

O papel do poder legislativo na formulação das políticas sobre financiamento da educação

The role of the legislative branch in formulating policies on education financing

El rol del poder legislativo en la formulación de políticas sobre financiamiento de la educación

ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA

Resumo: Este trabalho tem por objetivo investigar o papel do poder legislativo no Brasil em matéria de formulação das políticas sobre financiamento da educação, destacando e discutindo a agenda proposta sobre o tema no âmbito do Congresso Nacional. Para a consecução desse objetivo, foram identificadas as proposições apresentadas e concluídas no processo legislativo durante as 50ª e 51ª legislaturas. O estudo dessas proposições revela a debilidade do poder de agenda do Legislativo para aprovar matérias sobre financiamento da educação. Na realidade, tais proposições não chegam a constituir-se uma efetiva agenda legislativa sobre políticas de financiamento da educação.

Palavras-chave: financiamento da educação; legislação educacional; políticas educacionais; Congresso Nacional.

Abstract: The objective of this paper is to investigate the role of the Legislative Branch in formulating policies on educational finance, focusing on and discussing the agenda proposed for the theme within the context of the Branch. To attain such an objective, all the educational propositions presented to and concluded in the legislative process during the 50th and 51st legislatures were identified. The study of these propositions reveals the weak legislative power to pass bills on education financing. Such propositions do not constitute an effective legislative agenda on education financing.

Keywords: educational finance; educational legislation; educational policies; National Congress.

Resumen: El objetivo del trabajo es investigar el papel del Poder Legislativo en la formulación de políticas sobre financiamiento de la educación, a través del estudio detallado y discusión de la agenda propuesta en el ámbito de este Poder para las materias relativas al tema. Para lograr ese objetivo fueron identificadas todas las proposiciones presentadas y concluidas en el proceso legislativo durante la quincuagésima y quincuagésima primera legislaturas. El estudio de esas proposiciones revela la debilidad del poder de agenda del Legislativo para aprobar materias sobre financiamiento de la educación. Tales proposiciones no llegan a constituirse como una efectiva agenda legislativa sobre políticas de financiamiento de la educación.

Palabras clave: financiamiento de la educación; legislación educacional; políticas educativas; Congreso Nacional.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, como afirma Santos (1998, p. 713), “cada vez mais o Poder Legislativo, sua estrutura e decisões conquistam o interesse de analistas profissionais e curiosos amadores da política brasileira”. Segundo O’Donnell (1998), entretanto, a atuação do Congresso Nacional no imediato pós-1985 não autoriza análises otimistas. Em texto publicado no final da década de 1980, onde discute a relação entre instituições e perspectivas democráticas, afirma que

após mais de dois anos de vida democrática, é difícil não qualificar como lamentável o papel desempenhado pelo Congresso Nacional e legislativos estaduais (...). Políticos do mais tradicional – e pior – estilo, claramente incapazes de transcender estreitos interesses locais ou setoriais; colossal clientelismo e empreguismo; baixa participação nas sessões; debates quase sempre paupérrimos; incapacidade de iniciativa legislativa, que se traduz em que boa parte das decisões principais são adotadas via decreto-lei ou projetos de lei que já vêm ‘cozinhados’ do Executivo, ao mesmo tempo em que as iniciativas progressistas e liberalizantes de alguns legisladores esbarram no inerente conservadorismo desse estilo de fazer política (O’DONNELL, 1988, p. 82).

Além disso, refere-se ainda ao que qualifica como carência institucional, que se revela na plasticidade dos partidos, cujos membros realizam constantes trocas de legendas, minando a confiança dos eleitores e as possibilidades de informação política e identificação partidária. Concluindo seu argumento, alerta para o fato de que tais tendências, caso não sejam interrompidas, podem contribuir para enfraquecer, perigosamente, o próprio apoio e influência dos ideais democráticos.

A preocupação quanto ao funcionamento do Congresso Nacional é também de Lima Jr. (1993) que, analisando a relação entre democracia e instituições políticas na década de 1980, aborda o que identifica como uma crise interna vivida pelo Legislativo. Segundo ele,

para fora do Legislativo, é claro, vale o partido, que se organiza e se regula como quiser; porém, dentro do Legislativo, o que conta é o parlamentar. A crise configura-se, portanto, como dissociação entre o sistema partidário-parlamentar e o sistema partidário-eleitoral. (...) A prática política da migração interpartidária, a criação ‘eleitoreira’ de siglas e a possibilidade de alianças em eleições proporcionais retiram credibilidade e legitimidade do conjunto dos partidos (LIMA JR, 1993, p. 31).

A primeira versão deste artigo, resultado de tese de doutoramento defendida na USP, sob a orientação da professora Maria Victória de Mesquita Benevides Soares, foi apresentada no VI Encontro Regional da ANPAE Sudeste e no XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação.

Assim, segundo o autor, o sistema partidário não se afirma como meio de organização dos parlamentares na sua atividade legislativa, fator que incentiva práticas políticas individualizadas e, muitas vezes, “eticamente pouco, ou nada, aceitáveis” (LIMA JR., 1993, p. 31).

As análises de O’Donnell (1988) e Lima Jr. (1993), embora resultem de perspectivas teóricas distintas, mostram a importância fundamental que as instituições políticas assumem nos debates a respeito do processo de democratização em curso no período. Juntamente com outros temas ligados à engenharia institucional brasileira, como o sistema de governo e o sistema eleitoral, a organização legislativa passa a ocupar papel fundamental nas discussões envolvendo o processo de consolidação da democracia.

Os estudos recentes sobre o Poder Legislativo vêm demonstrando que 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 federal (FIGUEIREDO e LIMONGE, 1998, 1999; MORAES, 2001; PEREIRA e MUELLER, 2000; RODRIGUES, 2002; SANTOS, 1997, 1998, 2002, 2003).

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 antiguidade na carreira legislativa, força eleitoral, posição ocupada na estrutura burocrática do Legislativo ou mesmo a experiência anterior no Executivo (AMORIM NETO e SANTOS, 2002).

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 investigar o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas sobre financiamento da educação, destacando e discutindo a agenda proposta no âmbito deste Poder para as matérias sobre esse tema.¹ Para consecução desse objetivo foram identificadas todas as proposições apresentadas e concluídas no processo

¹ Para uma análise sobre o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais ver Oliveira, 2005.

legislativo durante a 50^a a 51^a legislaturas,² analisando-se, entre estas, aquelas apresentadas pelos parlamentares que tomam como objeto o financiamento da educação. Dessa maneira, das 85 proposições identificadas (84 projetos de lei e uma proposta de emenda constitucional), selecionaram-se as 24 de autoria do Poder Legislativo e que tratam do financiamento da educação para uma análise pormenorizada sobre seu processo legislativo. A fonte utilizada para pesquisa foi o Diário da Câmara dos Deputados, onde são publicadas, na íntegra, as atas 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 pela Câmara dos Deputados.

O LEGISLATIVO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Todos os 24 projetos de lei de autoria do Poder Legislativo apresentados sobre o financiamento da educação e concluídos durante as 50^a e 51^a legislaturas foram rejeitados pelas comissões, com poder de apreciação em caráter conclusivo.³ Tais proposições voltam-se, na sua maioria, ora para a definição de novos critérios para dedução no Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF) ou jurídicas (IRPJ) de despesas com educação, ora para a definição de novos critérios para movimentação da conta bancária vinculada ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ou ainda estabelecem estratégias para isenção, seja do salário-educação, seja de outras despesas fiscais devidas pelas empresas.

Através do PL n. 1.717/99, o deputado dr. Hélio (PDT/SP) defende um atendimento justo aos “deficientes”, assegurando-lhes matrícula nas escolas particulares, nos casos em que houver ausência de vagas nos estabelecimentos oficiais, com as despesas cobertas pelo Ministério da Educação. Já o deputado Salvador Zimbaldi (PSDB/SP), por meio do PL n. 1.623/96, propõe isenção fiscal às escolas que comprovarem despesas com professores especializados no trabalho com crianças portadoras de necessidades especiais, cujas necessidades as impeçam de freqüentar o ensino regular. O autor, em sua justificativa, argumenta contra o ensino público,

² Os períodos da 50^a e da 51^a legislaturas são, respectivamente: 1995-1999 e 1999-2003 (N.E.).

³ 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).

denunciando sua incapacidade de atender as crianças com tais características. Na sua avaliação,

o Brasil, País ainda em desenvolvimento, apresenta, é sabido, sérios problemas de cunho especialmente social. Entre os indicadores que depõem contra uma, diga-se, boa imagem da Nação, encontram-se os maus índices de educação, para não falar da péssima distribuição de renda, que não deixa de lhe ser causa. Em decorrência, *uma criança normal já enfrenta no Brasil um ensino de regra deficiente, na expressão especialmente do ensino público, que quase sempre é o único que pode frequentar, ante os preços exorbitantes do ensino particular.* Para piorar a situação, ao contrário do que sói acontecer antigamente, *é exatamente este ensino público o pior dos dois.* Ora, *se o aluno normal já se depara com todos os problemas acima apontados, que se dirá do deficiente físico, incapacitado de frequentar uma aula tradicional, obrigado a frequentar uma classe especializada?* É isto porque se já não há classes suficientes para alunos ditos normais, quanto mais para os deficientes físicos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996b, p. 8.565, grifos meus).

No mesmo sentido é que o deputado Airton Dipp (PDT/RS) propõe, através do PL n. 1.675/96, o que chamou de “apadrinhamento ao educando”, permitindo dedução no IRPF de despesas com educação de até dois estudantes sem vínculo familiar ou de dependência com o contribuinte. Segundo ele,

embora seja função do Estado proporcionar os meios de acesso à educação do povo, a história dos governos brasileiros tem mostrado uma distância astronômica entre o ditame legal e o apregoado acesso à instrução, que de fato acontece apenas para uma minoria privilegiada, retirando da grande maioria dos cidadãos o direito sagrado à educação. Milhões de brasileiros, em razão deste descaso governamental, são jogados a sua situação de mediocridade e ignorância total. Os programas de Crédito Educativo⁴ e de bolsas de estudos, entre outros investimentos educacionais na área governamental, têm sido insuficientes para atender à crescente demanda de pessoas sedentas por instrução (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996c, p. 8.952, grifos meus).

Avaliando a ineficiência do Estado para o atendimento suficiente da demanda por educação, seja quanto à dimensão quantitativa ou quanto à qualitativa, o PL n. 542/99, do deputado Paulo José Gouvêa (PST/RS), é, entre todos, o mais enfático na defesa da renúncia fiscal em favor da iniciativa privada. Não há nada melhor, escreve ele,

do que *um bom e velho benefício fiscal*, sinalizando para a iniciativa privada direções nas quais o Estado se empenha a ponto de com elas comprometer-se financeiramente,

⁴ O programa de crédito educativo, já extinto, destinava-se ao custeio dos estudos de estudantes de curso superior de graduação com recursos insuficientes, próprios ou de familiares, e bom desempenho acadêmico. O empréstimo poderia ser contraído no limite entre 30% e 50% das mensalidades escolares comprovadas pelo estudante, a juros de 6% ao ano (Lei n. 8.436/92) (BRASIL, 2005b).

ainda que isto lhe custe a reprovação dos publicistas ou do FMI [Fundo Monetário Internacional]. Como *o Estado* reduziu, recentemente, no bojo do ajuste fiscal em curso, os aportes ao programa nacional de renda mínima, *acho justo forçá-lo a amargar, sob a forma de renúncia fiscal, parte do valor dos aportes que escolas privadas estejam dispostas a despendar em favor de alunos carentes* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999c, p. 18.872-18.873, grifos meus).

São propostos incentivos fiscais tanto para concessão de bolsas de estudo, por exemplo, como para pessoas físicas e jurídicas que contribuirão com doações para instituições públicas de ensino, argumentando-se, neste último caso, a favor de uma maior flexibilização e criatividade no investimento público com educação, permitindo à iniciativa privada ações que complementem as do Estado. Em todo caso, reclamam a atuação do Estado no financiamento público dessas ações.

Sobre a institucionalização de novos critérios para saque do FGTS foram oito os projetos apresentados, os quais tramitaram, inclusive, apensados, já que tratavam do mesmo assunto. Propõem a utilização desses recursos para pagamento de mensalidades escolares em qualquer nível de ensino, mas enfatizam o ensino superior como principal necessidade, justificando que, ao priorizar o ensino fundamental, o governo acaba deixando de lado esse nível de ensino. Além disso, entendem que os trabalhadores mais carentes não têm condições de freqüentar a universidade pública e, quando com muito sacrifício conseguem passar no vestibular, isto ocorre em faculdades particulares, que cobram elevadas mensalidades. Exceto no ensino superior, também aqui a educação pública é reconhecida como de má qualidade, um castigo para quem precisa freqüentá-la, apresentando um “quadro defasado de professores, na maioria com qualificação deficiente e, sobretudo, grande carência de vagas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999c, p. 18.876). No nível básico, seria essa educação pública a responsável pela dificuldade de acesso dos trabalhadores ao ensino superior, já que a “boa educação” básica representaria um custo cada vez mais distante da realidade econômica desses trabalhadores. Dessa situação, decorreria, na opinião dos autores, um paradoxo: “os ricos estudam em universidades públicas, sem nada pagarem a título de mensalidade, e os pobres têm que recorrer ao pagamento de seus estudos” em instituições privadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b, p. 10.886).

Tais proposições revelam, assim, uma forte tendência que privilegia a iniciativa privada em detrimento da gestão pública dos recursos para a educação.⁵ Esse privilégio

⁵ Sobre o FGTS, já que está sendo incluído nesta afirmação, cabe considerar a controvérsia existente entre os analistas quanto à sua natureza. Segundo Nascimento (1999, p. 364), “para alguns, é um tributo, uma contribuição parafiscal arrecadada pelo Estado. Para outros têm a natureza jurídica previdenciária. Outros, ainda, sustentam que se trata de uma indenização ao trabalhador despedido”. Embora não seja objeto deste trabalho se aprofundar nesta polêmica, considera-se o FGTS, para efeito da abordagem acima, um recurso de natureza pública, uma vez que arrecadado e utilizado conforme critérios definidos no espaço público, além de gerido por conselho curador com participação predominante do Governo Federal.

está tanto na concessão de benefícios fiscais para o setor privado – como as escolas particulares – quanto na transferência de recursos da gestão do Estado para a gestão privada – no âmbito das famílias ou para as mãos do contribuinte individualmente. Fundamenta essas propostas uma visão de senso comum que, despreocupada com informações objetivas sobre a realidade educacional, redundando na noção de que o Estado é ineficiente no oferecimento do serviço educacional, disponibilizando à população, via de regra, escolas de má qualidade. Mas também e, sobretudo, na noção de que o serviço educacional oferecido pela iniciativa privada é, *a priori*, de qualidade superior ao serviço educacional público. Em síntese, a maioria das proposições analisadas nesse conjunto contém implicitamente uma opção privatista,⁶ revelando forte desconfiança quanto à competência do Estado na garantia eficiente dos serviços educacionais.

Cabe destacar, também, a ênfase conferida ao ensino superior. Embora a precariedade da educação básica seja reconhecida, com relação ao ensino superior é que são apontadas as maiores lacunas concernentes à ação do Estado e, nesse âmbito, as sugestões privatistas aparecem ainda com maior ênfase e clareza.

Entretanto, a observação desta tendência não escapou à Comissão de Educação Cultura e Desporto (CECD). Aprovado pela Câmara, o parecer do deputado Eurico Miranda (PPB/RJ), responsável pela relatoria do PL n. 1.675/96, afirma o seguinte:

se a dedução dos gastos integrais com instrução fosse permitida, os indivíduos das classes economicamente mais favorecidas poderiam estudar nas mais caras escolas e universidades do Brasil e do mundo com recursos que farão falta à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público, que é o que frequenta a grande maioria da população que paga imposto de renda. A dedução de despesas realizadas com cursos informais de livre escolha do contribuinte e o pagamento de instrução de terceiros são ralos capazes de drenar grande parte dos recursos destinados à educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996a, p. 18.139, grifos meus).

A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), no parecer da relatora deputada Laura Carneiro (PFL/RJ) ao PL n. 542/99, entende que a concessão de bolsas de estudos para estudantes carentes por instituições privadas constitui-se num equívoco, uma vez que

está embasada numa visão de filantropia ultrapassada, em que se pretende a obtenção de financiamento indireto do Estado para um atendimento assistencial ínfimo por parte de

⁶ Exceções são os PLs n. 2.391/00, n. 3.882/00 e n. 4.606/01. Estes dois últimos tratam da definição da taxa de inscrição no vestibular – respectivamente isentando os alunos egressos da rede pública de ensino do seu pagamento e limitando-o a 30% do salário mínimo –, e o primeiro trata da criação do seguro-educação, obrigando as empresas ao pagamento de seguro aos dependentes, menores de quatorze anos, de empregados que sofrerem acidente fatal no ambiente de trabalho (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000c, 2000b).

entidades educacionais cujas atividades não prescindem do lucro, uma vez que sujeitas ao pagamento do Imposto de Renda (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 25.858, grifos meus).

O deputado Jonival Lucas Júnior (PMDB/BA), em parecer contrário ao PL n. 3.532/97, refere-se aos dispositivos constitucionais que subvinculam recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino,⁷ destacando a impertinência da renúncia fiscal sugerida por este PL que propõe deduzir em dobro do imposto de renda o valor das doações efetuadas por pessoas jurídicas para as escolas públicas. Se for para dar prioridade ao ensino gratuito e obrigatório, afirma ele,

e cobrar do Estado o cumprimento do dever para com o ensino fundamental, *não tem sentido*, sob o risco de favorecer o desperdício, *abrir espaço para a diluição e dispersão de recursos ou para a duplicação de meios para fins idênticos*. O que interessa à educação tal como está proposta na Constituição Federal, é que as pessoas físicas e jurídicas paguem integral e religiosamente o imposto sobre a renda e os proventos de qualquer natureza, para que seja maior possível o valor real dos 18% constitucionalmente vinculados, e que *deixem a cargo do poder público a gerência dos recursos*, que já são poucos e só terão o rendimento máximo assegurado se houver unidade de planejamento, execução e controle. (...) *O problema é tão somente de governabilidade e de aplicação racional e equitativa dos sempre escassos recursos públicos*, ainda mais no País das desigualdades regionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999a, p. 37.723, grifos meus).

O relator destaca, assim, as conseqüências de uma opção política pela educação pública, que não pode se conciliar com essa outra pela educação privada, sob pena de comprometer a finalidade última de se garantir com eficiência o serviço educacional à população. Ou bem o poder público assume para si as funções educativas, garantindo os recursos para tal, ou abre mão delas. A dispersão de iniciativas, diante, ora dos compromissos públicos, ora dos compromissos privados, seria a pior estratégia disponível ao Estado.

Outra, entretanto, é a posição da CECD, quando a utilização de recursos para o financiamento da educação em instituições privadas se refere à possibilidade de saque do FGTS para essa finalidade. Analisando o conjunto das proposições sobre

⁷ Trata-se do art. 212 da CF/88, que estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A CF/88 estabelece, ainda, no art. 60 do ADCT, que de 60% dessa receita resultante de impostos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e municípios deverão ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (BRASIL, 2005a).

essa temática, o parecer aprovado com substitutivo,⁸ sob a relatoria do deputado Pedro Wilson (PT/GO), ratifica os argumentos que fundamentaram a justificativa dos seus autores, conforme discutido acima. Generaliza afirmando que, “do ponto de vista educacional, todos os recursos são necessários”. Isto porque a demanda no ensino fundamental, médio e, sobretudo, superior, não está plenamente atendida; os serviços educacionais públicos deixam lacuna no atendimento das necessidades de formação e qualificação profissional dos trabalhadores; o custo do ensino privado não está acessível à maioria da população. Assim, o relator Pedro Wilson (PT/GO) afirma não poder rejeitar tais projetos, “seja para benefício do próprio trabalhador, seja para auxiliar na formação de seus filhos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999b, p. 61.359).

A rejeição dos PLs que propõem a ampliação dos critérios de utilização do FGTS deu-se não pela intervenção da CECD, mas da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), na sua apreciação quanto ao mérito, e da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), no seu parecer terminativo quanto à incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira dos projetos.⁹ O relator Jovair Arantes (PSDB/GO), da CTASP, em seu parecer vencedor, recupera aquelas que são as funções precípuas para as quais o FGTS foi criado, conforme seu argumento: “atender o empregado, especialmente quando despedido sem justa causa, e como fonte de investimento na área de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana”. Afirma, ainda, que a situação desse Fundo seria deficitária, já que no ano de 1999 os saques teriam superado os depósitos em 215,9 milhões. Além disso, o alcance social da proposta teria limites claros, já que a maioria dos saldos individuais dos trabalhadores tem valores insuficientes para cumprir a finalidade de financiar um curso completo. Assim, “da decorrente interrupção do curso, resultaria, via de regra, uma aplicação inócua ou pouco produtiva daqueles recursos” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 29.348).

Desse modo, enquanto a CTASP e CFT posicionam-se pela preservação dos princípios para os quais o FGTS foi criado, analisando as proposições desse ponto de

⁸ O substitutivo ao PL n. 77/99 e apensados acrescenta aos critérios de utilização do FGTS em vigor os seguintes: pagamento de matrícula e mensalidades escolares do trabalhador e seus dependentes nos cursos de educação básica, profissional, graduação e pós-graduação; liquidação ou amortização do crédito educativo.

⁹ Quando um projeto sujeito à apreciação conclusiva das comissões recebe pareceres divergentes, deve ser encaminhado para a apreciação e deliberação em Plenário, exceto se se tratar das CFT, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) ou da Comissão Especial (CESP), que possuem poder terminativo. O poder terminativo difere do poder de apreciação conclusiva exatamente por isso. Nos casos em que os pareceres pela rejeição emitidos pelas comissões instituídas de poder terminativo não são objeto de recurso, mesmo havendo divergência em relação a outros pareceres, o projeto analisado é rejeitado e encaminhado ao arquivo (RICD, art. 24 e 54) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003).

vista, a CECD vê nessa fonte possibilidade de ampliação de recursos para a educação que, embora incrementando as instituições de educação privada, favoreceria a escolarização do trabalhador. Como não implica em dispersão de recursos orçamentários, em função da sua constituição, o FGTS traria novos recursos sem implicar em perda com relação aos percentuais constitucionalmente vinculados para a educação. A CECD, assim, não revela posicionamento radicalmente contrário à iniciativa privada, mas, antes, posicionamento que reconhece a função do Estado na garantia dos serviços educacionais e, em razão disto, ampara-se na preservação do *status quo* para a rejeição das proposições que intervenham no arcabouço institucional vigente que garante recursos públicos para a educação, destacadamente os dispositivos constitucionais que estabelecem a subvinculação orçamentária para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Em relação às instituições privadas, reconhecem o seu papel em relação às lacunas deixadas pelo Estado, referindo-se principalmente à legitimidade da sua atuação quanto à organização da educação nacional. Já a CTASP, diferentemente dessa matriz interpretativa, preocupa-se, por princípio, menos com o financiamento da educação e mais com as relações entre capital e trabalho, atuando na preservação das finalidades de estabilidade e segurança às quais o FGTS se destinaria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As proposições sobre financiamento da educação rejeitadas durante o período analisado não podem ser consideradas como projetos de política educacional, seja individualmente, ou em seu conjunto. Propuseram intervir no arcabouço normativo vigente, em muitos casos acrescentando-lhes critérios ou procedimentos sem, entretanto, alterar seu curso, somar-lhe substância, ou apresentar alternativa a ele. O estudo dessas proposições revelou, assim, tanto pela natureza das matérias propostas quanto pelo posicionamento assumido pelas comissões de mérito, que o Legislativo cumpre papel decisivo na preservação do *status quo*, aderindo aos rumos das políticas educacionais instituídas pelo Executivo.

Entre as proposições sobre financiamento da educação encontram-se projetos de intervenção na estrutura de financiamento em vigor através da definição de estratégias que, no geral, promovem o repasse de recursos públicos para iniciativa privada, seja através de isenções, concessão de bolsas ou outros benefícios fiscais. São propostas que, para fundamentar-se, desqualificam o ensino público e questionam a eficácia do Estado na garantia do direito à educação. Entretanto, não se consubstanciam em alternativas a esses problemas, mas agravam-no na medida em que retiram recursos da educação pública.

A atuação das comissões revela-se fundamental, nesses casos, para a organização e a hierarquização dessas propostas em relação às normas educacionais em vigor, estabelecendo critérios que priorizam o essencial em relação ao que é acessório e, em outros casos, identificando e rejeitando projetos que, uma vez transformados

em norma jurídica, introduziriam incoerências fundamentais em prejuízo da educação nacional. Preservam, desse modo, aquilo que conceitualmente constitui a educação pública na legislação vigente, assim como os princípios que regulam as diretrizes e bases da educação, tendo como fulcro os preceitos constitucionais, que sobrepujam a legislação ordinária. Cumprem, por isso, no exercício da sua prerrogativa de apreciação conclusiva, um papel conservador, que se explica em virtude da heterogeneidade e da pouca consistência das propostas que se lhes apresentaram.

Não há, entretanto, dispêndio de qualquer esforço legislativo dos parlamentares 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 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”.

Poder-se-ia concluir, em última análise, 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 evidencia um plano, mas anuncia um caos legislativo, contra o qual se previnem as comissões de mérito.

REFERÊNCIAS

AMARIN NETO, O; SANTOS, F. A produção legislativa no Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ; FAPERJ, 2002, p. 91-141.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 30/12/2005a.

_____. *Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 05/01/2005b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao PL n. 1.208, de 1991. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 26/06/1996a, p. 18.125-18.139.

_____. Projeto de Lei n. 1.623, de 1996 (do sr. Salvador Zimbaldi). Cria incentivo fiscal à educação. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 03/04/1996b, p. 8.565.

_____. Projeto de Lei n. 1.675, de 1996 (do sr. Airton Dipp). Dispõe sobre a dedução, no cálculo do imposto de renda, de despesas relacionadas com a instrução de terceiros. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 09/04/1996c, p. 8.952.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei n. 3.532, de 1997. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 28/08/1999a, p. 37.722-37.723.

_____. Parecer da Comissão de Educação, Cultura e Desporto ao Projeto de Lei n. 77, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 11/12/1999b, p. 61.358-61.359.

_____. Projeto de Lei n. 542, de 1999 (do sr. Paulo José Gouvêa). Institui benefício fiscal à concessão de bolsa de estudo, a crianças carentes, por parte de descolas particulares. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 04/05/1999c, p. 18.872-18.873.

_____. Ata da 90ª Sessão da Câmara dos Deputados, Extraordinária, Matutina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 51ª Legislatura, em 23 de maio de 2000. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 24/05/2000a, p. 26.842-26.873.

_____. Projeto de Lei n. 3.882, de 2000 (do sr. Salatiel Carvalho). Estipula valor correspondente a 30% do salário mínimo para inscrições e vestibulares de instituições de educação superior. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 10/03/2000b, p. 544.

_____. Projeto de Lei n. 2.391, de 2000 (do sr. Pinheiro Landim). Dispõe sobre o seguro-educação e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 03/03/2000c, p. 10.127.

_____. Parecer da Comissão de Seguridade Social e Família ao Projeto de Lei n. 542, de 1999. *Diário da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 31/05/2001, p. 25.857-25.858.

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGE, F. *Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo multipartidário: os regimes de 46 e 88*. Caxambu: ANPOCS, 1998.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMA JR., O. B. de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-constituente. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 15, n. 4, 2001, p. 45-52.

NASCIMENTO, A. M. Capítulo XXXIV: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. In: *Iniciação ao Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 1999, p. 363-369.

O'DONNELL, G. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1998, p. 72-90.

OLIVEIRA, R. de F. *O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais*. São Paulo: USP, 2005 (tese de doutorado).

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, v. 15, n. 43, fev/2000, p. 45-67.

RODRIGUES, M. M. A. Accountability e 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, n. 9, jun/2002, p. 158-201.

SANTOS, F. Novas e velhas verdades sobre organização legislativa e as democracias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 41, n. 4, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 25/08/2003.

_____. Partidos e Comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 45, n. 2, 2002, p. 219-236.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, 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, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 25/08/2003.

R ROSIMAR DE FÁTIMA OLIVEIRA é doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, professora da Universidade Federal de Viçosa e vice-presidente da Seção Estadual da ANPAE-MG. E-mail: rosimar@ufv.br.

*Recebido em setembro de 2008.
Aprovado em novembro de 2008.*