

## **A AGENDA DO LEGISLATIVO FEDERAL PARA AS POLÍTICAS CURRICULARES (1995-2007)**

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, a influência sobre os relatores, 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 federal. (FIGUEIREDO e LIMONGE, 1998, 1999; MORAES, 2001; PEREIRA e MUELLER, 2000, RODRIGUES, 2002; SANTOS, 1997, 1998, 2002, 2003; SANTOS, ACIR, 2005).

Esse conjunto de fatores corrobora para garantir ao Executivo inequívoco controle sobre a agenda legislativa, com predomínio sobre o total de leis sancionadas e 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: 2002).

Considerando a organização do Congresso Nacional instituída a partir da Constituição Federal de 1988, este trabalho tem o objetivo de investigar o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas sobre currículo escolar<sup>1</sup>, destacando e discutindo a agenda proposta no âmbito deste Poder para as matérias sobre esse tema. Para consecução desse objetivo foram identificadas todas as proposições sobre educação

---

<sup>1</sup> A análise das proposições sobre o currículo escolar restringiu-se àquelas que se referiam especificamente às disciplinas escolares.

apresentadas e concluídas no processo legislativo durante as 50<sup>a</sup>, 51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> legislaturas (1995-2007), analisando-se entre estas, aquelas que tomam como objeto o currículo escolar, que foi tema de 34% do total de proposições sobre educação encerradas no referido período. Dessa maneira, o trabalho analisa o processo legislativo de 29 proposições sobre currículo escolar, três das quais transformadas em norma jurídica, alterando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96). A partir dessa análise, pretende-se discutir a agenda do Legislativo para as políticas curriculares destacando não só o conteúdo dessa agenda, mas o efetivo poder exercido pelo Legislativo para influenciar e definir as políticas curriculares nacionais.

As fontes utilizadas para pesquisa foram os Diários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, onde são publicados os documentos que registram todo o processo legislativo, incluindo as proposições, os pareceres, os requerimentos, as discussões, as votações, os pronunciamentos e todos os demais procedimentos realizados pelo Congresso Nacional na íntegra.

### **Proposições Transformadas em Norma Jurídica**

No período analisado foram apresentados e aprovados três PLs (Projetos de Lei) propondo criar disciplina no currículo escolar ou acrescentar critérios àquelas existentes, conforme mostra o Quadro 1. O PL nº 2.757/97 foi, dentre eles, o mais célere, aprovado em regime de urgência no período de somente cinco meses. Isso se deveu a dois fatores determinantes: a natureza do tema a que se referiu, conforme análise a seguir, e o apoio do Poder Executivo.

A proposta do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) era modificar o artigo 33 da, na época, recém-promulgada LDB/96, que dispunha sobre a oferta da disciplina ensino religioso nas escolas de ensino fundamental, facultativa para os alunos, e sem ônus para os cofres públicos. A modificação que seria introduzida no artigo era exatamente supressiva dessa expressão “sem ônus para os cofres públicos” nele constante. Polêmico, o artigo foi um dos mais fortes focos de discussão suscitados pela LDB/96, gerando forte pressão pela sua alteração, sobretudo pelos segmentos católicos. Direcionada tanto ao Congresso Nacional, quanto ao Governo, essa pressão acabou resultando na proposição de três PLs sobre o assunto. Um deles o do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), outro do Poder Executivo e, ainda, um terceiro do Deputado Maurício Requião (PMDB/PR), estes dois últimos apensados àquele primeiro na

Câmara dos Deputados e prejudicados pela sua aprovação. O fato de o projeto do Executivo ter tramitado apensado ao do Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), entretanto, se bem que do mesmo partido do Governo Fernando Henrique Cardoso, é de ordem simplesmente cronológica e regimental, não de prioridade ou importância política, já que o apoio recebido, fundamental para a aprovação do projeto e em tão pouco tempo, teve forte influência tanto do MEC (Ministério da Educação), quanto da base governamental no Congresso.

**QUADRO 1 – Tramitação das proposições sobre currículo escolar transformadas em norma jurídica**

Tramitação		Projeto de Lei		
		2.757/97	2.758/97	259/99
<b>Autor</b>		Nelson Marchezan	Pedro Wilson	Esther Grossi
<b>Partido</b>		PSDB/RS	PT/GO	PT/RS
<b>Apreciação</b>	<b>Câmara dos Deputados</b>	Plenário	ACC <sup>(a)</sup>	ACC <sup>(a)</sup>
	<b>Senado Federal</b>	Plenário	Plenário	Plenário
<b>Regime</b>	<b>Câmara dos Deputados</b>	Urgência	Ordinário	Ordinário
	<b>Senado Federal</b>	Urgência	Ordinário	Ordinário
<b>Tempo em Meses</b>	<b>Câmara dos Deputados</b>	04	54	37
	<b>Senado Federal</b>	01	04	09
	<b>Total</b>	05	58	46
<b>Lei</b>		9.475/97	10.328/01	10.639/03

FONTE: Diários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional de 1997 a 2003.

OBS: (a) Apreciação Conclusiva das Comissões.

Introduzido em regime de tramitação ordinário e, inicialmente, com apreciação conclusiva das comissões, o PL nº 2.757/97 foi objeto de requerimento de urgência, deferido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, apoiado por ampla gama de partidos da base aliada, mas também de oposição ao Governo Fernando Henrique Cardoso, como foi o caso do Deputado Neiva Moreira (PDT/MA), líder do bloco PT, PDT e PCdoB. Garantida a urgência, o PL foi introduzido na Ordem do Dia para apreciação, discussão e votação. O Deputado Padre Roque (PT/PR) foi designado para emissão de parecer em substituição à CECD (Comissão de Educação, Cultura e Desporto) e o Deputado Nilson Gibson (PSB/PE) em substituição à CCJR (Comissão de Constituição, Justiça e

Redação). Ambos proferiram parecer pela aprovação, com substitutivo que integra elementos dos três projetos, destacadamente a supressão da mencionada expressão “sem ônus para os cofres públicos”.

Os projetos suscitaram debates e, pronunciando-se favoravelmente ao substitutivo apresentado pelo Deputado Padre Roque (PT/PR), o Deputado Inocêncio Oliveira (PFL/PE) destaca seu papel no acordo prévio estabelecido entre as lideranças para aprovação do substitutivo citado. Ele diz:

**quando esta casa, em votação histórica, aprovou a LDB**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, **cometeu um equívoco ao excluir o ensino religioso**. (...) Congratulo-me com o Deputado Padre Roque pelo substitutivo, e com as demais Lideranças, das quais **fui um dos intermediários a fim de chegarmos a um entendimento que possibilitasse a votação desta matéria**, cujo prazo constitucional está vencido. E a Câmara dos Deputados, cumprindo seu dever, haverá de votá-la, para que possamos ter no País o verdadeiro ensino religioso, que professe o amor à paz, à justiça, ao trabalho, aos direitos humanos, à cidadania, e sobretudo a crença em Deus. Acima de Deus, nada existe. E nada seríamos sem Ele, porque somos um grão de areia neste universo do qual Deus é o supremo criador. (CÂMARA DOS DEPUTADOS: 1997a, 16.521, grifos meus).

O Deputado Salvador Zimbaldi (PSDB/SP) também esclarece quanto ao esforço realizado, inclusive com a participação do MEC e de instituições civis religiosas, para a aprovação dos projetos. Afirma no seu pronunciamento pela aprovação do substitutivo que,

**durante inúmeras reuniões, inclusive com a participação do Ministro da Educação, Paulo Renato [de Souza], e de representantes de várias religiões, como da CNBB [Conferência Nacional dos Bispos do Brasil] e da Associação Nacional dos Pastores, foi discutido esse projeto em busca de um consenso, para que pudesse ser submetido ao Plenário**. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997a: 16.523, grifos meus).

Desse modo, a introdução dos PLs na Ordem do Dia foi momento de formalizar um acordo já estabelecido pela aprovação do projeto. Aprovado nesses termos o substitutivo do Deputado Padre Roque (PT/PR) ao PL nº 2.757/97 e apensados, por votação simbólica, a proposição foi encaminhada para revisão do Senado Federal, que deliberou sobre a matéria em menos de um mês, já que foi recebida em 23 de junho 1997 e sancionada em 22 de julho do mesmo ano.

No Senado Federal, o PL tramitou também em regime de urgência, tendo o Senador Joel de Hollanda (PFL/PE) proferido pareceres pelas CE (Comissão de Educação) e CCJ (Comissão de Constituição e Justiça), ambos pela aprovação e contrários à emenda de Plenário apresentada pelo Senador Abdias Nascimento (PDT/RJ). Esta rejeição, segundo o Senador Sebastião Rocha (PDT/AP), ocorreu mais

pela preocupação com a urgência na aprovação do projeto do que propriamente em função do seu conteúdo. Nas suas palavras, “o Relator ofereceu parecer contrário, rejeitando-a em função da possibilidade de atrasar a aprovação da Lei no Congresso e sua conseqüente implementação”. (SENADO FEDERAL, 1997: 13.454).

O projeto foi amplamente debatido no Plenário do Senado Federal sob a audiência atenta de representantes dos cultos afro-brasileiros, da igreja católica e das igrejas evangélicas, como menciona o Senador Roberto Requião (PMDB/PR). A preocupação durante o debate com essas presenças é referência constante nas intervenções. A Senadora Emília Fernandes (PTB/RS) também faz esse destaque ao acrescentar no seu discurso: “lembro que há pessoas de várias religiões aqui neste momento”. Entretanto, o longo debate não parece ter significado efetiva disputa política entre propostas distintas sobre a matéria em tramitação, sobre a qual, aliás, foi apresentada uma única emenda. É esse o entendimento, por exemplo, da Senadora Benedita da Silva (PT/RJ), que discutindo aspectos do projeto relativos à liberdade religiosa, admite não ser este o verdadeiro foco do debate, “**pois se trata de uma matéria vencida, garantida**”. (SENADO FEDERAL, 1997: 13.455, 13.457).

Encerrada a discussão sem maiores polêmicas, o projeto foi aprovado, também no Senado Federal, pelo processo de votação simbólico, tendo sido encaminhado para sanção e transformado na Lei nº 9.475/97, a primeira modificação sofrida pela LDB/96, com apenas sete meses de vigência. Outras propostas de modificação surgiram também logo nos primeiros meses seguintes à sua promulgação, como foi o caso do PL nº 2.758/97, do Deputado Pedro Wilson (PT/GO), apresentado em fevereiro de 1997. Entretanto, a tramitação deste PL foi muito mais demorada que a do anterior – não cinco meses, mas quase cinco anos.

O PL nº 2.758/97 propunha introduzir o termo “obrigatório” no parágrafo da LDB/96 que dispõe sobre a oferta da disciplina educação física nos currículos do ensino fundamental e médio, garantindo a obrigatoriedade não explicitada na redação original da Lei<sup>2</sup>. Tendo sido submetido ao regime de tramitação ordinário e à apreciação conclusiva das comissões, não foi objeto de nenhuma emenda, nem voto separado na CECD, onde o Relator Pedro Yves (PPB/SP) emitiu breve parecer justificando seu voto pela aprovação em virtude do fato de que “a proposição não altera o espírito do

---

<sup>2</sup> O parágrafo terceiro, na sua redação original, dispõe o seguinte: “a educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular da educação básica, ajustando-se às faixas etárias e às condições da população escolar, sendo facultativa nos cursos noturnos” (LDB/96, art. 26, § 3º). (BRASIL, 2005).

dispositivo cuja redação pretende modificar [LDB/96]. Ao contrário, reforça a intenção do legislador em fazer constar obrigatoriamente a educação física como componente curricular da educação básica”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001a: 26.346).

Na CCJR, entretanto, o PL permaneceu durante quatro anos, tendo passado pelas mãos de quatro relatores. O primeiro, Deputado Magno Bacelar (PFL/MA), chegou a emitir parecer favorável ao Projeto, mas que não chegou a ser votado pela Comissão até o arquivamento do PL no final da 50ª legislatura. Desarquivado a pedido do autor no início da legislatura seguinte e reencaminhado pela Mesa à CCJR, chegou a receber novamente parecer favorável do segundo Relator, Deputado Ciro Nogueira (PFL/PI), mas, também desta vez, não logrou ser votado em função da saída do Deputado desta Comissão. O terceiro Relator, Deputado Gerson Peres (PPR/PA), por sua vez, nem chegou a emitir parecer antes da sua retirada da CCJR. Finalmente, através do parecer do Relator Moroni Torgan (PFL/CE) é que o PL nº 2.758/97 foi votado e aprovado na CCJR, por unanimidade.

Encaminhado ao Senado Federal, o PL foi aprovado em menos de quatro meses, nos mesmos termos do substitutivo da CCJR na Câmara dos Deputados. O Senador Moreira Mendes (PFL/RO), a quem coube a relatoria do Projeto na CE, concluiu seu trabalho em apenas dezessete dias, praticamente repetindo em seu parecer os termos daquele apresentado pela CECD da Câmara dos Deputados. Concorda que “o legislador não tinha intenção de tornar a Educação física disciplina de oferta optativa”, e que “a proposição não altera o espírito do dispositivo cuja redação pretende modificar”. O Projeto não recebeu emendas e nenhuma inscrição para discussão em Plenário, tendo sido aprovado, encaminhado à sanção e transformado na Lei nº 10.328/01<sup>3</sup>. (SENADO FEDERAL, 2001: 24.602-03).

Quanto ao PL nº 259/99 – sancionado com vetos no final da 51ª legislatura, já no começo do Governo Luis Inácio Lula da Silva – tem a curiosa autoria da Deputada Esther Grossi (PT/RS) e co-autoria do Deputado Ben-Hur Ferreira (PT/MS). Curiosa porque, se em outras oportunidades, enquanto relatora de vários projetos na CECD propondo introdução de disciplinas no currículo, a Deputada alega os obstáculos da legislação vigente às iniciativas com esse conteúdo, rejeitando-as por sua inadequação; agora, o seu PL dispõe, exatamente, “sobre a obrigatoriedade da inclusão, no currículo

---

<sup>3</sup> Atualmente, esta norma está revogada pela Lei nº 10.793/03, que inclui critérios para a fruição do caráter facultativo da disciplina pelo aluno: que cumpra jornada de trabalho igual ou superior a seis horas; maior de trinta anos e prestador de serviço militar inicial ou que, em situação similar, estiver obrigado à prática da educação física; que tenha prole.

oficial da rede de ensino, da temática ‘história afro-brasileira’ e dá outras providências”. O Projeto define o conteúdo programático a ser ministrado, que deverá ocupar 10% da programação das disciplinas história do Brasil e educação artística no ensino médio, “incluindo o estudo da História da África e dos africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política”. E, ainda, estabelece que os cursos de capacitação de professores deverão contar com a participação de entidades do movimento afro-brasileiro e outras instituições de ensino e pesquisa envolvidas com esta matéria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b: 36.738).

Na CECD, a aprovação do PL, com apreciação conclusiva, também merece destaque, já que contraria não só a recorrência de inúmeros pareceres anteriores rejeitando proposições dessa natureza, mas inclusive a Súmula nº 01/01<sup>4</sup> da própria CECD, que recomenda o encaminhamento de propostas desse tipo sob a forma de indicação, não de PL. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

O Relator na CECD, Deputado Evandro Milhomem (PSB/AP), justifica seu voto favorável em virtude de critérios eminentemente políticos, alegando a importância do Projeto para o resgate da cidadania dos negros, já que, segundo ele, “passados mais de cem anos depois da abolição da escravatura no País, a triste conclusão que se extrai é a de que os negros ainda não foram integrados na vida social, política e cultural da sociedade brasileira”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999a: 36.740).

Recebendo o PL para revisão, o Senado Federal concluiu sua tarefa em nove meses, aprovando-o e encaminhando-o para sanção. Não houve discussão, nem acréscimos ou modificações no PL através do parecer do Relator Geraldo Cândido (PT/RJ), tendo sido adiada a primeira votação por falta de *quorum*. Foram introduzidas apenas modificações de redação, a pedido do Presidente do Senado Federal ao Relator, para adequá-lo ao texto da LDB/96. Remetido à Presidência da República, o PL foi sancionado com veto parcial, mantido pelo Congresso Nacional por falta de *quorum* nas reuniões deliberativas, inclusive da Comissão Mista encarregada de relatar o veto, que não apresentou relatório em tempo hábil.

Assim, a Lei nº 10.639/03 foi promulgada com dois vetos. O primeiro ao dispositivo que estabelece que as disciplinas história do Brasil e educação artística, no

---

<sup>4</sup> A Súmula nº 1/01 apresenta recomendações aos relatores da CECD com o objetivo de definir parâmetros para as decisões desta Comissão em relação aos projetos de lei sobre temáticas como inclusão de disciplinas no currículo, tombamento de bem cultural e instituição de datas comemorativas, dentre outras. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

ensino médio, deverão dedicar, pelo menos, dez por cento de seu conteúdo programático à história e cultura afro-brasileira. Referindo-se à CF/88 e à LDB/96, o Executivo justifica esse veto argumentando que o parágrafo “não atende ao interesse público consubstanciado na exigência de se observar, na fixação dos currículos mínimos de base nacional, os valores sociais e culturais das diversas regiões e localidades de nosso país”. O segundo veto refere-se ao artigo que dispõe sobre a participação de entidades do movimento afro-brasileiro, das universidades e outras instituições de pesquisa relacionadas à história e cultura afro-brasileira nos cursos de capacitação para professores. A mensagem de veto alega inobservância do conteúdo da LDB/96, que não trata desses cursos de capacitação de professores. A sanção do artigo romperia, portanto, com a unidade desta Lei, introduzindo norma estranha ao seu objeto. (CONGRESSO NACIONAL, 2003: 449).

### **Proposições Rejeitadas**

As proposições sugerindo introdução de disciplinas as mais diversas no currículo dos diferentes níveis de ensino somam 26 proposições rejeitadas no período analisado. As disciplinas e conteúdos sugeridos são variados: ensino das religiões, educação no trânsito, noções de trânsito, educação em saúde para a cidadania, educação e segurança alimentar, linguagem de programação de computador, computação, informática, estudo da Constituição Federal, direitos básicos do cidadão, noções de direito, educação tributária, normas gerais de orçamento e finanças públicas, educação física obrigatória para o ensino superior, latim, introdução à comunicação de massa, educação no campo para os cursos de formação de professores, ensino profissionalizante obrigatório no ensino médio, segurança pública. Se essas proposições tivessem sido convertidas todas em lei, como afirma em parecer o Deputado Gastão Vieira (PMDB), “nossas crianças estariam estudando umas trinta ou mais disciplinas, além das (...) que já são previstas na lei que rege a educação escolar, como português, matemática, ciências, educação artística, etc.”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2002: 2).

Nas justificativas que acompanham as proposições dessa natureza, argumenta-se como se a educação escolar fosse capaz de sanar mazelas sociais que variam desde a violência, até esvaziamento do campo em favor das cidades. A escola é percebida como a instituição capaz de promover a redenção de uma sociedade em crise. O meio sugerido para isto é a criação de disciplinas que, em alguns casos, voltam-se fundamentalmente para um conteúdo moral, buscando a formação de valores que, na avaliação dos autores

dessas proposições, encontrar-se-iam ausentes na sociedade. É assim, por exemplo, que o Deputado José Carlos Coutinho (PFL-RJ), entende que o ensino obrigatório de “noções de direito” a partir da 5ª série do ensino fundamental corroboraria para a eliminação de comportamentos sociais violentos, já que **“a educação é o maior fator de promoção da ordem no seio da sociedade. (...) A falta de educação é o que, realmente, determina a formação destas gangues de rua** que agora se multiplicam geometricamente, principalmente nas grandes cidades”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000d: 60.064, grifos meus).

Em sentido análogo, o Deputado Ildemar Kussler (PSDB/RO) entende que a inclusão da disciplina “educação no trânsito” nos currículos escolares do ensino fundamental resolveria a violência e a desordem presentes no trânsito, uma vez que esses problemas decorreriam, basicamente, “da falta de educação para o desenvolvimento de comportamentos coletivos e responsáveis e de atitudes de respeito pela vida. **Essa educação só será eficaz se for dada de maneira compulsória e sistemática, pela formação de bons hábitos, como as escolas estão acostumadas a fazer**”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1995: 23.330, grifos meus).

A obrigatoriedade da “educação física”, inclusive nos cursos superiores, também tem, segundo o Deputado Alberto Fraga (PMDB-DF), um importante papel social a cumprir. Além de fomentadora do espírito esportivo, fazendo da escola um elemento-chave para a formação de novos atletas. Segundo ele, “são inúmeras as vantagens, quer no plano da **convivência humana, com diminuição da criminalidade**, por exemplo, quer no campo da saúde pública”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000c: 53.155, grifos meus).

O descuido com o meio ambiente é outro problema social em relação ao qual o currículo escolar tem importante função reparadora, conforme o Deputado José Carlos Coutinho (PFL-RJ). Segundo ele, é preciso uma mudança de atitude que só a introdução do conteúdo de “educação ambiental” no currículo de todos os níveis de escolaridade pode realizar. Também é a escola responsável, na perspectiva do Deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE), “pela formação de uma nova consciência sanitária, resultante da compreensão dos determinantes sociais, econômicos e políticos do processo saúde-doença”, viabilizada pela introdução da disciplina “educação em saúde para a cidadania” nos currículos do ensino fundamental e do ensino médio. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997b: 40.615).

O Senador Geraldo Cândido (PT-RJ), preocupa-se com o modo como os chamados veículos de comunicação de massa exercem sua função educadora, **“sem um**

**quadro explícito de responsabilidade social**". A inclusão, então, da disciplina "introdução à comunicação de massa" como tópico curricular no ensino médio, teria como objetivo central "dar uma visão geral ao estudante do funcionamento destes veículos". (SENADO FEDERAL, 1999: 19.364-65, grifos meus).

Para o Deputado Adão Preto (PT/RS), aquilo que chamou de "cultura urbanóide" é uma das principais causas que levou a que "mais de dois milhões de pessoas abandonassem o campo e se transferissem para a cidade". Trata-se da supervalorização da orientação urbana que se dá nas escolas localizadas no campo, comportamento que precisa ser revertido através do "resgate da introdução de conteúdos relativos a estas questões [do campo] no currículo da formação dos educadores". (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b: 6.623).

Assim, na concepção expressa através dessas proposições, é como se o currículo escolar se compusesse de fora para dentro das escolas, pelo somatório de disciplinas sem necessária conexão entre si, mas pretensamente importantes para o bom funcionamento da sociedade. Não são preocupações de tais projetos os objetivos precípuos da instituição escolar, mas as próprias problemáticas sociais que os inspiraram. Nem parece, também, preocupação dos seus proponentes a institucionalização da norma propriamente, mas principalmente a sua proposição como fim último. Isto pode ser percebido, inclusive, pela iniciativa de proposição de PLs que praticamente repetem o conteúdo de outro já em tramitação<sup>5</sup>. Nestas circunstâncias, para pequenas modificações ou acréscimos de questões pontuais sobre conteúdo já em tramitação, como é o caso, o tipo de proposição mais adequado, segundo o regimento da própria Câmara dos Deputados, não parece ser outro, senão uma emenda. Mas, certamente, não têm a visibilidade que alcançam, no processo legislativo, os PLs. Estes figuram inclusive como critério que agrega mérito ao currículo dos parlamentares, já que a quantidade de projetos apresentados parece atribuir caráter de eficiência aos seus autores, valor importante à carreira política.

A insistência na proposição de projetos para criação de disciplinas escolares ocorre, além de tudo, a revelia da própria orientação interna da Câmara dos Deputados, através de nota técnica emitida pela consultoria legislativa da área de educação, cultura,

---

<sup>5</sup> Existem casos, inclusive, de proposições de mesmo conteúdo apresentadas pelo mesmo autor, como são os dos PL n° 3.779/00 e PL 5.543/01, de autoria do Deputado José Carlos Coutinho (PFL/RJ), ambos propondo criar disciplina sobre "noções de direito"; e os dos PL n° 825/99 e PL n° 5.692/01, de autoria do Deputado Glycon Terra Pinto (PMDB/MG), ambos propondo inclusão obrigatória da disciplina "linguagem de programação de computador" nos currículos de ensino médio.

desporto, ciência e tecnologia. Segundo a nota técnica, proposições sobre currículo não devem sequer constituir-se objeto de projeto de lei ou de emenda, mas de indicação ou de discurso parlamentar, já que legislar sobre esta matéria extrapola a competência do Poder Legislativo, invadindo conseqüentemente a do Poder Executivo<sup>6</sup>. (ALMEIDA JR., 2003).

A maioria dos pareceres proferidos pela CECD é uníssona no reconhecimento da impertinência desses PLs introduzindo disciplinas no currículo das escolas. Em seu voto pela rejeição dos PLs nº 825/99 e 2.585/00, o Relator João Matos (PMDB/SC) escreve que “do ponto de vista estritamente legal, todos sabemos que **a definição de disciplinas no currículo escolar do ensino fundamental e médio é da competência do Ministério da Educação – MEC, ouvido o Conselho Nacional de Educação**”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000a: 24.021, grifos meus). Entretanto, nem as afirmações repetidas desse teor, incluídas na quase totalidade dos pareceres que analisam os PLs propondo criação de disciplinas, foram capazes de inibir tais iniciativas.

Em linhas gerais, os pareceres aprovados na CECD sobre a criação de disciplinas registram uma satisfação dessa Comissão com as normas que definem atualmente os currículos das escolas. Ratificam, por um lado, o arcabouço jurídico que define as competências do MEC para a elaboração das diretrizes curriculares nacionais, conforme já demonstrado acima, e exaltam, por outro lado, o caráter interdisciplinar que tornaria os Parâmetros Curriculares Nacionais completos na sua abrangência. Os argumentos do Relator Pedro Wilson (PT/GO), contrários à criação da disciplina “normas gerais de orçamento e finanças públicas”, por exemplo, ressaltam a interdisciplinaridade e a contextualização que, presentes nos Parâmetros Curriculares Nacionais, dispensariam a inclusão dessa disciplina proposta no PL nº 1.996/99. Recentemente, afirma ele, “o MEC elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); (...) entendemos, como educadores engajados na problemática curricular, que **a temática ‘orçamento e finanças públicas’ deva ser tratada de forma interdisciplinar e contextualizada, permeando as diferentes disciplinas do currículo já existentes**”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000b: 25.554, grifos meus).

A Relatora Esther Grossi (PT/RS), em seu parecer ao PL nº 3.728/00, que propõe incluir “educação ambiental” nos currículos do ensino fundamental, médio e

---

<sup>6</sup> Entretanto, em outras oportunidades, curiosamente, a própria CECD aprova projetos com esse conteúdo, conforme demonstra a sessão anterior.

superior, concorda com os argumentos acima e finaliza<sup>7</sup>: “entendemos, assim, não ser competência da Câmara [de Educação, Cultura e Desporto] a inclusão de conteúdos mínimos, e observamos que a aspiração de ter meio ambiente como conteúdo se encontra previsto nos documentos normativos em vigor”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001m: 2).

Os pareceres aprovados pela CECD, assim, não poupam argumentos que ressaltam a pertinência da política curricular em vigor, restando a avaliação, como destacado no parecer acima da Relatora Esther Grossi (PT/RS), de que o alcance dos padrões universais de qualidade no processo de ensino-aprendizagem depende somente da efetiva implementação dessa política.

A CECD, assim, cumpre o papel de preservar as normas anteriormente instituídas pelo próprio Congresso Nacional, que definiram, por exemplo, as competências para elaboração das políticas curriculares nacionais. Por outro lado, adere à natureza dessas políticas, uma vez que ressalta como pertinentes e abrangentes o seu conteúdo. Exerce, desse modo, um papel conservador em relação às proposições que sugerem introduzir disciplinas no currículo, rejeitando tais matérias e, conseqüentemente, mantendo o *status quo*. Com isto, preservam a organização escolar da introdução de normas curriculares que não acrescentariam mérito ao arcabouço institucional vigente e, conforme se argumentou, trazem concepções equivocadas quanto aos objetivos intrínsecos da instituição escolar, cumprindo mais o objetivo de avolumar as estatísticas de proposições *per capita* apresentadas por parlamentar.

### **Considerações Finais**

Destaque nas proposições sobre currículo escolar transformadas em norma jurídica, todas com a finalidade de introduzir modificações na LDB/96, é a discrepância entre o processo de tramitação daquelas apresentadas pelos deputados e aquela que tramitou em conjunto com proposta do Executivo. Se as primeiras foram aprovadas, em regime ordinário, no tempo médio de mais de quatro anos, a última foi concluída em regime de urgência em apenas cinco meses. A análise da tramitação desses projetos revela a grande diferença de tratamento legislativo que recebem os projetos originados no próprio Legislativo e aqueles originados no Executivo. Há evidente privilégio destes últimos, em detrimento dos primeiros. Quando há influência, direta ou indireta, do Executivo, a arena de decisão legislativa se desloca do Congresso Nacional,

---

<sup>7</sup> A própria Deputada, entretanto, apresentou em outra oportunidade o PL nº 259/99, transformado na Lei nº 10.639/03, propondo a introdução no currículo escolar do conteúdo história afro-brasileira.

desqualificando, por exemplo, as comissões, e se institui nos espaços da administração federal controlados pelo Poder Executivo. As matérias, assim, chegam resolvidas no Congresso, apenas para formalização. Já as matérias originadas no próprio Legislativo, de autoria de deputados, senadores ou comissões, submetem-se a todo rigor ritual do processo definido regimentalmente, inclusive com atuação e influência evidente das comissões. Há discussão e debate sobre o mérito dos projetos, em relação a que sua relevância como instituidor de norma passa a ser avaliado. É desse processo que o Executivo vê-se dispensado, na medida em que os seus projetos se submetem a outros meios de negociação.

Em decorrência desses fatores, os projetos originados no Legislativo, quando aprovados, têm tramitação muito mais lenta. Considerando, inclusive, que a própria disputa porventura existente entre partidos e/ou parlamentares acaba envolvida na disposição destes últimos para encaminhar, aprovando ou não, os projetos dos seus pares. Além do que, abordam temas pontuais, introduzindo minúcias no arcabouço normativo vigente, como é o caso das proposições aprovadas sobre currículo escolar.

As proposições sobre currículo escolar rejeitadas, por sua vez, indicam exemplos de dispersão e descuido dos parlamentares quanto às matérias sobre educação. São apresentados projetos de inclusão de disciplinas sobre temáticas sociais as mais variadas, sem qualquer preocupação com a natureza do currículo que pretendem introduzir nas escolas. Se essas proposições fossem aprovadas, produziriam certamente uma realidade caótica nas mesmas. Isto porque seus autores percebem as escolas distanciadas do que lhes constitui como instituições educativas, atribuindo-lhes função de remediadora dos problemas emanados da estrutura complexa, capitalista, e culturalmente heterogênea da sociedade.

Não há, entretanto, dispêndio de qualquer esforço legislativo de seus propositores para aprovação dessas matérias. São simplesmente rejeitadas pelas comissões através de pareceres que, no prazo regimental para interposição de recurso, não sofreram qualquer questionamento por parte dos autores e demais parlamentares. Parecem, conforme já mencionado, casos explícitos de projetos apresentados para avolumar a pauta legislativa e acrescentar a média *per capita* de projetos apresentados – configurando-se nos chamados “projetos estatísticos”. Poderia-se concluir, a partir do estudo dessas proposições, que sua rejeição indica fraco poder de agenda do Legislativo para fazer aprovar matérias sobre educação. Entretanto, não parece oportuno fazê-lo, em virtude da evidência de que tais proposições nem chegam a se constituir como uma

efetiva agenda legislativa para as políticas educacionais. São, antes, com raras exceções, uma “anti-agenda”, que desorganiza a educação em vez de organizá-la, não evidenciam um plano, mas anunciam um caos legislativo, contra o qual se previnem as comissões de mérito.

### **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA JR., José Maria G. de (2003). Proposições sobre currículo escolar em qualquer modalidade educacional ou nível de ensino. *Nota técnica*. Brasília: Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados, junho.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. (2002). 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.

BRASIL (2005). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>, acesso em 05/01/2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1995). Projeto de Lei nº 933, de 1995. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 23/09, p. 23.330.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997a). Ata da 96ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 17 de junho de 1997. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 17/06, p. 16.516-24.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1997b). Projeto de Lei nº 3.783, de 1997. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 10/09, p. 40.615.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999a). Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei nº 259, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 25/08, p. 36.739-41.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1999b). Projeto de Lei nº 259, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 25/08, p. 36.738-39.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000a). Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei nº 825, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 11/05, p. 24.020-023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000b). Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei nº 1.996, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 18/05, p. 25.553-55.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000c). Projeto de Lei nº 3.680, de 2000. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 27/10, p. 53.155.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000d). Projeto de Lei nº 3.779, de 2000. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 24/11, p. 60.064.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001a). Ata da 97ª Sessão da Câmara dos Deputados, em 31 de maio de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 01/06, p. 26.345-48.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001b). Projeto de Lei nº 4.337, de 2001. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 23/03, p. 6.623.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2001c). *Súmula de recomendação aos relatores nº 01/2001, da Comissão de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília: Comissão de Educação, Cultura e Desporto, 12/09.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS (2002). *Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei nº 5.529, de 2001*. Brasília: Câmara dos Deputados, 11/10.
- CONGRESSO NACIONAL (2003). Mensagem nº 06/2003-CN; nº 07/2003, na Origem. Veto parcial nº 4, de 2003, aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº 17, de 2002. *Diário do Congresso Nacional – Sessão Conjunta*. Brasília: Congresso Nacional, 15/05, p. 449-454.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F. (1998). *Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo multipartidário: os regimes de 46 e 88*. Caxambu: ANPOCS, 31 p. (mimeo).
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 232 p.
- MORAES, F. (2001). Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 15, nº 4, p. 45-52.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2000). 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., p. 45-67.
- RODRIGUES, M. M. A. (2002). 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, p. 158-201.

- SANTOS, F. (1998). Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 41, nº 4. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, acesso em 25/08/2003.
- SANTOS, F. (2002). Partidos e Comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 45, nº 2, p. 219-236.
- SANTOS, F. (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. BH: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 251 p.
- SANTOS, F.; ACIR, A. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 48, nº 4. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, acesso em 09/04/2003.
- SANTOS, M. H. de C. (1997). 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. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>, acesso em 25/08/2003.
- SENADO FEDERAL (1997). Ata da 6ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 08 de julho de 1997. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 09/07, p. 13.449-61.
- SENADO FEDERAL (1999). Projeto de Lei nº 2.293, de 2000 (do Sr. Geraldo Cândido. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 05/08, p. 19.364-5.
- SENADO FEDERAL (2001). Ata da 160ª Sessão Deliberativa Extraordinária, em 22 de novembro de 2001. *Diário do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 23/11, p. 24.602-03.