



“Brasil 25 anos de democracia – Balanço Crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política (1988/2013)”

Módulo Educação – Análise de Projetos de Lei

Aluno bolsista da Faculdade de Direito: **Rafael Romão Freitas**

Professores Orientadores: **Professora Nina Beatriz Stocco Ranieri e Professor Luiz Gustavo Bambini de Assis**

Resumo:

O presente relatório propõe-se a analisar um conjunto de projetos de lei tramitados nas duas Casas do Congresso Nacional. Trata-se de projetos referentes aos ensinos infantil e básico, apresentados entre os anos 2000 e 2010. A análise orientou-se em dois eixos: (i) o caminho de tramitação do projeto nas Casas Legislativas, a fim de tecer conclusões a respeito de sua efetividade e (ii) a matéria do projeto de lei, dentro de um quadro que permita classificá-lo em política pública dedicada à melhoria do currículo escolar, do acesso ou da qualidade da educação. Os projetos de lei selecionados foram extraídos da sistematização feita no Projeto Buraco Negro, também do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs).

Sumário

INTRODUÇÃO	4
OBJETIVOS	9
JUSTIFICATIVA	10
METODOLOGIA	12
RESULTADOS PARCIAIS	16
CONCLUSÕES	20
PRÓXIMOS PASSOS	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

INTRODUÇÃO

Para a melhor compreensão do escopo do presente trabalho, deve-se expor o contexto no qual ele se insere. O Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (NUPPs) busca analisar programas de políticas públicas com o foco nas relações entre governança democrática, cidadania e equidade social. Atualmente desenvolve a pesquisa interdisciplinar “Brasil 25 anos de democracia – Balanço Crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política (1988/2013)”, cujo objetivo principal é realizar um balanço crítico da democracia brasileira. Busca-se avaliara eficiência e a eficácia das políticas públicas no país durante o período democrático desde o processo de formulação à implementação.

Tendo em vista o papel de cada um dos Poderes (executivo e legislativo e judiciário), o objetivo principal da pesquisa é a análise da qualidade das gestões de políticas públicas.

A fim de alcançar este objetivo, foram adotados três eixos temáticos: as políticas públicas, as instituições democráticas e as relações entre a sociedade civil e cultura política. Dentro do primeiro eixo temático (análise das políticas públicas), a pesquisa subdivide-se em (i) o impacto da experiência democrática sobre as políticas públicas de educação, (ii) políticas públicas de segurança: instituições de representação, contexto urbano e indivíduos e (iii) políticas públicas de cultura.

Este trabalho se insere na primeira subdivisão do primeiro eixo temático, ou seja, ocupa-se com as políticas públicas de educação, mais especificamente, com a consolidação do direito à educação produzida pela atividade normativa do sistema jurídico.

Para empreender este estudo, dividiu-se a pesquisa em dois enfoques. O primeiro deles analisa as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) proferidas no período compreendido entre 2000 e 2010, para que se tenha um panoramado ativismo judicial e o protagonismo dos Tribunais Superiores na judicialização das políticas públicas.

O segundo enfoque concentra-se no estudo dos projetos de lei, aprovados ou não, que foram apresentados no mesmo período no Congresso Nacional. A partir deste

estudo, pretende-se chegar a conclusões a respeito da atividade ou inatividade do Legislativo na formulação de políticas públicas na área de educação, bem como, *a posteriori*, criar uma relação dessas atividades legislativas com as atividades do Poder Judiciário. O presente trabalho é um relatório a respeito dos estudos que tiveram este segundo enfoque, ou seja, o legislativo.

As perspectivas diferenciadas deram origem a dois trabalhos distintos, mas que se complementam e se comunicam. Ambos foram coordenados pela Professora Associada da Faculdade de Direito Nina Beatriz Stocco Ranieri e pelo Professor Doutor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades Luiz Gustavo Bambini de Assis. Foi desenvolvido um sistema de classificação temática comum para os projetos de lei e para as decisões judiciais proferidas, que procura enquadrá-los em políticas públicas de acesso ou de qualidade da educação.

Outro ponto de contato entre os trabalhos é a análise da efetividade dos projetos de lei, que, quando aprovados, ainda podem ser questionados nas Cortes Supremas quanto à constitucionalidade.

O estudo da matéria dos projetos de lei e das decisões judiciais, classificando-os em projetos que se destinam à melhoria do acesso ou à melhoria da qualidade da educação, tem como objetivo ir além da análise quantitativa e adentrar a discussão sobre a qualidade do que tem sido formulado como política pública para a educação.

Sem pretender simplificar a complexa política educacional em uma fórmula dual, entende-se que essa estratégia facilita a visualização e a categorização do conteúdo dos projetos de lei e decisões judiciais em um trabalho que é em primeiro plano quantitativo. Decorrencia desta simplificação é que nem todos os casos serão classificáveis. Assim, ainda foi preciso criar um espaço para aqueles projetos e decisões que não se encaixam na dicotomia.

Contudo, o objetivo didático que sustenta o método escolhido para indicar o conteúdo do material foi em grande medida alcançado, uma vez que foi possível enquadrar a maior parte dos projetos e das decisões.

Inicialmente, tem-se como grande desafio para a educação no país a realização da garantia constitucional de que todos tenham acesso ao sistema de ensino, isto é, que a educação seja de fato universalizada. Como explica Nina Ranieri,

“o direito à Educação é compulsório (...) por isso é gratuito e deve ser universalizado. Daí seguem as correlatas obrigações dos demais sujeitos passivos do direito à Educação: o Estado (que deve promover-lo, protegê-lo e garanti-lo), a família (a quem incumbe promover o acesso à Educação) e a sociedade (que o financia) traduzidas em deveres também fundamentais. No direito brasileiro, a Educação Básica é direito subjetivo público, assegurado inclusive a todos que a ele não tiveram acesso na idade própria, conforme garantido pelo art. 208, I e parágrafo 1º da Constituição Federal”.¹

O papel central do Judiciário em promover o acesso à educação por meio da imposição de abertura de vagas em creches demonstra a complexidade do desenho de instituições que atuam em políticas públicas na área da educação, o que justifica um estudo aprofundado sobre o tema. Ainda, segundo Nina Ranieri, *“garantidas judicialmente, as normas de proteção dos direitos sociais passam, de programáticas, a ser normativas. Isso significa que, sem o filtro de eficácia representado pelo legislador, suas disposições consubstanciam obrigações diretamente acessíveis e exigíveis pelo particular”*².

Entretanto, a democratização da educação não se restringe ao acesso à instituição de ensino. A importância do acesso representa apenas a porta inicial para a real democratização. O segundo passo é trabalhar por um bom ensino, de modo que os alunos tenham condições de permanecer e ter sucesso na escola³.

Este desafio se traduz como a busca pela qualidade do ensino, que se faz concomitante ao esforço para que todos tenham acesso. Àqueles que já entraram pela porta inicial deve ser fornecido um ensino de qualidade, para que o direito à educação seja realizado plenamente.

A garantia de um padrão de qualidade da educação está disposta na Constituição Federal (art. 206, VII), assim como a meta da melhoria da qualidade do ensino (art. 214, III). O significado de qualidade da educação não é pacífico. De maneira geral, *“na maioria dos debates promovidos pelos educadores, a expressão qualidade se apresenta relacionada com sociedade e cidadania, em que ser cidadão significa participar da*

¹RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. *Justiça pela Qualidade da Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 56.

²Idem. P. 103

³CONAE 2010. Documento referência.

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em 13.12.13.

vida social e política do País”⁴. Essa percepção de educação de qualidade também foi incorporada pela Constituição Federal no artigo que introduz a Seção sobre Educação, onde se lê que “*a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”.

Apesar da dificuldade de definição do que constitui a qualidade ou mesmo o acesso à educação, foram adotados no nosso trabalho critérios objetivos que se apoiam em documentos legais, quais sejam a Constituição Federal e o parecer do Conselho Nacional de Educação, também fonte do direito à educação e “*que incidem, indistintamente, sobre todos os sistemas de ensino quando veiculam normas gerais de Educação, desde que homologadas pelo Ministério da Educação e atendido o princípio da legalidade*”⁵

Além da dicotomia acesso/qualidade da Educação, outra particularidade do nosso trabalho é a presença de uma terceira classificação que abrange todos os projetos de lei relacionados com alteração do currículo escolar. Propostas de diretrizes curriculares são frequentes e, por isso, optou-se por criar uma nova categoria. Trata-se de temática importante, mas também subjetiva, uma vez que os currículos escolares devem refletir os valores e os conhecimentos fundamentais que se julga importantes em sociedade.

No que se refere apenas ao presente estudo, o material de trabalho é um conjunto de projetos de lei que foram apresentados no Congresso Nacional entre 2000 e 2010 e cujo tema é Educação Básica e Infantil. Tendo em vista que o trabalho se insere no contexto de um núcleo de pesquisa (NUPPs), foi aproveitada a sistematização de projetos de lei já feita em trabalho anterior, o Projeto Buraco Negro, coordenada pelo Professor José Álvaro Moisés. Neste projeto, foram classificados todos os projetos de lei tramitados entre 01 de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2010.

O objetivo era catalogar, organizar e classificar todos os projetos de lei, inclusive os não aprovados. É com relação a estes últimos que surgiu a ideia de buraco

⁴OLIVEIRA, Marcelo Lima de; PESSOA, Hugo Costa. Avaliação da qualidade na Educação Básica. *Justiça pela Qualidade da Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 616.

⁵RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. Ob. Cit. p. 102.

negro, isto é, desvendar também aquilo que nunca chegou ao conhecimento para além do Congresso, já que a grande maioria dos projetos acaba não prosperando.

O resultado do Projeto Buraco Negro foi uma tabela com mais de 25 mil projetos de lei, em que todos estão classificados em temas e subtemas. É deste universo que foram extraídos o conjunto de projetos que constituem material para o presente estudo.

A fim de analisar a efetividade dos projetos de lei apresentados, adotou-se como modelo a escala apresentada já no Relatório Parcial da pesquisa (copiada na seção “Metodologia”). Para operar essa análise, foi necessário o estudo da tramitação do projeto dentro das Casas Legislativas. É apenas após o projeto de lei ter sido sancionado pelo (a) Presidente da República que os dois trabalhos, da atividade legislativa e da jurisprudência, se cruzam e os Poderes Legislativo e Judiciário dialogam.

O objeto do nosso trabalho restringe-se, desta maneira, à análise da atividade legislativa, da tramitação e da matéria dos projetos de lei. A relação entre os dois Poderes será realizada em um futuro cruzamento do presente trabalho com o outro trabalho sob coordenação da Professora Nina Ranieri e do Professor Luiz Gustavo Bambini, que se concentra na análise do Poder Judiciário.

OBJETIVOS

A pesquisa empreendida pelo NUPPs tem como objetivo geral realizar um balanço crítico dos 25 anos de democracia brasileira com base na análise de três eixos temáticos: as políticas públicas, as instituições democráticas e as relações entre sociedade civil e cultura política. Pretende-se, desse modo, “*utilizar instrumentos de avaliação capazes de servir de orientação para os governos na formulação e implementação de políticas públicas, de modo que o Estado democrático possa ter asseguradas a sua autoridade e a sua legitimidade para dirimir conflitos*”.

O objetivo central que une o presente trabalho com a análise jurisprudencial é a pesquisa da função promocional do direito na proteção do direito à educação⁶. Ao passo que a pesquisa jurisprudencial procura conhecer como o Judiciário encara o direito à educação, o nosso trabalho é o mapeamento da atividade legislativa neste campo, a fim de saber como o Legislativo tem abordado o tema.

Assim, será possível chegar a conclusões a respeito do grau de interferência que cada Poder tem exercido sobre as políticas públicas educacionais e o quão eficiente o arranjo institucional atualmente estabelecido tem se mostrado.

Busca-se não apenas conhecer o tamanho da atividade do Legislativo e do Judiciário, mas também conhecer o que tem sido feito e proposto para a Educação. Quanto tem se trabalhado pela universalização do acesso às instituições de ensino e quanto tem sido feito pela melhoria destas? Há um peso desproporcional de esforços pelo acesso, na medida em que a qualidade permanece baixa? Essas e outras perguntas deverão ser respondidas ao final da pesquisa.

⁶O texto do projeto “Brasil 25 anos de democracia – Balanço Crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política (1988/2013)” cita Norberto Bobbio, para quem a função promocional do direito está na ação socialmente desejada que o direito provoca por meio de incentivos.

JUSTIFICATIVA

Como estabelece o texto do projeto da pesquisa “Brasil 25 anos de democracia – Balanço Crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política (1988/2013)”, há uma

“percepção mais ou menos generalizada da sociedade de que a educação é um dos principais instrumentos para se reduzir as desigualdades sociais (...) o diagnóstico hoje faz parte dos programas de quase todos os partidos políticos, e integra o discurso de empresários, dirigentes sindicais, pesquisadores e gestores públicos; mas, mesmo assim, a educação continua exibindo indicadores que atestam a sua insuficiência para atender a demanda de uma sociedade em permanente transformação. Por essa razão é uma área estratégica para o exame da capacidade dos governos democráticos de responderem às expectativas de expansão dos direitos de cidadania.”⁷

O trecho citado traz a justificação da pertinência de se avaliar a política educacional quando se pretende realizar um balanço crítico dos 25 anos de democracia no Brasil. Para tanto, mostra-se indispensável analisar como o sistema jurídico tem respondido aos mandamentos constitucionais de garantia ao direito à educação. A análise perpassa necessariamente o conhecimento dos atores responsáveis pela formulação e implementação das políticas públicas.

Percebe-se um protagonismo do judiciário, como via para realização do direito à educação em médio prazo e a estagnação do legislativo, que se mostra ineficiente. Assim, um exame detalhado do que vem sendo produzido por ambos os poderes pode auxiliar a desvendar os entraves para implantação do programa constitucional para a educação.

Especificamente para o trabalho feito com a legislação, a importância de refazer o caminho de tramitação dos projetos justifica-se, pois assim é possível comprovar, ou não, e entender o motivo da lentidão e da ineficiência que deslegitimam o Congresso Nacional na atualidade. Conhecer a matéria, os debates, as condições de aprovação e a postura do Poder Executivo também são aspectos importantes, na medida em que se consegue identificar qual a política educacional que vem sendo pensada no legislativo,

⁷O texto do projeto pode ser encontrado no site do NUPPs.<<http://nupps.usp.br/index.php/brasil-25-anos-de-democracia-balanco-critico>>. Acesso em 07.01.14.

identificar aqueles projetos que são sistematicamente reprovados e novamente apresentados.

METODOLOGIA

Como anteriormente explicado, o ponto de partida foi a sistematização realizada no Projeto Buraco Negro, que catalogou 25.469 projetos de lei apresentados nas duas Casas Legislativas entre 1995 e 2010. Como o foco da pesquisa é a atividade legislativa na área da educação, o primeiro passo foi separar todos os projetos que tangenciam o tema. No Projeto Buraco Negro, o código 800 representa Educação e Esporte. A partir da classificação pré-estabelecida em subtemas, chegou-se à seguinte subdivisão:

Subtema	Número de Projetos de lei
Educação Geral	1.363
Ensino Superior e Técnico	926
Esporte	296
Ensino Infantil e Básico	164
Total	2.794

Como o recorte estabelecido para as pesquisas restringe-se às políticas públicas para a educação básica, elegeu-se inicialmente o conjunto dos projetos que tinham como subtema o Ensino Infantil e o Ensino Básico, somando 164 projetos. Deste número foram afastados ainda aqueles projetos que foram apresentados entre 1995 e 2000, uma vez que a pesquisa busca analisar apenas os projetos apresentados entre os anos 2000 e 2010. Com isso, chegou-se a um resultado final de **121 projetos de lei**, sobre os quais foi feita a presente análise. A lista do projeto encontra-se em anexo ao trabalho.

Para a análise da tramitação dos projetos de lei, foram pesquisados os pareceres da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, das Comissões Temáticas e a votação no Plenário de ambas as casas, a fim de descobrir em que ponto o projeto não prosperou.⁸

⁸As Comissões Permanentes do Senado, pelas quais passaram os projetos de lei selecionados foram as Comissões de Educação, Cultura e Esporte, de Assuntos Econômicos, de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Agricultura e Reforma Agrária, de Assuntos Sociais e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Já as da Câmara dos Deputados foram as Comissões de Educação e Cultura, de Seguridade Social e Família, de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Finanças e Tributação, de Desenvolvimento Urbano, de Trabalho, Administração e Serviço Público, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e de Viação e Transportes.

Para obter essa informação, foi necessário analisar os pareceres e catalogar as comissões pelas quais o projeto de lei tramitou. Finalizando a medida de efetividade, obteve-se também a informação sobre a sanção ou o veto presidencial dos projetos que chegaram a ser aprovados. Essa pesquisa teve como base nas informações disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado⁹.

A classificação da efetividade do projeto obedeceu a seguinte tabela, já apresentada no Relatório Parcial:

Código	Categorias
0	<u>Efetividade fraca</u> : tramitação pautada em Plenário, após votação nas Comissões competentes, mas não aprovadas pela casa de origem,
1	<u>Efetividade intermediária</u> : aprovado na Casa de origem, segue para a Casa Revisora, mas lá não evolui
2	<u>Efetividade forte</u> : aprovado em ambas as Casas e remetido à sanção do Executivo.
3	<u>Efetividade plena</u> : não sofre questionamentos judiciais após convertido em lei pela sanção presidencial.

Os critérios escolhido para definir o que constitui o acesso à educação baseia-se no texto da Constituição Federal, especificamente o artigo 208 e os seus incisos, onde se pode ler: art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno

⁹Portal da Câmara: <<http://www2.camara.leg.br/>> e Portal do Senado <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em 17.12.13.

regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Como a nossa pesquisa se limita ao Ensino Básico e Infantil, não apareceram naturalmente projetos de lei referentes à universalização do ensino médio (II) ou acesso aos níveis mais elevados de ensino (V). Mantiveram-se, entretanto, os critérios estabelecidos, pois se acredita que tal metodologia possa ser reaplicada em uma futura extensão do universo trabalhado.

Apesar de o inciso VII do artigo 208 da Constituição Federal já pressupor a passagem pela porta inicial da instituição de ensino, manteve-se tal critério para o acesso à educação, pois, compreendendo o acesso em um sentido mais amplo, entende-se que o transporte, a alimentação, a saúde e o material didático são formas de integrar o educando plenamente no sistema de ensino e sem as quais o acesso estaria prejudicado.

Quanto aos critérios que definem qualidade da Educação, tem-se como fonte o parecer do Conselho Nacional da Educação Nº8/2010, cujo relator é Mozart Neves Ramos e que trata dos padrões mínimos de qualidade de Ensino para a Educação Básica Pública.¹⁰ Deste documento, extraiu-se os seguintes critérios: I- financiamento; II- gestão democrática da educação; III- tempo escolar parcial e integral; IV- qualificação e valorização da carreira dos professores; V- pessoal de apoio técnico e administrativo; VI- infraestrutura e equipamentos adequados; VII- relação numérica adequada entre alunos, turmas e professores.

O parecer tem como referência o *Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)*, desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) estabelece no artigo 4º que “*o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX- padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*”. É da necessidade de se definir o que são os padrões mínimos que surge o CAQi. De acordo com o texto do parecer, o CNE defende que “*a adoção do*

¹⁰O parecer encontra-se no portal do MEC.

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866>. Acesso em 10.01.14.

CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças (históricas desigualdade de ofertas educacionais em nosso país)”.

Portanto, entende-se que os critérios também sejam adequados para definir a qualidade da educação para os fins da nossa pesquisa.

Como nem todos os projetos se encaixam na dicotomia acesso/qualidade da educação, com base nos critérios escolhidos, foi necessário criar uma nova categoria referente a currículos escolares, em razão da recorrência de projetos de lei que tratam sobre o tema. Seria possível compreendê-los dentro de conjunto de esforços para melhorar a qualidade do ensino.

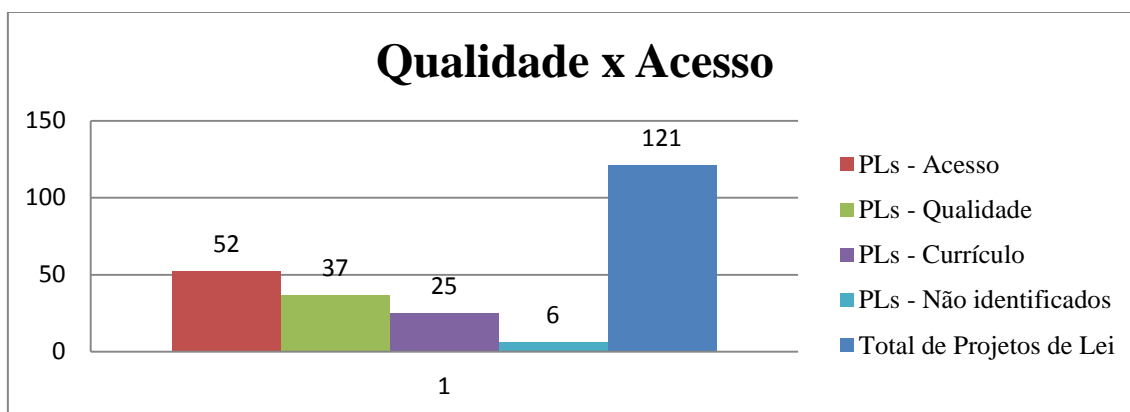
Entretanto, quais alterações no currículo escolar realmente representam uma melhora na qualidade do ensino constitui uma avaliação dificilmente objetivável. Portanto, preferiu-se elencar critérios objetivos para definir qualidade e separar todos os projetos que propõem alteração do currículo escolar.

Além dessa nova categoria, há ainda projetos que não se encaixam nem na dicotomia acesso/qualidade nem tratam sobre currículos escolares. Como esses projetos não conformam uma unidade, mas são projetos esparsos e pouco numéricos, preferiu-se não classifica-los quanto à matéria, deixando-os como “não identificáveis”. Entretanto, a indefinição quanto à temática não afetou a classificação quanto à tramitação e à efetividade, sendo os projetos analisados normalmente.

RESULTADOS PARCIAIS

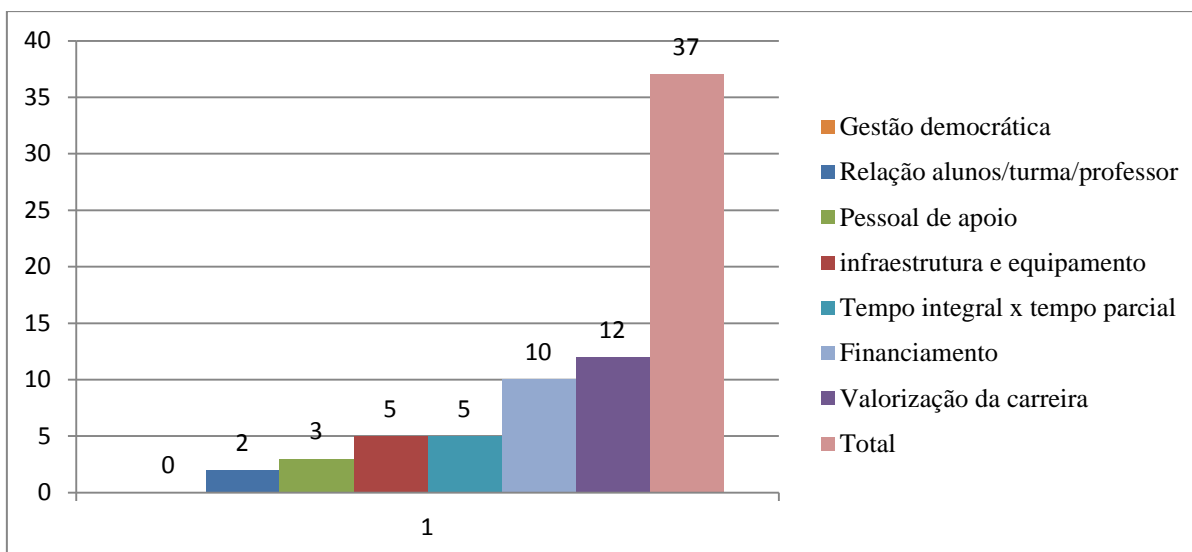
Feita a sistematização, foi possível chegar aos seguintes resultados mostrados nos gráficos abaixo.

1- Quanto à matéria:



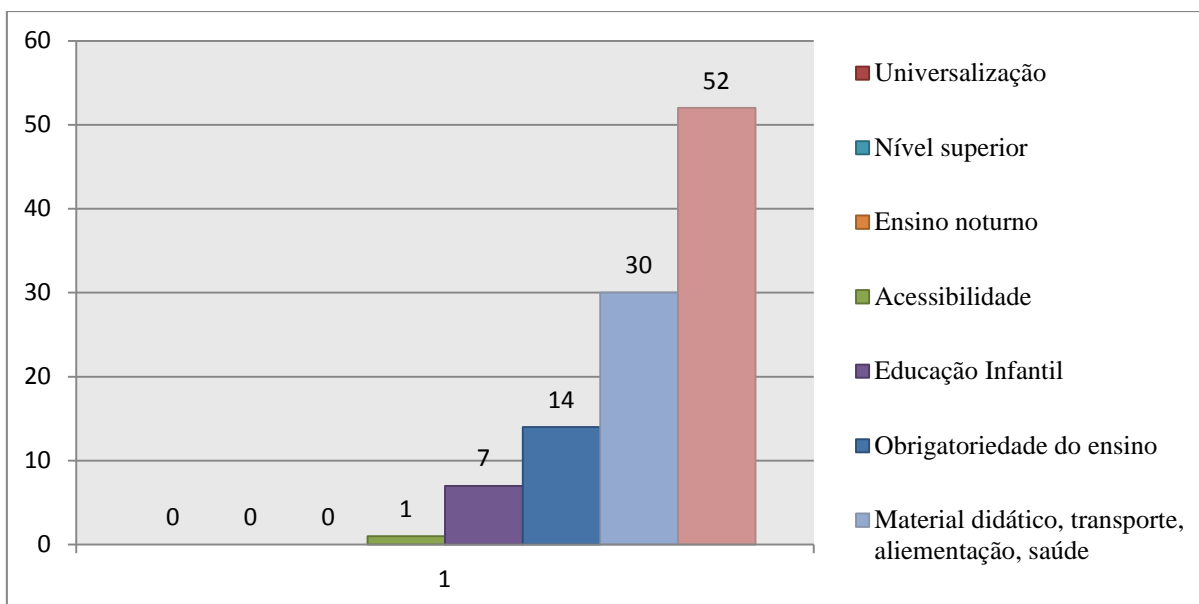
Qualidade x Acesso	
PLs - Acesso	52
PLs - Qualidade	37
PLs - Currículo	25
PLs - Não identificados	6
Total de Projetos de Lei	121

2- Projetos que se destinam à melhoria da qualidade do ensino, de acordo com os critérios escolhidos:



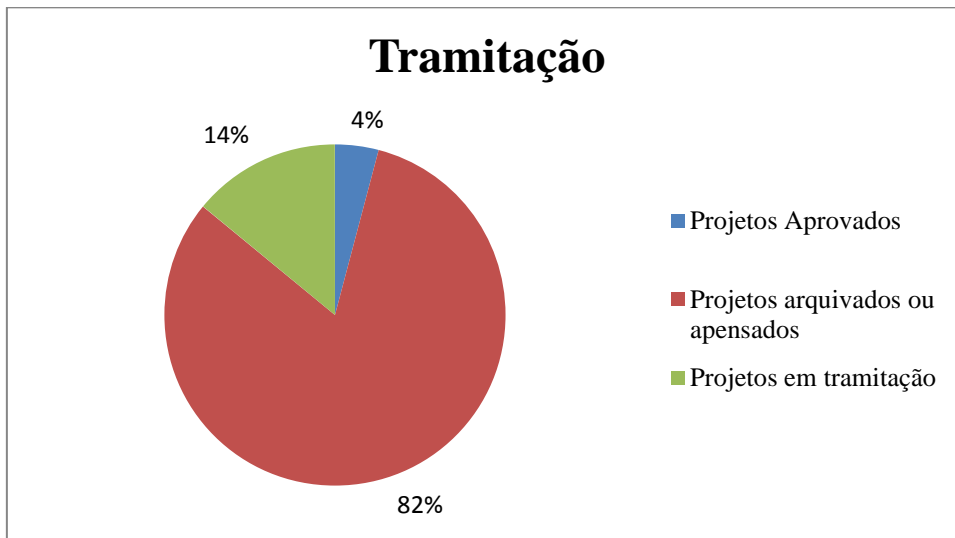
Qualidade	
Relação alunos/turma/professor	2
Infraestrutura e equipamento	5
Pessoal de apoio	3
Valorização da carreira	12
Tempo integral x tempo parcial	5
Gestão democrática	0
Financiamento	10
Total	37

3- Projetos que se destinam à melhoria do acesso, de acordo com os critérios escolhidos:



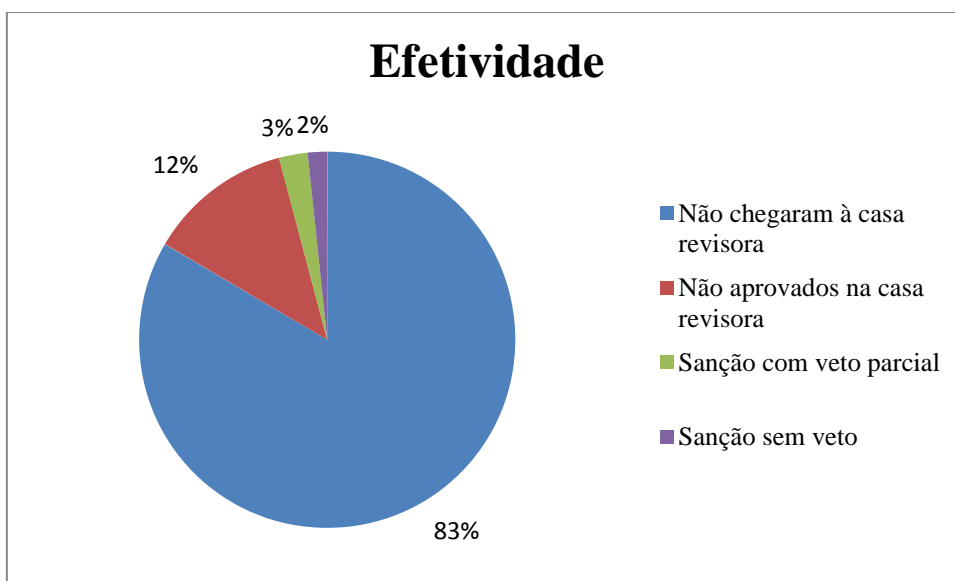
Acesso	
Obrigatoriedade do ensino	14
Universalização do ensino médio	0
Acessibilidade	1
Educação Infantil	7
Nível superior	0
Ensino noturno	0
Material didático, transporte, alimentação, saúde	30
Total	52

4- Quanto à tramitação



Tramitação	
Projetos Aprovados	5
Projetos arquivados ou apensados	99
Projetos em tramitação	17
Total	121

5- Quanto à Efetividade:



Efetividade	
Não chegaram à casa revisora	101
Não aprovados na casa revisora	15
Sanção com veto parcial	3
Sanção sem veto	2
Total	121

CONCLUSÕES

Como se pode observar, há mais projetos no sentido de viabilizar o acesso às instituições de ensino do que projetos para melhorar a qualidade. A partir disso, é possível concluir que antes de dar a devida atenção para o ensino dentro das instituições de ensino, há quantitativamente mais iniciativa para viabilizar que todos tenham oportunidade de acesso à porta inicial do ensino básico.

Dentre os projetos que se destinam à qualidade do ensino, as iniciativas são bem variadas, com um leve predomínio para a valorização dos profissionais da área e para o financiamento da educação, que são, de fato, dois critérios essenciais para o ensino de qualidade.

Chama atenção também que não há nenhum projeto que se dedica à gestão democrática da Educação. Como consta no parecer, *”não é mais aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino. A profissionalização requer, por sua vez, formação sólida e uma cultura de planejamento com apoio de instrumentos adequados de gestão, enquanto a gestão democrática introduz legitimidade por um lado e fortalecimento da autonomia escolar por outro; maior autonomia associa-se com maior responsabilização e transparência social das decisões tomadas. Isto requer uma maior integração com a comunidade escolar e local”*.

Quanto aos critérios que delimitam o acesso à educação, como explicado, é natural que não tenha nenhum projeto sobre ensino superior, ensino noturno e universalização do ensino médio, em razão do recorte temático escolhido. A maioria dos projetos dedica-se ao fornecimento de material didático, ao transporte até a instituição de ensino, à alimentação na escola e à saúde, isto é, apoio da instituição de ensino, como foco de incidência de políticas públicas de saúde.

Destaca-se também que questões ligadas à acessibilidade mereceram apenas um projeto de lei, o que mostra a incipiência da temática em políticas públicas para a educação.

No que concerne à tramitação, pode-se verificar que a grande maioria dos projetos não teve sucesso. Em números absolutos, verifica-se que apenas 5 dos 121

projetos de lei foram aprovados. Dos 5 projetos aprovados, 3 foram de iniciativa do Poder Executivo e os outros 2 são projetos do Senado. Pode-se concluir, portanto, que a Câmara dos Deputados não teve nenhum projeto de lei de sua iniciativa aprovado no período entre 2000 e 2010 para a Educação Básica. Isso atesta a ineficiência desta Casa Legislativa e do Congresso Nacional como um todo.

O fato de que a maioria dos projetos aprovados tenha sido de iniciativa do Poder Executivo mostra como os outros Poderes tomam à frente na atividade legislativa diante do travamento do Poder que por excelência seria responsável pela elaboração das leis. Ainda há um considerável número de projetos de lei em tramitação, o que indica a lentidão do processo legislativo.

Quanto à efetividade, pode-se constatar que a evidente maioria de projetos que não chegam a prosperar dentro da própria casa de origem (efetividade fraca da tabela transcrita). Dos 5 projetos aprovados, 3 sofreram a interferência do Poder Executivo por meio do veto parcial.

PRÓXIMOS PASSOS

Para que se tenha uma análise da política educacional, deve-se seguir a sistematização dos projetos de lei para além da Educação Básica, abrangendo também os demais níveis educacionais. Ainda existem projetos que tangenciam mais de um único nível educacional (incluindo a educação básica) que não foram analisados no presente trabalho.

Além da extensão do universo da pesquisa, deve-se ainda cruzar as frentes de trabalho do legislativo com o Judiciário, para que se possa saber quais dos poucos projetos aprovados no Congresso Nacional e sancionados pelo (a) Presidente da República ainda tiveram a sua constitucionalidade questionada posteriormente. Somente a partir deste segundo passo, pode-se ter um panorama da articulação dos Poderes e do grau de influência de cada um sobre a política educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Bianca Mota de. *Qualidade da Educação Básica: perplexidades e problemas; Justiça pela qualidade da educação*, São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Marcelo Lima de e PESSOA, Hugo Costa. *Avaliação da qualidade na Educação; Justiça pela qualidade da educação*, São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, Mozart Neves e RONCA, Antonio Carlos Caruso. *Do CONAE ao PNE – 2011-2020 – Contribuição do Conselho Nacional de Educação*. Editora Moderna; São Paulo, 2010.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *O direito educacional no sistema jurídico brasileiro; Justiça pela qualidade da educação*, São Paulo: Saraiva, 2013.

XIMENES, Salomão Barros. *Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação; Justiça pela qualidade da educação*, São Paulo: Saraiva, 2013.

ANEXO: LISTA DOS PROJETOS DE LEI ANALISADOS

Os 5 primeiros são os projetos aprovados.

Projeto de lei	Autor/Partido/ Sigla do Estado
PL 2732/2008	Senadora Roseana Sarney/ PMDB/MA
PL 6387/2002	Senador Ricardo Santos/PSDB/ES
PL 7569/2006	Poder Executivo
PL 7515/2006	Poder Executivo
PL 5463/2005	Poder Executivo
PL 7603/2010	Dep. Chico Alencar/PSOL/RJ
PL 7968/2010	Dep. Ricardo Barros/ PP/PR
PL 1932/2003	De. Carlos Nader/PFL/RJ
PL 2192/2007	Dep. Felipe Maia/DEM/RN
PL 7270/2006	De. Carlos Nader/PL/RJ
PL 6651/2009	Dep. Márcio França - PSB/SP

PL 7629/2006	Senador Paulo Paim - PT/RS
PL 3811/2008	Dep. Aníbal Gomes - PMDB/CE
PL 3281/2000	Dep. De Velasco - PSL/SP
PL 6448/2002	Dep. Wolney Queiroz/PDT/PE
PL 838/2007	Dep. Marcos Montes/DEM/MG
PL 815/2003	Dep. Sandes Júnior/PPB/GO
PL 4735/2001	Dep. Ivan Valente/PT/SP
PL 5361/2005	Dep. Eduardo Valverde/PT/RO
PL 4045/2001	Dep. Givaldo Carimbão/PSB/AL
PL 4446/2008	Dep. Gorete Pereira/PR/CE
PL 741/2007	Dep. Elismar Prado/PT/MG;Frank Aguiar/PTB/SP
PL 5918/2005	Dep. Elimar Damasceno/PRONA/SP
PL 1261/2003	Dep. Dr. Ribamar Alves/PSB/MA
PL 2775/2000	Dep. Airton Dipp/PDT/RS
PL 6848/2002	Dep. Neuton Lima/PFL/SP
PL 3401/2004	Dep. Lobbe Neto/PSDB/SP
PL 7309/2002	Dep. Cabo Júlio/PST/MG
PL 392/2007	Dep. Frank Aguiar/PTB/SP

PL 3404/2004	Dep. Carlos Nader/PFL/RJ
PL 7507/2010	Senador Cristovam Buarque/PDT/DF
PL 3379/2000	Dep. Chico Sardelli/PFL/SP
PL 2264/2007	Dep. Silvio Costa/PMN/PE
PL 6349/2002	Dep. Alceste Almeida/RR
PL 3618/2000	Dep. Lincoln Portela - PSL/MG
PL 5600/2009	Dep. Roberto Alves - PTB/SP
PL 2402/2000	Dep. José Carlos Coutinho/PFL/RJ
PL 5340/2009	Dep. José Fernando de Oliveira/PV/MG
PL 6780/2002	Dep. Airton Dipp/PDT/RS
PL 2680/2000	Dep. Coronel Garcia/PSDB/RJ
PL 4390/2004	Dep. EnioBacci/ PDT/RS
PL 2770/2008	Dep. Dr. Pinotti/DEM/SP
PL 42/2007	Dep. Lincoln Portela/PR/MG
PL 2781/2003	Dep. Carlos Sampaio/ PSDB/SP
PL 3417/2008	Poder Executivo

PL 3651/2004	Dep. Ronaldo Vasconcellos/PTB/MG
PL 5195/2001	Dep. Osmânio Pereira - PSDB/MG
PL 3361/2008	Dep. Pompeo de Mattos/PDT/RS
PL 786/2007	Dep. Jorge Tadeu Mudalen/ PFL/SP
PL 2642/2007	Dep. Professor Victorio Galli/PMDB/MT
PL 1755/2007	Dep. Fábio Ramalho/ PV/MG
PL 3120/2004	Dep. Edson Ezequiel/ PMDB/RJ
PL 2806/2000	Dep. Ricardo Ferraço - PSDB/ES
PL 4298/2001	Dep. Luiz Bittencourt - PMDB/GO
PL 6980/2010	Dep. José Carlos Vieira - PR/SC
PL 3974/2004	Dep. Carlos Nader - PFL/RJ
PL 2202/2007	Dep. Vieira da Cunha/PDT/RS
PL 6336/2005	Dep. Sandes Júnior/PP/GO
PL 6112/2009	Senador Marcelo Crivella/PRB/RJ
PL 7000/2010	Dep. Francisco Rossi/PMDB/SP
PL 5561/2005	Dep. Capitão Wayne/PSDB/GO

PL 3576/2008	Dep. Izalci/PSDB/DF
PL 4019/2004	Senador José Jorge/ PFL/PE
PL 3993/2008	Dep. Humberto Souto/PPS/MG
PL 2240/2007	Dep. Ribamar Alves/PSB/MA
PL 183/2003	Dep. Maurício Rabelo/PL/TO
PL 7454/2002	Dep. Eni Voltolini/PPB/SC
PL 4886/2009	Dep. Lincoln Portela/PR/MG
PL 7327/2006	Senador Cristovam Buarque - PDT/DF
PL 6203/2002	Dep. Carlos Nader - RJ
PL 6228/2002	Dep. Aloizio Mercadante/SP
PL 1123/2003	Dep. Ricardo Izar/PTB/SP
PL 4056/2001	Dep. Djalma Paes/PSB/PE
PL 6300/2009	Dep. Pedro Novais - PMDB/MA
PL 1783/2007	Dep. Professor Ruy Pauletti/PSDB/RS
PL 5387/2001	Nair Xavier Lobo/PMDB/GO
PL 3518/2008	Deps. Henrique Afonso/PT/AC; Miguel Martini/PHS/MG
PL 3232/2008	Senador Cristovam Buarque/PDT/DF
PL 6103/2005	Senador Luiz Pontes/PSDB/CE

PL 5900/2009	Senadora Marisa Serrano/PSDB/MS
PL 6524/2002	Dep. José Carlos Coutinho/ PFL/RJ
PL 8043/2010	Senadora Patricia Saboya - PDT/CE
PL 4606/2009	Dep. Roberto Britto/PP/BA
PL 7480/2010	Dep. Eliene Lima/PP/MT
PL 5571/2001	Dep. Paulo Lima/PMDB/SP
PL 1592/2003	Dep. Carlos Abicalil/PT/MT
PL 6956/2010	Dep. Maria do Rosário/PT/RS
PL 6850/2010	Dep. Iran Barbosa/PT/SE
PL 5865/2009	Dep. Sueli Vidigal/PDT/ES
PL 1413/2003	Dep. Carlos Nader/PFL/RJ
PL 2585/2000	Dep. Marcos Afonso/PT/AC
PL 3133/2008	Senador Cristóvam Buarque/PDT/DF
PL 5452/2005	Poder Executivo

PL 7877/2010	Dep. William Woo - PPS/SP
PL 5700/2009	Dep. Homero Pereira - PR/MT
PL 6114/2009	Senador Wilson Matos/PSDB/PR
PL 2877/2008	Poder Executivo
PL 4779/2005	Dep. Carlos Nader - PL/RJ
PL 326/2003	Dep. Pastor Reinaldo/ PTB/RS
PL 5963/2001	Dep. Milton Monti/PMDB/SP
PL 5218/2005	Dep. Jurandir Boia - PDT/AL
PL 7526/2006	Dep. José Divino/S.PART./RJ
PL 7081/2010	Senador Gerson Camata/PMDB/ES
PL 1520/2007	Dep. Giacobbo - PR/PR
PL 1256/2007	Dep. Marcos Montes/DEM/MG
PL 2584/2000	Dep. Alberto Fraga - PMDB/DF
PL 574/2007	Senador Paulo Paim/PT/RS
PL 7974/2010	Dep. Maria do Rosário/PT/RS
PL 6965/2006	Dep. Professora Raquel Teixeira - PSDB/GO

PL 1564/2007	Dep. Andreia Zito/PSDB/RJ
PL 1466/2003	Dep. Carlos Nader/PFL/RJ
PL 2948/2008	Dep. Valadares Filho - PSB/SE
PL 6723/2010	Dep. Lincoln Portela/PR/MG
PL 1641/2007	Dep. Antonio José Medeiros/PT/PI
PL 5405/2009	Dep. Rogério Marinho/ PSDB/RN
PL 2889/2000	Dep. Gilmar Machado/PT/MG
PL 5254/2001 => PL 4855/2001	Dep. Gilmar Machado - PT/MG
PL 3046/2004	Dep. Antonio Cambraia/PSDB/CE
PL 2510/2003	Dep. Pastor Reinaldo/PTB/RS
PL 4437/2001	Dep. Adão Pretto/PT/RS
PL 2339/2003	Dep. Vicentinho/ PT/SP