mais ligadas à atuação dos partidos classificados como de esquerda e centro-esquerda, conforme classificação de KINZO (1993)⁵, entre os quais encontrar-se-iam esses três – PT, PDT e PSDB⁶.

A alta capacidade propositiva do Legislativo em relação à temática educacional, entretanto, não corresponde à sua capacidade de aprovação das matérias propostas, já que das 533 proposições apresentadas, apenas quatro – 0,7% – foram transformadas em norma jurídica⁷, como mostra a Tabela 2. Na Câmara dos Deputados, a proporção de Deputados com pelo menos um PL aprovado, para o caso de ambas as legislaturas, é estatisticamente insignificante. Diferentemente, o Executivo aprovou seis das proposições apresentadas, uma proporção de 50%, desempenho significativamente superior ao do Legislativo, sobretudo considerando a aprovação de uma PEC entre estas, norma jurídica de hierarquia superior à legislação infraconstitucional⁸.

A análise comparativa entre as proposições sobre educação aprovadas, por origem, revela ainda que o Executivo não só aprova proporcionalmente mais que o Legislativo, como também o faz com maior celeridade. Enquanto o tempo médio de tramitação das matérias propostas pelo Executivo e transformadas em norma jurídica foi de doze meses, para aquelas propostas pelo Legislativo foi de 33 meses, quase três vezes o tempo médio gasto pelo Executivo, portanto. Isto porque o Executivo garantiu tramitação em regime de urgência para todos os PLs de sua autoria aprovados.

⁵ Segundo KINZO (1993: 79), “os partidos podem ser classificados da seguinte forma: o PT é o único realmente à esquerda; o PDT e PSDB estariam na posição centro-esquerda; o PMDB e O PTB ocupariam o centro do espectro; correspondendo a posição de centro-direita ao PL, PDC, PFL e PDS”.

⁶ Para aprofundar a discussão sobre as concepções educacionais defendidas pelos partidos ver GRACINDO (1994), onde os mesmos são estudados segundo tipologia que os classifica em três tipos – invariantes, mudancistas e transformadores – e em relação aos seguintes temas: público e privado, democratização e qualidade no ensino fundamental.

⁷ As proposições apresentadas pelo Legislativo e transformadas em norma jurídica foram as seguintes: PL nº 2.757/97, transformado na Lei nº 9.475/97; PL nº 2.758/97, transformado na Lei nº 10.328/01; PL nº 259/99, transformado na Lei nº 10.639/03; PL nº 1.910/99, transformado na Lei nº 10.287/01. Além destes, o Congresso Nacional aprovou outros dois PLs que foram totalmente vetados pelo Executivo, não tendo sido, portanto, transformados em norma jurídica e, conseqüentemente, não acrescidos às proposições mencionadas neste parágrafo. São os PLs nº 3.178/97 e nº 66/99. O primeiro propõe introduzir as disciplinas filosofia e sociologia no currículo do ensino médio, em caráter obrigatório. O segundo PL dispõe sobre a criação de programa de orientação sexual, de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis e de uso abusivo de drogas nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio.

⁸ As proposições apresentadas pelo Executivo e transformadas em norma jurídica foram as seguintes: PEC nº 233/95, transformada na EC nº 14/96; PL nº 2.380/96, transformado na Lei nº 9.424/96; PL nº 4.173/98, transformado na Lei nº 10.172/01; PL nº 2.899/97, transformado na Lei nº 9.536/97; PL nº 3.590/00, transformado na Lei nº 10.435/02; PL nº 5.568/01, transformado na Lei nº 10.302/01.

TABELA 2

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados e transformadas em norma jurídica por origem, tipo e legislatura

Legislatura/ Origem	Executivo						Legislativo					
	Apresentadas			TNJ ^(a)			Apresentadas			TNJ ^(a)		
	PEC	PL	Total	PEC	PL	Total	PEC	PL	Total	PEC	PL	Total
50^a	02	05	07	01	03	04	13	124	137	-	02	02
51^a	01	04	05	-	02	02	30	366	396	-	02	02
Total	03	09	12	01	05	06	43	490	533	-	04	04

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

OBS: (a) Transformado em norma jurídica.

Como mostra a Tabela 3, além das três PECs do Executivo que tramitaram em regime especial por força regimental, três PLs tramitaram em regime de prioridade e seis em regime de urgência. Já daquelas proposições originadas no Legislativo, no total, 75% tramitaram em regime ordinário e apenas 2,9% em regime de urgência. Entre as proposições do Legislativo aprovadas, duas tramitaram em regime ordinário e duas em regime de urgência.

TABELA 3

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados e transformadas em norma jurídica por regime de tramitação, origem e legislatura

Situação/ RT ^(a)		Ordinário		Prioridade		Urgência		Especial		Total	
		E ^(b)	L ^(c)	E	L	E	L	E	L	E	L
Apresentadas	50^a	-	109	01	08	04	07	02	13	07	137
	51^a	-	300	02	57	02	09	01	30	05	396
	Total	-	409	03	65	06	16	03	43	12	533
TNJ ^(d)	50^a	-	01	-	-	03	01	01	-	04	02
	51^a	-	01	-	-	02	01	-	-	02	02
	Total	-	02	-	-	05	02	01	-	06	04

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

OBS: (a) Regime de Tramitação; (b) Executivo; (c) Legislativo, (d) transformada em norma jurídica.

Assim, o grande esforço propositivo do Legislativo, de fato, não parece corresponder à sua capacidade de intervenção e definição da legislação educacional. Do total de proposições apresentadas durante as duas legislaturas analisadas, 45,8% foram arquivadas ao final da 51ª legislatura por decurso de prazo⁹. Tais proposições não só não foram objeto de definição do Congresso Nacional – que não se pronunciou conclusivamente no período seja pela sua aprovação, seja pela rejeição – como também não receberam qualquer outra apreciação de mérito no seu processo de tramitação. Esse fator contribuiu, inclusive, para avolumar a pauta das proposições sobre educação em tramitação, já que a maioria das proposições arquivadas pelo fim de uma legislatura foram desarquivadas no início da legislatura seguinte¹⁰. No caso das proposições analisadas, 56% daquelas arquivadas pelo fim da 51ª legislatura foram desarquivadas posteriormente no prazo regimental, conforme mostra a Tabela 4, organizada por data de apresentação das proposições.

Maior destaque quanto às proposições arquivadas por decurso de prazo, entretanto, merece a situação das 45 proposições que foram arquivadas ao final da 50ª legislatura e desarquivadas no início da 51ª, permanecendo sem definição até o final desta última, quando novamente foram encaminhadas ao arquivo. Das 45 proposições nesta situação, vinte – ou 44,4% – ainda foram desarquivadas no início da 52ª legislatura, atualmente em andamento. Trata-se de proposições que se arrastam pelo processo legislativo durante pelo menos cinco anos, em alguns casos por mais de oito anos, sem qualquer apreciação conclusiva de mérito. Portanto, não representam aquela circunstância em que, pelo intenso debate e disputa políticos, uma proposição ocupa longo tempo do processo legislativo, demandando ativo e moroso trabalho parlamentar de negociação e renegociação. Ao contrário, estão esquecidas no vácuo legislativo, sobrevivendo tão somente por força regimental.

⁹ Ao final de cada legislatura, todas as proposições que tenham sido submetidas à deliberação da Câmara dos Deputados e ainda estejam em tramitação serão arquivadas, exceto aquelas que tenham recebido pareceres favoráveis de todas as comissões, já aprovadas pelo Plenário em qualquer turno de votação, originada no Senado ou tramitado nesta Casa, de iniciativa popular e de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (RICD, art. 105) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

¹⁰ As proposições arquivadas pelo fim da legislatura poderão ser desarquivadas nos primeiros 180 dias da primeira Sessão Legislativa ordinária da legislatura subsequente mediante requerimento do Autor ou dos Autores, retomando a tramitação no estágio em que se encontrava (RICD, art. 105, parágrafo único) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

TABELA 4

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados durante as 50ª e 51ª legislaturas arquivadas pelo fim da 50ª legislatura e desarquivadas no início da legislatura seguinte, por tipo e ano

Ano/ Situação	Arquivadas		Desarquivadas	
	PEC	PL	PEC	PL
1995	04	04	-	04
1996	01	04	01	01
1997	03	23	03	09
1998/1999	02	04	-	02
Subtotal (50ª)	10	35	04	16
1999	08	30	03	20
2000	04	44	03	24
2001	06	68	04	41
2002/2003	06	39	05	19
Subtotal (51ª)	24	181	15	105
Total	34	216	19	121

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

TABELA 5

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados durante as 50ª e 51ª legislaturas em tramitação no final da 51ª legislatura, por tipo e ano

Ano/Situação	Proposições em Tramitação		Total
	PEC	PL	
1995	02	06	08
1996	01	10	11
1997	-	05	05
1998/1999	-	09	09
Subtotal (50ª)	03	30	33
1999	02	32	34
2000	02	23	25
2001	02	33	35
2002/2003	01	17	18
Subtotal (51ª)	07	105	112
Total	10	135	145

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados

O grande volume de proposições sujeitas ao arquivamento pelo fim da legislatura não é o único fator a indicar um certo paradoxo entre o forte interesse

propositivo dos parlamentares e o seu fraco empenho no encaminhamento das próprias propostas para a educação. As proposições em tramitação, ainda sem decisão final do Congresso Nacional, destacadas entre as 545 analisadas, representam 26,6% do total, somando 145. Destas, como mostra a Tabela 5, um total de 33 pertence a 50ª legislatura, sendo que oito delas foram apresentadas ainda no seu primeiro ano, em 1995. Importante destacar que esse conjunto de 33 proposições representa 22,9% das propostas para a educação apresentadas durante a 50ª legislatura. Além disso, apenas sete dentre as 145 ainda em tramitação avançaram significativamente no processo legislativo, tendo sua análise inicial concluída na Câmara dos Deputados e sido remetidas ao Senado Federal, onde, no final do período analisado, aguardavam revisão para retorno à Câmara dos Deputados.

Ao que tudo indica, porém, não estão na natureza do processo legislativo, *stricto sensu*, os entraves para um encaminhamento mais eficiente das matérias sobre educação, aqui sob análise. O poder de apreciação conclusiva dos projetos, conferido às comissões, é forte prova disto¹¹. E, de fato, conforme demonstra a Tabela 6, 72,4% dos PLs apresentados no período foram submetidos à apreciação conclusiva das comissões, desocupando o Plenário do exame destas 360 proposições, em princípio. Dos 137 PLs sujeitos à apreciação do Plenário, contudo, apenas dez – ou 7,29% – chegaram efetivamente às fases de discussão e/ou votação pelos parlamentares ali reunidos, sendo seis deles transformados em norma jurídica. Dos quatro outros, três continuam em tramitação e um foi arquivado pela aprovação de proposição tratando do mesmo conteúdo, tendo sido prejudicado nos termos regimentais da Câmara dos Deputados. Importante notar que nenhuma proposição, isoladamente, foi rejeitada pelo Plenário, levando a crer, assim, que as proposições que não encontram conjuntura favorável à sua aprovação são filtradas anteriormente pela Mesa, não sendo incluídas estrategicamente na Ordem do Dia.

¹¹ Definido pela Mesa na distribuição das proposições, o poder de apreciação em caráter conclusivo refere-se à prerrogativa das comissões permanentes de discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, que só se manifesta se houver recurso de 10% dos membros da Câmara para tal. Estarão sujeitos à apreciação conclusiva das comissões os PLs que não se referirem a: projeto de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de autoria de Comissão; relativos à matéria que não possa ser objeto de lei delegada; oriundos do Senado Federal, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas; que tenham recebido pareceres divergentes; em regime de urgência (RICD, art. 24) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

Todas as proposições rejeitadas foram objeto de apreciação conclusiva das comissões. Totalizaram 75 e representaram 13,8% do total das proposições apresentadas no período analisado e 20,8% dos projetos submetidos à apreciação conclusiva das comissões. O tempo médio gasto para apreciação destas proposições rejeitadas foi de 27 meses, embora mereça destaque o fato de que na 51ª legislatura as comissões tenham sido significativamente mais céleres na conclusão dos seus pareceres pela rejeição do que na 50ª legislatura. Enquanto nesta última o tempo médio gasto foi de 42 meses, na 51ª legislatura foi de 13 meses. Isto, como mostra a Tabela 6, mesmo considerando o volume significativamente menor de proposições analisadas com poder conclusivo na 50ª legislatura, que recebeu 72 PLs nestas condições, contra 288 PLs na 51ª legislatura. Assim, sintetizando, enquanto na 50ª legislatura foram rejeitados vinte PLs com parecer conclusivo das comissões, na 51ª foram rejeitados 55.

TABELA 6

Proposições sobre educação apresentadas à Câmara dos Deputados durante as 50ª e 51ª legislaturas sujeitas à apreciação conclusiva das comissões ou à apreciação do Plenário, por tipo e legislatura

Apreciação/ Legislatura	Plenário		ACC ^(a)
	PEC	PL	PL
50ª	15	57	72
51ª	31	82	288
Total	46	139	360

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados.

OBS: (a) apreciação conclusiva das comissões.

Por último, já que representam 4% do total, vale destacar aquelas proposições aparentemente equivocadas, que foram devolvidas aos seus autores, seja por não estarem devidamente formalizadas, seja por tratarem de matérias alheias à competência da Câmara dos Deputados, inconstitucionais ou anti-regimentais (RICD, art. 137) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003). Embora o percentual não seja significativo para generalizações, alerta para a existência de certo desconhecimento do processo legislativo – apesar do ativo trabalho realizado pela consultoria legislativa no Congresso Nacional – ou flagrante descuido em relação a ele.

CONCLUSÕES

Das proposições sobre educação analisadas neste trabalho, que incluem aquelas apresentadas durante as 50ª e 51ª legislaturas, aproximadamente 98% foram iniciadas pelo Legislativo e 2% pelo Executivo. São 545 propostas entre projetos de lei e propostas de emenda constitucional, entre as quais o Legislativo só logrou aprovar quatro, tendo 75 delas rejeitadas pelas comissões, com poder de apreciação conclusiva. O Executivo, por sua vez, não teve nenhuma proposta rejeitada, e obteve aprovação de metade daquelas que apresentou. Enquanto o Legislativo submeteu mais de 76% das suas proposições ao regime de tramitação ordinário, a maioria das proposições do Executivo tramitou com urgência. Além disso, o tempo médio de aprovação das propostas do Executivo é de doze meses, já as propostas do Legislativo levam, em média, 33 meses para aprovação. Os dados, assim, parecem confirmar a predominância do Executivo também nas matérias sobre educação, mesmo tratando-se de área social, em que o Legislativo aparentemente teria maior influência.

Maior destaque, entretanto, está no descaso do Legislativo em relação às suas próprias propostas. Não se trata apenas das estatísticas que confirmam o baixo aproveitamento em relação às proposições apresentadas, mas ao grande volume de proposições que não recebem qualquer tratamento no processo legislativo, simplesmente sendo arquivadas e, posteriormente, desarquivadas sem qualquer pronunciamento das comissões. Ou, por outra maneira, que recebem algum pronunciamento, o que as impede do destino ao arquivo pelo fim da legislatura, mas permanecem esquecidas na burocracia legislativa, em alguns casos por mais de duas legislaturas, conforme se constatou.

O enfoque sobre as matérias rejeitadas também revela interessante faceta do processo legislativo, em se tratando das matérias sobre educação. Não incluem nenhuma proposta do Executivo e, além disso, foram decididas todas pelas comissões, com poder de apreciação conclusiva. Assim, se o regime de urgência, preponderante no caso das proposições aprovadas, privilegia o Plenário e retira poder das comissões, em relação às proposições rejeitadas, esse poder lhes é devolvido. Em outras palavras, para aqueles projetos em que não há acordo político, nem articulação suficiente que garanta a sua aprovação, resta poder às comissões para rejeitá-los. As comissões cumprem esse papel quando o custo político da rejeição for insignificante para seus membros. Nos casos em que existe algum custo político, as comissões utilizam a estratégia de calar-se, rejeitando os projetos por “inércia legislativa”.

A “inércia legislativa” não ocorre somente no interior das comissões, mas também em outras instâncias decisórias no processo legislativo, como a Mesa, o Colégio de Líderes e o Plenário. Isto acontece pelo controle que a Mesa exerce na condução dos processos, os quais são introduzidos na Ordem do Dia somente quando a aprovação deles já está definida entre os líderes. Quando isso não se sucede, assim como nas comissões, essas instâncias relegam a proposição, sem se pronunciar sobre ela. Também aqui esse fenômeno se dá com vistas à redução do custo político que esse procedimento confere.

Em última análise, o estudo das proposições sobre educação submetidas ao Legislativo demonstrou que o “poder legislativo”, em relação a essas matérias, pertence ao Executivo. Isto, porque, não só o Poder Executivo obtém maior aproveitamento em relação às suas propostas apresentadas, como, também, o Legislativo não demonstrou aproveitamento em relação às próprias propostas. Assim, no interior do Parlamento há um vácuo legislativo no que se refere ao poder de legislar sobre matérias educacionais, não obstante o volume de proposições apresentadas. Esse vazio é espaço profícuo para o Executivo, que se constitui, também no caso das matérias educacionais, como o efetivo legislador.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM NETO, O.. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 43, nº 3, 2000.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F.. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 44, nº 2, 2001.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F.. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ: FAPERJ, 2002.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P.. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 1, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados/Coordenação de Publicações, 2003.

CAREY, J. M.; SHUGART, M.. Poder de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, vol. 13, nº 37, jun., 1998.

- COUTO, C. G.. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, nº 1 (41), 1988.
- DINIZ, E.. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UNB, 1997.
- FIGUEIREDO, A.. Instituições e políticas no controle do Executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 44, nº 4, 2001.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F.. *Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo multipartidário: os regimes de 46 e 88*. Caxambu: ANPOCS, 1998.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F.. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F.. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, 2002.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F.. Determinantes da distribuição regional dos recursos orçamentários. *4º Encontro Regional da Associação Brasileira de Ciência Política*. Rio de Janeiro: PUC, 2004.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F.; VALENTE, A. L.. Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo: USP, FFLCH, vol. 11, nº 2, fev., 2000.
- GRACINDO, R. V.. *O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos*. Campinas: Papyrus, 1994.
- KINZO, M. D. G.. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Série: Pesquisas, nº 1, 1993.
- LEMOS, L. B. S. de. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período de 1988-1994: uma análise distributivista. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 44, nº 3, 2001.
- LEONI, E.. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 3, 2002.
- LEONI, E.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L.. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*. Campinas: UEC, vol. IX, nº 1, 2003.
- LIMONGE, F.; FIGUEIREDO, A.. Medidas provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHE, Fábio; VANUCHI, Paulo (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- MELO, C. R. F. de. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 43, nº 2, 2000.
- MELO, C. R. F. de. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHE, Fábio; VANUCHI, Paulo (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELO, M. A.. *Reformas constitucionais no Brasil – instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

MORAES, F.. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituinte. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 15, nº 4, 2001.

NICOLAU, J. M.. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 40, nº 3, 1997.

NICOLAU, J. M.. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 43, nº 4, 2000.

NICOLAU, J. M.. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, 2002.

NICOLAU, J. M.. A reforma da representação proporcional do Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; KERCHE, Fábio; VANUCHI, Paulo (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, vol. 15, nº 43, fev., 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B.. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, 2002.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L.. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 44, nº 2, 2001.

PESSANHA, C.. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, RJ: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

RODRIGUES(1), L. M.. *Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo: USP, 2002.

RODRIGUES(2), M. M. A.. Accountability & poder constitucional do Executivo brasileiro: decreto, medida provisória e tramitação de urgência. *Teoria e Sociedade: Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia - UFMG*. Belo Horizonte, nº 9, junho, 2002.

RODRIGUES, M. M. A.; ZAULI, E. M.. Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da política de saúde no Brasil democrático (1985-1998). *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 45, nº 3, 2002.

ROQUE, P. *A atuação e o papel do Legislativo na política educacional*. Disponível em: <<http://www.tba.com.br/pages/proque>>, acesso em 23/12/1999.

SAMPAIO, M. A. S.. *A EC n. 32/2001 e o diálogo entre Legislativo e Executivo acerca da medida provisória*. Disponível em: <<http://necon.iuperj.br/artigo%20-%20mp.doc>>, acesso em 20/11/2004.

SANTOS(1), F.. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 40, nº 3, 1997.

SANTOS(1), F.. Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 41, nº 4, 1998.

SANTOS(1), F.. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 42, nº 1, 1999.

SANTOS(1), F.. Deputados Federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000a.

SANTOS(1), F.. Teoria e prática das instituições políticas brasileiras. *Travessias – Revista da Associação de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: IUPERJ, set., 2000b.

SANTOS(1), F.. Partidos e Comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, 2002.

SANTOS(1), F.. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. BH: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS(2), M, H.de C.. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 40, nº 3, 1997.

SANTOS, M. H. de C.; MACHADO, É. M.; ROCHA, P. E. N. M.. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do *pork barrel*. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UNB, 1997.