



III CONGRESSO INTERNACIONAL ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO INTEGRAL NA AMÉRICA LATINA

Cenários e Desafios Contemporâneos

18 e 19 de Novembro Evento totalmente online

UNISC UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL **Curriculum, Memórias e Narrativas em Educação** INSTITUTO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO **Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO** Mestrado e Doutorado **COMITÊ ORGANIZADOR DO ENSINO MÉDIO**

A POLÍTICA EDUCACIONAL MARANHENSE COMO EXPRESSÃO DO PRESIDENCIALISMO IMPERIAL

Efraim Lopes Soares

O presente estudo apresenta um dos resultados da pesquisa de doutorado intitulada “o papel da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA) na formulação das políticas públicas de educação”. Este trabalho se ocupará em demarcar, especificamente, o padrão de relações entre os Poderes Executivo e Legislativo por meio dos Projetos de Leis (PL), Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e Medidas Provisórias (MP) referentes à educação submetidos durante às 15^a, 16^a, 17^a e 18^a legislaturas na ALEMA (2003 a 2018). O objetivo é compreender se, no processo de formulação das políticas educacionais no Maranhão, as relações entre a ALEMA e o Executivo estadual são de interdependência ou de subordinação. Acredita-se que vigore no Maranhão a lógica do presidencialismo imperial, apontado por Abranches (1988). Isso porque as evidências apontam para a existência de um Executivo hipertrofiado, pleno de poderes, frente um Legislativo enfraquecido, esvaziado em suas prerrogativas e em seu papel.

A pesquisa é de caráter quantiqualitativo, cuja proposta metodológica para sua realização se deu por meio da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Os documentos foram coletados no Portal da Legislação da ALEMA e nas suas dependências, nos formatos digitais e impressos. Dos 80.000 documentos analisados, identificou-se 436 PL, 10 PEC e 35 MP. Do total, 291 (60,4%) foram transformados em Lei, sendo 97 do Poder Executivo e 194 do Legislativo. A categorização do conteúdo dos documentos se deu por meio da combinação do *software Nvivo* e a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016), dividindo-se a produção legislativa em oito categorias: currículo escolar; educação superior; financiamento da educação; infraestrutura; organização da



III CONGRESSO INTERNACIONAL ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO INTEGRAL NA AMÉRICA LATINA

Cenários e Desafios Contemporâneos

18 e 19 de Novembro

Evento totalmente online

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Curriculum, Memórias e Narrativas
em Educação
ISSUE 10 (2019)

Programa de Pós-Graduação
EDUCAÇÃO
Mestrado e Doutorado

COMITÊ ORGANIZADOR
DO ENSINO MÉDIO

educação; programa suplementar; projeto paroquial e projeto simbólico. A quantificação de todo o banco de dados, bem como testes de frequência para identificar as possíveis relações entre os diversos descritores da pesquisa se deu por intermédio do *software SPSS*. Assim, o texto está estruturado de modo a detalhar as inferências e interpretações dos dados coletados.

Partindo de um panorama geral para identificar a composição do conjunto de proposições legislativas em educação apresentadas à ALEMA durante o período de 2003 a 2018, identificou-se um total de 481 projetos. Deste total, os deputados submeteram 379 (78,7%) – entre PL e PEC – e os governadores 102, entre PL, PEC e MP. Quanto à taxa de sucesso dos dois Poderes, destaca-se uma grande diferença. Das 102 proposições apresentadas pelo Executivo, 97 foram convertidas em lei, correspondendo a uma taxa de sucesso de 94,6%. Ou seja, todas as PECs foram transformadas em lei, como também 91,4% das MP e 96,8% dos PL. Já o Poder Legislativo, das 379 proposições enviadas pelos deputados, somente 194 foram convertidas em lei, representando uma taxa de aprovação de 51%. Sendo destas, 50% PEC e 51,2% PL. De outro modo, comparando-se as temáticas submetidas e aprovadas em educação por esses dois Poderes, identifica-se uma clara divisão do trabalho legislativo entre eles. A agenda dos deputados, em todo o período analisado, é composta de temas, predominantemente, paroquiais e simbólicos. Dos 194 projetos aprovados, 116 são de utilidade pública e 34 são homenagens, criação de datas comemorativas e denominação de logradouros públicos, representando um total de 150 leis (78,1%). Em contrapartida, a agenda do Poder Executivo é fundamentalmente orçamentária, financeira e administrativa, isto é, com normas que organizam a máquina administrativa do Estado na área educacional. Analisando o conteúdo de tais proposições, constatou-se que as temáticas, em regra, se dividem entre educação superior, financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares. Outra amostra da possível transferência de prerrogativas decisórias pelo Legislativo para o Executivo se dá pela quantidade de projetos dos governadores que sofreram ou não algum tipo de emenda



III CONGRESSO INTERNACIONAL ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO INTEGRAL NA AMÉRICA LATINA

Cenários e Desafios Contemporâneos

18 e 19 de Novembro

Evento totalmente online

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Curriculo, Memórias e Narrativas
em Educação
ISSUE 10 - 2019

Programa de Pós-Graduação
EDUCAÇÃO
Mestrado e Doutorado

COMITÊ PERMANENTE
DO ENSINO MÉDIO

durante o seu processo decisório na ALEMA. Das 102 proposições submetidas, apenas 31 receberam emendamento, sendo que, destas, mais da metade (19) foi rejeitada na CCJ. Examinando a autoria dessas emendas, é possível afirmar que não se trata apenas de má vontade, patrimonialismo ou ineficiência (embora seja isso tudo também), mas, sobretudo, de elementos institucionais que, de acordo com Schier (2016), dificultam a tomada de decisão, colocam e/ou retiram temas relevantes da agenda e também condicionam em parte o conteúdo das decisões e escolhas públicas. A quantidade de MP também evidencia as fragilidades da ALEMA no que tange a capacidade do Executivo de influenciar ou controlar as possibilidades existentes em seu processo decisório (Limongi; Figueiredo, 2001). Das 35 MP submetidas, 32 (91,4%) foram aprovadas, com mais da metade delas tratando de questões relacionadas ao financiamento da educação (52%), programas suplementares (11%) e infraestrutura (3%), matérias cuja a competência de iniciar é exclusiva do Executivo. No que se refere a apreciação dos projetos, destaca-se que a solicitação de urgência também corrobora para o Poder Legislativo renunciar o uso de seus direitos frente à atuação do Poder Executivo (Inácio, 2006). Em todas as legislaturas a tramitação das proposições do Legislativo foi, em sua maioria, de caráter ordinário quando comparadas às do Poder Executivo. Por sua vez, para o Poder Executivo, a maioria de seus PL e PEC foi julgada em caráter de urgência e prioridade, corroborando, em parte, para o fracasso legislativo das suas proposições, pois há menos tempo livre para analisar projetos iniciados pelos próprios parlamentares (Santos, 2003). Outro componente crucial do poder de agenda do Executivo é a prerrogativa de vetar os projetos de leis ou emendas aprovados pelos deputados. No caso da ALEMA, os vetos sinalizam que a lógica predominante entre os Poderes Legislativo e Executivo parece ser a de subordinação do primeiro. Dos 72 vetos apresentados, 66 foram mantidos em votação na ALEMA, representando mais de 90% de aproveitamento. A propósito, os projetos que são vetados pelo Executivo, com manutenção do Legislativo, majoritariamente, tratam sobre organização da educação, currículo e educação superior, que juntos somam 88,8% (64). Apesar da ALEMA possuir prerrogativas institucionais exclusivas para decidir



**III CONGRESSO INTERNACIONAL
ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO INTEGRAL NA AMÉRICA LATINA**

Cenários e Desafios Contemporâneos

18 e 19 de Novembro

Evento totalmente online

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Curriculo, Memórias e Narrativas
em Educação
ISSUE 10 - 2019

Programa de Pós-Graduação
EDUCAÇÃO
Mestrado e Doutorado

CONTEÚDO
DO ENSINO MÉDIO

sobre matérias constitucionais, o padrão de relacionamento em educação, entre Executivo e Legislativo no Estado, é, não raramente, determinado pelo primeiro.

A análise do Poder Legislativo do Maranhão, no período de 2003 a 2018, revelou a maneira pela qual a separação de poderes está constituída no Estado. A força do Poder Executivo em dominar o processo decisório, expresso por meio do volume propositivo, taxa de sucesso, emendas, reversão de vetos e qualidade das proposições denunciam as fragilidades institucionais da ALEMA em organizar a sua própria agenda política. De modo geral, pode-se afirmar que esse cenário decorre de um contexto federativo impositivo, de poucas possibilidades, e uma relação de subordinação e dependência política ao Executivo estadual, revelado pelo desequilíbrio de poderes exercidos no processo de formulação das políticas em educação. Assim, embora os deputados sejam os legisladores definidos constitucionalmente como os responsáveis para conceber, mediante produção de leis, as linhas que guiarão a atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado, para a formulação de políticas educacionais, o contorno do sistema político revelou se efetivar por meio de um pacto de subordinação, pois a ALEMA está cerceada diante das prerrogativas do Executivo.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Poder Executivo, Legislação, Políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Revista de Ciência Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34. 1988. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjcgclcfndmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf>. 06 mar. 2021.



III CONGRESSO INTERNACIONAL ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO INTEGRAL NA AMÉRICA LATINA

Cenários e Desafios Contemporâneos

18 e 19 de Novembro

Evento totalmente online

UNISC
UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Curriculum, Memórias e Narrativas
em Educação
ISSN 2526-8104

Programa de Pós-Graduação
EDUCAÇÃO
Mestrado e Doutorado

COMITÊ ORGANIZADOR
DO ENSINO MÉDIO

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 1. ed. São Paulo: edições 70, 2016.

INÁCIO, Magna. *Poderes de agenda do Presidente*. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

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

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil*. *Revista direitos fundamentais e democracia*, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016. Disponível em:
<<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959>>. Acesso 05 nov. 2021.