

# ***As proposições sobre educação na 50ª e 51ª Legislaturas (1995-2003)***

Marcelo L. Ottoni de Castro

## Sumário

1. Introdução. 2. Propostas de Emenda à Constituição (PEC). 2.1. Iniciativas do Poder Legislativo. 2.2. Iniciativas do Poder Executivo. 3. Projetos de Lei. 3.1. Iniciativas do Poder Legislativo. 3.1.1. Pagamento de encargos educacionais. 3.1.2. Ensino Superior. 3.1.3. Inclusão de componentes nos currículos. 3.1.4. Educação básica. 3.1.5. Criação e denominação de escolas. 3.1.6. Programas suplementares de alimentação e saúde. 3.1.7. Educação profissional. 3.1.8. Livros e materiais didáticos. 3.1.9. Transporte de estudantes e professores. 3.1.10. Violência nas escolas. 3.1.11. Profissionais da educação. 3.1.12. Estágios. 3.1.13. Bolsa-escola. 3.1.14. Educação de presos. 3.1.15. Educação e relações de emprego. 3.1.16. Gestão democrática. 3.1.17. Proibição de consumo, comercialização e publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas e certos alimentos nas escolas. 3.1.18. Educação de jovens e adultos. 3.1.19. Projetos de lei não classificados. 3.2. Iniciativas do Poder Executivo. 4. Medidas Provisórias. 5. Proposições de competência exclusiva do Poder Legislativo. 6. Considerações finais.

## *1. Introdução*

O presente estudo tem por fim apurar os temas educacionais que foram objeto de proposições apresentadas na 50ª e 51ª Legislaturas, respectivamente, de fevereiro de 1995 a janeiro de 1999 e de fevereiro de 1999 a janeiro de 2003. O estudo, portanto, cobre um período de oito anos, que praticamente coincide com os mandatos de Fernando Henrique Cardoso como Presidente da República.

Marcelo L. Ottoni de Castro é Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de educação.

Alguns esclarecimentos precisam ser feitos. Inicialmente, cabe explicitar o que foi considerado tema educacional. Com efeito, o estudo não se limitou à educação em senso estrito, com a inclusão de assuntos específicos da vida escolar. Na verdade, seria difícil fazer um corte que separasse temas de claro conteúdo educacional de outros que tocam indiretamente a realidade das escolas. Procurou-se, desse modo, incluir proposições que costumam ser analisadas, embora não exclusivamente, pelas comissões de educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e que, uma vez aprovadas, poderiam vir a afetar as atividades de estudantes e profissionais da educação. Muitos temas paraeducacionais acabaram por ser considerados, como a alimentação escolar, determinadas isenções e incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas, segurança pública escolar etc.

A opção por um corte mais amplo nas matérias educacionais não significa a renúncia à imposição de limites. Não foram incluídas as proposições que, no conjunto de diversas providências sugeridas, abordam, de forma secundária, algum tema educacional ou de interesse para o setor. Assim, por exemplo, uma proposição com o objetivo essencial de estimular o acesso educacional mediante a criação de algum benefício fiscal foi considerada no estudo. Porém foram excluídas as iniciativas que dispõem sobre diversas formas de benefício fiscal, entre as quais se inclui alguma de repercussão educacional. É o caso dos projetos sobre a contratação de trabalhadores recém-formados ou sobre a oferta de primeiro emprego. O motivo dessa distinção não reside simplesmente em evitar o aumento excessivo do universo de medidas a computar, mas também na dificuldade de acompanhar eventuais emendas de interesse educacional a proposições que originalmente tinham outros fins.

Caso semelhante ocorre com as regulamentações profissionais. Embora muitos dos projetos sobre o assunto refiram-se à for-

mação e escolaridade dos respectivos profissionais, o seu fim não é educacional. Porém foram incluídas as proposições que dispõem sobre a regulamentação de profissionais da educação, bem como aquelas que, especificamente, alteram os requisitos de escolaridade de profissões já regulamentadas.

Também não foram incluídas matérias que se apresentam com alcance educacional, no sentido de prestar esclarecimentos, mas que não possuem vínculos com a realidade escolar. Assim, por exemplo, não se computou proposição que dispõe sobre campanha publicitária com a finalidade de informar a população sobre assuntos como saúde, trânsito de veículos motorizados e pedestres, sonegação fiscal etc. Finalmente, foram excluídos os projetos de decreto legislativo sobre concessão de direito de explorar serviços de radiodifusão por instituições de ensino.

Portanto, foram consideradas as proposições cujo fim mais evidente, embora não necessariamente único, diz respeito, ainda que indiretamente, à educação escolar.

Convém lembrar que o trabalho parlamentar inclui um conjunto bem amplo de atividades, como o pronunciamento de discursos, a participação em comissões técnicas, debates, audiências públicas e votações, o encargo de relatorias, reuniões políticas etc. A apresentação de proposições constitui tão-somente uma faceta das atividades dos parlamentares. Contudo, o levantamento e a classificação dessas proposições permitem avaliar as linhas dos interesses dos parlamentares, bem como identificar eventuais dificuldades na tramitação das matérias apresentadas.

Este trabalho vai centrar-se nas proposições passíveis de transformação em lei – projetos de lei ordinária e de lei complementar<sup>1</sup> – e de efetuar mudanças constitucionais – as propostas de emenda à Constituição. Entretanto, não deixará de referir-se a outras proposições, relativas a atribuições exclusivas do Congresso Nacional, da Câmara dos

Deputados e do Senado Federal (respectivamente, arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal), que também podem transformar-se em normas jurídicas (resoluções e decretos legislativos). Outras iniciativas, que dizem respeito a prerrogativas dos parlamentares previstas na Constituição Federal e nos regimentos das duas Casas Legislativas, foram abordadas de forma ainda mais geral (requerimentos de informação, indicações e propostas de fiscalização e controle).

Foram desconsideradas as proposições retiradas pelos autores e aquelas devolvidas pelas mesas diretoras, no caso de descumprimento de preceitos regimentais. Além disso, foram excluídas as proposições de caráter eminentemente orçamentário, que, por certo, merecem estudo próprio. Não foram considerados, também, os pareceres e as emendas de nenhuma espécie – que, tecnicamente, são considerados proposições – devido às dificuldades de manusear todo o seu volume, já que a natureza deles não é identificada em banco de dados.

Para melhor avaliar o trabalho desenvolvido no Congresso Nacional, este estudo distinguirá as matérias de iniciativa parlamentar daquelas que tiveram origem no Poder Executivo. Não se deixou, também, de indicar as matérias herdadas de legislaturas anteriores, nos casos de sua relevância ou, esporadicamente, nas situações de propostas recorrentes.

Os projetos de lei e as propostas de emenda à Constituição foram classificados somente em uma categoria. As proposições que tramitaram nas duas Casas Legislativas foram computadas apenas uma única vez. Portanto, não há repetições. Nos casos, por sinal numerosos, em que havia sobreposição de temas em um mesmo projeto, procurou-se optar pelo mais pertinente. Assim, por exemplo, ao total de projetos classificados nas categorias referentes a níveis de ensino poderiam ser acrescentados os projetos de inclusão de disciplinas ou de concessão de bolsas de estudo voltados para níveis específicos. Porém considerou-se

mais relevante destacar algumas dessas categorias, em vez de classificá-las pelos níveis escolares, até porque são muito frequentes as iniciativas que dispõem sobre mais de um nível de ensino.

Em decorrência do grande número de proposições, evitou-se, na medida do possível, entrar no mérito individual das iniciativas.

Para a realização do levantamento, foi usado o banco de dados *Aqua-Mate*, do Senado Federal. Foram utilizados termos-chave de natureza educacional (alfabetização, anuidade, educação, ensino, escola, estágio, estudante, estudo, Fundef, magistério, mensalidade, merenda, professor, universidade). Em alguns casos, foi preciso recorrer ao texto da proposição, já que a ementa e os termos da indexação se apresentavam vagos, eram contraditórios entre si ou continham falhas conceituais que poderiam induzir a erro.

## *2. Propostas de Emenda à Constituição (PEC)*

### *2.1. Iniciativas do Poder Legislativo*

O quadro anexo contém as propostas de emenda à Constituição apresentadas pelos parlamentares nas legislaturas em apreço, classificadas segundo categorias semelhantes às utilizadas no levantamento dos projetos de lei<sup>2</sup>. Cumpre observar que, das 75 PECs apresentadas por parlamentares, 43 dizem respeito ao financiamento da educação.

O maior número de propostas dispõe sobre a educação básica. O crescimento de propostas acerca da educação infantil na 51<sup>a</sup> Legislatura reflete bem a atenção que técnicos da área social passaram a reivindicar para o setor, com críticas à concentração das ações federais no ensino fundamental. Além de enfatizar o dever do Estado com a educação infantil, essas iniciativas visaram assegurar para essa etapa educacional novos recursos financeiros, por meio do salário-

educação ou de mecanismo como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Conforme também mostra o quadro, ocorreu uma divisão entre a idéia de manter o Fundef, prorrogando-o ou tornando-o permanente, e a de ampliar sua abrangência, com a inclusão da educação infantil ou de toda a educação básica.

Nas PECs sobre educação superior, o tema mais visado diz respeito ao fim da gratuidade do ensino superior nos estabelecimentos públicos, seja por meio do pagamento de anuidades, seja por prestação de trabalho. É interessante notar que a reserva de vagas no ensino superior – que, como se verá, virou tema recorrente em projetos de **leia** 51ª Legislatura – apareceu, sob a forma de PEC, apenas na 50ª Legislatura, com duas propostas. As duas PECs sobre autonomia universitária têm na verdade conteúdo semelhante: seu autor reapresentou, com pequenas alterações, proposta arquivada na legislatura anterior.

As PECs que tratam dos profissionais da educação têm, cada uma, assuntos diferentes, à exceção do acúmulo de cargos no serviço público, objeto de duas proposições.

Entre as cinco propostas acerca dos programas suplementares de alimentação e saúde, quatro dispõem sobre a controvérsia de incluí-los ou não no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino. Não foi incluída nessa lista a PEC nº 162, de 1995, que, ao estabelecer vinculação da aplicação desses recursos às crianças de zero a seis anos, dissociou-os do ensino fundamental, sem transferi-los explicitamente para a educação infantil.

As demais PECs (36% do total) aparecem dispersas em várias categorias. Embora a maioria das propostas disponha de assuntos de natureza constitucional, ou, pelo menos, possa aspirar a sê-lo, algumas tratam de temas evidentemente de cunho infraconstitucional, nem mesmo de lei, como no caso da inclusão de componentes nos currículos escolares.

As duas legislaturas em exame viram apenas uma PEC de iniciativa parlamentar sobre matéria educacional ser promulgada, embora sua origem tivesse remontado à 49ª Legislatura. Trata-se da Emenda nº 11, de 1996, que permitiu a contratação de professores e técnicos estrangeiros pelas universidades e institutos de pesquisa públicos<sup>3</sup>.

## *2.2. Iniciativas do Poder Executivo*

O Presidente da República enviou duas PECs ao Congresso Nacional sobre matéria educacional. A primeira (PEC nº 233/95, na Câmara, e nº 30/96, no Senado), que resultou na Emenda nº 14, de 1996, criou o Fundef, previu a intervenção da União nos Estados e no DF – no caso de desrespeito ao cumprimento da vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) –, dispôs sobre a obrigatoriedade do ensino fundamental e da universalização do ensino médio e alterou os termos da divisão de responsabilidades, em matéria de ensino, entre a União e os entes federados. A proposta sofreu alterações na Câmara dos Deputados, entre as quais se encontra a extinção da possibilidade de as empresas deduzirem do recolhimento do salário-educação outras formas de aplicação na oferta do ensino fundamental a seus empregados e respectivos dependentes.

A outra PEC permite que os estados e o Distrito Federal utilizem os recursos de sua parcela do salário-educação no ensino médio. A iniciativa continuava em tramitação na Câmara dos Deputados ao final da 51ª Legislatura.

Uma terceira proposta originária do Poder Executivo foi criada pela decisão da Câmara de desmembrar a PEC nº 233/95. Surgiu, assim, a PEC nº 370/96, que prevê a forma da lei para a autonomia universitária. O Poder Executivo julgou que a reforma administrativa (Emenda nº 19, de 1998) poderia suprir seus planos para as universidades federais e retirou seu apoio à iniciativa, cuja tramitação ficou parada. Ao final da 51ª Legislatura, a proposta continuava

estacionada na Comissão Especial da Câmara formada para apreciá-la.

Convém lembrar, ainda, que tiveram impacto na área educacional outras propostas do Poder Executivo que deram origem a emendas constitucionais: a reforma administrativa, acima lembrada, que eliminou a garantia de regime jurídico único a todas as instituições federais de ensino; a reforma da previdência (Emenda nº 20, de 1998), que limitou aos professores da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio a redução de idade e de tempo de contribuição para a aposentadoria; e as medidas de contenção fiscal, relativas à prorrogação do Fundo Social de Emergência (Emendas nº 10, de 1996, e nº 17, de 1997) e à desvinculação de recursos da União (Emenda nº 27, de 2000).

### *3. Projetos de Lei*

#### *3.1. Iniciativas do Poder Legislativo*

Na 50ª e 51ª Legislaturas, foram apresentados, respectivamente, 498 e 662 projetos de lei sobre matéria educacional. Convém assinalar que a 50ª Legislatura foi marcada pelo processo final de discussão e votação do projeto da lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), iniciado em 1988, na Câmara dos Deputados, revisto pelo Senado, entre maio de 1993 e fevereiro de 1996, e concluído pela Câmara no final desse ano. A legislatura seguinte foi marcada pela tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE), iniciada em 1998 e concluída no final de 2000. Mesmo durante e após a tramitação dessas proposições, continuaram a ser apresentados projetos de lei avulsos sobre matérias dispostas na LDB e no PNE, o que, se pode, em alguns casos, revelar discordância quanto às decisões que vinham sendo tomadas nas votações desses projetos mais abrangentes, indica também, muitas vezes, desconhecimento em relação às decisões tomadas pelos plenários das duas casas parlamentares.

#### *3.1.1. Pagamento de encargos educacionais*

Dentro da classificação adotada, o maior número de projetos esteve relacionado ao pagamento de encargos educacionais<sup>4</sup>: 218 propostas, sendo 94 na 50ª Legislatura e 124 na 51ª. Cinco subtemas dominaram essa categoria.

O primeiro diz respeito ao financiamento dos estudos em estabelecimentos particulares: 32 na 50ª Legislatura e 27 na 51ª. A maioria das iniciativas visava promover mudanças no Programa de Crédito Educativo e, posteriormente, no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), em regra com a intenção de criar normas mais flexíveis para a obtenção e pagamento dos empréstimos. Outras proposições tentaram criar novos programas, geralmente voltados para o ensino superior.

A seguir, aparece um conjunto de projetos para permitir o saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagar despesas com educação: dezoito na 50ª Legislatura e 35 na 51ª. Apesar de variações, como os níveis de ensino beneficiados e a inclusão ou não de dependentes, os projetos eram muito semelhantes. Vários eram praticamente idênticos, e nenhum avaliou o impacto dos saques sugeridos sobre as contas do Fundo. De qualquer modo, o assunto já vinha sendo debatido desde legislaturas anteriores e foi centralizado na discussão de uma nova legislação geral sobre os saques do Fundo (Projeto de Lei do Senado nº 12, de 1991 – na Câmara, Projeto de Lei nº 913, de 1991).

Foram igualmente numerosas as proposições sobre bolsa de estudo: doze na 50ª Legislatura e 26 na 51ª. Essas iniciativas tomaram formas bem variadas: benefícios fiscais para a sua concessão; programas voltados para o ensino superior; regulamentação do § 1º do art. 213 da Constituição Federal; e tentativas de beneficiar (com a especificação ou não do nível de ensino) categorias da população, como negros, carentes,

deficientes físicos, filhos adotivos e dependentes de professores.

Também foram recorrentes os projetos sobre dedução, no imposto sobre a renda da pessoa física, dos gastos e doações educacionais: dezesseis na 50ª Legislatura e vinte na 51ª. O congelamento do valor de dedução pela Receita Federal entre os anos de 1996 e 2002 constitui-se no motivo para a apresentação de grande parte das proposições, cujos conteúdos seguiram duas linhas: de um lado, a ampliação da alíquota de dedução; do outro – e mais freqüentemente –, a supressão de limites de dedução nas despesas educacionais do próprio contribuinte e de seus dependentes. Apenas três iniciativas incluíram nas deduções gastos educacionais com terceiros (doações). O impacto orçamentário dessas propostas, como é comum nas sugestões sobre renúncia fiscal, não foi estimado por seus autores.

Por fim, o quinto subtema diz respeito à legislação específica sobre mensalidades escolares: foram apresentadas 29 proposições: catorze na 50ª Legislatura e quinze na 51ª. Convém lembrar que, durante todo o período, a matéria foi objeto de medida provisória. À parte duas proposições gerais sobre o assunto, as sugestões mais freqüentes foram as de prever a restituição de valores pagos em caso de desistência da matrícula e de aulas não dadas, de descontos para irmãos matriculados no mesmo estabelecimento e de opções de datas de pagamento das mensalidades.

Foram apresentados, ainda, um projeto para criar o *vale-educação*, um que permite saques do PIS e do PASEP para o pagamento de encargos educacionais e outro sobre seguro educacional.

Nenhuma iniciativa parlamentar nesse campo, apresentada nas respectivas legislaturas, foi transformada em lei. Contudo, foi editada, durante a 50ª Legislatura, a partir de projeto parlamentar apresentado na legislatura anterior (1994), a Lei nº 9.288, de 1996 (parcialmente vetada), sobre o Programa de Crédito Educativo, o qual deixou de

admitir novas adesões após a edição da medida provisória sobre o Fies, em maio de 1999.

### 3.1.2. Ensino Superior

O ensino superior constitui a categoria com o segundo maior número de projetos: 56 na 50ª Legislatura e 105 na 51ª, nenhum deles transformado em lei no período. Embora as temáticas tenham sido bem variadas, três subtemas foram mais recorrentes.

O primeiro foi o processo de seleção para os cursos de graduação (até a aprovação da LDB, praticamente limitado aos vestibulares). Foram 41 projetos: quinze na 50ª Legislatura e 26 na 51ª. A maior parte deles – 21 projetos – dispunha sobre as taxas do concurso, geralmente para conceder sua gratuidade, em geral, ou para setores da população (carentes e egressos das escolas públicas). A seguir, vieram tentativas de unificar os exames. Entre as demais sugestões, encontravam-se a de expandir a experiência do programa de avaliação seriada, a de dispensa do diploma de nível médio e a de fixação de períodos para a realização dos exames. Outros oito projetos, não considerados, dispunham sobre vestibulares e concursos públicos, seis deles para regular dias e horários de sua realização, por motivos religiosos.

O segundo subtema dominante foi a reserva de vagas para categorias sociais no acesso ao ensino superior, idéia polêmica que cresceu nos últimos anos e que deverá ser tema importante nos futuros debates parlamentares. Vinte e cinco proposições foram apresentadas, com claro crescimento entre a 50ª e a 51ª Legislaturas: de cinco para vinte projetos. As categorias sociais visadas foram os egressos de escolas públicas, os carentes e as *minorias* étnicas, particularmente os negros. Também foram lembrados os estudantes trabalhadores, os idosos e até os agricultores e seus dependentes, em uma tentativa de ressuscitar a *lei do boi*.

O terceiro subtema diz respeito aos projetos de lei sobre restrições à gratuidade do ensino superior público. Evidentemente, tais proposições são inconstitucionais, uma vez

que ferem o disposto no art. 206, IV, da Lei Maior, que prevê a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Dos dezoito projetos sobre o assunto – oito são da 51ª Legislatura –, onze previam o pagamento do ensino superior público mediante prestação de serviço, após a formatura: dois limitavam-se à profissão médica; outros dois pretendiam ver os recém-formados trabalhando como professores de ensino fundamental e médio. Mesmo os que pretendiam instituir sistema de pagamento de mensalidades, admitiam submetê-lo aos rendimentos da família do estudante ou criar regime de concessão de bolsas de estudos para os alunos carentes. Também foram incluídas nessa categoria duas proposições que previam o pagamento de anuidades em caráter facultativo.

Projetos sobre avaliação receberam certo destaque: três na 50ª Legislatura e oito na 51ª. Foram apresentadas dez proposições sobre residência: cinco na área médica, duas para odontologia, duas para enfermagem e uma para profissionais da saúde, de modo geral. A expansão do ensino superior, particularmente no setor privado, também recebeu certa atenção – cinco projetos na 50ª Legislatura e quatro na 51ª –, com destaque para as proposições que restringem a criação de novos cursos na área da saúde.

Os demais projetos ficaram dispersos em assuntos como financiamento, regulamentação da educação a distância nos cursos de mestrado e doutorado, atendimento no período noturno pelas instituições públicas, mantenedoras, matrículas, diplomas, duração máxima dos cursos, prestação de serviços e informações à comunidade. A autonomia universitária, como se viu, foi discutida no seio de propostas de mudança constitucional. As oito iniciativas sobre escolha de dirigentes, por sua vez, foram incluídas em gestão democrática.

### 3.1.3. Inclusão de componentes nos currículos

A criação de componentes curriculares constitui outro tema muito visado pelos parlamentares e, decerto, um dos mais questio-

náveis. As 124 sugestões – 52 na 50ª Legislatura e 72 na 51ª –, na forma de inclusão de disciplinas ou na de conteúdos ou programas, visaram tanto à educação básica quanto à superior. A autonomia universitária e o papel dos educadores profissionais na elaboração curricular foram deixados de lado. Em geral, não se considerou o papel da União de legislar apenas sobre diretrizes e bases da educação. Com frequência, também foi ignorada a existência dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), elaborados pelo MEC, a partir de sugestões de educadores, com os objetivos de orientar o trabalho dos professores da educação básica e de garantir o desenvolvimento adequado de conteúdos curriculares mínimos em todo o território nacional. Esses projetos fizeram tábula rasa, ainda, da própria decisão do Legislativo de delegar a um órgão técnico – o Conselho Nacional de Educação, por meio de suas Câmaras – o poder de deliberar sobre diretrizes curriculares para a educação básica e a superior, a partir de propostas apresentadas pelo Ministério da Educação (Lei nº 4.024, de 1961, conforme redação dada a seu art. 9º, § 1º, c, e § 2º, c, pela Lei nº 9.131, de 1995).

Considerável parte desses projetos pretende incluir nos currículos escolares temas relevantes que lá já se encontram (como sexo, doenças sexualmente transmissíveis, prevenção ao uso de drogas, direitos humanos, cidadania e respeito às minorias), porém, diferentemente da maioria desses projetos avulsos, com o devido tratamento interdisciplinar e transversal, a partir das linhas traçadas na LDB, de recomendações dos PCNs, de decisões dos conselhos e secretarias de educação e, eventualmente, de propostas pedagógicas das escolas.

Outras vezes, todavia, os projetos dispõem, quase sempre sob a forma de novas disciplinas, sobre a introdução, muitas vezes a partir do ensino fundamental, de modismos ou temas impróprios ou ambiciosos, como *qualidade total*, *empreendedorismo*, *educação patrimonial*, direitos do consumidor,

canto orfeônico, comunicação de massa, direito penal, legislação fiscal etc.

Por certo, as disposições da LDB sobre linhas curriculares são passíveis de aperfeiçoamento. Igualmente, as decisões dos órgãos técnicos sobre os currículos estão abertas às mudanças. No entanto, a profusão de projetos de lei sobre introdução de novos componentes nos currículos escolares parte do pressuposto equivocado de que as deficiências existentes na educação do País têm origem em lacunas na definição curricular. O que podem gerar, porém, é a sobreposição de normas, medidas fictícias ou, no limite, a sobrecarga curricular.

Apesar dos posicionamentos contraditórios das Comissões de Educação da Câmara e do Senado na apreciação dessas matérias – ou, talvez, em decorrência deles –, poucos projetos sobre temas curriculares foram aprovados nas duas Casas. Foi o caso do projeto que reforçou, na LDB, o caráter de obrigatoriedade da educação física nos currículos da educação básica – Lei nº 10.328, de 2001. Acabaram vetados integralmente, por sua vez, projeto de lei que introduzia no ensino médio, como disciplinas obrigatórias, a Sociologia e a Filosofia, e proposição que dispunha sobre a criação de programas de orientação sexual, de prevenção das doenças sexualmente transmissíveis e do uso de droga (tudo abordado nos PCNs).

Foram também aprovadas, com veto parcial, as proposições que resultaram na Lei nº 9.795, de 1999 – decorrente de projeto da 49ª Legislatura –, que dispõe sobre educação ambiental e institui a política nacional de educação ambiental, e na Lei nº 10.639, de 2003, segundo a qual, na educação básica, *conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo [sic] o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileiras.*

### 3.1.4. Educação básica

As proposições sobre educação básica também foram numerosas e bem distribuí-

das entre as duas legislaturas: 41 na 50ª e 56 na 51ª. O ensino fundamental foi o mais visado, com 55 iniciativas: 23 na 50ª Legislatura e 32 na 51ª. O Fundef foi a preocupação mais presente, com onze proposições na 50ª Legislatura e dezoito na 51ª. Os aspectos mais recorrentes dizem respeito à extensão dos benefícios do Fundo às escolas filantrópicas de educação especial (ou, pelo menos, de pagamento dos professores públicos cedidos a essas instituições) e à composição e funcionamento dos conselhos de fiscalização. Entre outras tentativas de alterar as normas do Fundo, encontram-se a criação de compensação aos entes federados por eventuais perdas de recursos, a explicitação do compromisso da União com o Fundo, a formação de professores leigos e a inclusão das matrículas do último ano da pré-escola.

As demais ações a respeito do ensino fundamental dividiram-se entre salário-educação<sup>5</sup>, direito de acesso, limite do número de alunos em sala de aula, idade de ingresso, criação de prêmios voltados para os alunos, avaliação, uniforme escolar, tempo integral, organização das séries ou fases e frequência escolar.

Um total de 22 proposições – onze em cada legislatura – foram apresentadas sobre a educação básica, de uma forma geral, ou sobre mais de uma de suas etapas. Os assuntos ficaram dispersos entre atendimento e oferta, limite do número de alunos por sala de aula, organização, reclassificação de alunos transferidos, ensino domiciliar, calendário escolar, recuperação de verão, financiamento, proibição da cobrança de taxas e divulgação de índices de repetência.

A educação infantil foi contemplada com treze projetos de lei: cinco na 50ª Legislatura e oito na 51ª. O assunto mais abordado foi a oferta de creches, seguida de acesso – de uma forma geral, ou, especificamente, à pré-escola –, financiamento e critérios para a elaboração de currículos.

O ensino médio foi objeto de apenas quatro proposições: uma na 50ª Legislatura e

quatro na 51<sup>a</sup>. Os assuntos enfocados foram o Exame Nacional do Ensino Médio, certificados e diplomas, acesso e objetivos gerais.

De todos os projetos classificados na categoria de educação básica, apenas um tornou-se norma jurídica: o resultante na Lei n<sup>o</sup> 10.287, de 2001, que prevê ser um dos deveres da escola o de notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao representante do Ministério Público a relação dos estudantes que apresentem número de faltas superior à metade do percentual permitido em lei.

Por sua vez, foi vetado pelo Presidente da República o projeto que dispunha sobre a obrigatoriedade de divulgação dos índices de evasão e repetência nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio.

### 3.1.5. Criação e denominação de escolas

A criação de estabelecimentos de ensino, ou, o que é mais comum, a autorização para que o Poder Executivo possa fazê-lo, constitui outra categoria de proposição recorrente, apesar de a Constituição Federal prever o domínio legal do Poder Executivo em iniciativas de lei sobre a matéria (art. 61, § 1<sup>o</sup>, II, e). Foram 32 projetos na 50<sup>a</sup> Legislatura e 38 na 51<sup>a</sup>.

Após a rejeição de vários projetos dessa natureza, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados firmou jurisprudência contrária à tramitação dessas proposições (Súmula da Jurisprudência n<sup>o</sup> 1, de 1994), que, a partir de 1999, passaram a ser devolvidas aos parlamentares que insistiam em apresentá-las. Por isso, os projetos autorizativos sobre criação de escolas da 51<sup>a</sup> Legislatura são de iniciativa de senadores.

No Senado Federal, prevalece o disposto no Parecer n<sup>o</sup> 527, de 1998, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, segundo o qual *o efeito jurídico de uma lei autorizativa é o de sugerir ao Poder Executivo, como forma de colaboração, a prática de ato de sua competência*. Portanto, à luz desse documento, não seria possível, no Senado Federal, ar-

güir a inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de projetos de lei que autorizem o Poder Executivo a criar escolas.

De qualquer modo, não se pode deixar de mencionar o caráter ilusório desses projetos autorizativos e sua conseqüente percepção social. Como eles não criariam qualquer obrigação, ainda que transformados em lei – de fato, isso nem chegaria a ocorrer, uma vez que são arquivados na Câmara dos Deputados, cuja jurisprudência é oposta à do Senado nessa matéria –, a sua aprovação nesta Casa corre o risco de ser socialmente reconhecida como uma iniciativa de legitimidade questionável.

As proposições que dispõem sobre *denominação de estabelecimentos de ensino* (cinco projetos em cada uma das legislaturas em foco) também sofrem restrições da Comissão de Constituição da Câmara dos Deputados, conforme sua Súmula da Jurisprudência n<sup>o</sup> 3, que as considera inconstitucionais. Entretanto, nem sempre essa jurisprudência foi levada em conta, como no caso da iniciativa que culminou na Lei n<sup>o</sup> 10.468, de 2002, que alterou a denominação da Universidade do Amazonas.

Essa ambigüidade se estendeu às proposições sobre transformação jurídica de instituições de ensino. Curiosamente, tornou-se lei (n<sup>o</sup> 10.611, de 2002, parcialmente vetada) projeto de iniciativa do Legislativo que transformou a Faculdade de Ciências Agrárias do Pará na Universidade Federal Rural da Amazônia. Projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, com teor semelhante, que tramitava conjuntamente, foi preterido pela Câmara dos Deputados.

### 3.1.6. Programas suplementares de alimentação e saúde

Os programas suplementares de alimentação e saúde constituem um exemplo de tema que não é de natureza educacional – seus gastos não são considerados de manutenção e desenvolvimento do ensino, segundo a Constituição Federal (art. 212, § 4<sup>o</sup>) e a LDB (art. 71, IV). Todavia, em decorrência

do envolvimento da escola na sua execução, o tema foi incluído nesse levantamento, em categoria própria. Foram apresentados 45 projetos sobre a matéria, sendo dezoito na 50ª Legislatura e 27 na 51ª, nenhum transformado em lei no período.

A maior parte dos projetos de lei sobre o assunto dispunham sobre a merenda escolar, particularmente sobre sua dieta. Algumas propostas são, no mínimo, curiosas, como a que inclui, obrigatoriamente, o café na dieta dos estudantes. Outras iniciativas dispõem sobre a descentralização do programa federal e sobre a inclusão da alimentação no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino. No que diz respeito aos programas de saúde, os projetos tratam da submissão dos estudantes a exames de acuidade visual, auditiva, respiratória etc.

### 3.1.7. Educação profissional

Em decorrência do caráter amplo atribuído pela LDB à educação profissional, o levantamento dos projetos sobre a matéria revelou-se o mais difícil de realizar. Para facilitar a tarefa, foram excluídos os numerosos projetos que dispõem sobre reciclagem, treinamento, atualização e qualificação profissionais, sob incumbência dos empregadores, a serem realizados fora das instituições escolares. Foram apresentados 42 projetos: 25 na 50ª Legislatura e dezessete na 51ª. Convém lembrar que as proposições sobre criação de escolas técnicas foram inseridas em categoria à parte.

Foram incluídas nessa categoria as propostas sobre *trabalho educativo*, regime especial de estudo e trabalho previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse tema constituiu-se no mais recorrente da categoria (catorze iniciativas), embora muitas vezes os projetos não tenham feito remissão ao ECA.

Logo a seguir, vieram os projetos que dispunham sobre o denominado *Sistema S*: oito sobre sua gestão, com o manifesto objetivo de democratizá-la, ou, ao menos, de ampliar sua representatividade; um para criar novo serviço nacional de aprendizagem, na

área da saúde; e um sobre reserva de vagas para adolescentes infratores em seus cursos.

Outros sete projetos rezavam sobre a participação de empresas na educação profissional, por doações ou mediante estímulos a seus próprios empregados, em qualquer caso, com a contrapartida de benefícios fiscais.

Dois projetos (iguais) tentaram estipular o incentivo do poder público ao sistema de casa familiar rural. Outros dois projetos (também iguais) objetivaram criar um fundo para a educação profissional de *meninos de rua*. Mais dois previam a formação técnico-profissional dos soldados incorporados. Apenas uma iniciativa objetivou explicitamente regulamentar o capítulo da LDB sobre a educação profissional, em oposição à regulamentação feita pelo Poder Executivo.

Também foram apresentadas proposições com os seguintes objetivos: legislar sobre os cursos de nível médio de natureza técnica; instituir programa de incentivos fiscais à formação profissional; dispor sobre o *ensino profissionalizante* nas escolas públicas (nível médio); criar cursos profissionalizantes para adolescentes de orfanatos; e reduzir a duração do curso de técnico em radiologia, proposta que deu origem à Lei nº 10.508, de 2002.

É curioso notar o impacto, sobre as iniciativas parlamentares, do fortalecimento das idéias relativas à flexibilização das relações de emprego. Enquanto as quatro proposições sobre redução da jornada de trabalho, para compatibilizá-la com os estudos (item 3.1.15), foram apresentadas – e rejeitadas – na 50ª Legislatura, durante a 51ª ocorreu um aumento (de seis para oito) no número de projetos sobre regulamentação do trabalho educativo, apesar da aprovação, ainda em 1997, na Câmara dos Deputados, de iniciativa de regulamentação geral acerca da matéria. O crescimento do número de projetos sobre estágios, apresentado adiante, também parece refletir essa tendência.

### 3.1.8. Livros e materiais didáticos

Foram incluídos nessa categoria quarenta projetos, exatamente divididos entre as

duas legislaturas. O assunto preferido foi a reutilização de livros didáticos e a impressão deles do Hino Nacional Brasileiro (sete projetos cada). A seguir vieram as proposições sobre isenção de impostos na compra de bens específicos pelos estabelecimentos escolares (seis projetos). Também foram apresentados projetos sobre distribuição gratuita de livros didáticos, limite de peso do material escolar a ser transportado pelos estudantes, prescrição de armários nas escolas para o depósito de material escolar, apresentação de lista de material didático no ato da matrícula, normas para adoção de livros didáticos, publicação de mensagens educacionais e proibição de publicidade comercial nos livros, o programa federal do livro didático, bibliotecas escolares e a criação de fundo de aquisição de livros para as universidades públicas. Nenhum desses projetos foi transformado em lei nas legislaturas em apreço.

### 3.1.9. Transporte de estudantes e professores

No total, 34 projetos foram classificados nessa categoria: nove deles na 50<sup>a</sup> Legislatura e 25 na 51<sup>a</sup>, nenhum transformado em lei no período. Tais iniciativas podem ser divididas em três linhas. A primeira é constituída pelas propostas que concedem descontos ou asseguram a gratuidade em meios de transporte público comercial aos estudantes, aos professores ou a ambos os segmentos (dezesesseis projetos). A segunda é formada pelas iniciativas que dispõem sobre isenção de imposto sobre produtos industrializados especificamente a veículos destinados ao transporte escolar (doze). E a terceira diz respeito ao atendimento a estudantes mediante programas suplementares de transporte escolar, conforme preceitua o art. 208, VII, da Constituição Federal (seis).

### 3.1.10. Violência nas escolas

Essa categoria constitui outro exemplo de tema de natureza não-educacional incluído no levantamento. Foram computados 32 projetos, sendo seis na 50<sup>a</sup> Legislatura e 26 na 51<sup>a</sup>, crescimento que parece refletir o aumen-

to da preocupação social com a segurança pública e sua intensa abordagem pela mídia. O assunto mais comum, relativo aos trotes estudantis (dezesete iniciativas, treze delas apresentadas em 1999), foi motivado por incidente ocorrido na Universidade de São Paulo, no qual um estudante perdeu a vida.

Foram também objeto de projetos os seguintes assuntos: criação de programas de combate à violência e de prevenção ao tráfico de entorpecentes nos estabelecimentos de ensino ou próximo a eles (oito projetos); assistência policial para as escolas; a polêmica proposta de exame *antidoping* nos estudantes (duas propostas cada); a exigência de reparação de depredações; a tipificação de agravante de pena para crimes cometidos em escolas; e a proibição da presença de seguranças armados nas escolas (uma iniciativa cada).

Nenhum dos projetos incluídos nessa categoria virou norma jurídica no período.

### 3.1.11. Profissionais da educação

Trinta e uma iniciativas foram incluídas nessa categoria: quinze na 50<sup>a</sup> Legislatura e dezesseis na 51<sup>a</sup>. Essas proposições dispunham sobre vários assuntos: regulamentação profissional (cinco iniciativas), salários (cinco), currículos de formação (três), meia-entrada em atividades culturais (três), aposentadoria (três), professores leigos (duas), hora-aula (duas), grau de formação (duas), inclusão de nova categoria na profissão, desconto na compra de livros, criação de semana de estudos, contratação temporária, avaliação docente e exclusão dos inativos nas contas de MDE (uma iniciativa cada).

Apenas uma proposição incluída nessa categoria tornou-se norma jurídica. Trata-se da Lei n<sup>o</sup> 9.696, de 1998, que dispõe sobre a regulamentação do profissional de educação física (e cria seus respectivos conselhos profissionais).

### 3.1.12. Estágios

Vinte e nove projetos trataram sobre estágio de estudantes: nove na 50<sup>a</sup> Legislatu-

ra e vinte na 51ª, nenhum deles transformado em lei. Essa categoria – que excluiu as propostas que dispõem sobre regulamentação profissional – foi composta, basicamente, por tentativas de alterar a Lei nº 6.494, de 1977, que regulamenta a matéria, embora tenham surgido algumas propostas de criar novos fundamentos para o estágio, inclusive uma de associá-lo ao Fies. As sugestões de mudança da legislação, na sua maior parte, procuravam ampliar a abrangência do estágio, como a permissão para o ingresso de recém-formados e sua extensão a alunos de *curso supletivo*, ou criavam prerrogativas para os estagiários, como a concessão de férias, bolsa, décimo-terceiro salário, direitos previdenciários e a limitação da jornada de estágio. Foram apresentados, ainda, projetos sobre o uso de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no financiamento de estágios, a obrigatoriedade da oferta de estágio por determinadas instituições e empresas, a previsão de estágio específico para estudantes de comunicação social das universidades públicas, a concessão de incentivos fiscais para as empresas que ofereçam estágios e a regulamentação em lei dos agentes de integração.

Dois projetos que condicionam o recebimento de diplomas em medicina – bem como o respectivo exercício profissional – à realização de *estágio obrigatório remunerado* foram incluídos na categoria relativa ao ensino superior, uma vez que a natureza do serviço proposto foge à característica essencial de aprendizagem requerida pelo estágio.

### 3.1.13. Bolsa-escola

Diferentemente das bolsas de estudo, que visam fornecer aos estudantes recursos para o pagamento, parcial ou integral, de encargos educacionais em estabelecimentos particulares, a *bolsa-escola* objetiva contribuir para a manutenção do estudante na escola pública, mediante a complementação da renda familiar. Vinte e seis projetos foram apresentados sobre a matéria, sendo quinze na

50ª Legislatura e onze na 51ª. As denominações conferidas às iniciativas variaram: *salário mínimo escolar*, *bolsa familiar*, *auxílio-educação*, *incentivos* e, mesmo, *bolsa de estudos*. Apenas um projeto deu preferência à entrega de cesta básica de alimentos, em vez de contribuição monetária, para as famílias que garantissem a permanência de seus filhos na escola.

Alguns desses projetos visaram os estudantes do ensino fundamental; outros ampliaram a sua abrangência. Dois projetos fugiram à linha da bolsa-escola como programa de renda mínima familiar, ainda que tivessem o objetivo de fornecer renda para a manutenção de estudantes: um para beneficiar alunos da educação profissional e outro dirigido a alunos de cursos de agronomia e veterinária.

Na 50ª Legislatura, em decorrência do sucesso dos programas criados pioneiramente no Distrito Federal e nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto, foram apresentados alguns projetos com o objetivo de criar programas nacionais. A partir da aprovação de um deles e de sua transformação na Lei nº 9.533, de 1999, logo revogada pela Lei nº 10.219, de 2001 – resultante de medida provisória –, as proposições legislativas voltaram-se preferencialmente para a alteração do programa vigente.

### 3.1.14. Educação de presos

Vinte projetos foram classificados como educação de presos: cinco na 50ª Legislatura e quinze na 51ª, nenhum transformado em lei no período. A maioria das proposições incluídas nessa categoria previa a remissão de parte da pena dos detentos pelo estudo (doze iniciativas). As demais dispunham sobre a oferta de serviços educacionais aos presos (seis projetos), sendo três especificamente sobre o ensino médio. Um projeto destinava parcela dos recursos do Fundo Penitenciário para a formação educacional e cultural dos presos; outro previa o acesso dos detentos a programas educacionais veiculados pela TV.

### 3.1.15. Educação e relações de emprego

Essa categoria inclui praticamente três tipos de proposições: as que prevêm a concessão de abono ao empregado que faltar ao trabalho em decorrência de prestação de exame ou de participação em atividade escolar de dependentes menores (oito projetos); as que excluem do salário de contribuição benefícios e vantagens de natureza educacional concedidos ao empregado (cinco iniciativas); e as que tentam compatibilizar a jornada de trabalho com a de estudo (quatro proposições). Uma proposição previa a concessão de abono para mãe com filho em creche ou pré-escola. Nessa categoria foi aprovado o projeto que deu origem à Lei nº 9.471, de 1997, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho, de modo a permitir que o empregado deixe de comparecer ao serviço, sem prejuízo do salário, nos dias em que realizar provas de exame vestibular para acesso ao ensino superior.

### 3.1.16. Gestão democrática

Nessa categoria foram incluídas dezoito iniciativas, nove na 50ª Legislatura e dez na 51ª, nenhuma transformada em lei. O maior número desses projetos dispunha sobre a escolha de dirigentes das instituições de ensino superior (sete). A seguir, vinham as propostas que estabeleciam normas gerais sobre o assunto (seis). Três projetos tratavam especificamente da escolha de dirigentes das escolas públicas em geral. Duas proposições dispunham sobre conselhos escolares e uma sobre associação de pais e mestres.

### 3.1.17. Proibição de consumo, comercialização e publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas e certos alimentos nas escolas

Os projetos sobre proibição de consumo, comercialização e publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas e certos alimentos em estabelecimentos de ensino ou em suas proximidades foram incluídos por dizerem respeito a prescrições de comportamento ou a

ações que afetam a comunidade escolar. Cabe esclarecer que não foram consideradas as proposições sobre essas interdições em outros ambientes, além do escolar. Dezesesseis iniciativas foram computadas, igualmente divididas entre as duas legislaturas em apreço. Nenhuma delas transformada em norma jurídica no período.

### 3.1.18. Educação de jovens e adultos

Dos treze projetos sobre educação de jovens e adultos, cinco foram apresentados na 50ª Legislatura e oito na 51ª, nenhum deles transformado em lei. Nove dessas proposições dispunham sobre programas de alfabetização de adultos, alguns deles voltados para segmentos específicos da população (mulheres, trabalhadores da construção civil e de empresas de limpeza). Um projeto estipulava a obrigatoriedade de as escolas públicas oferecerem cursos de alfabetização de adultos, bem como o ensino fundamental e o médio, para estudantes trabalhadores. Outra iniciativa incluía a educação de jovens e adultos entre os objetivos da década da educação prevista no art. 87 da LDB. Uma proposição procurava assegurar aos alunos trabalhadores, jovens e adultos, a oferta de ensino regular nos períodos diurno e noturno. Por fim, um projeto dispunha sobre a *extinção* do analfabetismo.

### 3.1.19. Projetos de lei não classificados

Cerca de dez por cento dos projetos de lei apresentados por parlamentares não foram classificados nas categorias acima indicadas. Tais proposições dispõem sobre os temas seguintes: educação especial (4/5<sup>6</sup>, *exclusive* os projetos atinentes ao Fundef); transferências de estudantes (0/5); órgãos da administração pública de natureza educacional (4/4, incluído o projeto resultante na Lei nº 10.269, de 2001, parcialmente vetada, que alterou o nome do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, para homenagear o educador Anísio Teixeira); religião e acesso escolar específico para religiosos e seus dependentes (4/4, incluí-

do o projeto que deu origem à Lei nº 9.475, de 1997, que criou o ônus do pagamento dos professores para o poder público na oferta do ensino religioso no ensino fundamental); celebrações relacionadas à educação (4/3); meia-entrada ou gratuidade para estudantes em atividades culturais e de lazer<sup>7</sup> (2/5); natureza jurídica dos estabelecimentos de ensino (3/3); dedução no imposto de renda das pessoas jurídicas de doações institucionais, sem nível de ensino específico ou a mais de um (3/2); desporto educacional (1/4); admissão de estabelecimentos de ensino no “Simples” (2/2, incluído o projeto que deu origem à Lei nº 10.034/00, que previu a concessão do benefício fiscal)<sup>8</sup>; divisão de competências e colaboração entre os níveis de governo em matéria educacional (3/1); órgãos de representação estudantil (0/3); transferências de recursos financeiros da União com fins educacionais (3/1); identidade estudantil (0/3); período e jornada escolares, sem nível escolar especificado (2/1); conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (1/2); construção de escolas em conjuntos residenciais do Sistema Financeiro da Habitação (1/1); regulamentação do *caput* do art. 212 da Constituição (2/0); princípios e fins da educação (2/0); ensino militar (1/1); regulamentação geral da educação a distância (1/0); limite de alunos por sala, em geral (0/1); educação indígena (0/1); diplomas e certificados, em geral (0/1); Internet na educação (0/1); Plano Nacional de Educação (1/0, projeto que originou a Lei nº 10.172, de 2001, parcialmente vetada); moradia estudantil (0/1); sorteio como critério de acesso escolar (0/1); ensino e dispensa do serviço militar obrigatório (1/0); Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) (1/0); acesso educacional para internados em hospitais (1/0); criação da *caderneta escolar* (1/0); horário para administrar educação física (1/0); proibição de transferência e expulsão de alunos por indisciplina (1/0); matrícula após o prazo (1/0); consolidação da legislação educacional (1/0); responsabilidade do Es-

tado em educação pública (1/0); abertura de escola à comunidade para diversas atividades (1/0).

### 3.2. *Iniciativas do Poder Executivo*

Entre os projetos de lei enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional sobre matéria educacional, merece destaque a regulamentação do Fundef, razoavelmente alterada pela Câmara dos Deputados, inclusive com a introdução de normas sobre o salário-educação. Desse projeto resultou a Lei nº 9.424, de 1996, parcialmente vetada.

A maioria dos projetos dispunha sobre matérias de iniciativa exclusiva do Presidente da República (cabe lembrar que foram excluídas deste estudo as matérias de natureza eminentemente orçamentária). Sobre a remuneração dos professores da rede federal, foram aprovadas, a partir de projetos enviados pelo Poder Executivo, as Leis: nº 9.678, de 1998 (vetada parcialmente), que criou a Gratificação de Estímulo à Docência (GED) para o magistério superior; nº 10.405, de 2002, que, entre outras providências, alterou os vencimentos dos professores federais; e nº 10.470, de 2002, sobre a remuneração de cargos de direção e de funções gratificadas nas instituições federais de ensino.

Outro conjunto de projetos sobre os estabelecimentos federais de ensino deu origem às leis a seguir: nº 9.487, de 1997, que transferiu a Escola de Enfermagem de Manaus para a Fundação Universidade do Amazonas (veto parcial); nº 10.032, de 2000, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Universidade Federal do Tocantins; nº 10.419, de 2002, que criou a Universidade Federal de Campina Grande, por desmembramento da Universidade Federal da Paraíba; nº 10.425, de 2002, que transformou a Fundação de Ensino Superior de São João del Rei em universidade federal; nº 10.435, de 2002, que transformou a Escola Federal de Engenharia de Itajubá em universidade federal; nº 10.473, de 2002, que instituiu a Fundação Universidade Federal

do Vale do São Francisco (veto parcial); e nº 10.487, de 2002, que alterou a denominação da Faculdade Federal de Odontologia de Diamantina.

A partir de projetos do Poder Executivo, foram aprovadas, ainda, as seguintes leis: nº 9.192, de 1995, que dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes universitários; nº 9.515, de 1997, que regulamenta a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades e institutos de pesquisa públicos; nº 9.536, de 1997, que regulamenta a transferência *ex-officio* de alunos dos estabelecimentos de ensino; nº 9.786, de 1999, que dispõe sobre o ensino no Exército; e nº 10.168, de 2000, que instituiu contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa (veto parcial).

Nenhum projeto de lei do Poder Executivo sobre tema educacional foi formalmente rejeitado pelo Congresso Nacional, embora tenha sido preterido, em favor de iniciativa parlamentar, o já mencionado projeto presidencial para transformar a Faculdade de Ciências Agrárias do Pará em universidade. Algo semelhante ocorreu com o PNE, ainda que a lei final tenha sido o resultado de um substitutivo que mesclou a iniciativa parlamentar com a do Poder Executivo. Dois outros projetos educacionais originados de mensagem presidencial continuavam a tramitar ao final da 51ª Legislatura: um que altera a denominação da Universidade do Rio de Janeiro (UniRio) e outro que dispõe sobre a admissão de alunos na Fundação Osório (Ministério do Exército).

#### 4. Medidas Provisórias

A edição de medidas provisórias (MP) também deixou sua marca no campo educacional durante o período. No total foram catorze MPs, excluídas as reedições – algumas numerosas –, mesmo aquelas que modificavam parcialmente o conteúdo de edições anteriores. Se quase todas dispunham

sobre temas relevantes, o caráter de urgência da maioria delas bem poderia ser questionado.

A 50ª Legislatura herdou duas MPs do Governo Itamar Franco: uma sobre a extinção do Conselho Federal de Educação e criação do Conselho Nacional de Educação e outra sobre as mensalidades escolares. Ambas foram significativamente alteradas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, o que recomenda considerá-las novas medidas. Na primeira foram feitas mudanças na organização e competência do novo conselho, bem como foi criado o Exame Nacional de Cursos (o *Provão*). A segunda sofreu alterações substanciais, de cunho liberal, no controle do valor das mensalidades, após sucessivas derrotas do Poder Executivo para os proprietários de estabelecimentos particulares de ensino no Supremo Tribunal Federal. As duas MPs foram convertidas em norma jurídica – Lei nº 9.131, de 1995, e Lei nº 9.870, de 1999, respectivamente –, com alterações, por sua vez, parcialmente vetadas.

Quatro MPs inéditas sobre matéria educacional foram editadas na 50ª Legislatura. Duas delas transformaram-se em leis na mesma legislatura: uma sobre o salário-educação (Lei nº 9.766, de 1998) e outra sobre cargos de direção e de funções gratificadas nas instituições federais de ensino (Lei nº 9.640, de 1998). A terceira, sobre renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo, foi convertida em lei na legislatura seguinte (Lei nº 10.207, de 2001). Continuava em tramitação no final da 51ª Legislatura a MP sobre programas educacionais do MEC (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola, alteração do Programa de Garantia de Renda Mínima – bolsa-escola 1 – e apoio da União a ações dos estados e dos municípios voltadas para o atendimento educacional).

Durante a 51ª Legislatura, elevou-se para oito o número de novas MPs editadas, o que parece indicar menor disposição para negociar com o Legislativo. Logo após a con-

versão em lei das sucessivas MPs sobre mensalidades escolares, foi editada nova medida sobre o tema, cuja necessidade foi justificada pelo próprio veto apostado a mudanças efetuadas pelo Congresso Nacional no projeto de lei de conversão. A seguir, foram editadas e transformadas em lei as MPs sobre as seguintes matérias: criação da Gratificação de Incentivo à Docência (GID), para os professores do ensino médio da rede federal (Lei nº 10.187, de 2001); financiamento a projetos de implementação e recuperação da infra-estrutura de pesquisa das instituições federais de ensino superior (Lei nº 10.187, de 2001); criação do programa de bolsa-escola 2 (Lei nº 10.219, de 2001); criação do Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Lei nº 10.260, de 2001); instituição do auxílio-aluno no âmbito do projeto de profissionalização dos trabalhadores de enfermagem (Lei nº 10.429, de 2002) e criação do Programa Diversidade na Universidade, voltado para minorias étnicas (Lei nº 10.558, de 2002).

Completa a lista a MP sobre a comprovação da qualidade de estudante, para obtenção de possíveis descontos sobre o valor do ingresso em eventos culturais, esportivos e de lazer. Essa MP e as iniciativas, acima referidas, sobre mensalidades escolares e programas educacionais do MEC, todas anteriores à Emenda à Constituição nº 32, de 2001, deixaram de ser apreciadas pela 51ª Legislatura e ficaram no limbo das medidas provisórias, com prazo de vigência indefinido, à espera de decisão do Governo Lula ou do novo parlamento.

### *5. Proposições de competência exclusiva do Poder Legislativo*

Poucos projetos de decreto legislativo têm repercussão no mundo educacional. Merecem destaque as tentativas parlamentares de sustar a vigência de normas emanadas do Poder Executivo, que teriam exorbitado do seu poder regulamentar e a apreciação de acordos e protocolos internacionais.

Em relação à suspensão, oito projetos de decreto legislativo sobre temas educacionais, ou de impacto específico na área da educação, foram apresentados no período. Quatro deles na 50ª Legislatura: duas proposições contra a regulamentação da educação profissional (Decreto nº 2.207/97 e Portaria nº 646/97, do MEC); a tentativa de suspender a fixação do valor mínimo nacional por aluno do Fundef (Decreto nº 2.440/97) e a de sustar norma referente a recursos financeiros do MEC (Decretos nº 2.773/98 e nº 2.834/98). Na legislatura seguinte, os alvos foram a regulamentação da exigência de formação em nível superior de professores para atuar na educação básica (Decreto nº 3.276/99); a exclusão dos cursos com conceitos “D” e “E”, na avaliação do Exame Nacional de Cursos, do rol de beneficiários do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Portaria nº 860/99 do MEC); a proibição de permitir que creches e entidades equivalentes optassem pelo Simples (Ato Declaratório 29/99, do Coordenador-Geral do Sistema de Tributação da Secretaria da Receita Federal); e a proposta de novas diretrizes curriculares dos cursos de graduação de Direito (Parecer Normativo nº 146/02, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação). Nenhum dos projetos obteve aprovação até o final da 51ª Legislatura.

O Congresso Nacional transformou em norma jurídica, a partir de mensagens enviadas pelo Presidente da República, quatro protocolos de natureza educacional no âmbito do Mercosul, além de um convênio de cooperação educativa com a Argentina e acordos de cooperação educacional com a Bolívia, a Jamaica, o Líbano, o México, a Namíbia, a Rússia, a Síria e a Turquia.

No que se refere ao alcance educacional dos projetos de resolução, os mais comuns são os de autorização para contratação de operações de crédito, originados de mensagens do Poder Executivo, submetidos à apreciação do Senado Federal (competência privativa). Nas legislaturas em apreço, foram

aprovadas várias autorizações dessa natureza, com o objetivo de obter recursos financeiros para programas educacionais. Mais de duas dezenas delas, para o financiamento do Programa de Modernização e Consolidação da Infra-Estrutura Acadêmica das Instituições Federais de Ensino Superior e Hospitais Universitários.

Alguns projetos de resolução foram apresentados com o objetivo de conferir nome às comissões de educação das duas casas do Congresso, bem como para instituir prêmios educacionais.

Outros tipos de proposições, muito utilizados pelos parlamentares, não são passíveis de transformação em norma jurídica – e não foram objeto de análise detida neste estudo. É o caso das indicações e dos requerimentos. As indicações não têm a mesma natureza na Câmara e no Senado. Naquela Casa, são muito utilizadas para a apresentação de sugestões a órgãos do Poder Executivo. Sua tramitação é simples, e praticamente todas as propostas apresentadas são aprovadas. Porém, não trazem maior efeito do que um ofício do órgão pertinente com explicações sobre o que foi feito ou se pode fazer em relação à sugestão enviada. Quase sempre se mostra que a sugestão enviada dispõe sobre assunto já regulamentado ou requer providência que as contingências orçamentárias impedem de atender. No campo educacional, são muito comuns as indicações que sugerem a criação de escolas, a inclusão de componentes nos currículos escolares etc.

No Senado, as indicações não podem, por força regimental, sugerir providências aos outros Poderes. As indicações apresentadas raramente dispõem sobre matéria de alcance educacional. Apenas em 2002, duas indicações, não apreciadas na respectiva legislatura, solicitaram à Comissão de Educação que estudasse a viabilidade da criação de estabelecimentos de ensino, providência que, de qualquer forma, encontra-se na esfera de competência do Poder Executivo.

Entre os requerimentos, merecem destaque os de solicitação de informação aos ministros de Estado e aos titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (Constituição Federal, art. 50, § 2º). Os de natureza educacional foram, na maioria das vezes, endereçados ao Ministro da Educação, embora também o tenham recebido os titulares de outras pastas, como a da Previdência, da Fazenda, do Trabalho e Emprego e da Ciência e Tecnologia. A maior parte dos requerimentos de informações solicitava esclarecimentos sobre os programas desenvolvidos pelo respectivo ministério, bem como sobre a liberação de recursos financeiros a estados e municípios. Ainda que se constituam em importante instrumento para a ação parlamentar, especificamente para as atividades de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, muitas vezes esses requerimentos foram utilizados para a obtenção de dados disponíveis ao público, constituindo-se, desse modo, em apenas meio alternativo – nem sempre mais rápido – de conseguir as informações desejadas.

As proposições de fiscalização constituem instrumento relevante da ação parlamentar. A respeito de matéria educacional, tais proposições foram pouco utilizadas nas duas legislaturas e estiveram quase limitadas à Câmara dos Deputados. As iniciativas apresentadas, algumas arquivadas e outras em tramitação ao final da 51ª Legislatura, propunham ações sobre o Fundo de Amparo ao Estudante (*sic*), o programa de avaliação do livro didático efetuado pelo MEC, o processo de autorização e funcionamento dos cursos de ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (*Provão*), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Projeto Nacional da Leitura Didática (*sic*) e a apuração de *práticas abusivas contra o consumidor* por parte de estabelecimentos privados de ensino. Por fim, foi proposto que o Tribunal de Contas da União (TCU) promovesse auditoria para apurar denúncias de irregularidades na aplicação de recursos do Fun-

def. No Senado – sob a forma de requerimento –, foi solicitada ao TCU a realização de inspeção na extinta Fundação de Assistência ao Estudante, requisição cumprida pelo Tribunal<sup>9</sup>.

Durante as legislaturas em apreço, não houve funcionamento de comissão parlamentar de inquérito (CPI) para apuração de fatos diretamente relacionados à área educacional. No entanto, no final da 51<sup>a</sup> Legislatura, a Presidência da Câmara acolheu requerimento de constituição de CPI para investigar denúncias de irregularidades no Fundef. Instituída em pleno período eleitoral, a CPI não chegou a atuar efetivamente<sup>10</sup>. Ainda na Câmara dos Deputados, foi solicitada – por requerimento ou projeto de resolução – a instalação de CPIs para investigar o cumprimento dos preceitos constitucionais quanto aos salários pagos aos professores do ensino fundamental, o programa de merenda escolar e a qualidade do ensino superior – a partir dos resultados do *Provão*. O primeiro desses pedidos foi arquivado, enquanto os outros permaneciam em tramitação ao final da 51<sup>a</sup> Legislatura.

## 6. Considerações finais

O conjunto de proposições legislativas de iniciativa parlamentar apresentado na 50<sup>a</sup> e 51<sup>a</sup> Legislaturas revela significativa dispersão de preocupações e interesses no campo educacional. Mostra, ao mesmo tempo, a existência de iniciativas recorrentes: em casos numerosos, de propostas semelhantes ou iguais, apresentadas na mesma legislatura e até na mesma sessão legislativa. Na realidade, o crescimento em um terço no número de projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre matéria educacional na 51<sup>a</sup> Legislatura não revela necessariamente efetivo aumento do interesse em discutir as questões postas em pauta. Significativa parcela das proposições apresentadas não suscitou debates. Muitas delas destinam-se aos arquivos, freqüentemente sem ao menos a apreciação das comissões pertinentes<sup>11</sup>. Não

surpreende esse destino, já que em geral esses projetos são apresentados por motivação quantitativa, como resposta individual a assuntos momentaneamente enfocados pela mídia ou para atendimento de demandas isoladas – desde cartas de eleitores a *lobbies* mais sofisticados. De qualquer forma, essa enorme quantidade de projetos só não inviabiliza os trabalhos das comissões e dos plenários devido ao recurso (regimental) da tramitação conjunta e à retenção (extra-regimental) de projetos pelos relatores por tempo indeterminado, prática que muitas vezes não suscita reação dos autores, que reconhecem a inviabilidade política ou técnica de suas iniciativas.

Nesse conjunto ao mesmo tempo fragmentado e recorrente, mostrou-se bastante clara a atenção conferida pelos congressistas ao financiamento educacional, tanto nos projetos de lei quanto nas propostas de emenda constitucional. Destaca-se, também, o interesse maior demonstrado pelo ensino superior em comparação com a educação básica<sup>12</sup>, o que parece constituir simplesmente uma reação do Legislativo às demandas dos segmentos mais articulados da sociedade. A perturbadora inadequação da quase totalidade das iniciativas sobre currículos logo chama a atenção. Com efeito, a atração que o tema exerce parece ser o efeito da percepção equivocada – aparentemente bastante difundida na sociedade – de que significativa parcela dos problemas educacionais do País reside em lacunas nas prescrições curriculares e não nas deficiências de seu cumprimento pelas escolas. Não se pode deixar de destacar, ainda, a grande quantidade de proposições apresentadas por parlamentares sobre matérias cuja iniciativa pertence ao Presidente da República. Ainda que a criação de estabelecimentos de ensino seja o vício desse tipo mais evidente, na verdade, ele é bastante comum em outras proposições, particularmente na atribuição de novas competências a órgãos da administração pública da esfera do Poder Executivo.

A ampla variedade de assuntos visados e a sobreposição de iniciativas parecem ser o produto do mesmo fenômeno: a tênue articulação política em matéria educacional, em nível partidário ou outro qualquer, apesar dos esforços das comissões de educação. Nem mesmo temas educacionais que conseguiram mobilizar razoável número de parlamentares, como é o caso do crédito educativo, foram capazes de dar origem a propostas que tivessem êxito duradouro. O resultado disso é a aceitação tácita do papel do Poder Executivo como o grande legislador em matéria educacional. Assim, até mesmo iniciativas relevantes originárias do Legislativo que prosperaram (por exemplo, a LDB e a primeira versão nacional do programa de bolsa-escola) foram decisivamente influenciadas pelo Poder Executivo.

De fato, dos 1.160 projetos de lei ordinária e complementar sobre matéria educacional apresentados por parlamentares nas duas legislaturas em foco, apenas treze tornaram-se leis (além de outros três, vindos da 49ª Legislatura), pelo menos metade delas de reduzida relevância. Já o Poder Executivo conseguiu aprovar dezesseis dos vinte projetos de lei que apresentou sobre temas educacionais – dois foram considerados prejudicados e outros dois continuavam em tramitação ao final da 51ª Legislatura. Além disso, o Congresso aprovou onze das catorze medidas provisórias sobre a matéria – as outras três, anteriores à mudança constitucional sobre a edição de medidas provisórias, continuaram com prazo de vigência indefinido. É bem verdade que quase todos esses projetos de lei e medidas provisórias dispunham sobre assuntos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, particularmente sobre organização da administração pública e remuneração de servidores. Também deve ser lembrado que o Legislativo tentou ou efetivamente modificou boa parte dessas proposições oriundas do Executivo, ainda que o recurso ao veto tenha sido comum (três deles foram totais).

No entanto, a grande desproporção entre o número de projetos apresentados por parlamentares e os transformados em lei, bem como a insistência em novos projetos concomitantemente e logo após a discussão e aprovação de duas leis gerais sobre matéria educacional (LDB e PNE), parece indicar uma tendência de valorizar excessivamente a ação legislativa, em sentido estrito, em prejuízo do exercício de importantes prerrogativas parlamentares, particularmente da função fiscalizadora. Assim, pode-se conjecturar sobre a possibilidade de enriquecimento dos trabalhos legislativos se o binômio fragmentação/repetição, sem prejuízo das prerrogativas individuais de cada parlamentar, der lugar a iniciativas que tenham o respaldo dos partidos, das comissões temáticas ou de bancadas reunidas em torno da defesa de temas comuns. Além dos ganhos decorrentes da economia processual, decerto seria possível obter maior objetividade nas discussões dos problemas educacionais que afetam o País.

### Notas

<sup>1</sup> Não nos pareceu relevante distinguir os (poucos) projetos de lei complementar, utilizados para a criação de fundos.

<sup>2</sup> A opção pelo quadro reside no número intermediário dessas proposições, nem tão grande a ponto de inviabilizar a menção individual, como no caso dos projetos de lei, nem tão reduzido, a ponto de permitir a referência no próprio texto, como em outros casos.

<sup>3</sup> As duas PECs que deram origem ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Emenda à Constituição nº 31, de 2000) não foram incluídas em razão da ampla abrangência de seu escopo, embora um de seus propósitos seja o de destinar recursos a *ações suplementares* de educação.

<sup>4</sup> Foram incluídos na categoria *ensino superior* os projetos relativos a eventuais encargos decorrentes da extinção da gratuidade nos estabelecimentos públicos do nível educacional correspondente.

<sup>5</sup> Não foram consideradas as diversas proposições que dispõem sobre incentivos fiscais que afetam vários tributos, entre os quais o salário-educação.

<sup>6</sup> Os números indicam o total de proposições apresentadas, respectivamente, na 50ª Legislatura e na 51ª.

<sup>7</sup> Um dos projetos beneficia, além dos estudantes, também os idosos. Outro projeto inclui como beneficiários estudantes e profissionais da educação.

<sup>8</sup> Originalmente, porém, o projeto que resultou nessa lei estendia o benefício a outras atividades.

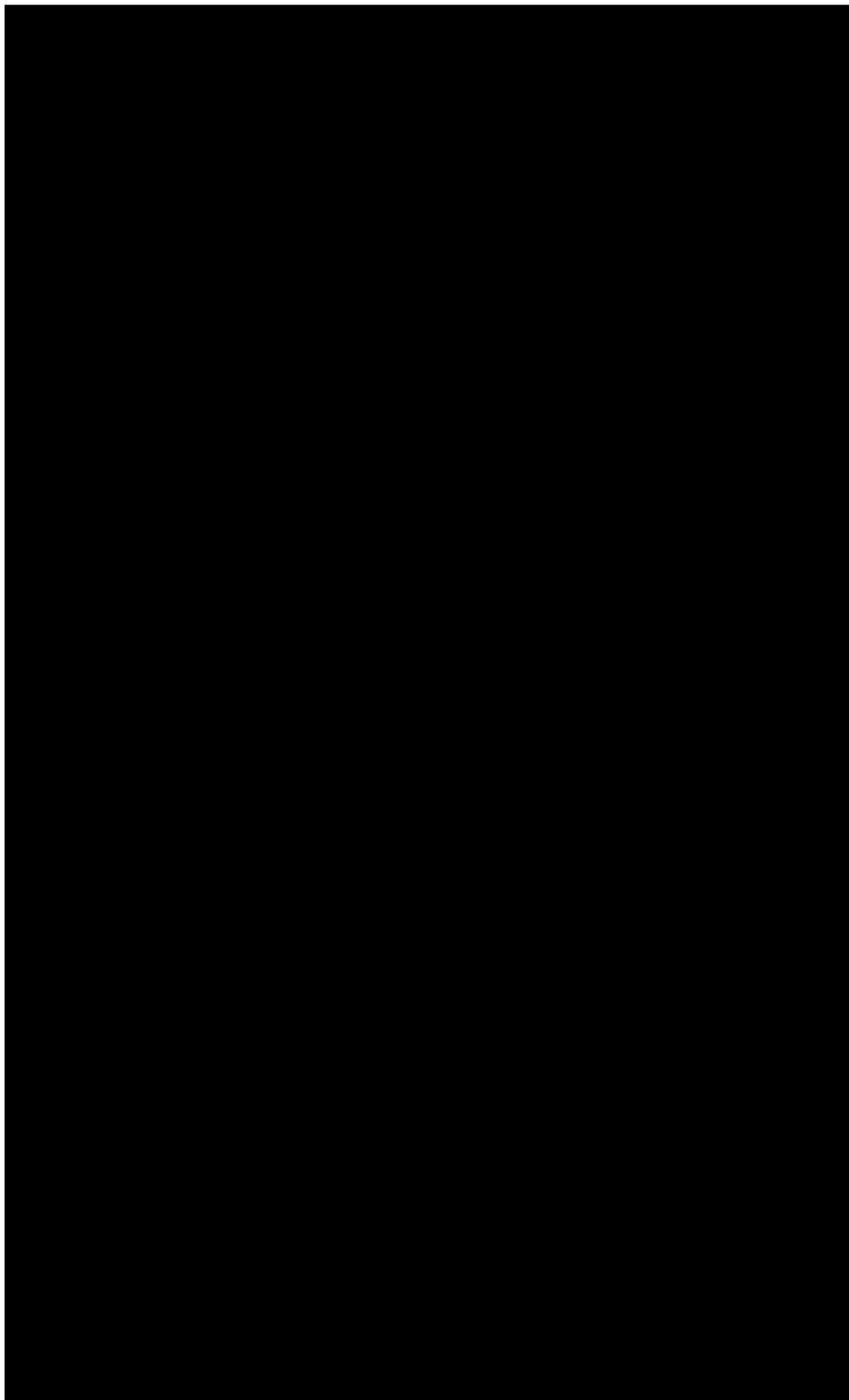
<sup>9</sup> O TCU também empreendeu outras investigações sobre o uso de recursos públicos federais em iniciativas educacionais (Fundef, universidades federais, programas do MEC etc.), cujos resultados foram submetidos ao conhecimento das duas Casas legislativas.

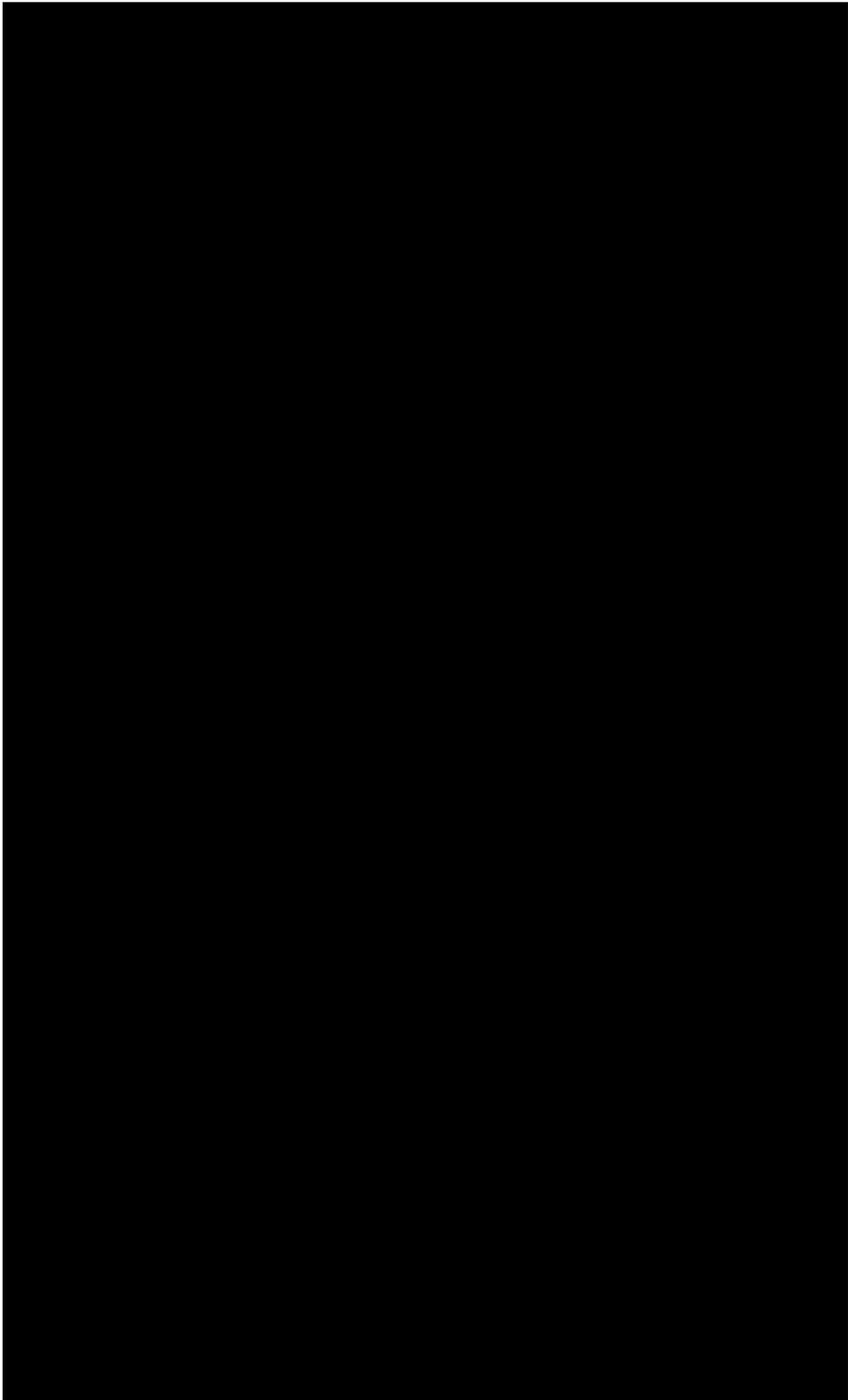
<sup>10</sup> A Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados criou uma subcomissão especial para analisar irregularidades no Fundef, que chegou a produzir um relatório sobre a matéria, enviado para a análise do TCU.

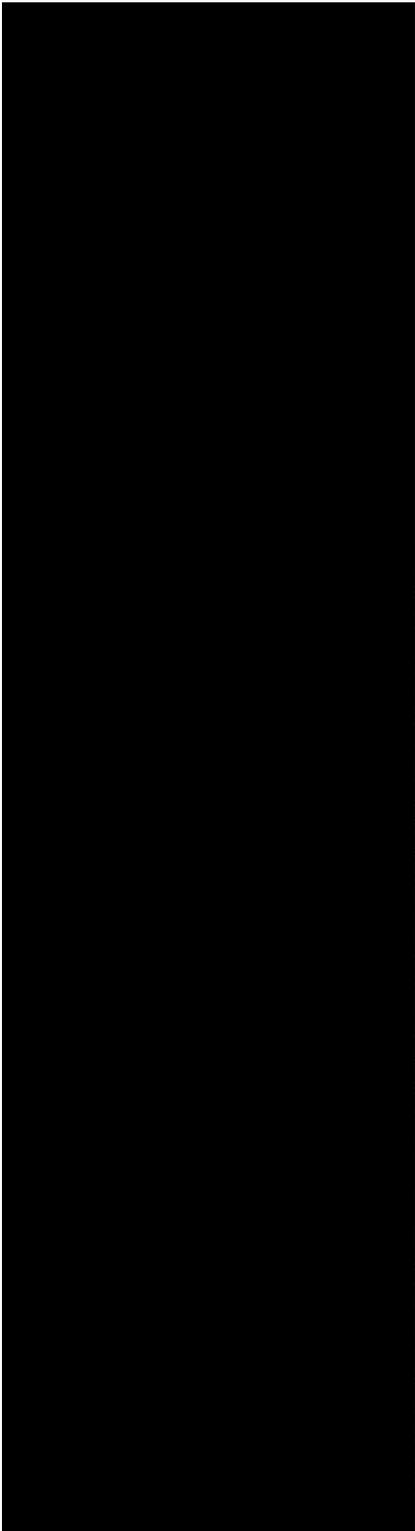
<sup>11</sup> Em princípio, os projetos em tramitação são arquivados ao final da legislatura. Todavia, as diversas exceções a essa norma – um pouco distintas entre o Senado e a Câmara – permitem a sobrevivência de muitas proposições entre as legislaturas.

<sup>12</sup> Convém reiterar a especificidade das PECs. Cumpre indicar, ainda, que muitas proposições concernentes tanto à educação básica quanto à superior não apareceram classificadas nas categorias pertinentes anteriormente apresentadas. Assim, se a maior parte dos projetos sobre currículos e bolsa-escola diz respeito à educação básica, a educação superior, por outro lado, domina as proposições referentes a programas de financiamento de encargos educacionais.

Propostas de Emenda à Constituição sobre matéria educacional, de iniciativa parlamentar,  
apresentadas na 50ª e 51ª Legislaturas\*







1314. Es originada no Conselho Superior de Controle de Atividades Financeiras - Conselho Superior da Câmara dos Deputados.

\*\* Também alteram percentuais da vinculação de recursos para a MDE.

