



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**DO PALANQUE À LEI:
LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO LULA**

Ana Lúcia Pompeu

Brasília, 12 de março de 2009.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**DO PALANQUE À LEI:
LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO LULA**

Ana Lúcia Pompeu

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Brasília, 12 de março de 2009.



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**DO PALANQUE À LEI:
LEGISLAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO GOVERNO LULA**

Ana Lúcia Pompeu

Orientadora
Profa. Doutora Regina Vinhaes Gracindo

Banca: Profa. Dra. Regina Vinhaes Gracindo (PPGE/FE/UnB)
Prof. Dr. José Vieira de Sousa (PPGE/FE/UnB)
Prof. Dr. David Fleischer (IPOL/UnB)
Prof. Dr. Erasto Fortes Mendonça (PPGE/ FE/UnB)

*Aos sonhos de meu pai e
àqueles que amo.*

AGRADECIMENTOS

Registro uma menção especial à orientação dedicada e encorajadora da professora Regina Vinhaes Gracindo (Educação, PPGE/FE/UnB), que, ao lado dos professores David Fleischer (Ciência Política, IPOL/UnB) e José Vieira (Educação, PPGE/FE/UnB), compuseram as bancas de qualificação e de defesa. A todos agradeço as contribuições críticas que permitiram a formulação e o aprimoramento do trabalho.

Este estudo não teria sido possível sem a contribuição de inúmeras pessoas e instituições, aos quais dedico minha mais sincera gratidão.

No Partido dos Trabalhadores, José Dirceu (ex-ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República e presidente nacional do PT de 1995 a 2002), Tarso Genro (ex-ministro da Educação e presidente nacional do PT em 2005), Maria Selma de Moraes Rocha (coordenadora nacional da CAED e diretora da FPA).

No Senado Federal, Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), João Antonio Cabral de Monlevade (consultor legislativo para a área de educação), Zuleide Araújo Teixeira (assessora para a área de educação da Liderança do Bloco de Apoio ao Governo) e Arthur Oscar Guimarães (assessor para assuntos econômicos da Liderança do Bloco de Apoio ao Governo).

Na Câmara dos Deputados, deputados Carlos Abicalil (PT-MT) e Paulo Renato Souza (PSDB-SP), com o apoio de Luís Jorge Natal (assessor de imprensa), Herondino Ribeiro de Moraes (assessor da Liderança do Governo), Iram de Jesus Alves Viegas (assessor do Núcleo de Informática da Secretaria Geral da Mesa).

Na Presidência da República, Swedenberger do Nascimento Barbosa (chefe de Gabinete-Adjunto de Gestão e Atendimento do Gabinete Pessoal do Presidente da República), com o apoio de Maria Abadia de Souza Kobelus.

Na Casa Civil, Luiz Alberto dos Santos (subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais) e Darci Bertholdo (subchefe-adjunto), com o apoio de Mariana B. de M. P. Sade (assessora para a área de educação).

No Ministério da Educação, Francisco das Chagas Fernandes (secretário-executivo adjunto, ex-secretário de Educação Básica no primeiro mandato do governo Lula), Rodrigo Lamego de Teixeira Soares (chefe da assessoria parlamentar).

No Conselho Nacional de Educação, Antônio Ibañez Ruiz (Câmara de Educação Básica).

Na Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, Juçara Maria Dutra Vieira (presidente).

Por fim, expresso meu reconhecimento aos importantes aportes trazidos pelos pesquisadores Lúcia Mercês Avelar (Ciência Política, IPOL/UnB), Carlos Roberto Jamil Cury (Educação, PUC-MG, CAPES e CNPq), Cláudio de Moura Castro (revista Veja e Instituto Social Maria Telles – ISMART) e à convivência profícua e generosa com os colegas e servidores da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

RESUMO

Eleito, em 2002, para o primeiro mandato presidencial de um candidato oriundo das classes trabalhadoras no Brasil, Lula levou para o poder os projetos de reformas construídos de forma popular e participativa pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e por diversas organizações e movimentos sociais. Um dos mais importantes, o da educação, demandava não apenas uma atitude de ruptura com as políticas de redução do papel do Estado e de transferência de responsabilidades da União para estados e municípios, implementadas nos anos 1990, mas, igualmente, a construção de um marco legal capaz de institucionalizar o caráter inovador das propostas.

Nesse sentido, a presente pesquisa objetivou analisar, no campo da legislação proposta para a educação básica, as mediações e contradições que marcaram as diretrizes programáticas do governo Lula, no Congresso Nacional, durante seu primeiro mandato. Para tanto, o presente trabalho procurou responder a três indagações essenciais: (1) as propostas históricas e as diretrizes gerais da plataforma eleitoral para a educação básica mantiveram elementos de correspondência com as iniciativas legislativas do Executivo durante o primeiro mandato presidencial?; (2) a legislação proposta para o setor significou efetivamente a ruptura sugerida pela plataforma eleitoral?; e (3) a ampliação do leque de alianças políticas constituído durante o mandato contribuiu para a efetivação do projeto de governo, por meio da legislação construída no período?

A análise da pesquisa realizada permite afirmar que, embora a formação de uma ampla coalizão de forças parlamentares, integrada inclusive por partidos antagônicos, tenha arrefecido, e por vezes até manietado, o perfil transformador da plataforma de campanha, essa estratégia política não impediu a efetivação, ainda que parcial, do projeto político do PT. Por essa razão, pode-se inferir ainda que se, de um lado, o exercício do mandato implicou uma indesejável adaptação ao modelo político tradicional e hegemônico, de outro, o acúmulo de experiência política pode lastrear um paulatino reencontro com a legitimidade das bases partidárias.

ABSTRACT

Elect, in 2002, for the first presidential mandate of a candidate coming from the working classes in Brazil, Lula carried with him to power the reforming projects brought up in a popular and participatory way by the Workers' Party, as well as several organizations and social movements. One of the most relevant, the education movement, demanded not only an attitude of disruption with the policies of shrinking the role of the State and the transference of responsibilities from the Union to states and municipalities, implemented in the 90's, but also the construction of a legal framework able to institutionalize the innovative character of the proposals.

In this sense, the current work aimed at answering three essential issues: (1) have the historical proposals and general guidelines of the electoral platform for basic education kept elements of correspondence with the legislative initiatives from the Government during the first presidential mandate?; (2) has the proposed legislation for the basic education sector actually meant the disruption suggested by the electoral platform?; and (3) has the broadening of political alliances established during the mandate contributed to bring to effect the government project of the Workers' Party?

The analysis of the accomplished research allows the affirmation that, despite the fact that the formation of a broad coalition of parliamentary forces, composed even by antagonistic parties, had cooled off and had even curbed sometimes the transforming profile of the campaign platform of the Workers' Party, such political strategy did not hinder the effectuation, albeit partial, of the political project of the Party. For that reason, one can infer that if, on the one hand, the exercise of the mandate implied an undesired adaptation to the traditional and hegemonic political model, on the other, the accumulation of political experience may settle a gradual reencounter with the legitimacy of the bases of the Party.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.	Origem e proposição do problema	12
2.	Objetivos da investigação	16
3.	Abordagem metodológica	17
4.	Campo de pesquisa	21
5.	Configuração geral do trabalho	25

CAPÍTULO I: O FENÔMENO PARTIDÁRIO NO BRASIL

1.	Introdução	27
2.	Concepção e contexto político-partidário no Brasil	28
3.	Formação do Partido dos Trabalhadores: cenário, bandeiras e atores	34
4.	Concepção político-partidária do PT: em tempos de transição	40
5.	Conclusão	45

CAPÍTULO II: EDUCAÇÃO COMO ATO POLÍTICO PARTIDÁRIO

1.	Introdução	49
2.	Contexto histórico das políticas para a educação no Brasil	50
3.	Políticas educacionais nos anos 1990	58
4.	Educação como direito: democratização e qualidade do ensino	65
5.	Formatação do discurso petista para a educação	74
6.	Uma escola do tamanho do Brasil	78
7.	Conclusão	83

CAPÍTULO III: EDUCAÇÃO: DO PALANQUE À LEI

1.	Introdução	87
2.	Processo decisório no Congresso Nacional	88
3.	Educação na agenda do Legislativo	97
4.	Mediações e contradições no Parlamento	102
5.	Pauta da educação do governo Lula	107
6.	Conclusão	113

CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
-----------------------------------	------------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
---	------------

ANEXOS	130
---------------------	------------

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

1º ENEd/PT – 1º. Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores
2º ENEd/PT – 2º. Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores
3º ENEd/PT – 3º. Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores
4º ENEd/PT – 4º. Encontro Nacional de Educação do Partido dos Trabalhadores
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ANDE – Associação Nacional de Educação
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAED/PT – Comissão para Assuntos Educacionais do PT
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFE – Conselho Federal de Educação
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CONED – Congresso Nacional de Educação
DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EAD – Educação a Distância
EJA – Educação de Jovens e Adultos
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIES – Programa de Financiamento Estudantil
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública
FPA – Fundação Perseu Abramo
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MEC – Ministério da Educação
MP – Medida Provisória
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAG – Programa de Ação de Governo
PC – Partido Comunista
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDC – Partido Democrata Cristão
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PLS – Projeto de Lei do Senado
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PMR – Partido Municipalista Renovador
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSP – Partido Social Progressista
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PV – Partido Verde
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UDN – União Democrática Nacional
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE – União Nacional dos Estudantes
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIREDE – Universidade Virtual Pública do Brasil
USAID – United States Agency for International Development

LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – Leis editadas na 52ª Legislatura, por iniciativa (p. 96).

TABELA 2 – Proposições legislativas do Executivo apresentadas ao Congresso Nacional (p. 96).

TABELA 3 – Legislação para a educação na 52ª Legislatura: Proposições do Executivo (MEC) encaminhadas à Casa Civil e não submetidas à deliberação do Congresso Nacional (p. 104).

TABELA 4 – Legislação para a educação na 52ª Legislatura: Atos normativos do Executivo (MEC) submetidos ao Congresso Nacional (p. 105).

TABELA 5 – Legislação para a educação na 52ª Legislatura: Proposições do Executivo (MEC) submetidas ao Congresso Nacional por grau de ensino (p. 106).

TABELA 6 – Situação das proposições do Executivo (MEC) submetidas à deliberação do Congresso Nacional (p. 108).

FIGURA 1 – Capa do caderno temático da plataforma eleitoral da coligação Lula presidente, em 2002 (p. 80).

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. ORIGEM E PROPOSIÇÃO DO PROBLEMA

A inserção do campo da educação como política de corte social, setor de ação do Estado, objeto de interesse de governo e questão nacional é capítulo recente na história do País. As raras medidas projetadas para o setor, do Império à República, resultaram em uma escola funcional, elitista e dual (FRIGOTTO, 2008).

A abordagem da matéria como questão nacional se inicia apenas entre as décadas de 1910 e 1920, se desdobrando, na década seguinte, com a regulamentação nacional do setor, o estabelecimento de normas homogêneas e a formação de agentes do sistema.

As lutas por uma escola pública, universal, gratuita e laica começam a ganhar espaço nos movimentos populares – possivelmente embaladas no ânimo do processo Constituinte de 1946 (AZEVEDO, 2004) –, a exemplo da campanha “De pé no chão se aprende a ler”, iniciada no Rio Grande do Norte, do Movimento de Educação de Base e da “pedagogia do oprimido”, protagonizada por Paulo Freire.

O período compreendido entre 1945 e 1961 foi palco de ampla discussão em torno da necessidade de uma legislação específica para a educação, o que acabou resultando na elaboração da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1961, após treze anos de debates no Congresso Nacional, processo que marcou o início da atuação do Parlamento brasileiro em relação à educação básica.

Nesse período se articulam os movimentos reivindicatórios das classes populares que assumiam, pela primeira vez no País, o papel de “atores políticos autônomos” (AZEVEDO, 2004), e a educação passa a constar da pauta de reivindicações das então chamadas “reformas de base”, como instrumento de mobilização política.

Esse cenário acabaria se revertendo, a seguir, com a rearticulação de forças conservadoras, em meados dos anos 1960, que estabelecem um novo regime burocrático-autoritário. As políticas para educação passavam a ser norteadas por acordos internacionais, com reduzida participação do setor educacional.

Ao lado da vigilância ideológica, observou-se uma crescente desobrigação do Estado em relação à educação, efetivada na supressão de dispositivo constitucional de reserva de um percentual mínimo de recursos públicos para os diferentes níveis de

ensino, no arrefecimento gradativo da participação do Ministério da Educação e Cultura (MEC) no orçamento da União, na ampliação do setor privado de ensino superior, na focalização de investimentos públicos para as séries iniciais de ensino (GADOTTI, 2002).

De forma assemelhada aos acontecimentos que antecedem a Constituinte de 1946, o início dos 1980 foi também marcado pela reorganização dos profissionais da educação, dos movimentos populares e de estudantes, em defesa da democratização da educação, do direito à escolarização para todos, da universalização do ensino e da participação da comunidade na gestão da escola, que retomam o debate pedagógico interrompido durante o regime militar.

Esse processo de articulação se desdobraria na pauta da Constituinte de 1988 e na elaboração da nova LDB, de 1996, quando se organiza o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, ao lado das Conferências Brasileiras de Educação, as quais se reproduziriam mais tarde, nos Congressos Nacionais de Educação.

A despeito do considerável crescimento do setor educacional e da organização de diversas instâncias de debate, nas três últimas décadas do século XX, o avanço em direção à universalização do acesso ao ensino fundamental – formalizado na Constituição de 1988 – além de não resolver o conflito entre escola pública e particular, não correspondeu ao objetivo da oferta de qualidade eqüitativa para todos.

Por outro lado, a aceleração do processo de redimensionamento do papel do Estado, dos anos 1990, traria novos contornos às políticas sociais, criando um “*fosso entre conquistas e garantias*” estabelecidas em finais dos anos 1980 (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005: 6).

A reforma educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, “*tão profunda quanto autocrática*”, além de não promover mudanças significativas na história de desigualdades seculares do País, interrompeu o diálogo com setores organizados da educação, obstruindo a consulta e a participação popular (GENTILI, 2004).

Seriam esses os grandes desafios do governo Lula, nos anos seguintes, eleito por ampla maioria de votos, em 2002, por uma coligação de partidos tradicionalmente vinculados às camadas trabalhadoras, com forte base na política sindical e nos movimentos sociais de luta pela democratização do ensino no País.

O documento programático da coligação, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), prescrevia uma reversão do modelo de desenvolvimento, que se efetivaria pelo protagonismo das políticas sociais, pela democratização e pelo controle social do Estado, em oposição às investidas “privatistas”, convalidadas nos anos 1990 (COLIGAÇÃO Lula Presidente, 2002b).

Consentâneo com essa recomendação, o caderno temático “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, específico para as questões educacionais, afirmava que as ações de governo deveriam “estar em consonância com as reivindicações da sociedade civil organizada” (COLIGAÇÃO Lula Presidente, 2002a).

A ênfase dada ao tema “educação” na plataforma de 2002 parece encontrar correspondência na história e na prática partidárias, e se explicaria, por si só, em virtude do engajamento de atores oriundos dos movimentos sociais – educadores, estudantes, lideranças políticas e sindicais – que se aglutinaram, em finais dos anos 1970, para a formação do PT. Os sucessivos Encontros Nacionais de Educação (ENEDs/PT) e a organização de instâncias internas permanentes, como a Comissão para Assuntos Educacionais do PT (CAED/PT), contribuiriam para o acúmulo de reflexão sobre a matéria, em assessoria às administrações municipais e estaduais petistas; a parlamentares e lideranças político-partidárias, nos debates que antecederam a elaboração da Constituição de 1988, a redação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dos Programas de Ação de Governo do PT (PAGs).

Mesmo reconhecendo avanços nas políticas implementadas pelos governos anteriores, a plataforma eleitoral de 2002 traçava um diagnóstico crítico dos permanentes entraves do sistema educacional no País, que resistiram a sucessivas reformas do ensino, quais sejam: centralização da capacidade formuladora e de controle pelo governo federal, em todos os níveis, via Parâmetros Curriculares e procedimentos de avaliação classificatórios; descentralização na execução de programas; privatização do atendimento da educação superior e infantil; baixa qualidade do ensino fundamental e médio e insuficiência geral de recursos (Idem, 2002a).

A plataforma de Lula enfatizava a necessidade de assegurar o direito à Educação, garantindo mais do que vagas nas escolas para os mais pobres. A qualidade – entendida como um direito social – associava-se à promoção de um conjunto de políticas públicas, que articulassem justiça social e melhores condições de vida para todos os brasileiros, no contexto de uma reforma educacional participativa e democrática. Formulados os eixos conceituais do programa, foram estabelecidas três diretrizes gerais, a partir das quais se traçavam as metas para a educação: democratização do acesso e garantia de permanência, qualidade social da educação, implantação do regime de colaboração e democratização da gestão.

Do ponto de vista da coordenação da campanha, a ampliação de alianças do pleito de 2002 pautou-se por uma estratégia de construção de consensos¹ entre partidos e lideranças do mesmo campo político-ideológico, com o escopo de preservar em linhas gerais o projeto original do Partido dos Trabalhadores e ultrapassar o espectro de apoio eleitoral das campanhas anteriores². Sob essa ótica, admitia-se que a vitória da candidatura Lula, alinhavada pelo PT, representava em si uma reviravolta no cenário político-partidário brasileiro.

Se, por um lado, a construção da aliança eleitoral poderia resultar num previsível realinhamento do projeto político-partidário original, por outro, assumida a condição de mando no âmbito do Executivo, a constituição de um governo de ampla coalizão com partidos de diferentes correntes ideológicas³ desencadearia muitas contradições, como supõe a abordagem de Duverger:

É mais fácil unir-se para conquistar cadeiras do que para exercer o poder: a primeira aliança supõe, apenas, um acordo negativo contra um adversário, a segunda, um acordo positivo quanto a um programa, que exige semelhança mais profunda (DUVERGER, 1980: 367).

Para entender os fatores condicionantes e determinantes que ensejaram a legislação projetada para o setor da educação durante o primeiro mandato do governo Lula, o presente trabalho procurou analisar as idéias, conceitos e valores delineados na plataforma encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, nas propostas submetidas pelo Executivo ao Congresso Nacional, bem como nas emendas parlamentares apresentadas por sua base de apoio durante a 52^a Legislatura.

¹ Nos regimes de democracia ocidental, a formação de consenso – de maioria – pressupõe a existência do dissenso. Segundo a reflexão de Bobbio, é improvável a existência de unanimidade em sociedades complexas, “*a menos que se consiga esse consenso de forma obrigatória*” (BOBBIO, 1999: 49).

² À exceção do PL, os partidos que compunham a coligação “Lula Presidente”, em 2002, identificavam-se com o campo político-ideológico da “esquerda”, segundo os critérios de análise de Fernandes (1995). O quadro de alianças da campanha de 2002 significou um avanço em relação à campanha de 1994, quando a esquerda ainda não reunia forças para triunfar sozinha eleitoralmente.

³ A aliança formada no início do governo Lula resultava da adesão de parlamentares do PT, PL, PSB, PDT, PCdoB, PPS e PV. Passados seis meses da posse, a coalizão representava 70% das cadeiras da Câmara dos Deputados, com apoio de 361 parlamentares, distribuídos em treze partidos políticos – listados, a seguir, por ordem alfabética: PCdoB, PDT, PL, PMDB, PMR, PP, PSB, PSC, PT, PTB, PTC e PV.

2. OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

A presente pesquisa procura identificar, no campo das iniciativas legislativas propostas pelo Executivo para a educação básica, as mediações e contradições que marcaram as diretrizes programáticas do governo Lula, no Congresso Nacional, tomando por base o entendimento dos conceitos partidários de “educação como direito”, “democratização e qualidade do ensino”, traçados nas diretrizes projetadas para o setor na plataforma de 2002 e implementados durante seu primeiro mandato presidencial.

Constitui objeto da investigação o conteúdo e as circunstâncias do processo político-normativo, o papel desempenhado por parlamentares da base de sustentação do governo e as intercorrências sociais e políticas que condicionaram a elaboração legislativa para a educação básica durante a 52ª Legislatura.

Nesse contexto, as seguintes questões relacionadas ao recorte temático são elementos indicativos da investigação:

a) as propostas históricas e as diretrizes gerais da plataforma eleitoral do PT para a educação básica de 2002 mantêm elementos de correspondência com as iniciativas legislativas apresentadas pelo Executivo para o setor durante o primeiro mandato presidencial?

b) a legislação para a educação básica efetivamente proposta pelo Executivo significou uma ruptura no curso da ação governamental – como sugere a plataforma de 2002?

c) a ampliação do leque de alianças, constituído durante o mandato, no âmbito dos poderes instituídos, contribuiu para a efetivação do projeto de governo no que concerne à educação básica?

Objetivo geral:

Analisar, no campo da legislação proposta para a educação básica, as mediações e contradições que marcaram as diretrizes programáticas do governo Lula, no Congresso Nacional, durante seu primeiro mandato.

Objetivos específicos:

- a) Apontar aspectos particulares do processo de formulação e do conteúdo expresso das proposições legislativas para a educação básica apresentadas pelo Executivo, na 52ª Legislatura;
- b) Identificar aproximações e distanciamentos entre posicionamentos de representantes dos poderes Executivo e Legislativo, notadamente de parlamentares do PT e dos partidos que compõem o Bloco de Apoio ao Governo no Congresso Nacional;
- c) Examinar motivações para um eventual distanciamento entre o programa partidário, expresso na plataforma de campanha, e a legislação educacional concebida para a educação básica, durante o primeiro mandato presidencial.

Objeto:

O objeto da pesquisa é o processo político-normativo que ensejou a produção das leis relativas à educação básica durante o primeiro mandato do governo Lula, seu conteúdo e circunstâncias. Com esse propósito, foi examinado o papel desempenhado pelo Congresso Nacional, notadamente da base de sustentação do Governo, assim como as intercorrências sociais e políticas que condicionaram a elaboração legislativa vinculada à política educacional.

3. ABORDAGEM METODOLÓGICA

Considerando a concepção “transformadora” identificada na plataforma da Coligação Lula Presidente, em 2002, e nas diretrizes propostas nos documentos que nortearam sua elaboração, delineamos a estratégia metodológica da pesquisa a partir de um olhar dialético, procurando identificar elementos de “ruptura”, traçados pelo Partido dos Trabalhadores, nas mediações e contradições que interferem no fenômeno estudado, no campo de uma perspectiva de análise “*crítica, histórica e transformadora*”, como sugere esse instrumento de investigação (FRIGOTTO, 2006: 88).

O campo de abrangência da investigação delinea-se no conteúdo e nas circunstâncias que envolvem o processo de elaboração da legislação proposta para a educação pelo Executivo, durante a 52ª legislatura, notadamente aquelas direcionadas à educação básica – que compreende as etapas iniciais da formação do educando: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. A escolha desse corte temático se deve à nova significação de conceitos formalizados na Constituição Federal e na legislação específica para a educação, assim como ao “aparente” senso comum dos agentes sociais e políticos envolvidos no longo processo de debates e negociação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Plano Nacional de Educação. Na avaliação desses agentes, a conclusão conjugada daquelas etapas do processo educacional é o mínimo desejável para a construção da consciência de cidadania, a qualificação para o trabalho e o prosseguimento dos estudos.

O enfoque da análise no território normativo-legal – a partir da legislação formulada para o setor –, se opera no entendimento das relações e das regras que se estabelecem entre possibilidades e limites de atuação do Estado, na perspectiva criada em torno de direitos e de deveres e no entendimento de “direito” como “ordenamento normativo do Estado” (BOBBIO, 2004: 351):

A produção do direito através das leis, isto é, através de normas gerais e abstratas, possibilita prever as conseqüências das próprias ações, liberta, pois, da insegurança proveniente de uma ordem arbitrária; a aplicação do direito de acordo com leis é a garantia de um tratamento igual para todos os que pertencem à categoria definida na lei, liberta, pois, do perigo de existir um tratamento diferencial ou prejudicial para este ou aquele indivíduo, este ou aquele grupo [...] (BOBBIO, 2004: 675).

A opção pela investigação do processo de gestação da política educacional no âmbito do Poder Legislativo, se deve a sua representatividade social, entendido o Parlamento como espaço de representação da “sociedade política”, aparelho governamental propriamente dito, sob o enfoque da “teoria ampliada do Estado”, de Gramsci, segundo a qual “Estado = sociedade política + sociedade civil” (GRAMSCI, vol. 2: 763-764 apud SAVIANI, 2006: 3). Entre os poderes instituídos (Parlamento, Magistratura e Governo) –, o Congresso Nacional é percebido como “espaço privilegiado” de articulação dos “diferentes e antagônicos interesses da sociedade civil” (SAVIANI, 2006: 3).

O conceito de Estado, utilizado neste trabalho se fundamenta na abordagem proposta por Marx: Estado histórico, concreto e de classe, e, a partir dessa definição, se

buscou o entendimento de um “Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia” (PERONI, 2003: 22).

Para um entendimento sintético dos objetivos propostos na pesquisa, considera-se Estado como o conjunto de “instituições permanentes” – não constituídas em um bloco fechado, necessariamente –, que possibilitam a ação do governo (HÖFLING, 2001: 30). Nesse contexto, se integram diferentes setores da “sociedade política”, como sugere a abordagem de Gramsci. Com propósito semelhante, considera-se “Governo”:

[...] o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001: 30).

As políticas públicas não se reduzem às políticas do Estado. São aqui tratadas como de responsabilidade do Estado, a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados ao setor (HÖFLING, 2001: 30).

As políticas sociais se referem às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, para a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. “As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais” (HÖFLING, 2001: 31).

A “educação” é entendida como uma política pública de corte social, de “responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos” (HÖFLING, 2001: 31).

Para delimitar o campo de análise, em relação à concepção partidária, a pesquisa adota o entendimento de “partido orgânico”, formulado por Gramsci (1968). O partido político é entendido como uma “organização prática, ou seja, um instrumento para solução de um problema ou de um grupo de problemas da vida nacional e internacional” (GRAMSCI, 1975, vol.2: 1352 e 1977 apud SAVIANI, 2006: 4).

Com o subsídio da produção teórica, buscou-se identificar diferentes elementos e dimensões sobre a problemática, tendo como perspectiva as mediações e contradições desveladas no campo da investigação.

No caso do Partido dos Trabalhadores, buscou-se para o estudo o aporte de Duverger, entre outros pesquisadores, com vistas a esclarecer aspectos relativos à organização interna e à atuação partidária, sob a ótica da abordagem de “partido de

massas” (DUVERGER, 1980). Na perspectiva de análise em torno da evolução do conceito de “facção” a “partido político”, bem como da condição de “partido no Governo”, a pesquisa amparou-se em estudos de Sartori (SARTORI, 1979). Quanto à concepção programática, o estudo se reportou às análises de Samuels (SAMUELS, 1997) e Gracindo –, nesse caso, especialmente, em seu estudo em torno das relações que se estabelecem entre partidos políticos e educação (GRACINDO, 1994). A esses referenciais se somam os de outros autores nesse campo temático, distribuídos e apresentados no correr do texto.

Durante o processo de resgate da produção teórica relativa ao tema, observaram-se inúmeras pesquisas que se estruturavam em torno do eixo “Estado – partido – educação”, conduzidas a partir da década de 1970, quando se ampliaram esforços para a expansão dos programas de pós-graduação no Brasil⁴. Entre as investigações listadas, merecem destaque as dissertações dos anos 1970, sobre políticas para a educação no Estado Novo; os questionamentos dos anos 1980, sobre as propostas educacionais nos programas partidários da “esquerda” e na perspectiva da abordagem liberal; as investigações sobre a concepção da educação no regime militar, de finais da década de 1980 e inícios de 1990; os múltiplos enfoques dos anos 1990 e 2000 – período em que se verifica a ampliação do número de pesquisas e do leque temático, tratando de questões como: o projeto neoliberal, as alternativas das “esquerdas”, a redefinição do papel do Estado e da política educacional, o papel do partido como agente da educação, a retórica da desigualdade, a democratização da educação, a relação público-privado, o regime de colaboração entre entes da Federação, a participação popular e o financiamento da educação⁵.

O presente trabalho procurou acrescentar ao seu campo temático: (1) uma reflexão sobre o percurso construtivo de consensos e os fatores condicionantes do exercício do poder por um partido de massas historicamente ligado ao campo da educação; (2) uma explicitação do processo decisório no âmbito do Poder Legislativo e de aspectos determinantes ou condicionantes na elaboração da legislação educacional; e (3) um levantamento do conteúdo expresso das proposições legislativas para a educação básica

⁴ A despeito das críticas sobre as finalidades, as propostas e a qualidade dos primeiros programas de pós-graduação no País, importa notar, como recorda Gatti, a expressiva expansão dos cursos de mestrado e de doutorado no final da década de 1960 e inícios de 1970, no âmbito do projeto de desenvolvimento econômico adotado pelo regime militar (GATTI, 2001: 109).

⁵ Anexo 10.

submetidas ao Congresso Nacional durante o primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2007)⁶.

As circunstâncias presentes sugerem que analisar o processo de elaboração de políticas públicas, em determinado período histórico, entender em que medida esse conjunto de intenções incorporou as diretrizes programáticas do Partido e quais os fatores limitadores e mediadores entre as intenções de governo e a ação do Estado, significa, de certo modo, inferir as possibilidades de êxito das transformações projetadas para o setor.

4. CAMPO DE PESQUISA

O campo de abrangência da investigação foi constituído pelo conjunto da legislação para educação básica submetida pelo Executivo ao Congresso Nacional e das respectivas emendas apresentadas por parlamentares da base de apoio ao governo, durante a 52ª Legislatura.

Para coligir idéias, valores e conceitos partidários relativos às diretrizes “educação como direito”, “democratização” e “qualidade do ensino”, apresentadas na plataforma de 2002 e na legislação proposta para o setor, a pesquisa pautou-se nas orientações delineadas nos documentos “A Carta ao Povo Brasileiro”, “Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil”, “Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social”, nos cadernos temáticos “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, entre outros textos de base documental, listados e analisados durante todo o trabalho.

Complementarmente, foram examinados os documentos gerados nos Encontros Nacionais de Educação do PT, somados a resoluções, artigos e plataformas eleitorais das campanhas presidenciais de 1989, 1994 e 1998, disponíveis em arquivos eletrônicos do Partido dos Trabalhadores e da Fundação Perseu Abramo – criada pelo Partido, em 1996, com o objetivo de desenvolver projetos de caráter político-cultural.

Para efeito de delimitar a base documental no campo normativo, são tratadas como iniciativas legislativas:

⁶ Para efeito de delimitação do corte temporal em estudo, será considerado o transcurso do primeiro mandato presidencial, qual seja, de 1º de janeiro de 2003 a 1º de janeiro de 2007.

a) as proposições encaminhadas pelo Executivo, ao Congresso Nacional, durante a 52ª Legislatura;

b) as emendas de parlamentares da base de apoio ao governo apresentadas às proposições do Executivo, durante a 52ª Legislatura.

A base documental das iniciativas propostas na esfera do Executivo foi levantada a partir de minutas de projetos encaminhadas pelo Ministério da Educação à Casa Civil durante o período estudado, por meio de sua Subchefia para Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais⁷ – encarregada, entre outras atribuições, de proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas legislativas com as diretrizes governamentais –, mediante o apoio da assessoria parlamentar do MEC. Os dados coletados foram organizados de acordo com o campo de abrangência da investigação.

A opção por essa base de dados foi motivada pela segurança das informações armazenadas no sistema de tramitação de documentos oficiais da Casa Civil, que opera em permanente articulação com ministérios, Presidência da República e Congresso Nacional. Por meio desse sistema de documentação foi possível identificar, por exemplo, as proposições restituídas ao Ministério da Educação que não haviam sido encaminhadas à deliberação do Congresso Nacional.

Da mesma forma, vale ilustrar o papel desempenhado pela Casa Civil no processo de tomada de decisão, pelo Executivo, em relação à pauta de deliberação no Congresso, como observa o ex-ministro José Dirceu⁸.

Todas as iniciativas parlamentares passam pela Casa Civil, que recolhe dos ministérios a posição e informa o presidente, ou negocia com os ministérios, com a Câmara ou o Senado, emendas, mudanças, ou, muitas vezes, o arquivamento, ou a postergação do projeto. Aí é uma questão política. [...]

O papel da Casa Civil é dizer ao presidente: “esse projeto, ou esse programa, ou esse plano, além de legal e constitucional, está compatível com o programa de governo e com as políticas do governo, ou não está”. A Casa Civil pode dar um parecer. O Planejamento pode dizer que tem dinheiro no orçamento, a Educação pode dizer que aprova um projeto, mas a Casa Civil pode demandar, perante o presidente, dizendo que, do ponto de vista do governo em geral, não é o momento adequado, não é uma política viável, não vai ter recursos orçamentários, não há consenso político ainda ao aprová-la, vai ser derrotada no Congresso.

⁷ Anexo 9. Decreto Nº. 5.135, de 7 de julho de 2004, que estabelece competências relativas àquele órgão.

⁸ Entrevista concedida à autora em 2008.

A escolha do corte da análise na esfera das propostas oriundas do Executivo se deve à prevalência desse Poder como iniciador das diversas normas que orientam a legislação educacional, como demonstram os dados levantados nas pesquisas citadas ao longo desta dissertação.

Um dos aspectos de dificuldade encontrados para a análise das emendas parlamentares foi a delimitação da base de apoio ao governo no Congresso Nacional. Os dados disponíveis na página eletrônica do Partido não registram o universo de partidos que compunham o governo de coalizão, durante a 52ª Legislatura. As informações prestadas em entrevistas⁹ não asseguravam dados precisos. O levantamento se deu pelo cruzamento de informações disponíveis nas páginas da Câmara dos Deputados; em relatórios produzidos pelo Núcleo de Informática, da Secretaria Geral da Mesa, da Câmara dos Deputados; em registros fornecidos pela Liderança do Governo na Câmara, e pela Liderança da Base de Apoio ao Governo no Senado Federal. A imprecisão das informações se devia à ampliação do número de partidos da base de apoio nos primeiros seis meses do mandato; à reorganização interna de partidos como o PL e o PMB; ao movimento para a oposição de partidos que haviam sido coligados na campanha presidencial, como o PPS; à constituição de novos partidos, integrados por dissidentes do PT, como o PSOL; e às constantes transferências de parlamentares entre os partidos representados no Congresso.

Esse levantamento resultou num universo de 48 proposições encaminhadas pelo Ministério da Educação à Casa Civil¹⁰. Desse total, duas propostas resultaram arquivadas, devido à edição de Medida Provisória versando sobre matéria semelhante; oito foram restituídas ao MEC em decorrência de mudança de titularidade no Ministério¹¹, 14 direcionadas à educação básica foram encaminhadas à deliberação do Parlamento¹². A esses números se somam as 55 emendas de parlamentares da Base, apresentadas aos projetos oriundos do Executivo, durante a 52ª Legislatura, tratadas, neste estudo, como contribuição específica do Parlamento¹³.

As emendas constituem parte integrante e destacada do processo de elaboração e discussão dos projetos suscetíveis de serem convertidos em lei. [...] Por representarem a contribuição específica do Congresso Nacional aos projetos oriundos do Poder Executivo, constituem a chave para compreender a função do Congresso Nacional na legislação do ensino (SAVIANI, 2006: 145).

⁹ Lista de entrevistados identificada no Anexo 1.

¹⁰ Proposições listadas no Anexo 4.

¹¹ Tabela 3.

¹² Anexo 3.

¹³ Anexo 5.

Adotando uma perspectiva de análise análoga à de Saviani, a ênfase da presente pesquisa recaiu sobre a ação desempenhada pelo Congresso Nacional, a partir das emendas dos parlamentares do Bloco de Apoio ao governo aos projetos oriundos do Executivo, com o intuito de identificar aproximações e distanciamentos entre posicionamentos de representantes dos poderes Executivo e Legislativo e a orientação programática do Partido para o campo da educação.

O levantamento do processo de tramitação das matérias em pauta e do conteúdo das emendas parlamentares foi investigado no Módulo de Tramitação de Proposições da Câmara dos Deputados, com o aporte de dados fornecidos pelas Lideranças do Senado e da Câmara dos Deputados.

Os documentos selecionados foram correlacionados a depoimentos colhidos, de 2007 a 2008¹⁴, com lideranças políticas e sindicais, pesquisadores, consultores técnicos e assessores especializados, parlamentares e ministros responsáveis pela formulação dos conceitos partidários no campo temático da educação ou pela tramitação dos projetos de interesse do Executivo no Congresso Nacional, como José Dirceu, Cristovam Buarque, Carlos Abicalil, Selma Rocha, Juçara Dutra, Francisco das Chagas Fernandes, João Monlevade e, como contraponto, com o ex-ministro da Educação Paulo Renato Souza¹⁵.

Para obtenção de informações abrangentes e espontâneas, optamos por uma entrevista flexível, semi-estruturada, para identificar percepções acerca de fatos e de elementos que constituem a problemática estudada¹⁶.

Os dados levantados na análise documental e nas entrevistas pessoais são especificamente analisados no Capítulo III, “Educação: do palanque à Lei”, e nas “Considerações Finais”, conquanto sejam citados durante todo o texto, em virtude das significativas contribuições que trouxeram ao resgate da história e da trajetória que a pesquisa aborda.

¹⁴ Listados no Anexo 1.

¹⁵ Ainda que não tenham sido citados nominalmente no decorrer do texto, cabe assinalar a imprescindível contribuição de Zuleide Teixeira (Liderança do PT no Senado Federal), Luiz Alberto dos Santos (Casa Civil), Darci Bertholdo (Casa Civil) e Rodrigo Lamego (Assessoria Parlamentar do MEC), que forneceram dados e opiniões importantes para a investigação.

¹⁶ Embora tenham sido sintéticos os registros literais efetuados no corpo do texto sobre a contribuição de cada um dos entrevistados, o conteúdo de seus depoimentos foi determinante para a organização e o desenvolvimento desta pesquisa.

4. CONFIGURAÇÃO GERAL DO TRABALHO

O presente trabalho organiza-se em três capítulos.

No Capítulo I – *O Fenômeno Partidário no Brasil* –, sintetiza-se o histórico da constituição de partidos políticos no País, desde a independência e o Império até as diversas fases da institucionalização da República, permeada por duas ditaduras; examina-se o conceito de “partido político” com base em pesquisas e análises de cientistas políticos e historiadores; contextualiza-se a formação do Partido dos Trabalhadores (PT), suas origens e condicionantes, o ineditismo de seus compromissos programáticos, fundados em modelos participativos, e de suas práticas políticas seletivas, assim como a transição experimentada no âmbito de debates internos e do exercício crescente de mandatos governamentais, até a estratégia de ampliação de alianças, vitoriosa na campanha presidencial de 2002.

No Capítulo II – *Educação como Ato Político-Partidário* –, abordam-se as políticas sociais, em especial as de educação, como decorrência dos conflitos de interesses e das mediações operadas nas esferas do poder instituído; contextualiza-se historicamente o contraste entre a defesa retórica da universalização do ensino de qualidade equitativa para todos e as práticas excludentes, elitistas e duais, próprias de Estados patrimonialistas como o nosso; analisa-se a influência de agências e instituições sediadas nas economias centrais do capitalismo na formulação das políticas educacionais no Brasil; enfatizam-se os desafios trazidos pela Constituição de 1988 no sentido de assegurar o direito universal à educação de qualidade e examinam-se as ações políticas dos sucessivos governos desde então, destacadamente as dos períodos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso bem como o processo de formulação das propostas petistas, compromissadas com o direito universal à educação, a democratização e a qualidade do ensino, até a elaboração da plataforma eleitoral para a campanha presidencial de 2002, cujo conteúdo é evidenciado e analisado.

No Capítulo III – *Educação: do Palanque à Lei* –, examina-se a importância das normas legais como expressão de direitos e fator necessário, embora não suficiente, à sua implementação; analisam-se as relações entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional no processo de elaboração legislativa assim como os mecanismos de formação de maiorias parlamentares, comparando-se as práticas adotadas no primeiro mandato do

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, correspondente à 52ª legislatura, com aquelas prevalentes nos governos imediatamente anteriores; com base em referências históricas e dados contemporâneos, procura-se aferir a importância conferida à temática da educação no âmbito do Parlamento brasileiro bem como a origem, se parlamentar ou não, das propostas aprovadas no Congresso Nacional; por fim, o mais relevante para os objetivos do trabalho, investiga-se o grau de correspondência com os compromissos de campanha observado tanto no encaminhamento de matérias pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional quanto na atuação da base parlamentar de apoio do governo Lula, relativamente à educação básica, durante a 52ª legislatura.

CAPÍTULO I

O FENÔMENO PARTIDÁRIO NO BRASIL

1. INTRODUÇÃO

Até 1837, não se pode falar na existência de partidos políticos no Brasil. As organizações políticas que existiam antes da Independência eram do tipo sociedade secreta, a maioria sob influência maçônica (CARVALHO, 2006).

Durante o Império, os partidos compunham-se de uma intrincada combinação de grupos, em termos de ocupação, de origem social e provincial. Essa complexidade se refletia na ideologia e no comportamento político de seus membros. As reformas sociais, por exemplo, propostas pelo Partido Liberal (abolição do tráfico de escravos, Lei do Ventre Livre, da Abolição, de Terras) foram implementadas por Ministérios e Câmaras conservadores, devido a conflitos internos entre setores progressistas e proprietários de terras.

O primeiro sistema partidário republicano se caracterizava pelo predomínio de partidos únicos estaduais, que representavam as oligarquias dominantes. A base do processo político se dava pela troca de favores entre o governo central e as oligarquias estaduais. Os dois estados mais populosos e economicamente mais poderosos dominavam a cena política nacional. A crise econômica mundial de 1929, motivada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, precipitou a desintegração do pacto São Paulo-Minas.

A “Revolução” de 1930, liderada por Getúlio Vargas, prometia um desmonte da máquina política “corrompida”. Nos quinze anos que marcaram o primeiro governo Vargas, a atividade político-partidária se restringiu ao período de 1933 a 1937, quando o sistema partidário brasileiro fez suas primeiras tentativas de organizar movimentos ideológicos em nível nacional, sob influência das correntes políticas européias. Em 1937, a pretexto de enfrentar ameaças de movimentos de esquerda, Getúlio Vargas implanta um regime ditatorial, denominado Estado Novo (expressão derivada da adotada por Salazar em Portugal), que se estende até 1945, quando Getúlio é deposto pelos militares.

O período compreendido entre 1945 e 1965 foi marcado pelo retorno ao estado de direito. O sistema partidário brasileiro passaria de uma fase de pluralismo moderado, em 1945, ao pluralismo exacerbado logo após as eleições parlamentares de 1962, quando chegou a ter treze legendas representadas no Parlamento – algumas de abrangência nacional.

Em 1964, implanta-se nova ditadura, sob comando direto dos militares, regime que perduraria até 1985. As regras então baixadas de forma autoritária criaram graves restrições à atividade política no País. A representação partidária no Congresso se daria através de dois grandes blocos parlamentares, governo e oposição, respectivamente Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em um sistema de bipartidarismo. O modelo perdurou até a eleição de 1978, cujo resultado favoreceu largamente o MDB. Nos últimos cinco anos do regime militar, são impostas novas regras eleitorais, extinguindo as duas representações partidárias – ARENA e MDB –, para conter o crescimento de oposição ao governo no Congresso.

A reforma partidária de 1979 extinguiu o bipartidarismo e restabelecia o sistema de pluripartidarismo “moderado”, preservando o controle do sistema partidário nas mãos no governo. Essas regras impunham barreiras que dificultavam a regularização de novos partidos, favorecendo grupos e tendências já representados no Parlamento.

O Partido dos Trabalhadores, organizado em torno das mobilizações do “novo sindicalismo”, seria a novidade no cenário político que se estava constituindo (MENEGUELLO, 1989: 40).

2. CONCEPÇÃO E CONTEXTO POLÍTICO-PARTIDÁRIO NO BRASIL

Na definição moderna da filosofia política, o conceito de “partido político” está intimamente ligado ao da democracia – como forma de governo. Partindo desse preceito, Melo Franco afirma que a origem das organizações partidárias, na acepção atual, não ultrapassa o último quartel do século XVII.

Quando, por exemplo, os tradutores da “Constituição de Atenas” de Aristóteles, escrevem “partido democrático” ou “partido popular”, por oposição a “partido dos ricos” ou “dos nobres”, estão, evidentemente, levados pela terminologia política contemporânea, empregando uma linguagem aproximativa ou figurativa (MELO FRANCO, 1980: 9).

O texto aristotélico, como assinala o autor, tratava de classes sociais “e não de partidos políticos”.

Nem mesmo adotando-se o conceito comunista de partido isto é, concebendo-se o partido como “organismo político representativo de classe social”, poderemos dar à palavra, quando aplicada à história greco-romana, o seu sentido atual. E isto porque, no sentido atual, mesmo comunista, o partido pressupõe uma organização teórica e prática, pressupõe a existência de um mecanismo, de um instrumento de ação inexistentes no quadro fluido e descontínuo das lutas de classe antigas (MELO FRANCO, 1980: 10-11).

Para identificar as origens da vida partidária, Melo Franco investiga as primeiras manifestações políticas surgidas na Inglaterra que, pela precocidade de sua grande revolução, foi também a nação precursora do constitucionalismo democrático e, “por consequência”, da organização partidária nos países ocidentais – cultura política que mais teria tido influência sobre a nossa (Idem, p. 11).

Mesmo na investigação do partidarismo inglês, a palavra “partido” aparece aplicada a diferentes períodos com o mesmo valor meramente aproximativo com que é utilizada pelos que escrevem sobre Grécia ou Roma – para designar facções ou forças sociais e históricas mais amplas, na falta de melhor expressão, classes que disputavam o domínio do Estado, “mas que não tinham engendrado ainda este instrumento definido e concentrado de luta política que é o partido” (pp. 11-12).

Compartilhando da tese de pesquisadores da história constitucional europeia (Munro, May e Anson), Melo Franco alega que as primeiras manifestações concretas da vida partidária inglesa coincidem com as controvérsias em torno do chamado “Exclusion Bill” (1680)¹⁷. Identifica, a partir desse período, a origem da doutrina de aceitação da oposição política – a “*doutrina básica da democracia de que os inimigos do Governo não são inimigos do Estado*” (p. 12).

Surgiriam, a seguir, as formações “*mais definitivamente políticas de dois grandes grupos em disputa*”: os “*tories*” e os “*whigs*” (p.12). Esses mecanismos rudimentares de ligação política seriam conhecidos, no século XIX, como partidos Conservador e Liberal.

Ainda no século XVIII, sob o reinado da rainha Ana (1702-1714), afirmam-se, mais claramente, a necessidade de ser partidário o próprio Governo e o princípio de governar com o partido que no Parlamento representasse maior parcela de opinião.

¹⁷ Projeto de lei abortado, que determinava a exclusão do irmão do rei à sucessão do trono da Inglaterra devido a sua conversão ao catolicismo.

Percorrida longa trajetória de experimentação, o sistema parlamentar inglês seria praticado com exatidão a partir do século XIX, depois da Reforma Eleitoral de 1832, quando a Câmara dos Comuns passou a representar os interesses da nascente classe média e de setores manufatureiros organizados.

Determinados os interesses políticos e formulados os princípios da fidelidade partidária, asseguravam-se, a partir de então, as regras da coesão das maiorias: “*maiorias mais bem disciplinadas, pois exprimiam interesses sociais também melhormente organizados: os da produção econômica capitalista*” (MELO FRANCO, *Ibidem*, pp. 12-13).

Nos Estados Unidos, por outro lado, diferentemente do percurso construtivo do modelo inglês, a democracia nacional baseou-se em partidos “*praticamente desde o início da sua vida*” (p. 13). Vale lembrar, como adverte Melo Franco, que as forças que viriam a se compor dentro dos futuros partidos políticos já se manifestavam na Convenção de 1787¹⁸.

Cumprir destacar, como observa Sartori, o ineditismo da “moderna idéia” de partido político – identificada na tese de Burke –, antes mesmo que esse viesse a existir. Burke antecipou-se à experiência prática, concebendo “partido” como um grupo de pessoas unidas para a “*promoção, pelo esforço conjunto, do interesse nacional, com base em algum princípio ao qual todos concordam*”. Sob o enfoque proposto, o partido é concebido dentro do âmbito do governo, como “*meio adequado*” que permite a esse grupo levar seus planos à prática, “*com todo o poder e autoridade do Estado*” (SARTORI, 1982: 29)¹⁹.

A idéia de união política, formulada por Burke, sofreria condenação unânime dos revolucionários franceses (1789-1794), motivados, que estavam, pelos princípios da razão, da liberdade e da soberania do povo em defesa da vontade geral, presentes nas obras de Rousseau, de Saint-Just e de Danton – em oposição à “*virulência do facciosismo*” partidário (*Idem*, pp. 31-32).

Sartori argumenta que a aceitação e o funcionamento do partido político pressupõem a existência da “paz sob um governo constitucional, e não uma guerra interna que investe, entre outras coisas, contra o próprio estabelecimento de uma constituição” (p. 32).

¹⁸ A primeira experiência partidária em eleições presidenciais ocorreu em 1796, nos Estados Unidos, na disputa entre Adams e Jefferson.

¹⁹ Sartori faz referência ao texto *Thoughts in the cause of present discontents* (1770), em *The Works of Edmund Burke*, Boston, Little, Brown, 1839 (em 9 volumes), 1, pp. 425-426.

O constitucionalismo espanhol, como o francês, se inicia em momento historicamente preciso. Sua evolução se daria por bruscas mutações políticas, em radicais reformas de uma Constituição a outra. Citando estudos de Posada, Melo Franco recorda que só se começa a falar em partidos políticos na Espanha por ocasião da revolução de 1868 – preparatória da Constituição de 1869, que instituiu o sufrágio universal e consolidou o regime representativo.

Na França, como na Espanha, o embate pela conformação do Estado dominou a esfera da organização partidária, durante quase todo o século XIX. Constituições e regimes se sucederam entre as ditaduras de Napoleão, na França, e de Franco, na Espanha.

Analogamente, o autor sustenta que a história do constitucionalismo brasileiro e da origem dos partidos políticos no País seguiria trajetória semelhante.

Realmente, é possível que identifiquemos grupos e até associações políticas antes da Independência e da Constituição [brasileiras]. A luta pela predominância de certos interesses sociais sobre outros, dentro do organismo do Estado, é sempre uma luta política e de grupos políticos, qualquer que seja o regime instituído no mesmo Estado. Mas, no sentido técnico constitucional, não podemos chamar partidos a tais grupos, mas, apenas, facções (MELO FRANCO, 1980: 25).

A primeira transformação política no Brasil de caráter constitucionalista ocorreria em 1821, após um ano da revolução liberal portuguesa.

Com escopo de promover a unificação territorial, a Corte portuguesa convocou a reunião de uma Junta, para adaptar ao Brasil a Constituição que seria votada em Portugal. Na desconfiança de que tal providência pudesse desembocar no preparo para a autonomia brasileira, o Príncipe Regente viu-se forçado a jurar fidelidade à Constituição portuguesa, que só viria a ser aprovada em setembro de 1822. O retorno de D. João VI à Corte de Lisboa e a permanência de um Príncipe Regente, com poderes limitados, acabariam precipitando a separação dos dois países.

O projeto da primeira Constituinte brasileira, convocada em 1823, baseava-se na Constituição espanhola de 1812, com contribuições da Declaração de Direitos dos sistemas americano (1787) e francês (1814). Dissolvida a Assembléia por D. Pedro I, a proposta nem sequer chegou a ser discutida.

O segundo projeto de Constituição seria outorgado pelo Imperador em 1824, inspirado também na Constituição espanhola, na francesa e na portuguesa. Sob a égide dessa Carta, redigida por uma comissão escolhida pelo Governo, se processaram a arregimentação e a vida partidária no Império.

A partir de então, a organização política no Brasil começa a adquirir contornos mais nítidos, especialmente nos cinco anos em que D. Pedro I governou com o Parlamento (1826-1831) – quando se delinearão os núcleos de atração, “polarizadores das forças dispersas”.

Esses núcleos, contudo, devem ser classificados genericamente como governo e oposição; nunca como partidos. Aliás, não seria natural que já se conseguisse praticar no Brasil o que ainda estava em vias de ultimção na Inglaterra (MELO FRANCO, 1980: 27).

A segunda etapa da organização dos partidos brasileiros se daria durante o período de Regência (1831-1840), entre movimentos alternados de centralização do Governo Imperial e de rebeliões por autonomia regional.

Ao final da década de 1830, na esteira desse embate sobre a conformação do Estado Imperial, Carvalho identificaria o surgimento dos dois clássicos partidos que dominariam o cenário político do Império à República, os partidos Conservador e Liberal, que se alternaram no poder, seguindo o modelo inglês.

Melo Franco vincularia o surgimento do partido Liberal aos interesses econômicos e políticos que amalgamavam o debate do federalismo no País.

A evolução histórica do federalismo brasileiro [...] manifesta-se pelo menos desde o século XVIII, com a Inconfidência Mineira, provocava crises no Brasil-Reino, intervém no movimento da Independência, ensangüenta o Primeiro Reinado e a Regência, sempre desfraldando, em todos esses episódios, a bandeira liberal (MELO FRANCO, 1980: 31).

Campello de Souza defende que a história política brasileira foi marcada mais pelas continuidades que pelas rupturas: Independência, com a Família Real portuguesa; República, com ex-monarquistas – enfim, conciliação e reforma nos momentos decisivos.

Para a autora, o panorama geral da chamada Primeira República (1889-1930), encontra correspondência num sistema político cujo foco de poder se localiza nos Estados, sob a hegemonia dos economicamente mais fortes, “liberal na sua forma, oligárquico quanto ao funcionamento efetivo” (CAMPELLO DE SOUZA, 1990: 166-167).

O sentido histórico da mudança do regime – descentralização política, federalismo, autonomia dos Estados – consolidou a supremacia política do setor econômico, já dominante desde o final do Império: os cafeicultores paulistas e mineiros.

A Constituição de 1891 seria concebida sob a influência do federalismo e do presidencialismo norte-americanos. A Carta ampliava o regime representativo: instituía o

voto facultativo, aberto e “universal” – ainda que de forma restrita, uma vez que excluía mulheres, analfabetos, mendigos, praças e religiosos.

O 1º sistema partidário Republicano se caracterizava pela ausência de partidos nacionais e pelo predomínio dos “partidos únicos estaduais”, representantes das oligarquias dominantes (PRP, de São Paulo, e PRM, de Minas Gerais), que se revezavam na Presidência da República e na condução dos trabalhos do Congresso Nacional, num sistema conhecido por “Café com Leite”. Esse sistema político mostrou-se “incapaz de se transformar para enfrentar os novos desafios sociais e econômicos da época, sendo derrubado pela Revolução de 1930” (FLEISCHER, 2007: 304).

O Levante Tenentista de 1922 repercutia a insatisfação militar e as demandas das camadas médias e industriais. A crise da Bolsa de Nova Iorque (1929) e o desabamento dos preços mundiais do café levariam a economia brasileira ao colapso. A crise econômica acabaria precipitando a crise política, levando à desintegração do pacto São Paulo-Minas Gerais.

Nesse passo, a dissidência da oligarquia paulista juntou-se às oligarquias de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba e a outras dissidências oligárquicas, formando a Aliança Liberal, que disputou as eleições de 1930.

Nos quinze anos seguintes, que marcaram o governo Getúlio Vargas, a atividade política-partidária foi restrita ao período de 1933 a 1937, ainda baseada “em agrupamentos estaduais e algumas tentativas de organizar movimentos ideológicos em nível nacional, espelhando a polarização direita-esquerda da Europa” (Idem, p. 304).

Desse contexto nasce o histórico Partido Comunista Brasileiro, em 1922, reconhecido legalmente apenas entre 1945 e 1948, mas com destacada atuação política até 1964 – ainda que na clandestinidade.

A Constituição de 1934 seria precedida pelo Decreto Nº. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituía um Governo Provisório, concentrando todas as funções e atribuições no Presidente da República, dissolvendo o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas Estaduais, impedindo e restringindo a ação do Poder Judiciário (SILVA, 2003, p. 54).

Com os movimentos de redemocratização e a experiência do pluralismo, entre os anos de 1945 e 1965, o Congresso Nacional chegou a ter representantes de treze partidos políticos – três grandes e de abrangência nacional (PSD, UDN e PTB), dois médios (PSP e PDC) e oito pequenos.

Esse período foi marcado pelo retorno ao estado de direito, com a Constituição de 1946. No quadro teórico de Sartori (1982), esse sistema iniciou-se com o

pluralismo moderado em 1945 e acabou num pluralismo exacerbado após as eleições parlamentares de 1962 (FLEISCHER, 2007: 304).

O golpe militar de 1964 impôs um novo realinhamento do sistema partidário, por vias autoritárias. O Ato Institucional Nº. 2, de 27 de outubro de 1965, tornou as eleições para governador indiretas e extinguiu os partidos políticos existentes. Para formar uma nova organização partidária “provisória” passava a ser necessário arregimentar 120 deputados federais e 20 senadores. Com base nas novas regras se aglutinaram as duas tendências dominantes, ARENA e MDB.

O sistema bipartidário, introduzido pelo regime militar, só seria transposto com a Reforma de 1979, que restabelecia o pluripartidarismo, embora condicionasse a criação de novos partidos ao alcance de um mínimo de base eleitoral.

3. FORMAÇÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: CENÁRIO, BANDEIRAS E ATORES

A legislação partidária e eleitoral dos anos 1970 favorecia àqueles que apoiavam o regime, para assegurar aos detentores do poder a manutenção de “*uma porção significativa de controle sobre o processo*”, como ocorreu no final da ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1945 (KECK, 1991: 44).

O cenário político observado nos finais dos anos 1970 apresentaria ainda outras semelhanças com aquele desencadeado após a edição do Decreto-Lei Nº. 7.586, de 1945, que restabelecia as eleições no País: o surgimento de novas representações partidárias, que ora serviam à manutenção de poder centralizado, ora se insurgiam para fazer frente ao forte corporativismo do Estado. O novo pluripartidarismo brasileiro dos anos 1980 se articulava de forma lenta e gradual, por força da emergência dos movimentos sociais urbanos e da intensificação das organizações reivindicatórias populares.

Os maciços investimentos em infra-estrutura e o próprio processo de industrialização no Brasil constituíram impacto determinante para a inserção sociopolítica de novos atores sociais. No último quartel do século XX, a implantação de sofisticados parques industriais – com profundas diferenças de estrutura produtiva, padrões de tecnologia e de produtividade em comparação com os primórdios da industrialização –, ensejou o surgimento de lideranças políticas ligadas aos setores industriais de ponta,

dando origem a um novo sindicalismo urbano, que se caracterizaria por uma relativa autonomia diante da estrutura de representação corporativista e das organizações políticas tradicionais.

Com escopo de conter resistências ao regime de exceção implantado no País e de ampliar os poderes do Executivo, o marechal Castelo Branco submeteu ao Congresso Nacional o projeto de lei que viria a se tornar a primeira lei orgânica dos partidos políticos, a Lei Nº. 4.740, de 15 de abril de 1965, regulamentando detalhadamente a atividade. Logo depois, em 27 de outubro, o Ato Institucional Nº. 2 extinguiu as representações partidárias. Ainda no mesmo ano, o Ato Complementar Nº. 4 determinou a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem à ARENA – destinada a apoiar o governo – e ao MDB – ao qual incumbiria a postura de oposição.

Os votos favoráveis ao MDB nas eleições parlamentares de 1978 comprovariam o crescimento da oposição junto à opinião pública, sobretudo nos grandes centros urbanos –, ainda que a criação regimental da figura do “senador biônico”²⁰ tenha arrefecido os ânimos oposicionistas no Senado Federal.

A Reforma Partidária de 1979 (Lei Nº. 6.767, de 20 de dezembro de 1979), conduzida pelo governo Figueiredo, introduziu mudanças institucionais significativas após um prolongado período marcado pela inflexibilidade do Estado. A nova regra extinguiu o sistema bipartidário – adotado artificialmente em 1965 – e restabelecia o pluripartidarismo, não obstante, entre outros entraves, condicionasse a atuação dos novos partidos ao alcance de uma base eleitoral superior ao mínimo requerido em lei.

O período compreendido entre 1980 e 1982 teria sido marcado por “medidas político-partidárias ora casuísticas, ora liberalizantes, que visavam construir um cenário aparentemente democrático”, de forma a garantir uma forte base de apoio ao governo, a dificultar a constituição de pequenos partidos e a esvaziar a força eleitoral da oposição (MENEGUELLO, 1989:27).

No começo da década de 1980, cinco novos partidos apresentaram candidaturas próprias para as primeiras eleições diretas para governador desde 1965: PDS (partido de apoio ao governo), PMDB, PT, PDT e PTB.

Em artigo sobre o período do regime militar iniciado em 1964, o cientista político Bolívar Lamounier analisou o resultado da eleição de 1982:

²⁰ O “pacote de abril”, de 1977, redefiniu as regras eleitorais para enfraquecer as forças oposicionistas, manteve a eleição indireta de governadores e criou a figura de um “senador biônico” – a cada três senadores –, eleito indiretamente pelas Assembléias Legislativas.

Contados os votos, constatou-se que o processo eleitoral continuava praticamente bipartidário, e que a oposição elegera dez dos 22 governadores, inclusive os de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. O enfrentamento plebiscitário que se quisera eliminar com a reforma partidária de 1979 estava de volta, agora num contexto de aguda recessão, crescente desemprego e visíveis sinais de debilitamento entre importantes lideranças políticas do regime (LAMOUNIER, s/d).

Ao promover mudanças liberalizantes, o governo almejava conter a crescente onda de resistência manifestada pela oposição e livrar-se do impasse “plebiscitário” embutido na estrutura bipartidária, mas o alargamento da representação partidária e o restabelecimento das eleições diretas gerais no Brasil só começariam a se normatizar em maio de 1985, com aprovação da Emenda Constitucional Nº. 25.

Em decorrência da derrota da chamada “emenda Dante de Oliveira” – que propunha a realização de eleições diretas para presidente da República, ainda em 1984 – formou-se uma aliança de partidos de oposição que elegeu Tancredo Neves por meio do Colégio Eleitoral de 1985. Após o alongado “regime de exceção”, iniciado em 1964 e abrandado em 1985, as eleições gerais e diretas só seriam restabelecidas no País em 1990.

Lento e cauteloso, o processo de “abertura” arrastou-se por extenso período, marcado por grandes manifestações da oposição, por movimentos de intelectuais, estudantes, trabalhadores e outros setores marginalizados do sistema de poder, que começavam a se constituir como novas forças de expressão no cenário político nacional.

Grande parte da produção acadêmica e das análises sob a ótica organizacional dos partidos políticos brasileiros converge para um ponto em comum: o afastamento das bases sociais em suas origens²¹. Ao discorrer sobre as circunstâncias econômicas e culturais que envolveram a história partidária brasileira, do Império à Sexta República, o pesquisador Chacon observava que:

[...] os partidos políticos [no Brasil] percorrem este tortuoso caminho, por isto incapazes de canalizar e mediar as reivindicações sociais, apesar dos esforços setoriais e meritórios, empreendidos por alguns deles (CHACON, 1981: 22).

Segundo análise de Meneguello, a história partidária brasileira, da República ao retorno do pluripartidarismo, em 1979, intercalada por longos períodos de supressão total

²¹ Esse tipo de abordagem desenvolveu-se no País a partir da década de 1980 nas investigações de Maria Vitória Benevides (que examina a trajetória da União Democrática Nacional), de Regina Sampaio (Partido Social Progressista de São Paulo), Lúcia Hippólito (Partido Social Democrático), Maria d’Alva Gil Kinzo (Movimento Democrático Brasileiro), de Rachel Meneguello e Margareth E. Keck (Partido dos Trabalhadores) entre outras (MENEGUELLO, 1989).

de mecanismos e de instituições representativas, configura-se como um “reflexo das estratégias do poder central”. A pesquisadora destaca ainda, como característica de sua análise, a invariável fragilidade organizacional dos partidos durante todo o período (MENEGUELLO, 1989: 37-39). A despeito dos mecanismos formais introduzidos pela Constituição de 1946 e pelo Código Eleitoral de 1945, as três maiores agremiações partidárias constituídas até então – PSD, PTB e UDN – teriam mantido as suas estruturas fundadas no “sistema de interventorias, herdado do Estado Novo e no acesso à burocracia federal, e não em torno de clivagens sócio-econômicas definidas”. A exposição de Lamounier confirma a avaliação da autora:

No Brasil, o corporativismo nasce com as reformas políticas e institucionais da década de 30. Partindo de um diagnóstico de falência das instituições liberais e representativas, o governo Vargas, ao longo de mais de uma década, estimulou e sustentou a criação de vínculos diretos entre organizações patronais e trabalhistas com as estruturas de governo. Inicialmente projetados para o controle e cooptação de elites empresariais e sindicais, esses vínculos institucionais tornaram-se, com o fim do regime ditatorial, um canal direto de pressão sobre o sistema político e trouxeram o conflito entre capital e trabalho para dentro do próprio aparato do Estado (LAMOUNIER, s/d).

O final do regime militar seria também o período de culminância das transformações ocorridas na organização sindical do País. Passados os anos do “milagre” do desenvolvimento e com a economia em declínio, os movimentos grevistas por melhores condições de trabalho e de vida se intensificaram nos grandes centros industriais urbanos. As organizações trabalhistas “oficiais” começavam a ser contestadas pelas novas lideranças que se insurgiam em mobilizações autônomas de grandes setores sindicais. Ao mesmo tempo, os mecanismos de repressão do Estado tornar-se-iam frágeis diante do crescente número de manifestações promovidas por grupos sociais diversos – classe média, intelectuais, estudantes, profissionais de serviços – que reivindicavam representação política própria e exercício pleno de cidadania.

Para o “estabelecimento da ordem” e “obtenção de maioria favorável”, a legislação eleitoral implementada pelo regime de exceção lançou uma sucessão de atos institucionais, emendas constitucionais, leis e decretos-leis, alterando a duração de mandatos, cassando direitos políticos, decretando eleições indiretas, instituindo candidaturas natas, voto vinculado, sublegendas, alterando o cálculo do número de deputados na Câmara, “com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados politicamente incipientes, em detrimento daqueles tradicionalmente mais

expressivos, reforçando assim o poder discricionário do governo” (TSE, Centro de Memória).

O quadro resultante das reformas de 1979 não representou mudanças muito significativas quanto aos padrões de organização e de representação partidários: os partidos Democrático Social – PDS – e do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB – sucederiam as “organizações provisórias” ARENA e MDB, apenas renomeadas (passou a ser obrigatória a utilização da expressão “partido”); o Partido Progressista – PP, como um “interlocutor confiável durante o governo de transição”; o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, como uma “estratégia palaciana” de “representação confiável dos trabalhadores”, e o Partido Democrático Trabalhista – PDT, como alternativa, em disputa, com o “novo” PTB, pela herança trabalhista de Getúlio Vargas (MENEGUELLO, 1989:40).

O Partido dos Trabalhadores, organizado em torno das mobilizações do “novo sindicalismo”, seria a novidade no cenário político que se estava constituindo.

Os movimentos reivindicatórios que ocorreram no ABC paulista, no final da década de 1970, demarcaram o ponto de ruptura entre o antigo e “novo sindicalismo”, propondo um novo patamar de representação, de organização e de prática política.

Em janeiro de 1979, durante o 9º Congresso de Trabalhadores Metalúrgicos, Mecânicos e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, lideranças e ativistas dos movimentos social e sindical aprovaram a proposta dos metalúrgicos de Santo André, que conclamava “todos os trabalhadores a se unificarem” na construção de um partido autônomo (PARTIDO dos Trabalhadores, 1979: 1).

Em linhas gerais, a adesão do movimento sindical para a formação do PT resultaria, em grande parte, de lideranças que desde 1978 propugnavam a unificação de demandas e de lutas sindicais: Luiz Inácio Lula da Silva, do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo; Olívio Dutra, dos Bancários de Porto Alegre; Jacó Bittar, dos Petroleiros de Campinas; Luiz Soares Dulci, dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais, entre outros (PARTIDO dos Trabalhadores, 1998: 62).

O movimento iniciado no Sul e no Sudeste seguiria tomando corpo pelo restante do País, com a adesão de diversos agentes sociais e políticos, a exemplo dos primeiros signatários do Manifesto de Fundação do Partido – como o militante político e cultural Mário Pedrosa; o líder camponês Manoel da Conceição, do Nordeste; o historiador Sérgio Buarque de Holanda; a atriz Lélia Abramo; o professor Moacir Gadotti, em nome do educador Paulo Freire; o militante de esquerda e ex-combatente da Guerra Civil Espanhola Apolônio de Carvalho – e de outros 1.200 militantes que se agregariam, representando 18 dos Estados da Federação no Ato de Lançamento Nacional, realizado

no Colégio Sion, em São Paulo, no dia 10 de fevereiro de 1980 (PARTIDO dos Trabalhadores, 1998: 63-67).

Na ocasião da assinatura do Manifesto, Mário Pedrosa apelava por uma estratégia que aglutinasse estruturas, tendências e finalidades em uma só organização partidária. Um partido que se permitiria errar, pelo ineditismo de sua prática.

*Partido de massa não tem vanguarda, não tem teorias, não tem livro sagrado. Ele é o que é, guia-se por sua prática, acerta por seu instinto. Quando erra, não tem dogmas e pela autocrítica refaz seu erro*²².

O Programa do Partido, aprovado na Reunião Nacional de julho de 1980, propunha um partido diferente dos padrões de organização conhecidos, feito pelos trabalhadores e a serviço de suas lutas, um partido de massas amplo e aberto, espaço – em construção – de mobilização e de organização dos movimentos populares autônomos, expressão de seu direito e de sua vontade de decidir sobre os destinos do País (PARTIDO dos Trabalhadores, 1998: 68-71).

Segundo o modelo de análise dos partidos políticos de Duverger, utilizado por Meneguello, a novidade representada pelo PT teria sido sua organização como primeiro partido de massas no Brasil. O Partido dos Trabalhadores surgia de articulação externa ao Parlamento, organizado sob forma societária, com uma proposta definida de inserção da classe trabalhadora no espaço político. Com uma estrutura interna fundada em núcleos de base, órgãos de trabalho e integração partidária. Caracterizava-se pela intensa articulação entre seus órgãos internos, estabelecidos de forma hierárquica; profunda articulação e integração entre seus membros nas atividades políticas e nas tarefas de organização permanentes – inclusive fora do período eleitoral –, priorizando vínculos com os movimentos sociais (MENEGUELLO, 1989: 31-41).

O Partido dos Trabalhadores só alcançaria desempenho positivo nas urnas das eleições municipais de 1988. Na avaliação da autora, o fraco desempenho eleitoral da proposta petista do início dos anos 80 parece ter como motivação principal a imagem através da qual o Partido era percebido pela opinião pública: ora marcada por um acentuado “discurso classista”, ora por uma atitude política “purista” ou “isolacionista”, de que são exemplos a recusa em participar do Colégio Eleitoral, convocado em 1985, em função da derrota da emenda Dante de Oliveira; a negativa em conferir apoio a uma das

²² Declaração citada na orelha do livro Resoluções de encontros e congressos: 1979-1998. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

candidaturas indicadas; ou a atitude de considerar-se o único “legítimo opositor” ao regime vigente (MENEGUELLO, 1989: 199).

As concepções e propostas programáticas do PT de 1980 seriam reformuladas ao longo de seus 27 anos de existência. Até alcançar a maioria eleitoral nas eleições presidenciais mais recentes, o Partido passou por várias crises, ajustando os rumos de sua estratégia inicial, adaptando sua prática às mudanças das regras do cenário econômico e político, avançando em busca do apoio de setores sociais mais amplos.

4. CONCEPÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA DO PT: EM TEMPOS DE TRANSIÇÃO

Desde a fundação do PT, o debate sobre o vínculo entre democracia e socialismo surge como questão fundamental para o Partido. Tardia como alternativa de esquerda ao regime autoritário de então, a constituição partidária propunha um novo modelo de organização do Estado, tendo a democracia, em seu sentido participativo, como espécie de rumo e prumo para a construção de um caminho próprio, livre e independente, “guardando a perspectiva marxista”, como recorda Chauí, “graças à crítica das experiências totalitárias”. A escolha de um caminho alternativo inédito parece encontrar fundamento na circunstância histórica em que o Partido foi concebido – depois da crise da União Soviética e do fim da Guerra Fria (CHAUÍ, In: GUIMARÃES, 2004: 14).

Na avaliação de Keck, embora o PT tenha se definido desde sua criação como partido socialista, deixou de classificar-se como marxista-leninista ou mesmo marxista. Ao mesmo tempo, expressava dúvidas sobre sua adesão à Terceira Via social-democrata que, segundo alguns de seus líderes, representava “uma abordagem legalista para com as reformas legislativas vindas de cima, sem envolver as massas organizadas na participação do processo de mudança política e social” (KECK, 1991: 279).

Essa “angústia de identidade”, relatada pelo ex-militante petista Francisco Weffort, permeia toda a história partidária, desde sua concepção. Formado da reunião de várias e distintas vertentes²³, o PT não resultava especialmente de nenhuma corrente teórica, mas de uma “intuição prática”, que se revelou “teoricamente correta”, a respeito

²³ Marilena Chauí lista cinco tradições políticas e culturais, entre as vertentes formuladoras da concepção partidária: o comunitarismo cristão, o nacional-desenvolvimentismo, o liberalismo ético, o socialismo democrático e a tradição popular. (CHAUÍ, 2004: 13-14)

da condição dos trabalhadores na sociedade capitalista e da afirmação política independente dos trabalhadores como classe. Em artigo assinado em setembro de 1988, Weffort afirmava:

O PT é, portanto, um partido de perfil ideológico definido. Mas é um partido laico do ponto de vista teórico e filosófico. Nele cabem socialistas dos mais diversos matizes, sejam marxistas, católicos, protestantes, umbandistas, agnósticos etc. Nele cabem, enfim, todos os que estejam dispostos a lutar por uma sociedade sem explorados e exploradores, uma sociedade socialmente igualitária e politicamente livre, ou seja, uma sociedade socialista na qual, como diria Marx, "o livre desenvolvimento de cada um seja a condição para o livre desenvolvimento de todos" (WEFFORT, 1988).

Para Keck, o fato de o PT ter resistido aos esforços de suas facções para impor uma única visão doutrinária de caminho para o socialismo no País, insistindo, ao contrário, na coexistência de uma ampla gama de concepções dentro do território partidário acabaria por fortalecer sua prática, ao conceber o protagonismo da sociedade civil como terreno de luta, "estimulando a possibilidade de uma mudança democrática vinda de baixo". Em avaliação similar à de Weffort, Keck pondera que "o Partido tem uma intuição, se não um argumento teórico elaborado, de que o socialismo ao qual ele aspira é também, e essencialmente, uma aspiração à democracia" (KECK, 1991: 283).

Sob a ótica dos agentes partidários, a concepção e o funcionamento do Partido dos Trabalhadores parecem transitar entre correntes internas identificadas, majoritariamente, com teóricos pós-marxistas, como Antônio Gramsci e Adam Przeworski.

Nesse sentido, observamos que o conceito de hegemonia, expresso no discurso oficial do Partido, nos anos 1980, notadamente em seu Manifesto de criação, aproxima-se da reflexão presente nas teses de Antonio Gramsci. A proposta partidária, à época, era a de construir uma democracia socialista, pluralista e de massas, em que a hegemonia caberia prioritariamente ao conjunto dos trabalhadores (PARTIDO dos Trabalhadores, 1980a, 1980b, 1982).

Ratificando a concepção original, a plataforma eleitoral de 1982, "Trabalho, Terra e Liberdade", defendia as teses de emancipação e de participação popular, de luta pela "desarticulação dos interesses dominantes" e de "rearticulação em torno dos interesses populares", fundamentadas nos conceitos de luta hegemônica de Gramsci, de dominação de classe como questão central de poder (SAVIANI, 1980: 10).

O processo de transição da esquerda mundial, vivenciado nos anos 1990, e seus impactos na vida política brasileira repercutiriam também nas reflexões partidárias,

especialmente nos Encontros Nacionais do Partido, nos quais se debateu intensamente, entre outros temas, o “socialismo petista”. Alimentando a discussão, o professor Marco Aurélio Garcia, hoje assessor especial da Presidência da República, afirmava à época que, para elaborar seu projeto socialista, o Partido precisaria manter um diálogo crítico entre as correntes anacrônicas do bolchevismo e da social-democracia²⁴, “*renovando os métodos de intervenção social e a linguagem desgastada da esquerda*” (GARCIA, 1990).

Talvez espelhando esse “diálogo crítico”, as plataformas eleitorais apresentadas ao longo dos anos 1990 sugerem um permanente processo de mudanças estratégicas na ação partidária. O PT mantinha o projeto de um socialismo democrático, pregava ampla participação das bases, mas, gradativamente, alargava o diálogo com lideranças na “esquerda” e incentivava a formação de alianças com partidos de oposição. Cabe lembrar que, durante o governo Collor, o PT mobilizou um “Governo Paralelo”, reunindo lideranças de diversas vertentes ideológicas, muitas delas provenientes de outras agremiações partidárias ou de organizações sociais não vinculadas ao Partido (PARTIDO dos Trabalhadores, 1991).

Bem mais recentemente, já vivenciadas múltiplas experiências de governo em suas várias instâncias, o socialismo petista, a concepção de Estado, o papel do Partido em face de sua história e de seu projeto político foram mantidos como temas de debate no 3º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado entre agosto e setembro de 2007, quando o PT inaugurava um segundo mandato presidencial. As conclusões do Congresso, “Construindo um novo Brasil”, relatavam parte desse percurso.

Mantendo um diálogo crítico com a social-democracia e com os partidos comunistas, o socialismo petista definiu-se, desde a fundação do partido como um processo de construção teórica e política. Parte importante de nossa crítica ao capitalismo e de nossa reflexão sobre os caminhos e descaminhos do socialismo do século XX foi resumida no documento “O Socialismo Petista”, aprovado no Sétimo Encontro do partido, em 1990. Essa reflexão se enriqueceu no contato que mantivemos com dezenas de partidos e organizações do mundo inteiro, especialmente da América Latina que, como nós, realizávamos um esforço de repensar uma alternativa pós-capitalista. Mas se enriqueceu, sobretudo, com as lutas sociais e as experiências parlamentares e nos governos municipais e estaduais que conquistamos (PARTIDO dos Trabalhadores, 2007b).

²⁴ Sobre o tema, ver Giddens (1999). Na obra, o autor relata as transformações sociais e econômicas de nosso tempo e sugere soluções alternativas para as contradições históricas em torno das teorias e das políticas de direita e esquerda.

Em meados da campanha eleitoral de 2002, o coordenador geral do programa de governo da Coligação Lula Presidente, Antonio Palocci Filho, esclarecia as mudanças e as estratégias propostas pelo Partido para o primeiro mandato de governo.

Para nós, o conteúdo da idéia de ruptura é com o modelo de desenvolvimento. Não temos problema em conviver com instrumentos atualmente utilizados para o equilíbrio econômico do país. O problema é conseguir gerar uma mudança em que o crescimento econômico esteja casado com a inclusão social (PALOCCI FILHO, 2002).

Na avaliação de Palocci, a tradução do projeto socialista de governo se daria por políticas de inclusão e de proteção dos segmentos sociais fragilizados, espécie de finalidade ética que deveria dar novo sentido às medidas de ajuste fundadas em metas estritamente macroeconômicas. A proposta do Partido dos Trabalhadores tinha como base o desenvolvimento articulado num tripé: a questão nacional, a questão democrática e a questão social.

Esses três eixos é que dão conteúdo para um partido de esquerda governar o país em direção a uma sociedade mais justa. Essa é a tradução do compromisso socialista do PT. Não imaginamos a possibilidade de uma transformação radical da sociedade num período curto de tempo, mas imaginamos a possibilidade de alcançarmos os pressupostos de uma sociedade mais justa (PALOCCI FILHO, 2002).

A tese defendida por Palocci foi tema da Conferência Caio Prado Jr., realizada em Brasília, em julho de 2007. Nesse encontro, Avelar ponderava que ser esquerda no Brasil hoje significa defender a promoção de políticas de redistribuição de renda e de justiça social.

O que eu vejo hoje é que a esquerda está avançando no sentido de firmar uma posição de que temos que convencer a todos que a igualdade social é urgente para a própria sobrevivência do País (AVELAR, 2007).

Sob essa perspectiva de análise, o deslocamento de prioridades do governo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores estaria condicionado à negociação de uma nova relação de consentimentos entre os diversos segmentos da sociedade, e se materializaria por meio de uma ampla coalizão de diferentes forças políticas. A interpretação de Avelar parece convergir para a análise das bases materiais do consentimento, de Przeworski. Para o autor, a redução da política a interesses materiais

é inerente à democracia capitalista, ainda que o conflito não se restrinja a lutas sobre questões materiais.

Embora em uma democracia capitalista a política seja realmente uma questão de “quem consegue o quê, quando e como”, ou um processo de estabelecimento de prioridades de reivindicações sobre o produto nacional, os conflitos dizem respeito também à direção da produção e à organização da política (PZERWORSKI, 1991: 173).

Na visão de Bobbio, o critério da “igualdade” parece distinguir atitudes entre “esquerda” e “direita”, observa Giddens. A esquerda defende maior igualdade, busca a justiça social e deposita no governo um papel-chave na promoção dessa meta. A direita vê a sociedade como inevitavelmente hierárquica. Para Giddens, que formulou a alternativa da Terceira Via, essa polarização não se aplica ao período de transição em que vivemos, como campos políticos distintos (1999).

Por outro lado, avalia Antunes, o caminho traçado por Giddens se pauta na “modernização” do Estado de Bem-Estar Social, que “significa a destruição dos direitos do trabalho”, definidos por Tony Blair como “herança arcaica” (ANTUNES, 1999: 49).

O chamado Estado de Bem-Estar Social, construído ao longo do século XX, cumpriu funções estratégicas consagradas ao enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, gerados pelo processo de mercantilização da sociedade capitalista (POCHMANN, 2004: 4).

Em países periféricos como o Brasil, contudo, as políticas de proteção social não registraram o desempenho observado nas economias capitalistas centrais – embora tenha apresentado uma trajetória não desprezível de evolução, ao longo do século passado. Na avaliação de Pochmann o Brasil avançou sem romper com a natureza da exclusão social.

Desde 1981, a situação social tem sido agravada, mesmo com avanços consideráveis abertos pela Constituição Federal de 1988, particularmente pelo predomínio da estagnação produtiva e pelo ciclo da financeirização da riqueza. A desestruturação do mercado de trabalho, acompanhada de políticas de corte neoliberal, combina uma nova condição de exclusão que se sobrepõe à velha exclusão herdada pelo passado colonial e escravista (POCHMANN, 2004: 15).

A plataforma da coligação Lula Presidente, propunha um modelo de desenvolvimento alternativo, em torno de políticas sociais, voltadas para um crescimento econômico que propiciasse a redução das desigualdades, pautado na democratização do Estado e das relações sociais (COLIGAÇÃO Lula Presidente, 2002b).

As forças políticas que elegeram o candidato do PT, em 2002, embora articuladas em um “arco de alianças de matiz ideológica eclética”, tem sua gênese no ideário do projeto de “desenvolvimento econômico nacional e popular”, em contraposição aos projetos de “desenvolvimentismo conservador” e do “nacional-desenvolvimentismo”, identificadas por Fiori com o liberalismo e o neoliberalismo (FRIGOTTO, 2008a).

Ao conquistar boa parcela do eleitorado, ultrapassando os imperativos políticos do ABCD (a região composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema), o Partido se depara com um outro desafio, como já analisava Fernandes, em 1991.

O PT vê-se impelido para a frente pelas forças sociais que ele representa, unifica e orienta para “ocupar o poder”. Isso é pouco, no entanto, porque deve se preparar para ir mais longe: conquistar o poder e solucionar a questão do Estado (FERNANDES, 1991, 14).

5. CONCLUSÃO

A história partidária brasileira, da Proclamação da República ao pluripartidarismo de 1979, foi intercalada por longos períodos de supressão total de mecanismos e de instituições representativas. Durante os períodos de retorno ao estado de direito, os partidos políticos do País se caracterizavam por uma invariável “fragilidade organizacional” (MENEGUELLO, 1989: 37-39).

O Partido dos Trabalhadores surge no cenário político-partidário como primeira organização de massa, distinguindo-se dos demais partidos, ao longo de sua história, ao construir alianças no mesmo espectro ideológico e ao fixar sua imagem, com significativa parcela do eleitorado, como um “efetivo partido de oposição e de esquerda” (KINZO, 2005: 77).

Sob a análise organizacional de Duverger, o Partido dos Trabalhadores se encaixa nos requisitos de um partido de massas, em virtude de sua organização interna; de sua articulação externa ao Parlamento; da integração entre seus membros nas atividades políticas e nas tarefas de organização permanentes, priorizando vínculos com os movimentos sociais (MENEGUELLO, 1989: 31-41).

Da mesma forma, o Partido se diferencia no quadro partidário, em relação à orientação programática, sob a abordagem de Samuels. As características de um partido

de orientação programática são a responsabilização política da liderança (*accountability*), a democracia intrapartidária, as estruturas de recrutamento e o formato organizacional, fortemente baseados na atividade da militância (*labour-intensive*) (SAMUELS, 1997).

Em relação a idéias, conceitos e valores, o PT se classifica como um partido “transformador”, “por força de seus documentos doutrinários e de sua atuação política”, ao lado do PCdoB, PPS, PSB e PV - agremiações que visam transformações mais radicais no modelo de Estado e de sociedade. (GRACINDO, 1984: 91).

A questão que se coloca é se o custo político para seu crescimento eleitoral como partido de “esquerda” significa a abdicação de seu programa e a “direitização de seu projeto” (CONCEIÇÃO, 1999; 89).

Embora o PT tenha se definido desde sua criação como partido socialista, deixou de classificar-se como marxista-leninista ou marxista. Ao mesmo tempo, expressa dúvidas sobre sua adesão à Terceira Via social-democrata (KECK, 1991: 279).

A tradução do projeto socialista do PT no governo se daria por políticas de inclusão e de proteção dos segmentos sociais fragilizados, “em direção a uma sociedade mais justa”, como assinalava o coordenador da campanha presidencial de 2002 (PALOCCI FILHO, 2002).

Mais recentemente, vivenciadas múltiplas experiências de governo, o PT volta a discutir o “socialismo petista”, a concepção de Estado, o papel do Partido em face de sua história e de seu projeto político, no 3º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado entre agosto e setembro de 2007, quando o governo Lula inicia um segundo mandato.

Durante seu ciclo de formação e crescimento, o Partido dos Trabalhadores desafiou com fórmulas inovadoras a lei de ferro das oligarquias²⁵, traçada por Robert Michels.

Desde sua primeira fase de vida, completando o processo de construção do movimento ao partido; depois, no desenvolvimento rumo ao ingresso no parlamento e, em seguida, na conquista eleitoral dos primeiros cargos executivos, o partido conseguiu manter vínculos valiosos de organização interna, constituindo um corpo político agregado e articulado (MENEGUELLO, 2005: 1).

²⁵ A tese de Michels procura demonstrar que a perseguição de qualquer interesse coletivo gera inevitavelmente uma elite independente. Para o autor, as promessas do movimento democrático e socialista nunca seriam concretizadas (1982).

A experiência do PT no governo nacional, no entanto, coloca em xeque os caminhos da nova fase partidária, ante as questões impostas pela relação contraída com o Estado.

Ao chegar à fase madura, em que detém o governo da União, o Partido demonstra que não é imune às imposições do jogo de competição político-partidária e do exercício do poder. Em termos organizacionais, a experiência do Partido no governo nacional parece se traduzir em um movimento de “autonomização do grupo partidário no governo frente à estrutura geral e às bases partidárias”.

[...] seja porque buscou adaptar-se às imposições do sistema em nível nacional; seja porque buscou dar agilidade ao seu poder de resposta, atendendo à lógica do poder Executivo, ou ainda, porque teve que submeter-se à natureza do Estado (MENEGUELLO, 2005: 2).

O questionamento suscitado por Meneguello se reproduz na declaração da coordenadora da setorial nacional da Comissão para Assuntos Educacionais do PT, Selma Rocha²⁶:

A falta de diálogo empobrece uma experiência de governo, experiência de diálogo democrata de esquerda. [...] Não acho que (o diálogo) foi suficiente. Nem com a sociedade, nem com o Partido. [...] Eu estou falando de tratar de concepções, ir fundo nelas, nem que seja para discordar. O governo tem autonomia para governar, ele foi eleito. Agora isso é um pacto, não é? É um pacto histórico, não diria que era um pacto político, de interesses de cargos.

No mesmo sentido, revela Monlevade, o lançamento de programas como o Plano de Desenvolvimento da Educação²⁷, por exemplo, proposto pelo MEC no início do segundo mandato, “mostra que o PT hoje se identifica mais com o governo do que com suas bases sociais originárias. Eu diria que PT e Governo [...] são reféns das classes médias e de seus valores e práticas excludentes”.

A esse pretexto, buscamos na definição de “partido no governo” de Sartori argumentos que indicam que os partidos políticos entram na esfera do governo apenas como um de seus componentes de relevo.

²⁶ Entrevista concedida à autora em 2007.

²⁷ O PDE resultou da mobilização “Todos pela Educação”, articulada por representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais, educadores e gestores públicos de Educação, em torno de cinco metas específicas para a educação básica: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola, toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos, todo aluno com aprendizado adequado a sua série, todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos, investimento em Educação ampliado e bem gerido. O movimento é patrocinado pelo Banco Real, Fundação Bradesco, Fundação Itaú Social, Instituto Camargo Corrêa, Grupos Gerdau, D.Paschoal, Odebrecht e Suzano. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Isso já é um grande passo à frente, pois os partidos podem ser apenas elos entre um povo e um governo [...] sem qualquer acesso real às tomadas de decisão governamentais. De qualquer modo, o partido no governo [...] está muito longe do governo partidário, literalmente entendido, isto é, com o significado de que o partido governa, de que a função do governo é, na prática, tomada e monopolizada pelo partido vitorioso ou por uma coalizão de partidos (SARTORI, 1982: 40).

Por outro lado, os partidos políticos são relativamente autônomos em relação à estrutura social e às instituições do Estado, e desempenham um papel ativo com relação a ambos, como pondera Przeworski.

A organização da política em termos de classe é sempre resultado de conflitos em que diversas forças empenham-se em manter ou alterar de várias formas as relações existentes (PRZEWORSKI, 1991: 123).

Esse conflito de percepções de papéis esteve presente na agenda de debates do Partido dos Trabalhadores, repercutindo na construção da plataforma eleitoral de 2002 e na pauta das iniciativas legislativas formuladas pelo Executivo na 52ª Legislatura, analisadas nos Capítulos II e III.

CAPÍTULO II:

EDUCAÇÃO COMO ATO POLÍTICO PARTIDÁRIO

1. INTRODUÇÃO

Buscar entender adequadamente os dilemas e impasses do campo educativo hoje é, inicialmente, dispor-se a entender que a crise da educação somente é possível de ser compreendida no escopo mais amplo da crise do capitalismo real deste final de século, no plano internacional e com especificidades em nosso país (FRIGOTTO, 2007: 78-79).

Na perspectiva de Höfling (2001), o processo de definição das políticas públicas espelha os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas do poder instituído e na sociedade, como um todo. As decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação e os modelos de avaliação de uma estratégia de intervenção governamental estão diretamente correlacionados a fatores de diferentes naturezas e determinação – em especial, nas relações que se estabelecem entre a concepção de Estado e as políticas que este implementa, em determinado período histórico.

Quando se focalizam as políticas sociais – voltadas, em princípio, para a redistribuição de benefícios e diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico –, os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou de seu “fracasso” assumem “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado (HÖFLING, 2001: 32).

A política social se constitui, nas sociedades capitalistas modernas, como um processo de mediação, na dinâmica e no movimento do Estado.

No caso do Brasil, particularmente, cumpre ressaltar características próprias, relativas à formação do Estado nacional e às conseqüências de uma colonização por uma “metrópole decadente e tardia em relação ao capitalismo na Europa” (PERONI, 2003: 36). Esses aspectos explicariam a gênese colonial, escravista e conservadora do País, que se desdobraria nas políticas implementadas no setor.

Da mesma forma, ocorre a inserção do campo da educação como setor de ação do Estado, como objeto de interesse de política pública e questão nacional (AZEVEDO, 2004).

Ainda que a oferta da instrução primária gratuita fosse prevista como matéria constitucional desde o Império, o crescimento do setor da educação, as reformas e as políticas públicas projetadas não parecem ter sido suficientes para assegurar a universalização do ensino de qualidade equitativa para todos.

As características de um sistema dual de ensino, relacionadas por Azevedo no período da Monarquia, resistiram às sucessivas reformas implantadas na área, em diversos momentos da história do País. A reprodução desse quadro reflete e reproduz “*uma das sociedades capitalistas mais desiguais do mundo*”, como avalia Frigotto (FRIGOTTO, 2008a).

A aceleração do processo de redimensionamento do papel do Estado, dos anos 1990, traria novos contornos às políticas sociais, criando um fosso entre conquistas e garantias estabelecidas em finais dos anos 1980 (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005).

A reforma educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, além de não promover mudanças na história de desigualdades seculares, interrompeu o diálogo com setores sociais organizados em torno do tema da educação.

A despeito dos avanços em direção à universalização do acesso ao ensino fundamental – formalizado na Constituição de 1988 –, os desafios que se colocavam para os anos seguintes seriam a retomada desse processo de diálogo com a sociedade, com base nos conceitos de educação como direito, democratização e qualidade do ensino.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL

Sob a perspectiva da análise histórica, desenvolvida em teses de Frigotto, as políticas públicas voltadas para a educação no Brasil reiteram a tradição cultural das classes dominantes “para manter e reproduzir uma das sociedades capitalistas mais desiguais do mundo e, no seu interior, uma escola funcional, elitista e dual” (FRIGOTTO, 2008a).

De fato, muitos dos elementos e das dimensões dos problemas atualmente relacionados à educação brasileira parecem encontrar estreita conexão nas circunstâncias e nos fatos observados desde os primeiros gestos do colonizador. Nesse

sentido, cumpre relatar, brevemente, o percurso construtivo das concepções pedagógicas e das políticas públicas implementadas no País ao longo de sua história.

Como recorda Saviani (2005), os primeiros colégios no Brasil foram criados com a chegada dos jesuítas, por volta de 1550, com incentivo e subsídio da coroa portuguesa. Essa situação se consolidou com a instituição da “redízima”, em 1564, que destinava um décimo da receita obtida pela coroa portuguesa na colônia à manutenção dos colégios jesuítas. Com a institucionalização desse aporte, ao longo de dois séculos (1549 a 1759), data da expulsão dos jesuítas, a pedagogia cristã, de orientação católica, manteve uma hegemonia incontrastável na história da educação do País.

Durante esse período, observam-se as primeiras tentativas de implantação de uma “pedagogia brasílica”, identificada com as condições específicas da nova colônia, ainda que pelo processo de aculturação da população nativa, nas tradições e costumes do colonizador. Essa corrente – que seria suplantada pela pedagogia tradicional, a partir de 1599 – se caracterizava por uma visão “essencialista” do homem:

[...] o homem é concebido como constituído por uma essência universal e imutável. À educação cumpre moldar a existência particular e real de cada educando à essência universal e ideal que o define enquanto ser humano (SAVIANI, 2005: 6).

As “reformas pombalinas da instrução pública”, implantadas a partir de 1759, se contrapunham à orientação religiosa e, com base nas idéias laicas, inspiradas no Iluminismo, atribuíam ao Estado a competência para prover os serviços educacionais. A despeito do vínculo do Estado português à Igreja Católica, observa-se, então, a influência da pedagogia do humanismo racionalista.

Quando a família real portuguesa mudou-se para o Brasil, em 1808, a antiga colônia precisou adaptar-se rapidamente à condição de sede do Império. A partir de então são criadas as escolas de nível superior, para nobres e proprietários de terras, e os cursos especiais de caráter pragmático, para atender às camadas intermediárias, formar oficiais, engenheiros, médicos, advogados, necessários à ampliação do quadro administrativo e burocrático.

Deflagrada a independência, a Assembléia Constituinte de 1823 aprovava a criação de um sistema nacional de instrução pública, que jamais foi implantado. Com a dissolução da Assembléia, a Constituição outorgada pela Coroa reconhecia o direito à instrução primária gratuita a todo cidadão e mantinha o princípio da liberdade de ensino, sem restrições:

CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL

(de 25 de março de 1824)

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes (BRASIL, 1824).

As condições históricas em que se forjou o reconhecimento legal do direito à educação, expresso na Constituição do Império, não correspondiam a questões como escolaridade das massas ou de exercício da cidadania, como lembra Azevedo (2001). O sistema de educação destinado à população livre e pobre era eminentemente vocacional, “como reflexo da rígida estratificação da sociedade brasileira” (Idem, p. 20).

O Ato Adicional de 1834, por sua vez, estabeleceu os papéis e responsabilidades do Estado, oficializou a descentralização da educação, atribuindo à Coroa a função de promover e regulamentar o ensino superior, bem como, a escola elementar e secundária, às incipientes iniciativas das províncias. As medidas inviabilizavam a unidade orgânica do sistema educacional e reforçavam o caráter elitista e aristocrático da educação brasileira, como ressalta Fernando Azevedo:

Esse contraste entre quase ausência de educação popular e o desenvolvimento de formação de elites tinha de forçosamente estabelecer, como estabeleceu, uma enorme desigualdade entre a cultura da classe dirigida, de nível extremamente baixo, e a da classe dirigente, elevando sobre uma grande massa de analfabetos (AZEVEDO, 1963: 574).

A Constituição de 1891, a seu turno, instaurou um governo representativo, federal e presidencial. Ao estabelecer a autonomia dos estados, o novo formato institucional alimentou distorções de desenvolvimento entre as diferentes unidades da federação. A descentralização do ensino significou atribuir à União responsabilidade pela educação superior e secundária, reservando aos estados o ensino fundamental e profissional. Vale lembrar que essas mudanças conservavam o viés elitista e a dualidade do sistema de ensino: formação elementar e profissional de baixa qualidade, oferecida pelos estados; educação secundária voltada para preparação humanística ao curso superior.

Cabe notar, entretanto, o desdobramento de iniciativas particulares religiosas, entre 1860 e 1890, e, sobretudo, a ampliação da rede de colégios católicos – inclusive de

jesuítas, que retornavam ao País após 80 anos de banimento –, em oposição à tendência observada no restante do mundo. A educação brasileira, quase até o final do Império, reproduzia predominantemente o pensamento religioso medieval, legado pelos jesuítas: “de caráter verbalista, retórico, livresco, memorístico e repetitivo, que estimulava a competição através de prêmios e castigos” (GADOTTI, 2002: 231).

A teoria da educação brasileira, tal como avalia Gadotti, começa a demonstrar alguma autonomia ao final do século XIX, graças às idéias iluministas trazidas da Europa por intelectuais e estudantes de “formação laica, positivista, liberal” (Ibidem, p. 230). Importa lembrar ainda as transformações ocorridas no cenário econômico do País após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) – da vocação agrário-exportadora ao modelo de desenvolvimento urbano-industrial –, e a conseqüente afluência de uma nova burguesia, que, nos anos 1930, chega ao poder com projetos específicos para a educação, notadamente para a educação pública.

O reconhecimento do setor “educação” como tema socialmente problematizado surge “no bojo da própria estruturação do Estado-Nação” (AZEVEDO, 2001:18), embora condicionado às ordens patrimoniais e conservadoras, que marcaram o processo de independência nacional. No entanto, a abordagem dessa área temática como questão política nacional se daria apenas entre as décadas de 1910 e 1920, afirmando-se a partir de 1930, com a regulamentação nacional do setor, o estabelecimento de normas homogêneas e a formação de agentes do sistema (Ibidem, p. 31).

A despeito da “eloqüência retórica” em favor da universalização do atualmente denominado ensino fundamental, as oportunidades educacionais não foram ampliadas com a Proclamação da República. No início do século, os índices de analfabetismo chegavam a 80% da população total do País (65% do contingente acima de catorze anos) – situação que se manteve praticamente inalterada até a década de 20 (AZEVEDO, 2001: 24-25).

O fortalecimento do segmento urbano-industrial, em articulação com setores médios e o operariado urbano – que se delineavam com maior nitidez após a Primeira Guerra Mundial –, acabaria resultando em um movimento nacionalista pela reestruturação do poder político, pela industrialização e o estabelecimento de uma nova ordem, contra as práticas que legitimavam as “elites oligárquicas” (Ibidem, p. 25). Em analogia, no campo educacional, essas forças se materializavam em lutas pela escolarização das massas, mediante campanhas de alfabetização, e pela universalização do ensino primário.

O movimento de renovação do ensino começava a ganhar corpo com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, se expandia a partir de 1927, com a realização das Conferências Nacionais de Educação, e atingia maior visibilidade no lançamento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932, conforme relata Saviani:

Ao longo dos anos 30 do século XX o movimento renovador foi irradiando sua influência por meio da ocupação dos principais postos da burocracia educacional e pela criação de órgãos de divulgação, buscando deliberadamente hegemonizar o campo educacional [...] mas tiveram que disputar o controle do espaço pedagógico, palmo a palmo, com os educadores católicos (SAVIANI, 2005: 11).

O documento de 1932 fundava-se em princípios como laicidade do ensino, expansão da escola pública, igualdade de gênero no direito à educação, oferta estatal obrigatória, universal e gratuita, implantação de um Sistema Nacional de Educação e de um Plano Nacional de Educação, como justificavam seus signatários:

A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar "a hierarquia democrática" pela "hierarquia das capacidades", recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de "dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento", de acordo com uma certa concepção do mundo (AZEVEDO et al: 1984).

Em um balanço sobre o movimento de 1932, Lemme pondera que as soluções propostas para os problemas educacionais brasileiros, contidas no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, pressupunham a existência de uma sociedade homogênea e democrática, regida pelo princípio da igualdade de oportunidades para todos. Entretanto, conclui, “esta não é, infelizmente, a realidade no tocante à sociedade brasileira, desde seus primórdios até os dias atuais” (2005, p. 175).

Com o escopo de desvelar as contradições da problemática educacional no País, pesquisadores da história da educação têm se dedicado a analisar os movimentos em defesa da escola pública, principalmente quando eles se tornam mais visíveis para boa parte da sociedade brasileira, no início dos anos 1930. Na avaliação de Sanfelice, “nada se inicia aí, mas muito se desenrola daquela década em diante” (2007, p. 543). Para elucidar essa circunstância, o autor discorre sobre as profundas transformações vivenciadas pela sociedade brasileira moderna, a urbanização e a industrialização, por

exemplo, como elementos acoplados à lógica de desenvolvimento do modo de produção capitalista, “do golpe político de 1930 ao golpe de 1964”:

Pode-se dizer que aquela emergente modernização trouxe consigo a necessidade objetiva, pelo menos por parte de determinados grupos e/ou classes sociais, de discutir e definir questões supra-estruturais para que essas pudessem, uma vez reformadas, corresponder de forma mais adequada às novas características estruturais. Uma dessas questões era, exatamente, a da educação. Que educação o projeto de modernização econômica passava a exigir? Quem deveria se responsabilizar por oferecê-la? Qual seria o papel do Estado nesse processo? Quais sujeitos deveriam recebê-la? (Ibidem, p. 543).

Por outro lado, ressalta Sanfelice, se no velho Brasil pré-1930 a Igreja Católica desempenhasse papel dominante nas questões educacionais, o Brasil novo surgiria no interior do velho e se faria representar, “grosso modo, por intelectuais identificados genericamente como liberais e outros homens da administração pública” (2007, p. 544):

Naquele quadro, as elites decadentes ou ascendentes discutiram a educação em nome de todos os segmentos sociais, pois o que lhes parecia bom para os seus próprios interesses deveria ser bom também para cada cidadão (SANFELICE, 2007: 544).

Ainda que católicos e liberais se identificassem como correntes históricas e metodológicas opostas, como afirma igualmente Gadotti, representavam facções da classe dominante e, portanto, “não questionavam o sistema econômico que dava origem aos privilégios e à falta de uma escola para o povo” (2002, p. 233). Abordagens sobre a questão de uma transformação radical da sociedade e o papel da educação nesse processo surgiriam abertamente nas correntes vinculadas ao *pensamento pedagógico progressista*, que defendia como princípio o envolvimento da escola na formação de um cidadão crítico e participante da mudança social. Como adverte o pesquisador, entretanto, também aqui são encontradas correntes que defendiam diferentes papéis para a escola, segundo diversas posições políticas e filosóficas:

[...] para uns a formação da consciência crítica passa pela assimilação do saber elaborado; para outros o saber científico deve ter por horizonte o compromisso público. Uns combatem mais a burocracia escolar e outros a deterioração da educação escolar. Uns defendem mais a direção escolar e outros a autogestão pedagógica. Uns defendem maior autonomia de cada escola e outros, maior intervenção do Estado (GADOTTI, 2002: 238).

Dos anos 1930 ao término do Estado Novo, em meados dos anos 1940, o projeto conhecido por “nacional-desenvolvimentismo” ou “desenvolvimentismo conservador” caracterizava-se pelo predomínio do ideário populista, como relata Frigotto. No campo educacional, notadamente, as metas se estendiam às massas populares – pelo direito à educação escolar –, ainda que voltadas, prioritariamente, à formação do trabalhador, “dando-lhe, porém, uma educação aligeirada e de segunda categoria” (NOSELLA, apud Frigotto, 2008a). Nesse contexto foi implantado um sistema nacional de formação profissional, sob o controle unilateral do empresariado, encarregado de formar uma “força de trabalho técnica e ideologicamente disciplinada”, em resposta à expansão do processo de industrialização do País. Paralelamente, seria criada uma rede pública de escolas técnicas federais, em nível de ensino médio (FRIGOTTO, 2008a).

O período que se segue, possivelmente embalado pelo ânimo do processo constituinte de 1946 (AZEVEDO, 2001: 37), seria assinalado por uma ampla mobilização da sociedade brasileira em todos os campos, liderada por um conjunto de forças político-ideológicas, em função de um projeto de “desenvolvimento econômico nacional e popular” (FRIGOTTO, *Ibidem*). As lutas por uma escola pública, universal, gratuita e laica começam a ganhar espaço, assim como os movimentos populares, a exemplo da campanha “De pé no chão se aprende a ler”, iniciada no Rio Grande do Norte, do Movimento de Educação de Base (MEB) e da “pedagogia do oprimido”, protagonizada por Paulo Freire.

A despeito da ratificação do direito à educação básica, explicitado na Constituição de 1946, e da introdução de instrumentos legais e financeiros direcionados à universalização do ensino, as “ações governamentais correspondentes continuaram sem eficácia” (AZEVEDO, 2001: 37). Ainda que a questão tenha adquirido novos contornos no cenário político, econômico e social – em função do crescimento das demandas decorrentes das migrações campo-cidade, do crescimento demográfico, da complexificação das atividades urbano-industriais e da perspectiva de ascensão social por meio da educação –, o modelo de modernização do País, não se refletia em uma política educacional para todos.

O período compreendido entre 1945 e 1961 – identificado como segunda fase de industrialização do País e de ajuste ao desenvolvimento econômico mundial –, caracterizou-se por uma ampla discussão sobre a necessidade de uma legislação nacional específica para a educação, que desembocaria na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em dezembro de 1961, treze anos após a primeira versão apresentada ao Congresso Nacional (ANDREOTTI, 2006: 103).

Corroborando a afirmação de Andreotti, Azevedo acrescenta que os primórdios dos anos 1960, marcados pela substituição de importações de bens de consumo e pela expansão da indústria nacional, foram também balizados pelo surgimento dos movimentos reivindicatórios das classes populares, que assumiam, pela primeira vez no País, o papel de “atores políticos autônomos” (AZEVEDO, 2001: 39). Nesse contexto, a questão educacional passava a ser incluída na pauta de reivindicações das reformas de base e intensificava-se a difusão do papel da educação como instrumento de mobilização política.

O inédito movimento de organização e de reivindicação das classes trabalhadoras do País, em oposição aos interesses vinculados às classes dominantes na esfera da econômica e da política nacionais, desencadearia a rearticulação de forças conservadoras que, a partir de 1964, instituíram um regime burocrático-autoritário, consubstanciado em uma ditadura militar, que perduraria por duas décadas.

Ratificando o padrão de internacionalização do capitalismo dos anos 1960 e 1970, as políticas nacionais implementadas pelo governo militar se assentavam em um modelo econômico concentrador de renda, rompendo o equilíbrio entre o modelo político de tendências populistas e o modelo econômico de expansão industrial – vigentes no período anterior ao golpe de 1964. Buscavam legitimar-se em um conjunto de reformas políticas e institucionais que propunham a “reconstrução da nação”, a “restauração da ordem” e o “desenvolvimento” social e econômico do País (SILVA apud CLARK; NASCIMENTO & SILVA).

Nesse passo, a política educacional de então passava a ser norteada por acordos entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID), com reduzida participação de educadores brasileiros. Em consequência, enfatiza Gadotti, ao lado da vigilância ideológica, observou-se uma crescente desobrigação do Estado brasileiro em relação à educação, materializada na supressão de dispositivo constitucional de reserva de um percentual mínimo de recursos públicos para os diferentes níveis de ensino, no arrefecimento gradativo da participação do MEC no orçamento da União, na ampliação do setor privado de ensino superior (muitas vezes subsidiado pelo Estado), na focalização de investimentos públicos para as séries iniciais de ensino (GADOTTI, 1990: 53-60).

Após extenso período de lutas e de resistências coletivas, o período compreendido entre o final dos anos 1970 e o início dos 1980 foi marcado pela reorganização dos profissionais da educação, dos movimentos populares e de estudantes, em defesa da democratização da educação, do direito à escolarização para

todos, da universalização do ensino e da participação da comunidade na gestão da escola (OLIVEIRA, 2005).

Ao lado das mobilizações sindicais para recuperar as perdas salariais dos anos 1970, começam a se estruturar entidades como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPEd, em 1977, o Centro de Estudos Educação e Sociedade – CEDES, em 1978, e a Associação Nacional de Educação – ANDE, em 1979, que se articulam, nos anos 1980, para retomar o debate pedagógico, interrompido no regime militar, e organizar as Conferências Brasileiras de Educação, realizadas em 1980, 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991 (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 124).

Com a mesma finalidade, agregam-se entidades e instituições de origem popular, organizadas em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante a primeira fase da Assembléia Nacional Constituinte, em meados dos anos 1980 (GOHN, 1994: 78).

Esses espaços se reproduziram mais tarde, nos Congressos Nacionais de Educação – CONED, realizados em 1996, 1997, 2000, 2002, mantendo como tema central “Educação, Democracia e Qualidade Social” (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 124).

A despeito do considerável crescimento do setor educacional e das instâncias de debate organizadas nas três últimas décadas do século XX, o avanço em direção à universalização do acesso ao ensino fundamental – formalizado na Constituição de 1988 – além de não resolver o conflito entre escola pública e particular, não correspondeu à conquista da oferta de qualidade equitativa para todos. Por outro lado, a aceleração do processo de redimensionamento do papel do Estado, dos anos 1990, traria novos contornos às políticas sociais, criando um “fosso entre conquistas e garantias” estabelecidas em finais dos anos 1980 (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005: 6).

Uma investigação mais detalhada das políticas implementadas pelo poder público nos anos 1990 servirá de parâmetro para o entendimento das mudanças traçadas para o setor, nos anos seguintes, por governos sucedâneos.

3. POLÍTICAS EDUCACIONAIS NOS ANOS 1990

A análise das políticas públicas implementadas em uma sociedade, em determinado período histórico, envolve fatores e motivações de diferentes naturezas e, na perspectiva da abordagem de Höfling, é imprescindível considerar aspectos das

chamadas “questões de fundo”, que orientam a estratégia de intervenção governamental (2001, p. 31).

Quando o enfoque se circunscreve ao campo das políticas sociais – em que se inserem usualmente as políticas educacionais –, os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou de seu “fracasso” assumem “feições” distintas, em diferentes sociedades, motivadas, notadamente, pelas diferentes concepções do papel do Estado (HÖFLING, 2001: 32).

No mesmo sentido, Frigotto e Ciavatta recorrem às profundas mudanças ocorridas nas últimas décadas do século XX e início do século XXI nos campos econômico, sociocultural, ético-político, ideológico e teórico, para investigar as políticas educacionais implementadas nos anos 1990, e afirmam, em conclusão, que no plano mais profundo da materialidade das relações sociais está a crise da forma capital.

Depois de uma fase de expansão, denominada por Hobsbawm (1995) de idade de ouro, com ganhos reais para uma parcela da classe trabalhadora, particularmente nos países que representam o núcleo orgânico e poderoso do capitalismo, o sistema entra em crise em suas taxas históricas de lucro e exploração. A natureza dessa crise o impulsiona a um novo ciclo de acumulação mediante, sobretudo, a especulação do capital financeiro. Essa acumulação, todavia, não é possível para todos. Instaura-se, então, uma competição feroz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais que se constituem, na expressão de Noam Chomsky, no poder de fato do mundo. Um poder que concentra a riqueza, a ciência e a tecnologia de ponta de uma forma avassaladora e sem precedentes (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 95).

No plano supra-estrutural e ideológico, os pesquisadores ampararam-se na reflexão de Bourdieu & Wacquant (2002), para reportar a emergência de elementos que viriam a se constituir em uma espécie de “nova língua”, “um tempo de pensamento único, de solução única” para uma crise “irreversível” – que só se resolveria pela retomada de mecanismos de mercado – com escopo na tese de Hayek (1987).

Avaliam os autores:

Um dos efeitos devastadores do pensamento único, sem dúvida, manifesta-se no abandono do pensamento crítico vinculado a projetos societários firmados na perspectiva da autonomia e, ao mesmo tempo, num relacionamento soberano entre povos, culturas e nações. Reafirmam-se, pela via do pragmatismo, das visões positivistas e neopositivistas, e neo-racionalistas e do pós-modernismo, uma visão fragmentária da realidade e uma afirmação patológica da competição e do individualismo (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 96).

De outra parte, predominam idéias e conceitos como “globalização, Estado mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-

classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade”, para justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho – em oposição às experiências do socialismo real e às políticas do Estado de bem-estar social do após Segunda Guerra Mundial (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 95).

Nesse contexto, ganham força as recomendações de políticas econômicas formuladas no Consenso de Washington²⁸ – ratificadas pelos organismos internacionais que balizaram as reformas sociais nos anos de 1990 – para driblar os efeitos da crise do capitalismo nos países periféricos e, como relata Fiori, para que a América Latina saísse da chamada “década perdida”, da estagnação, da inflação, da recessão, da dívida externa – para retomar, em seqüência, o caminho do crescimento, do aumento da riqueza e do desenvolvimento (1996).

Na virada da década de 1980 para os anos 1990, como antecipavam Frigotto e Ciavatta, as condicionalidades externas perderiam feição de imposição e as variadas forças políticas latino-americanas, de diferentes partidos e matizes ideológicos, começam a se convencer de que o “único caminho para a América Latina passa mesmo pela destruição do modelo desenvolvimentista” e pela aceitação dos preceitos do sistema financeiro internacional (FIORI, 1996). As regras da “financeirização capitalista” ou da “globalização financeira” acabariam sendo aplicadas internamente, nas coalizões construídas durante os períodos eleitorais e de formulação das políticas públicas implementadas nesses países, embaladas pelas promessas de estabilidade monetária e de equilíbrio fiscal.

No Brasil, a nova delimitação da abrangência do Estado para um padrão de eficiência e de racionalização de gastos, revela-se, particularmente, na segunda metade da década de 1990, nas reformas constitucionais – administrativa, fiscal, previdenciária –, na eliminação de monopólios estatais e na criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), responsável pela coordenação desse processo no governo Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, desenhado pelo ministro Bresser Pereira, em 1995, indicava a conjugação de quatro componentes básicos:

²⁸ O Consenso de Washington recomendava um mínimo denominador comum para os países da América Latina, orientado pelas dez regras básicas sugeridas pelo economista John Williamson, em 1989: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto (com eliminação de restrições), privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas), direito à propriedade intelectual.

- *a redefinição das funções do Estado, orientada para a redução de seu tamanho e, principalmente, de seu contingente de pessoal, mediante a adoção de programas de privatização, terceirização e 'publicização';*
- *a redução do grau de interferência do Estado, mediante adoção de programas de desregulação e realização de reformas econômicas orientadas pra o mercado, visando sobretudo à promoção da capacidade de competição internacional do país;*
- *o aumento da governança do Estado – aqui entendida como a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, ou seja, de implementar políticas públicas de forma eficiente e conjugada com a sociedade –, envolvendo o ajuste fiscal – redirecionado à recuperação da autonomia financeira do Estado –, e a implantação da administração pública gerencial e*
- *o aumento da governabilidade, que consiste no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BARRETO, 1999: 112).*

O Plano de reforma estabelecia ainda os quatro setores da atuação estatal: núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços não exclusivos do Estado e produção de bens para o mercado. No bojo do projeto, a educação se situava como “serviço não-exclusivo do Estado”, em que atuariam simultaneamente o Estado, o setor privado e o setor público não-estatal.

O critério formulado como de êxito administrativo do setor seria a garantia de maior agilidade, qualidade e eficiência no atendimento das demandas sociais, para “superar a rigidez burocrática [...]; lograr maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes desses serviços” (BARRETO, 1999: 112).

Ao lado da disputa entre ajustes à nova ordem do capital e as demandas pela democratização do acesso ao ensino, em todos os seus níveis, entram em cena os organismos internacionais, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e vasta produção documental para o setor.

Ainda em 1990, a CEPAL publicava “*Transformación productiva con equidad*”, recomendando a capacitação e o aproveitamento da produção científico-tecnológica demandadas pela reestruturação produtiva.

Em 1992, volta a tratar da questão em “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” e sugere os critérios de “cidadania e competitividade”, “eqüidade e eficiência”, “integração nacional e descentralização” como princípios para as reformas e as políticas que seriam implementadas nos países da América Latina e do Caribe.

A “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”²⁹, realizada em 1993 com o financiamento da UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, lançou as bases para a elaboração do Plano Decenal da “Educação para Todos” no governo Itamar Franco.

Entre 1993 e 1996, a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, convocada pela UNESCO, elabora um diagnóstico do “contexto planetário de interdependência e globalização” e constata o crescimento do desemprego e da exclusão social, mesmo em países ricos. O Relatório Delors³⁰ traz recomendações de “conciliação, consenso, cooperação, solidariedade para enfrentar as tensões da mundialização, a perda das referências e de raízes, as demandas de conhecimento científico-tecnológico”, e sugere investimentos, sobretudo no ensino médio, na educação continuada e na certificação de conhecimentos adquiridos (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 99).

Reiterando as conclusões da Conferência de Jomtien, o Banco Mundial elaborou o documento *“Prioridades y estrategias para la educación”*, em 1995, recomendando diretrizes para as políticas educacionais das décadas subseqüentes. O documento retoma a teoria do capital humano; o estreitamento de laços entre educação profissional e setores produtivos, entre setores públicos e privados; atenção a resultados; investimentos na avaliação da aprendizagem e descentralização administrativa das políticas sociais. Propõe “a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos” (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 99).

Para a pesquisadora Peroni, a política educacional implementada no Brasil nos anos 1990 parte de um projeto excessivamente reprodutivista, sob influência dos organismos internacionais, tendo como diagnóstico da crise, a crise do Estado, e, não do capitalismo (2003, pp. 18-19).

Da mesma forma, como relatam Frigotto e Ciavatta, as análises críticas do governo Fernando Henrique Cardoso³¹ convergem no sentido de que “se trata de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais” e aos ditames do Consenso de Washington (2003, p. 103).

Sob a ótica de Frigotto, os pressupostos assumidos pelo projeto econômico-social do governo FHC poderiam ser resumidos nas seguintes idéias matrizes:

²⁹ A Conferência foi realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990.

³⁰ A Comissão foi composta por especialistas e coordenada pelo francês Jacques Delors.

³¹ Os mandatos de presidente Fernando Henrique Cardoso se estendem de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003.

1. *acabaram-se as polaridades, a luta de classes, as ideologias, as utopias igualitárias e as políticas de Estado nelas baseadas;*
2. *estamos num novo tempo – da globalização, da modernidade competitiva, de reestruturação produtiva, de reengenharia –, do qual estamos defasados e a que devemos nos ajustar. Este ajustamento deve dar-se não mediante políticas protecionistas, intervencionistas ou estatistas, mas de acordo com as leis do mercado globalizado, mundial. Trata-se de efetivar as políticas de ajuste mediante a desregulamentação de direitos, a descentralização de responsabilidades e os processos de privatização do patrimônio público (FRIGOTTO, 2008a).*

Por outro lado, se os anos 1970 e 1980 foram marcados pela mobilização popular – como constatamos na tese de Gohn, nos debates da Constituinte e na tramitação da LDB, por exemplo –, esse diálogo foi encerrado a partir de 1995. “O governo passou a dar prioridade a outros interlocutores” (PERONI, 2003: 87).

As diretrizes gerais do programa de governo de FHC foram elaboradas por especialistas em planejamento governamental.

Na sua maioria, intelectuais altamente preparados em universidades do exterior e com passagem, alguns muito longa, outros mais breve, nos organismos internacionais que estão na base das reformas educativas (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 107).

Nesse sentido, cumpre lembrar que Paulo Renato Souza³², antes de assumir Ministério da Educação no governo Fernando Henrique, exerceu, entre outras atribuições, funções de economista e de dirigente em diversas agências das Nações Unidas, entre os anos de 1970 e 1994.

A reforma do Estado, empreendida a partir de então, se refletiria no campo da educação, em políticas de ajuste às leis do mercado globalizado, como avalia Frigotto, “mediante a desregulamentação de direitos, a descentralização de responsabilidades e os processos de privatização do patrimônio público” (2008a).

Sob este enfoque, no âmbito organizativo e institucional, a educação básica, de direito social de todos, passa a ser encarada como um serviço a ser adquirido no mercado ou prestado pela filantropia. Ao Estado, caberia a oferta mínima da etapa obrigatória do Ensino Fundamental, não se responsabilizando pela qualificação

³² Paulo Renato Souza foi ministro da Educação durante os oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Atualmente é deputado federal pelo PSDB-SP, sócio-fundador e presidente da PRS Consultores, “uma empresa de consultoria focada em assessorar clientes públicos, privados e sem fins lucrativos em temas estratégicos e econômicos relacionados à educação” – como descreve o portal eletrônico da empresa. Disponível em: <<http://www.prsconsultores.com.br>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

profissional dos professores da educação básica ou pela manutenção e expansão do ensino superior.

O ideário pedagógico dos parâmetros curriculares e dos processos de avaliação centra-se em uma concepção produtivista e empresarial, de competências e de competitividade, com o objetivo de formar em cada indivíduo um banco ou pacote de habilidades que lhe assegure empregabilidade.

Com escopo em levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Gentili reconhece avanços nos índices de escolaridade no País, entre 1970 e final dos anos 1990.

De fato, a taxa de analfabetismo que era de 25,4% no início dos anos oitenta, vinte anos depois havia sido reduzida para menos da metade. Entre o início da década de setenta e o fim dos anos noventa, duplicou-se o número de matrículas no ensino fundamental obrigatório (de 7 a 14 anos), passando de 18,4 milhões para 35,8 milhões, quase a totalidade dos meninos e meninas em idade escolar. Neste mesmo período, o ensino médio (de 15 a 17 anos) cresceu mais de cinco vezes, passando de 1,3 milhão para 7 milhões, dado que se torna ainda mais relevante diante da desaceleração do crescimento populacional ocorrido entre 1970 e 2000 (GENTILI, 2004: 2).

O autor pondera, no entanto, que esse crescimento numérico, durante a década de 1990, contrastava com dois outros dados pouco alentadores em termos democráticos.

De um lado, [...] os pobres ampliaram suas oportunidades de acesso à escola ao mesmo tempo em que se tornavam mais pobres. De outro, o processo de segmentação e diferenciação do sistema escolar brasileiro, longe de diminuir, tinha aumentado. Uma fórmula já conhecida: escolas pobres para os pobres e ricas para os ricos (GENTILI, 2004: 2).

Em conclusão, Gentili avalia que a reforma educacional do governo Fernando Henrique Cardoso, “tão profunda quanto autocrática”, além de não promover mudanças na história de desigualdades seculares do País³³, interrompeu o diálogo com setores organizados da educação, obstruindo a consulta e a participação popular. Seriam esses os grandes desafios da gestão Lula.

³³ A partir de pesquisas do IBGE e do IPEA, Gentili afirma que “durante o governo FHC, a curva do crescimento do índice de escolarização contrastou com o percurso inversamente proporcional que sofreu a renda média dos brasileiros. Nos últimos seis, dos oito anos que durou o mandato do presidente anterior, o salário médio da população brasileira caiu sistematicamente, acumulando uma perda de 12,6% entre 1996 e 2002 (IBGE, 2003). E ainda pior: no período de 1991 a 2000, a distribuição da renda se tornou mais injusta em 2 de cada 3 prefeituras brasileiras. Durante este mesmo período, dentre os 27 estados que compõe a União, em 23 houve um aumento na desigualdade social, em três esta se manteve estável e em apenas um houve uma melhora (IPEA/PNDU, 2003)” (GENTILI, 2004).

4. EDUCAÇÃO COMO DIREITO: DEMOCRATIZAÇÃO E QUALIDADE DO ENSINO

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos que não reconheça o direito à educação. Com maior ou menor alcance, de sociedade a sociedade, envolvendo etapas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e, aos poucos, até mesmo a educação superior. Por outro lado, Bobbio assinala que o reconhecimento do direito à instrução não é mencionado nas mais conhecidas descrições do estado de natureza³⁴ (1992, p. 75).

Na perspectiva da gênese histórica, traçada pelo pesquisador, um direito surge como uma “exigência social” que, ao se afirmar, acaba se convertendo em “direito positivo”. Sobre o tema, Bobbio esclarece:

A passagem do Estado de natureza para o Estado Civil [...], representa também a passagem de um Estado não jurídico, onde não existe um Direito objetivo universalmente válido, sustentado por uma força comum, mas existem somente Direitos subjetivos sustentados pela força de cada um e por isso mesmo relações de força, para o Estado jurídico, isto é, para o Estado que é fundado num ato jurídico, como é o pacto através do qual os indivíduos se associam e colocam em comum os próprios bens e as próprias forças para atribuí-las a um só soberano, que, uma vez constituído, é fonte única e exclusiva do Direito positivo (BOBBIO, 2004: 350).

Ainda que a educação básica seja hoje um direito percebido como fundante para a cidadania e o exercício profissional, o reconhecimento do direito declarado em lei é recente, remonta ao final do século XIX e início do século XX (CURY, 2002: 253).

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático não se restringe à herança cultural. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos significaria ter a possibilidade de ampliação do campo e do horizonte desses e de novos conhecimentos, e, mais do que isso, como afirma Cury:

Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação (CURY, 2002: 260).

³⁴ Para Hobbes e Rousseau, dois dos principais teóricos sobre o tema, o conceito de “estado de natureza” tem a função de ilustrar a situação pré-social, na qual os indivíduos existem isoladamente. A passagem do estado de natureza à sociedade civil se daria por meio de um contrato social, pela criação do Estado civil e do poder político das leis.

A existência de um direito implica sempre a existência de um sistema normativo, assertiva em que, por “existência”, deve-se entender tanto o fator exterior de um “direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação” (BOBBIO, 1992: 79-80).

Declarar um direito equivale a:

[...] colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo (CURY, 2002: 259).

A conversão do direito, por si só, não significa a universalização do mesmo. O momento da universalização do direito será aquele em que aquela exigência, reconhecida como direito, se aplica a todos os cidadãos (CURY, 2002: 260).

No caso do Brasil, notadamente, ainda que a Constituição do Império, em 1824, garantisse a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos, o reconhecimento do direito público subjetivo ao ensino fundamental só se daria a partir da Constituição de 1988. Nesse sentido, cumpre assinalar:

[...] o direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é, assim por seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita quando de sua negação para o indivíduo-cidadão (CURY, 2002: 259).

Os chamados “direitos públicos subjetivos”, por sua vez, caracterizam o Estado de Direito.

É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de Direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de Direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 1992, p.61).

A ligação entre o direito à educação e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor:

[...] seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades (CURY, 2002: 249).

As normas jurídicas que acrescentaram avanços do direito à educação no Brasil, do Império à atualidade, podem ser sintetizadas a partir dos seguintes instrumentos:

- Constituição do Império, de 1824: garantia de instrução primária gratuita para todos;
- Constituição da República, de 1934: planejamento, coordenação e execução da a educação nacional pela União;
- Lei Nº 4.024, de 1961, Diretrizes e Bases da Educação Nacional: ensino primário obrigatório a partir dos 7 anos de idade, com duração mínima de 4 anos letivos;
- Emenda Constitucional Nº 1, de 1969: ensino primário obrigatório, dos 7 aos 14 anos;
- Lei Nº 5.692, de 1971, Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus: ensino de 1º grau obrigatório, dos 7 aos 14 anos, com duração de oito anos letivos;
- Constituição Federal, de 1988: direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental (obrigatório e gratuito) e garantia do ensino em qualquer idade;
- Lei Nº 9.394, de 1996, Diretrizes e Bases da Educação Nacional: introdução do conceito de educação básica, constituída pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- Lei Nº 11.274, de 2006: expansão do ensino fundamental para nove anos letivos.
- Emenda Constitucional Nº 53, de 2006: garantia de educação infantil às crianças até 5 anos de idade.

Até a década de 1980, as demandas da sociedade pelo acesso à escola, assim como a resposta do poder público a essas demandas, se traduziam em ampliação quantitativa da escolarização – ou seja, a ampliação do número de vagas oferecidas pela escola pública (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005: 7).

Por outro lado, estabelecido o ensino obrigatório como direito público subjetivo – a partir da Constituição Federal de 1988 –, um dos avanços introduzidos pela LDB de 1996 se inscreve em seu Artigo 22, que propõe como finalidade da educação básica desenvolver o educando assegurando-lhe uma formação mínima comum (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), “indispensável para o exercício da cidadania

e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (BRASIL, 1996b).

Esse entendimento, entretanto, não encontraria correspondência nas reformas educacionais implementadas nos anos 1990, quando a ação do Estado se volta para a focalização de políticas no ensino fundamental.

Por outro lado, a incorporação quase completa de todos à etapa obrigatória do ensino acabaria provocando outras demandas, como “a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para a oferta de um ensino de qualidade” (OLIVEIRA & ARAÚJO, 2005: 7).

O processo de democratização da educação não se limita à universalização do acesso à escola.

O acesso é, certamente, a porta inicial para o processo de democratização, mas torna-se necessário também garantir que todos que ingressam na escola tenham condições para nela permanecerem, com sucesso (GRACINDO, 2005a).

Na mesma linha, Mendonça afirma que o conceito de democratização da educação no Brasil percorreu vários estágios, em momentos distintos, sendo compreendida primeiramente como direito universal ao acesso, posteriormente como direito ao ensino de qualidade e à participação democrática na gestão das unidades escolares e dos sistemas de ensino (2001, p. 85).

Vale lembrar que esses princípios se formavam no contexto de redemocratização no País, nos movimentos de luta populares e nas experiências participativas, implementadas em administrações municipais e em unidades de ensino, como reação aos processos gerenciais da lógica capitalista e à pedagogia tecnicista.

Sob esse enfoque, as lutas pela democratização da educação se reverteriam em conquistas legais, introduzidas na Constituição Federal de 1988, que, no inciso VI do art. 206, dispõe que o ensino público será ministrado com base nos princípios da “gestão democrática [...], na forma da lei” (BRASIL, 1988).

A LDB de 1996, por sua vez, regularia a gestão democrática do ensino público na educação básica nos termos do art. 3º, inciso VIII. Da mesma forma, em harmonia com o princípio de complementaridade entre os entes federados, definiu como de competência dos sistemas de ensino a normatização da matéria, de acordo com suas peculiaridades e conforme os preceitos formulados nos incisos I e II do art. 14 (BRASIL, 1996b):

Art. 14. [...]

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A gestão democrática se opera por meio de atores sociais e de suas relações com o ambiente, “como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso” (BORDIGNON & GRACINDO, 2000: 12).

São elementos constitutivos da gestão democrática: a participação, a autonomia, a transparência e a pluralidade. Para tanto, conselhos e similares se organizam como instrumentos de ação e instâncias diretas e indiretas de deliberação, que propiciam espaços de participação e de criação da identidade do sistema de ensino e da escola (GRACINDO, 2005a).

Com base em levantamento de natureza bibliográfica e empírica sobre essa temática, Mendonça procurou identificar como os sistemas de ensino ordenaram-se para responder ao princípio constitucional de gestão democrática, e acrescentou, entre os mecanismos adotados, a “descentralização administrativa, financeira e pedagógica” e a “escolha democrática do diretor escolar” (2001, pp. 87, 93).

Na perspectiva de construção de uma educação voltada para a transformação social, como pressupõe o tese da “escola cidadã”³⁵, os princípios de democratização do acesso ao ensino, de democratização da gestão e de democratização do acesso ao conhecimento se correlacionam ao da qualidade da educação, nesse caso, da co-responsabilidade coletiva pelo sucesso escolar (MENDONÇA, 2005).

O conceito da qualidade no campo educacional começou a desenvolver-se na América Latina em fins da década de 1980, quando se adotou o discurso hegemônico do campo produtivo e mercantil, em negação ao processo educativo emancipador da escola das maiorias.

Com efeito, para ser possível a mercantilização do conceito de qualidade foi necessário – primeiro – eliminar da agenda política as demandas democratizadoras que em seguida aos períodos pós-ditatoriais começaram a generalizar-se na região. (GENTILI, 1999: 116).

³⁵ “Escola cidadã” é um conceito criado por Paulo Freire, que entrou em evidência nos anos 90, como expressão de um movimento de inovação educacional no Brasil.

A qualidade com sentido mercantil é identificada por Gentili (1999) como uma nova retórica conservadora funcional. Surge marcada por fatores técnicos em detrimento de fatores políticos e sociais:

[...] por elementos que depositam no aluno, como centro do processo educativo, a responsabilização individual pelo sucesso ou pelo fracasso escolar. Essa abordagem da qualidade, que conduz a um determinado tipo de sucesso, é o resultado da competição e da conquista por privilégios e está, de maneira geral, associada à quantidade de recursos aplicados no processo educacional com vistas à sua eficácia, ou seja, o máximo de resultados com o mínimo de recursos, padrão estabelecido pela lógica privada e empresarial das organizações. Nesse sentido, podem ser apontados como indicadores de qualidade e de sucesso escolar índices de aprovação e reprovação, taxas de evasão, posição em rankings estabelecidos para obtenção de comparações locais, regionais, nacionais e internacionais (MENDONÇA, 2005).

Convalidando a afirmação de Mendonça, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação, analisou as concepções de “qualidade” que prevalecem nos documentos dos organismos internacionais. Entre os pontos em comum são registrados: a vinculação do conceito à medição, ao rendimento e à indicação da necessidade de programas de avaliação da aprendizagem, “além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida” (BRASIL, 2007: 12).

Quando essa concepção se implanta no campo educacional, o “produto” torna-se o aspecto mais relevante da prática social da educação, induzindo ao desenvolvimento de uma “gestão de resultados”, como assinala Gracindo.

Nessa ótica, a escola passa a assumir-se como uma empresa que, por sua nova natureza, não identifica a educação como direito, nem age para propiciar a inclusão de todos em sua ‘linha de montagem’, uma vez que naturaliza a exclusão daqueles que não se adaptam ao ‘processo produtivo’ que desenvolve (GRACINDO, 2005b).

É importante enfatizar, entretanto, que a acepção do termo “qualidade” vem assumindo múltiplas interpretações, em virtude da reflexão acumulada pelas variadas vertentes do pensamento pedagógico.

Nesse sentido, é necessário deixar claro que “a perspectiva da ‘qualidade total’ da concepção dominante mercantil da educação (fundada na racionalidade do liberalismo clássico de Locke, Hobbes e Rousseau) também é socialmente referenciada” (FRIGOTTO, 2008b).

Na interpretação de Gentili (1999), um novo discurso da qualidade deve impor-se ao da mercantilização da educação, o da democratização radical do direito à educação, mediante o entendimento que:

- *'qualidade' para poucos não é 'qualidade, é 'privilégio'.*
- *a 'qualidade' reduzida a um simples elemento de negociação, [...], assume a fisionomia e o caráter que define qualquer mercadoria: seu acesso diferenciado e sua distribuição seletiva.*
- *em uma sociedade democrática e moderna, a qualidade da educação é um direito inalienável de todos os cidadãos, sem distinção.*

As demandas contemporâneas pela melhoria de qualidade da educação têm levado países e sistemas de ensino a reconhecerem a complexidade do fenômeno educacional. Nesse sentido, como adverte o estudo realizado pelo INEP, ao lado das dimensões intra-escolares – focadas no protagonismo do aluno e da estrutura escolar no processo educativo –, é necessário considerar as dimensões extrínsecas ou extra-escolares que permeiam a temática.

Essas dimensões dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas menos favorecidas e assistidas. [...] tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos (BRASIL, 2007: 14).

Da mesma forma, sob o mesmo ponto de vista extra-escolar, o documento do INEP afirma que a oferta de um ensino de “qualidade social” implica, por um lado, a implementação de políticas compensatórias e de projetos e programas para enfrentamento das desigualdades sócio-econômico-culturais, por outro, a efetivação de uma visão democrática da educação, como direito e bem social, que seja capaz de implementar processos formativos emancipatórios:

A educação de qualidade tem se tornado uma exigência da sociedade atual, assim como a ampliação do tempo de escolarização, o que, de certa forma, tem contribuído para o entendimento da educação como bem público e direito social, colocando-a, sobretudo, na esfera das obrigações e deveres do Estado (Idem, p. 16).

No campo normativo, a matéria se insere em diferentes instrumentos legais, notadamente nos arts. 206, 209, 211 e 214 da Constituição Federal de 1988:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII – garantia de padrão de qualidade.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...]

II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.[...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: [...]

III – melhoria da qualidade do ensino;

Complementarmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, ao regulamentar a implementação do princípio de qualidade, em seus arts. 3º, 4º, 7º, 9º, 47, 70, 71, 74 e 74, estabelece:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

IX – garantia de padrão de qualidade;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: [...]

II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

Art. 9º A União incumbir-se-á de: [...]

VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver. [...]

§ 4º As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...]

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: [...]

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. [...]

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

Como determina o inciso III do art. 214 da Constituição Federal de 1988, foi aprovado, nos termos da Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação. Proposto pelo Executivo, o Plano aprovado deixou de abarcar importantes contribuições do documento alternativo “Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira”, elaborado por representantes das entidades organizadas em torno da temática da educação, defendido por parlamentares de oposição ao governo daquele período (HERMIDA, 2006).

Não obstante a diversidade das percepções incidentes sobre os princípios que norteiam a política educacional, sua efetividade encontra-se, em grande medida, condicionada à elaboração de normas legais. Esse processo político, contudo, embora formalmente ocorra no âmbito dos poderes constituídos, pode contar, em maior ou menor grau, com a participação efetiva de outras instâncias socialmente representativas. O modelo participativo encontrava ênfase nas Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil³⁶ (PARTIDO dos Trabalhadores, 2002a: 19).

³⁶ O documento de 2002 propunha um modelo gestão que se desdobrava em duas vertentes: a gestão participativa e a gestão estratégica. A gestão pública participativa seria constituída por novas esferas democráticas, pela partilha de poder público, em uma articulação de co-gestão entre democracia representativa e participativa.

5. FORMATAÇÃO DO DISCURSO PETISTA PARA A EDUCAÇÃO

Secundando a tese primordial de defesa dos interesses do trabalhador, o tema “educação” tem sido abordado como uma das principais preocupações do Partido, conforme atestam documentos aprovados em encontros nacionais, programas e plataformas concebidas para as sucessivas campanhas eleitorais, desde o primeiro plano de ação partidária, em 1980 (PARTIDO dos Trabalhadores, 1980b).

Da fundação do PT à plataforma da campanha de 2002, o amadurecimento dos conceitos partidários sobre educação se construiria com base no significativo aporte inicial de alguns dos signatários do Manifesto de 1980, como Paulo Freire, Moacir Gadotti, Florestan Fernandes, Dermeval Saviani, Carlos Rodrigues Brandão, entre outros educadores, militantes e simpatizantes que, somados a lideranças das grandes mobilizações sindicais de finais dos anos 1970, articularam a organização dos Encontros Nacionais de Educação do Partido dos Trabalhadores – espaço político idealizado no transcorrer do movimento pelas “Diretas Já”, pela anistia, pelo fim do regime autoritário, em um período de recessão econômica e de alianças políticas pelo retorno à democracia.

O primeiro desses encontros foi provocado pelo Diretório Nacional do PT, por meio da Secretaria Nacional de Movimentos Populares, durante a realização da Conferência Brasileira de Educação de 1988. A convocação se estendia a todos os militantes do Partido no campo da educação, em nível nacional, com o intuito de consolidar propostas partidárias em torno de seis pontos básicos³⁷:

- princípios e propostas do PT para a educação brasileira;
- elementos para uma proposta de nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- proposta para um Plano Nacional de Educação;
- propostas sobre educação para as novas Constituições Estaduais;
- planos municipais de educação e Leis Orgânicas dos Municípios;
- propostas para um Programa Alternativo de Governo (PAG).

O primeiro ENEd/PT, sob coordenação provisória de Gadotti, resultou na instalação de uma comissão nacional permanente, no interior da organização partidária, voltada para o debate das políticas nacionais para a educação – CAED/PT, que

³⁷ Dados coletados na página eletrônica da CAED/PT. Disponível em: <<http://domain.br.inter.net/sgp/caed/historia.htm>>. Acesso em: 22 Dez. 2007.

assumiria a elaboração do Programa de Ação de Governo da candidatura Lula, em 1989, entre outras propostas para a área temática.

O conceito de educação defendido nos documentos aprovados nos primeiros Encontros Nacionais do Partido e nos artigos assinados por lideranças partidárias identificava-se tanto com a linha de uma Pedagogia Nova – onde a escola possuía a função e o poder de igualar socialmente os indivíduos, considerando as diferenças individuais dos alunos e sua capacidade de interferir no processo pedagógico e incentivar a aprendizagem – quanto com os fundamentos de uma Escola Nova Popular, identificada, no Brasil, com a pedagogia de Paulo Freire.

Ao assinar o prefácio do livro “Educação e Mudança”, Gadotti esclarece a tese de Paulo Freire e questiona tanto a concepção pedagógica que atribui à educação o poder supremo de transformação social e política quanto o pessimismo sociológico, propagado por Althusser – que identifica a escola como aparelho ideológico do Estado, espaço de reprodução de desigualdades e de dominação. Para o educador, a “educação é essencialmente um ato de conhecimento e de conscientização e que, por si só, não leva uma sociedade a se libertar” (FREIRE, 2003: 10-11), o que não impede de reconhecer seu indiscutível papel para a transformação desejada, acrescentaria Paulo Freire: “papel que se realiza, entre outros momentos, fundamentalmente, no esforço mobilizador e organizador das massas populares, como também no da capacitação de seus quadros de militantes” (DAMASCENO, 1989: 18).

A despeito da influência da Pedagogia Nova, a tese da Educação Popular foi a que gerou o paradigma referente às formas de organização e de participação das esquerdas, orientando suas propostas de ações educativas, muito embora se verifiquem traços das duas tendências nos registros do relatório final do 1º Encontro Nacional de Educação do PT (SAVIANI, 2002: 27-28):

A escola como um espaço de ensino-aprendizagem será então um centro de debates de idéias, soluções, reflexões, onde a organização popular vai sistematizando sua própria experiência. O filho do trabalhador deve encontrar nessa escola os meios de auto-emancipação intelectual, independentemente dos valores da classe dominante (DIRETÓRIO Nacional do PT, 1989: 22).

Os participantes do Encontro concluiriam ainda que:

[...] uma escola pública popular não é aquela à qual todos têm acesso, mas aquela de cuja construção todos podem participar, aquela que atende realmente aos interesses populares, que são os interesses da maioria; é, portanto, uma escola com uma nova qualidade baseada no compromisso, numa postura solidária. Nela todos os agentes, e não só os professores, possuem um papel

ativo, dinâmico, todos devem experimentar novas formas de aprender, de participar, de ensinar, de trabalhar, de brincar e de festejar (DIRETÓRIO Nacional do PT, 1989: 23).

O Relatório Final do 1º ENEd/PT adotou a concepção desenvolvida por Paulo Freire, em seu artigo de 1982, “O Partido como educador-educando”, que articula a natureza política do processo educativo e o caráter educativo do ato político. Nesse contexto, as concepções partidárias dos anos 1980 parecem convergir para a função de partido político, defendida por Antonio Gramsci em “O Príncipe Moderno”:

O moderno Príncipe [referindo-se ao partido político] deve e não pode deixar de ser o propagandista e o organizador de uma reforma intelectual e moral, o que significa criar terreno para um desenvolvimento ulterior da vontade coletiva nacional-popular no sentido de alcançar uma forma superior e total de civilização moderna (GRAMSCI, 1968: 8-9).

O documento final do Encontro afirmaria que o Partido dos Trabalhadores não separa educação de política, na medida em que o educador, na mesma proporção que educa, deve ser educado. Esta percepção deveria se contrapor à lógica dos partidos representantes das classes dominantes – que “separam o ato de ensinar do de aprender”, com o intuito de manter as massas populares sob dominação (DAMASCENO, 1989: 16-17).

Esse mesmo artigo de Freire trazia ainda outro ponto polêmico para o Partido dos Trabalhadores: a negação de “ações assistenciais” – tidas como mecanismos de manipulação que “procuram antes ocultar do que desvelar” as relações de dominação sobre as massas populares –, motivo de debates intensos durante a elaboração de plataformas eleitorais posteriores, a exemplo do ocorrido durante o Governo Paralelo, entre 1990 e 1992³⁸ (Idem, p. 17).

A despeito dos resultados do 1º ENEd/PT, os Encontros posteriores não alcançaram a projeção do primeiro, confirmando a tendência, analisada por Gohn, de desmobilização dos movimentos populares dos anos 1980 na década seguinte. Segundo a autora, a crise do “coletivo, como solução para problemas que afligem as pessoas, se não acabou, estaria em descrédito” nos anos 1990, embora tenha gerado a demarcação de novos espaços nas leis e no interior dos órgãos públicos (GOHN, 1994: 98).

³⁸ Segundo relato de Cristovam Buarque a esta autora, o programa Bolsa-Escola – adotado no Governo do Distrito Federal em 1995 – foi vetado pela coordenação do Governo Paralelo, em 1990, por sugestão de Walter Barelli. A proposta só entraria na plataforma eleitoral do PT na campanha presidencial de 1998, quando já havia sido implementada em Brasília e na esfera federal, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso..

O 2º ENEd/PT, de 1992, seria realizado dois anos após a derrota da candidatura Lula à Presidência, em período marcado por denúncias de corrupção no governo federal – que acabariam afastando o presidente Fernando Collor de Mello, dois anos após sua posse. Nesse mesmo ano, ocorrem eleições municipais para prefeitos e vereadores e o Partido dos Trabalhadores adota como estratégia político-partidária a construção de alianças, em oposição às políticas de redução do papel do Estado, de internacionalização da economia brasileira e de reestruturação do modelo de produção capitalista (PARTIDO dos Trabalhadores, 1991:6).

Para subsidiar a atuação partidária no Parlamento e construir a plataforma eleitoral para a disputa presidencial de 1994, o Partido dos Trabalhadores empenhou-se na revisão do Programa de Ação de Governo (PAG), apresentado por Lula nas eleições de 1989, e montou um “Governo Paralelo” ao de Collor, que funcionou entre os anos de 1990 e 1992, reunindo lideranças sindicais, populares e personalidades “democráticas” de diferentes origens partidárias, como “pólo de referência alternativo na sociedade” (Idem, p. 5).

No caso da educação, de maneira especial, o Governo Paralelo apresentou uma proposta nacional abrangente, embora ainda sem aprofundamento, em setembro de 1990, assinada por Luiz Inácio Lula da Silva e Cristovam Buarque, professor e ex-reitor da Universidade de Brasília, que se integrava ao grupo como coordenador da área³⁹. O documento concebia educação como caminho para uma “sociedade livre, igualitária e eficiente” e propunha cinco linhas gerais de ação que, oportunamente, se desdobrariam em um conjunto de medidas integradas: “nenhuma criança brasileira fora da escola de qualidade”, “uma população alfabetizada”, “uma universidade de qualidade e comprometida”, “o Brasil inteiro como uma escola”, “um ensino técnico dinâmico e comprometido” (SILVA, 1990:1-16).

Analogamente, os documentos aprovados no 2º ENEd/PT – que se amparava no mote “Educação para um Brasil Cidadão” – revelavam as primeiras transformações nas propostas partidárias, sugerindo ampliação do leque de seu campo temático de atuação, desvelado nas afirmações de que “o papel do Estado seria o de assegurar [...] condições mínimas de igualdade de oportunidades para que cada qual ocupe o papel social que a concorrência no mercado lhes reservar” (DIRETÓRIO Nacional do PT, 1992: 9).

³⁹ Cristovam Buarque filiou-se ao Partido dos Trabalhadores em janeiro de 1990.

O 3º ENEd/PT deveria realizar-se no primeiro semestre de 1994, às vésperas da campanha presidencial – conforme registros de encaminhamentos do 2º ENEd – abordando e aprofundando a temática central de 1992: “Educação para um Brasil Cidadão”. Apesar da falta de relatórios comprobatórios, o Encontro ocorreu apenas em junho de 1998, poucos meses antes do início da 3ª campanha presidencial do candidato Lula⁴⁰ (LIMA, 2004: 5-6,109).

O 4º ENEd/PT foi realizado entre os dias 30 de outubro e 1º de novembro de 1999, durante o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação⁴¹, tratando como principal matéria o tema “gestão e educação”. Nesse Encontro, as mudanças de rumo do Partido são percebidas de forma mais clara, notadamente nas análises feitas sobre os ideais de educação defendidos pelo PT naquele momento. No tocante às políticas educacionais, por exemplo, o discurso partidário inclui temas e expressões freqüentemente usadas no discurso do governo federal ao qual se opunha: gestão da escola; construção da educação coletiva entre sociedade, governo e organizações não-governamentais; compromisso com a qualificação, com ênfase no mercado de trabalho.

Num paralelo importante como possível fator explicativo dessa trajetória, deve-se registrar que, nesse momento, ao final da década de 1990, o Partido dos Trabalhadores já comandava o Poder Executivo de 110 municípios e estava prestes a elevar esse número, nas eleições de 2000, quando conquistou 187 prefeituras.

6. UMA ESCOLA DO TAMANHO DO BRASIL

Boa parte dos compromissos de campanha do candidato Lula para a área da educação resultou da convergência de reivindicações amadurecidas em 29 anos de lutas partidárias, das experiências acumuladas nas administrações estaduais e municipais e, especialmente, nos debates da Assembléia Nacional Constituinte, de 1986, e nas discussões que antecederam a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996.

⁴⁰ A página eletrônica da CAED contém um atalho para o 3º ENEd/PT, mas não abriga os documentos finais do Encontro, realizado em Cajamar - SP, entre os dias 30 e 31 de junho de 1998. Disponível em: <<http://domain.br.inter.net/sgp/caed/relatorios.htm>>. Acesso em: 30 set. 2007.

⁴¹ O Plano Nacional de Educação foi sancionado em 9 de janeiro de 2001.

Foram protagonistas desses processos muitos dos autores dos conceitos construídos no âmbito partidário, a exemplo dos parlamentares constituintes Florestan Fernandes, Irma Passoni, Plínio Arruda Sampaio, Luiz Dulci, Tarso Genro e do próprio candidato Luiz Inácio Lula da Silva.

O caderno temático do programa de governo, distribuído na campanha de 2002, relacionava como colaboradores integrantes da CAED/PT e do Grupo de Trabalho de Educação, Ciência e Tecnologia do Instituto Cidadania. Além de listar os partidos coligados à candidatura, a publicação dava crédito à equipe de coordenação executiva e aos profissionais de *marketing* e publicidade.

Pela CAED/PT, compunham a equipe Eloi Borges, Hélcio Mattos, I-Juca-Pirama Camargo Gil, Ivanna Sant'ana Torres, João Paulo Diehl, Mary Silvia Falcão e Valter Amaral. Pelo Instituto Cidadania, a mesma composição listada no GT que elaborou uma primeira versão do programa, em agosto de 2002: Newton Lima Neto (coordenador geral), Antonio Ibañez Ruiz, Carlos Augusto Abicalil, Cristovam Buarque, Dilvo Ristoff, Francelino Grando, Gaudêncio Frigotto, Héliqio Trindade, Jair Borin, João Monlevade, Jorge Lorenzetti, Lúcia Helena Lodi, Lúcia Iwanow, Luiz Pinguelli Rosa, Maria Beatriz Luce, Maria José Feres, Miguel Arroyo, Nelson Amaral, Neroaldo Pontes de Azevedo, Pedro Wilson, Rosiver Pavan, Tomaz Aroldo da Mota Santos e Valdemar Sguissard.

O programa partia de um breve diagnóstico do setor educacional, fazendo críticas às políticas de centralização de controle do sistema educacional – via Parâmetros Curriculares Nacionais e procedimentos de avaliação classificatórios –, à “descentralização executiva”, à privatização do ensino superior e infantil, à baixa qualidade do ensino fundamental e médio, à insuficiência de investimentos na área, à falta de valorização dos profissionais da educação.

A despeito do crescimento do número de matrículas e da instituição de um fundo de recursos para manutenção do ensino fundamental (FUNDEF), as reformas implementadas nos anos 1990 não foram suficientes para reverter o quadro de desigualdades regionais do sistema educacional brasileiro, como pondera Gentili (GENTILI, 2004).

A plataforma de Lula, entretanto, formulava proposições em tom conciliador, como observa Miguel, ao analisar o uso do horário eleitoral gratuito, na campanha de 2002.

A maior parte dos programas do PT foi ocupada com “propostas de governo”, de acordo com a abordagem positiva/propositiva da disputa eleitoral, que é o modelo normativo dominante na mídia (e no senso comum). Os temas eram

emprego e renda, educação, saúde e segurança, ou seja, os temas “clássicos” das campanhas eleitorais, abordados de forma praticamente idêntica pelos quatro principais candidatos (MIGUEL, 2004: 251).

Por outro lado, ao pretender dar um novo sentido à política educacional, as diretrizes gerais da plataforma se pautavam no princípio da educação como direito social básico e universal. Propunham, assim, substituir as políticas de focalização por políticas de democratização do acesso e de garantia de permanência do aluno na escola; as metas de qualidade total pelas de qualidade social (participativa, diagnóstica e formativa); a centralização do controle pela democratização da gestão e pela rearticulação do regime de colaboração entre os entes federados (COLIGAÇÃO Lula Presidente, 2002a).

A começar pelo título, “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, o documento anunciava o alcance do que se projetava como política pública para a educação no Governo Lula: “pensar a educação como uma ação relevante na transformação da realidade econômica e social do povo brasileiro”, conforme introduzia o coordenador da campanha, Antônio Palocci Filho, que futuramente seria conduzido ao Ministério da Fazenda.



Figura 1: Capa do caderno temático da plataforma eleitoral da coligação Lula presidente, em 2002.

A plataforma fundamentava-se em princípios de educação como direito social em todos os níveis, para “romper a histórica dependência científica, tecnológica e cultural”, “construir uma nação autônoma, soberana e solidária”.

Defendia uma educação básica de qualidade, gratuita, unitária e laica, que se efetivasse na esfera pública como dever do Estado democrático, uma formação integral humanística e científica de sujeitos autônomos, críticos e criativos para “romper com a condição de subalternidade da maioria do povo”, criando alicerce para a “inserção competitiva do País num mundo em que as nações se projetam [...] pelo nível de escolaridade e de conhecimento de seus povos”.

Possivelmente amparado nas concepções de Schultz e Becker⁴², o programa propunha a absorção de práticas educacionais bem sucedidas, inclusive de experiências de países de economia avançada ou que tenham experimentado, na história recente, importante qualificação de seu capital humano e técnico ao investirem maciçamente em educação.

O programa de ação do governo partia de três diretrizes gerais:

- a) democratização do acesso e garantia da permanência;
- b) qualidade social da educação;
- c) implantação do regime de colaboração e democratização da gestão.

À diretriz “qualidade social da educação”, a plataforma introduzia propostas específicas para valorização dos profissionais da educação (formação inicial e continuada, progressão funcional, piso salarial profissional), em harmonia com as demandas das organizações sindicais.

O tratamento dado à Educação Básica se subdividia em níveis, modalidades e tipos de ensino, a saber: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional, educação de jovens e adultos, educação especial, educação no campo, educação escolar indígena, educação à distância.

Para o ensino fundamental, a plataforma propunha medidas que favorecessem o acesso, a permanência e a continuidade dos estudos no ensino médio, orientando os sistemas de ensino para que adotem projetos político-pedagógicos compromissados com

⁴² Ver Theodore Schultz (1973) e Gary Becker (1968). A teoria do capital humano foi incorporada à moderna teoria econômica por Jacob Mincer, e popularizada nas décadas de 1950 e 1960 por Schultz e Becker. A idéia fundamental é que o trabalho corresponde a mais que um fator de produção, devendo ser considerado como um tipo de capital. Por essa razão, políticas que elevem a qualidade do capital humano – como a melhoria dos sistemas educacionais – são vistas como mais eficazes para promover o desenvolvimento econômico, reduzindo níveis de pobreza e desigualdades sociais.

a inclusão social, a aprendizagem e o sucesso escolar, implementados e avaliados com a participação efetiva da comunidade escolar. Respeitando as competências dos sistemas estaduais e municipais, previstas na Constituição Federal e na LDB, a proposta para o ensino fundamental centrava-se na implementação do programa Bolsa-Escola nos ensinos fundamental e médio, articulados ao Programa Nacional de Renda Mínima, estabelecendo que a bolsa fosse paga por família e não por criança, com controle rigoroso de frequência às aulas.

As orientações apresentadas para o ensino fundamental se repetiam no ensino médio, acrescentando algumas propostas que correspondiam à especificidade daquela etapa de ensino.

A educação profissional foi tema que mereceu uma explicação mais detida. As mudanças na legislação reguladora dos ensinos médio e profissional, pelo Decreto nº 2.208, de 1997, haviam restringido a formação profissional à oferta de pequenos cursos de qualificação superficial. O aspecto de maior evidência, sob a avaliação do programa, seria a revisão da legislação para o setor.

Com apoio nos índices de escolaridade média da população brasileira, o programa de governo para jovens e adultos centrava-se em duas linhas de atuação: a implantação de um programa para a erradicação do analfabetismo absoluto em um prazo de quatro anos e um plano de atendimento no ensino fundamental e médio para os trabalhadores, conforme a demanda.

As propostas para o ensino especial fundamentavam-se em princípios da educação inclusiva. Para tanto, propunha atendimento em sala de aula regular, sempre que possível, em todas as etapas da educação básica, por profissionais especializados e equipe de apoio. O programa também dispunha sobre transporte escolar, rampas e sinalizações especiais, para garantir a acessibilidade aos prédios escolares.

As propostas para educação no campo levavam em conta a concepção da escola unitária – quanto à qualidade do ensino – e a especificidade do ensino no campo, a partir da vivência do educando e de sua interação com a realidade. Em regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, o programa propunha que esses princípios fossem traduzidos em uma proposta pedagógica integrada ao desenvolvimento rural sustentado, em cada sistema de ensino.

A plataforma para a educação escolar indígena se direcionava para a oferta de um ensino bilíngüe, adequado a peculiaridades culturais dos diferentes grupos, com currículos, programas e materiais didático-pedagógicos específicos, ministrado por professores indígenas – com formação inicial e continuada em serviço.

O incentivo à educação a distância procurava resolver carências inerentes às dimensões cursos de educação continuada em universidades públicas.

Quanto ao financiamento da educação, além da ampliação do alcance do FUNDEF, substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), a plataforma previa o reexame dos vetos de Fernando Henrique Cardoso ao Plano Nacional de Educação, criando condições para a elevação de gastos públicos no setor para um percentual mínimo de 7% do PIB, a ser implementado gradualmente em um período de 10 anos, “em consonância com as reivindicações da sociedade civil organizada” (COLIGAÇÃO Lula Presidente, 2002).

O conflito entre a expectativa das chamadas “bases partidárias” e as limitações próprias do exercício fático do poder constitui, portanto, relevante objeto de pesquisa com vistas à sua análise crítica e à avaliação de seus desdobramentos e conseqüências.

7. CONCLUSÃO

A plataforma da candidatura Lula foi capaz de atrair a confiança da população, diante do “esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome”. Após três derrotas eleitorais, a guinada de 2002 se devia a um programa de mudanças “corajosas e responsáveis”, como afirmava Lula em seu discurso de posse (SILVA, 2003).

A mensagem central de mudança fez-se acompanhar de expressões recorrentes: esperança, coragem, diálogo, negociação, experiência, razão, justiça. O processo de convencimento eleitoral de que as transformações propostas pelo PT poderiam ser um caminho seguro, em resposta às demandas da sociedade civil, parece ter se abalizado na teoria da escolha racional – situação em que os atores sociais agem racionalmente para atingir seus fins, por meio de um cálculo de maximização da utilidade, isto é, o alcance do máximo de resultados favoráveis, de acordo com seus objetivos, com um mínimo de custos ou riscos (COLEMAN, 1990).

Ainda que a plataforma de 2002 não correspondesse em sua totalidade ao texto-base-evolutivo das campanhas passadas – como sugerem as afirmações dos atores partidários –, a vitória do PT representava em si uma mudança no quadro político-partidário brasileiro, tanto por sua história de luta, quanto pelo perfil dos atores sociais e entidades representativas envolvidos na campanha.

Apenas a perspectiva de mudanças em um possível governo petista foi suficiente para refletir negativamente nos índices da economia do País, como reforçava o discurso da oposição⁴³.

O programa do Partido parece ter frustrado expectativas por mudanças mais radicais de parte da militância partidária ainda que, de outro lado, ainda evocasse resistências entre agentes do poder instituído. No entanto, ao ampliar o espectro de seu eleitorado, rompendo o âmbito classista, essa estratégia eleitoral mostrou-se vitoriosa. Com esse propósito eleitoralmente pragmático, o PT estendia seu apelo para além do operariado e da intelectualidade vinculada às causas da chamada classe trabalhadora. Nesse processo, o partido deixa de representar os interesses exclusivos de determinada classe para representar somente aqueles “interesses compartilhados com outras pessoas” (PRZEWORSKI, 1991: 127-128).

No caso da educação, nomeadamente, os documentos oficiais, plataformas, pronunciamentos, artigos e depoimentos coletados nesta pesquisa sugerem ter havido mudanças no discurso e na prática partidária, dos anos 1980 até a eleição de 2002. Durante esse percurso histórico, o PT sedimentou propostas consensuais, tais como a gestão democrática da educação, a revisão do regime de colaboração entre os entes federados, a qualidade social da educação, a valorização do trabalhador, a democratização do acesso, a garantia de permanência e de sucesso do aluno, em todas as etapas do ensino.

Na perspectiva de trabalhar uma plataforma exeqüível, a equipe encarregada da elaboração do caderno temático para educação parece haver selecionado propostas reconhecidamente apoiadas pela maioria da população, dentre aquelas construídas na esfera partidária.

Na avaliação do deputado federal Carlos Abicalil⁴⁴ (PT-MT) as reduções das metas do programa de 2002 denotam uma preocupação de não propor nada que significasse “pirotecnia meramente eleitoral”. Foi uma plataforma “mais segura da vitória eleitoral e da iminente tarefa de governar um país de enormes disparidades, com uma história de patrimonialismo, de descentralização e de enormes restrições ao financiamento público na magnitude requerida”.

⁴³ Nas vésperas do segundo turno das eleições, o candidato José Serra, principal opositor de Lula na campanha de 2002, afirmava: “Acho que o dólar hoje está com o valor absolutamente irreal. Neste momento, são as expectativas eleitorais que influem”. O candidato do PSDB seguia a linha adotada na campanha tucana de relacionar a disparada do câmbio com a possibilidade de vitória do petista Luiz Inácio Lula da Silva, conforme registra a Agência Folha, no artigo “Serra elogia BC e diz que sua vitória seria um choque no dólar”, de 11 out. 2002.

⁴⁴ Entrevista concedida à autora em 2007.

Diante do quadro de complexidade da legislação vigente e da carência de recursos para financiamento das políticas públicas programadas para o setor, a coordenação de campanha parece ter optado por sugerir caminhos de mudanças que não comprometessem futuras articulações em torno de questões delicadas como os graus de autonomia e de responsabilidade dos entes federados, assim como o regime de colaboração entre eles.

Na concepção da militância, o programa deixou em segundo plano medidas que poderiam ter tornado viável, por exemplo, a elevação do percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB para o mínimo de 10%; a obrigatoriedade do ensino médio; a ampliação da oferta de vagas na educação infantil; a ampliação gradativa do tempo de permanência do aluno na escola, para avançar na meta de uma escola pública em tempo integral. Ao referir-se ao debate sobre o projeto de lei do piso salarial nacional, a militante partidária e presidente da CNTE, Juçara Dutra⁴⁵, reconhece a distinção dos papéis sociais: “nós temos que lutar pelas melhorias das condições dos educadores e o governo também sofre as pressões dos outros entes federados”.

Para Cristovam Buarque⁴⁶ (PDT-DF), a revolução das eleições de 2002 se ateve ao campo do simbólico. Na avaliação do senador, o PT é “o guarda-chuva de todos os sindicatos, e não cabem todos debaixo do guarda-chuva sindical [...]. O Brasil não cabe debaixo do guarda-chuva. Você nunca vai abarcar o povo nas reivindicações dos trabalhadores organizados”.

A seu turno, o deputado federal Paulo Renato (PSDB-SP)⁴⁷, ex-ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso, considerava o programa do PT estatizante e corporativo:

A proposta do presidente Lula tinha caráter corporativo muito forte, muita ênfase na questão das corporações da educação [...], muita ênfase na questão da gestão pública, na gestão das universidades por parte da sua comunidade. E tinha a sua proposta de criação do FUNDEB, em substituição ao FUNDEF [...]. Era um programa bastante estatizante e corporativo. Colocava muita ênfase nisso, uma ênfase maior do que nos objetivos gerais da educação.

Na abordagem do economista Cláudio de Moura Castro⁴⁸, articulista da Revista Veja, o grande problema da educação brasileira é gastar mal ou fazer mau uso de seus recursos, independentemente da concepção partidária. O programa de Lula não fugia à

⁴⁵ Entrevista concedida à autora em 2007.

⁴⁶ Entrevista concedida à autora em 2007.

⁴⁷ Entrevista concedida à autora em 2007.

⁴⁸ Entrevista concedida à autora em 2007.

regra, não era implementável, pois dependia de “rios de dinheiro e já estava pintando que seria um governo economicamente conservador”.

Lula apresentou uma plataforma sonhadora – duvido que ele próprio tenha tomado conhecimento. Foi a proposta ‘hardcore’ do PT. Todos os problemas ficavam resolvidos inundando-os com uma montanha de dinheiro. Uma leitura rápida sugeria que para implementá-la seria necessário pelo menos dobrar o orçamento do MEC. Além disso, repetia os velhos bordões da esquerda educativa: educação pública, contra o neoliberalismo etc.

Ressalta das declarações coletadas uma aparente ambigüidade. Apesar de muitas organizações intra ou extrapartidárias temerem o afastamento entre o ideário original do PT e as propostas eleitorais de 2002, a crítica oriunda das vertentes oposicionistas tende para o ponto de vista contrário, qual seja o de considerar o Partido ainda identificado com suas teses originais.

CAPÍTULO III

EDUCAÇÃO: DO PALANQUE À LEI

1. INTRODUÇÃO

As pesquisas sobre o Poder Legislativo brasileiro são pautadas pela dicotomia dos modelos clássicos de análise, que usam como parâmetros os governos presidencialista norte-americano e parlamentarista inglês. As variações do modelo brasileiro estariam condicionadas a uma lógica própria, sob a forma de um “presidencialismo de coalizão”, que deposita amplos poderes de agenda no Executivo.

Ainda que a fórmula adotada funcione razoavelmente bem, em bancadas minoritárias, com altas taxas de disciplina e de estabilidade, a coalizão de maioria no Parlamento tem contribuído para um maior distanciamento entre partidos políticos e eleitores, como atestam as baixas taxas de identificação partidária.

De outra parte, o modelo também perde consistência quando um dos partidos da base aliada não segue a orientação da liderança do governo, em dissidências partidárias ou individuais, de acordo com a matéria em pauta.

O comportamento do Legislativo brasileiro é determinado, em grande parte, pela relação – normalmente instável e imprevisível – mantida com o Poder Executivo.

O Poder Executivo é responsável pela execução das leis, pela adequação da despesa à receita e pelo funcionamento da máquina administrativa e, assim, está naturalmente propenso a influir no processo legislativo (BOUDENS, ZARUR & BARROS, 2000, p. 4).

Ainda que o Legislativo brasileiro apresente características caudatárias do Executivo, não se pode afirmar que o poder político é monopolizado pelo Executivo. Considerado, por vezes, como um mero carimbador das iniciativas do Executivo, por outras a visão se inverte completamente e o “Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível. Se as ‘reformas’ não avançam, o problema é a resistência do Legislativo” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2004: 49).

Durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, a negociação da agenda governamental no Congresso se deu de forma relativamente estável, baseada na distribuição de postos na estrutura do Executivo a políticos e

técnicos indicados pelos grandes partidos, e na coordenação dos trabalhos legislativos por indicações da presidência das duas Casas e dos líderes partidários (SANTOS, 2007: 27-28).

A eleição do governo Lula gerou uma expectativa de mudanças do modelo de relacionamento Executivo/Legislativo. O cenário pós-eleitoral, contudo, parece apontar para uma estratégia semelhante àquela adotada nos governos anteriores.

É o que aborda o presente Capítulo ao examinar o percurso dos compromissos de campanha nos limites e possibilidades dados pelas relações do governo com o Parlamento.

2. PROCESSO DECISÓRIO NO CONGRESSO NACIONAL

As tipologias construídas para explicar a forma de organização dos trabalhos legislativos, a partir de um referencial teórico específico, não são suficientes para distinguir e classificar a diversidade de modelos existentes, inclusive o adotado no caso brasileiro.

A proposta por Polsby, possivelmente a mais citada, como avaliam Limongi e Figueiredo, utiliza como critério de comparação o contraste entre formas de governo. Polsby definiu como modelos “puros” os casos paradigmáticos dos legislativos associados ao presidencialismo norte-americano e ao parlamentarismo inglês. Relacionou traços característicos desses parlamentos à sua tipologia, combinando às variações de forma de governo a influência que forças externas exercem sobre o corpo legislativo (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2004: 43).

Sob esse enfoque, o pesquisador conclui que o legislativo presidencialista, percebido como “transformador” – capaz de moldar e transformar em leis propostas de qualquer origem –, caracteriza-se pelo predomínio dos trabalhos das comissões técnicas sobre as influências externas “de partidos políticos e da estratificação social” e pela independência frente ao Executivo (Idem, p. 45). Diferentemente, o legislativo “arena”, parlamentarista, se mostra mais permeável a questões “externa corporis”. Sistemas dessa natureza “servem como espaços formalizados para a interação de forças políticas relevantes na vida de um sistema político”, como ponderam Limongi e Figueiredo (Ibidem, p. 44).

A tipologia de Cox e Morgenstern investiga o modelo parlamentarista inglês e dois tipos de legislativo em governos presidencialistas: o norte-americano e o latino-americano, sob a ótica da separação de poderes, notadamente em relação ao Executivo. No mesmo sentido, o estudo confirma a capacidade transformativa do legislativo norte-americano. Os legislativos latino-americanos, por outro lado, responderiam ao Executivo de forma reativa, variando em função da composição partidária e do nível de apoio ao presidente.

Segundo a análise de Limongi e Figueiredo, o modelo brasileiro não corresponde quer ao norte-americano, quer ao inglês. A classificação de híbrido de legislativo reativo também não define o caso brasileiro. Nessa perspectiva, a organização interna, a forma como se relaciona e a definição da agenda de trabalho são as variáveis centrais, mais determinantes que a forma de governo, adotada nas tipologias clássicas dos modelos paradigmáticos.

Na prática do legislativo brasileiro, predomina o poder dos líderes partidários sobre as comissões especializadas, conforme comprova levantamento de Limongi e Figueiredo, entre 1989 e 2001. Nesse período, apenas 10% das leis resultaram de aprovação nas comissões técnicas, por decisão terminativa. Segundo o estudo, 85% das proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados, entre 1984 e 1994, foram votadas em plenário sem apreciação das comissões, o que decorreu de regimes de urgência requeridos por acordos entre o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora.

O poder terminativo das decisões das comissões temáticas foi introduzido na Constituição Federal de 1988 de um lado, para acelerar a tramitação legislativa abreviando etapas e, de outro, como forma de preservar a autonomia do Poder Legislativo ao reduzir a influência dos líderes, mais presente no Plenário. Em contraponto, um ano depois, os regimentos internos das Casas acrescentaram prerrogativas à Mesa e ao Colégio de Líderes, concentrando poderes e reforçando antigas práticas centralizadoras. Entre essas prerrogativas, encontram-se a designação dos membros das comissões temáticas, a distribuição das matérias, a coordenação da agenda legislativa, o requerimento de urgência, o encaminhamento de voto etc.

De outra parte, os dados levantados por Limongi e Figueiredo demonstram que, na maioria das vezes, o poder das lideranças parlamentares tem sido usado em favor do Executivo. Durante o período estudado, foram aprovadas 90% das proposições iniciadas no Executivo, o que demonstra o grau de controle exercido pelo presidente e pelos líderes partidários de sua base de apoio (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2004: 53).

Ainda que o Legislativo brasileiro apresente características caudatárias do Executivo, os pesquisadores argumentam que não se pode afirmar que o poder político é monopolizado pelo Executivo:

O fato é que os juízos sobre o Legislativo no Brasil são marcados pelas ambigüidades dos modelos usados como referência. O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como um mero carimbador das iniciativas do Executivo. Por vezes, a visão se inverte completamente e o Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível. Se as “reformas” não avançam, o problema é a resistência do Legislativo, quaisquer sejam as reformas e seu estágio de elaboração (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2004: 49).

As variações relativas ao modelo de Legislativo brasileiro estariam condicionadas à lógica de um “presidencialismo de coalizão”, adotado no País, com amplos poderes de agenda depositados no Executivo. Esse formato acabaria gerando desequilíbrios no modo pelo qual o poder político se distribui entre as diversas instâncias do sistema.

A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso (SANTOS, 2004: 28).

A expressão “presidencialismo de coalizão”, cunhada por Abranches em 1988 e hoje de uso corrente, surgiu da necessidade de qualificar a peculiaridade do presidencialismo brasileiro e de elucidar o processo de construção de maioria do Executivo no Parlamento:

O que distinguiria o presidencialismo de coalizão seria esse critério particular usado para a formação da base parlamentar de apoio ao presidente, isto é, o fato de ela não poder ser estritamente partidária. A necessidade de atender o critério regional, vale insistir, se deve à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos governadores (LIMONGI, 2006: 19).

O primeiro mandato do governo Lula manteve a rotina da engrenagem política do presidencialismo de coalizão: de uma parte, estimulou a troca de legendas em partidos originariamente de oposição em direção a partidos aliados, de outra, convidou o PMDB para fazer parte da base de apoio ao governo – um dos partidos que concorreu às eleições majoritárias, em oposição à candidatura Lula.

Com essa estratégia, o governo Lula, que havia iniciado o mandato com o controle de 40% das cadeiras na Câmara dos Deputados, terminou seu primeiro semestre com o apoio de 62% dessa Casa parlamentar (SANTOS, 2004: 29)⁴⁹.

Como observa o ex-deputado José Dirceu, o PT elegeu 93 deputados e 14 senadores para a 52ª Legislatura. Os votos da bancada do PT e dos partidos coligados, na campanha de 2002, não seriam suficientes para garantir a aprovação das matérias de interesse do Executivo. A Constituição Federal e o regimento das Casas exigem 307 votos na Câmara e 49 votos no Senado para aprovar “matérias qualificadas”, ou 257 e 41, para maioria absoluta⁵⁰.

Santos argumenta que a opção do governo por uma coalizão de ampla maioria se dá pela tática de redução de “custos de transação” no Legislativo, o que dispensaria a cooperação de partidos naturalmente opositores na definição e na aprovação da agenda governamental – como o PSDB e o PFL. A fórmula adotada, porém, acabaria resultando em custos políticos, ao incluir uma “agremiação tida como excessivamente pragmática” por diversos setores da opinião pública e da própria base aliada (SANTOS, 2004: 29).

O *trade-off* dessa tática – custo de transação *versus* custo político – foi resolvido em favor das possíveis vantagens do governo em relação à oposição e em prejuízo das relações internas, entre partidários e aliados políticos que compunham a coligação durante a campanha eleitoral (SANTOS, 2004: 29).

Ainda que a fórmula adotada funcione razoavelmente bem no interior do Legislativo brasileiro, com altas taxas de disciplina e de estabilidade, Santos observa que a coalizão de maioria no Parlamento tem também contribuído para um distanciamento entre partidos e eleitores, como comprovam as baixas taxas de identificação partidária.

Nesse sentido, é útil a pesquisa de Kinzo sobre percepções públicas e laços partidários no País, ao analisar a situação de intensa fragmentação e de falta de nitidez do sistema brasileiro, em decorrência da prática de alianças eleitorais e, notadamente, da prática de governo de coalizão.

Sob tais circunstâncias, a visibilidade dos partidos, essencial para o desenvolvimento da identificação partidária, pode ocorrer apenas se eles forem muito bem organizados e tiverem uma clara estratégia para construir um perfil diferenciado (KINZO, 2005: 77).

⁴⁹ Esse percentual não corresponde aos 361 deputados da Base de Apoio ao Governo na Câmara dos Deputados, segundo informações fornecidas pela Liderança do Governo na Câmara dos Deputados e pelo Núcleo de Informática da Secretaria Geral da Mesa.

⁵⁰ José Dirceu foi coordenador-geral da campanha presidencial de Lula em 2002, ministro-chefe da Casa Civil e principal articulador político do governo no Congresso Nacional, de janeiro 2003 a junho de 2005. Entrevista concedida à autora em 2008.

Como única organização de massa no sistema partidário brasileiro, o PT pôde se beneficiar dessa estratégia política, distinguindo-se dos demais junto ao eleitorado, ao construir alianças com partidos do mesmo espectro ideológico. A autora assinala, entretanto, que essa estratégia foi bastante alterada, nas eleições de 2002, quando o PT buscou aliados em partidos de “centro-direita”.

A adesão do PMDB ao governo, em troca de ministérios, traria consigo o risco de afastamento de determinados postulados na execução de políticas públicas, “sem a garantia da contrapartida em votos disciplinados”, como alerta Santos. O PMDB foi o partido da base de apoio de FHC menos disciplinado em Plenário, na sessão legislativa de 2002 – último ano de governo (SANTOS, 2004: 30).

Os custos de transação de uma agenda com partidos de oposição são altos:

[...] porque estes se vêem inteiramente desprovidos de meios para implementar políticas de governo. Como qualquer liberação de recursos orçamentários exige uma decisão do Executivo, [...] toda e qualquer política pública no país só pode ser feita pelo governo. Partidos de oposição não percebem nenhum ganho em cooperar com um presidente que irá “faturar” de forma quase monopólica os benefícios de implementação de programas governamentais. Daí a virtual impossibilidade de se contar com a cooperação de partidos oposicionistas e, por conseguinte, de se governar com minoria no parlamento (SANTOS, 2004: 31).

Um levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) sugere que as primeiras reformas e algumas das iniciativas legislativas do governo Lula assemelhavam-se às do governo anterior, ainda que fossem utilizadas táticas diferentes para a aprovação de suas propostas legislativas no Congresso Nacional.

Enquanto o primeiro (FHC) planejava sua ação, programando as táticas e os momentos mais oportunos para colocá-las em prática com o objetivo de garantir a aprovação das matérias, o segundo (Lula) apostava no elemento surpresa, no sentido de urgência da matéria, deixando a apresentação do texto final para o momento da votação e da negociação, em geral depois de conhecer as propostas da oposição (QUEIROZ, 2006: 102).

Queiroz observa que governo FHC utilizou uma combinação de táticas de persuasão, barganha e indução (mediante fechamento de discussão de questão), passando por treze convocações extraordinárias do Congresso Nacional (em períodos de fraca mobilização de estudantes, de trabalhadores e de segmentos que poderiam contestar a agenda de reformas), até a modificação do Regimento Interno da Câmara dos

Deputados, limitando o número de destaques para votação em separado (DVS) por bancada partidária, para dificultar o trabalho da oposição (2006, p.102).

A tática do governo Lula, por sua vez, além da barganha, incluiu:

[...] uma ampla divulgação do tema na mídia, o sentido de urgência, a pressão psicológica sobre os parlamentares, a apresentação do texto oficial pelo relator apenas no momento da votação e as negociações de última hora (QUEIROZ, 2006: 104).

Esse sentido de urgência das matérias mostrou-se eficaz na Câmara dos Deputados, pelo efeito surpresa, dada sua condição de Casa iniciadora das proposições oriundas do Executivo. A tática, porém, não demonstrou o mesmo resultado no Senado Federal, em segunda deliberação.

Cabe notar que a base de apoio ao governo no Senado Federal corresponde, em tese, a 51 parlamentares – como garante o ex-ministro-chefe da Casa Civil. Na prática, porém, o arranjo depende de 36 ou 37 votos de adesão, o que fragiliza o apoio governamental. No Senado, ainda que o Executivo tenha optado por uma ampla aliança de partidos, a formação de maiorias ocorre caso a caso.

Um dos possíveis fatores dessa dificuldade se deve à falta de clareza das alianças formadas na base de sustentação do governo Lula. Enquanto o governo FHC tinha apoio do PSDB ao PP, ou seja, “situava-se entre o centro e a direita, [...] o governo Lula tentou o impossível: contar com o apoio da extrema esquerda à extrema direita, [...] deixando de fora o centro, que representa o eleitor mediano”⁵¹ (Idem, p. 105).

A fragilidade da tática adotada se tornaria mais evidente a partir da crise política de 2005, quando foram expostos ostensivamente pelos meios de comunicação de massa os mecanismos de negociação da agenda do Executivo no Congresso Nacional. A singularidade da crise do “mensalão” foi o fato de que eram atingidas figuras centrais do governo de um partido que anunciava a idéia de que era possível fazer política de um modo diferente, que fizera da moralização a sua bandeira, ponderam Miguel & Coutinho.

Enquanto seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, impedia a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com uma base mais frágil no Congresso se viu obrigado a conviver com

⁵¹ O conceito de eleitor mediano expressa o ponto ideal vencedor em votações, em que os competidores possuem informação perfeita e completa. A adaptação para o plano eleitoral foi desenvolvida por Downs (1957), para prever, em escolhas coletivas por maioria, qual a alternativa vencedora, entre opções distribuídas em um espaço contínuo e unidimensional.

diferentes CPI's investigando seu governo durante meses (MIGUEL & COUTINHO, 2007: 98).

A crise do “mensalão” ocupou as manchetes dos principais jornais durante oito meses, provocando desgaste político do governo Lula junto ao eleitorado, a paralisação dos trabalhos no Congresso Nacional e, em seqüência, um realinhamento na correlação de forças de apoio que se desdobraria na composição da equipe governamental.

Mesmo que se considere que não houve inflexão no programa de governo por causa da coalizão, como afirma José Dirceu, cumpre notar que a ampliação de alianças em torno da candidatura do PT e a conseqüente acomodação de novos parceiros à equipe governamental foram seguidas de uma série de ressentimentos entre as forças políticas tradicionalmente parceiras, e de uma forte fragmentação, no âmbito partidário, como atestam os depoimentos colhidos e a repercussão das mudanças no comando ministerial⁵².

Em mapeamento dos agentes políticos envolvidos nas primeiras reformas, Queiroz inclui o próprio presidente Lula, como principal articulador. A seu favor estavam os altos índices de popularidade – superior a 80%, a credibilidade, a liderança sobre o PT e o apoio dos meios de comunicação (QUEIROZ, 2006: 99-100).

José Dirceu era o segundo homem da hierarquia do governo. Cuidava das nomeações, controlava a liberação de emendas orçamentárias, coordenava a ação dos ministros, negociava politicamente a liberação de recursos para estados e municípios e exercia forte influência sobre o PT.

Vale notar que a Casa Civil concentra uma série de atribuições específicas que naturalmente se convertem em posição de comando nas políticas públicas. Além de assessorar diretamente o presidente da República, responde pela legalidade e constitucionalidade de todos os projetos do Executivo e do Legislativo, verifica sua viabilidade e sua compatibilidade ao programa e às políticas de governo, à disponibilidade orçamentária, à oportunidade política, entre outras competências previstas no Decreto Nº. 5.135, de 7 de julho de 2004.

Ao final da gestão de José Dirceu, a Casa Civil repassou a função de articulação política com o Parlamento e com os governos estaduais e municipais à Secretaria de Relações Institucionais. A partir de então, seria conduzida para a Casa Civil a ministra Dilma Rousseff. A articulação política passaria pelo comando de Aldo Rebelo

⁵² Durante o primeiro mandato de Lula, o Ministério da Educação foi comandado por Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad. A cada mudança da titularidade, observa-se que a reorganização da equipe interna e a articulação de parcerias obedecem a critérios diferentes.

(2004), Jaques Wagner (2005), Tarso Genro (2006), Walfrido dos Mares Guia (2006) e José Múcio (2007).

Esses dois órgãos do Executivo, em conjunto com as assessorias dos Ministérios, se responsabilizam diretamente pelo sucesso ou pelo fracasso da agenda governamental no Parlamento. Estabelecido o posicionamento do Executivo quanto às matérias de seu interesse – a partir da articulação da Casa Civil e da Secretaria de Relações Institucionais⁵³ – cabe à Liderança do Governo no Congresso Nacional, em parceria com demais lideranças partidárias, a negociação e a elaboração da orientação de voto para a bancada de apoio.

A análise empírica de Limongi revela que o governo brasileiro é relativamente bem sucedido na arena legislativa da Câmara dos Deputados porque conta com expressivo apoio da coalizão partidária.

Deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente seguem a recomendação de voto do líder do governo. A disciplina média da base do governo – proporção de deputados filiados a partidos que receberam pastas ministeriais que votaram em acordo com a indicação expressa do líder do governo – é de 87,4% nas 842 votações ocorridas no período. A variação entre presidentes é pequena: a menor média foi registrada sob Sarney, com 78,4%, e a maior, 90,7%, no segundo governo de Fernando Henrique. O governo Lula, para dissipar falsas imagens, contou com apoio médio de 89,1% dos deputados da base do governo em 164 votações (LIMONGI, 2006: 24).

A bancada do governo, contudo, perde consistência quando um dos partidos da base aliada não segue a liderança do governo, como se verificou em diversas oportunidades durante o governo Lula, em relação a partidos como o PTB e o PL, por exemplo, e em dissidências individuais, de acordo com a matéria, de parlamentares do PMDB e do PDT.

Um balanço do DIAP sobre a 52ª Legislatura demonstra que, diferentemente do que se propagava pelos meios de comunicação, a performance do Poder Legislativo não foi muito diferente de anos anteriores, apesar da percepção de que foi muito pior.

Com base nos dados do "sistema de gestão de informação" o levantamento conclui que no período de 1º de fevereiro de 2003 a 31 de janeiro de 2007 foram aprovadas e sancionadas 808 leis no Brasil (QUEIROZ, 2007b).

⁵³ A articulação política do Executivo com Ministérios, Parlamento, governos estaduais e municipais esteve a cargo da Casa Civil de janeiro de 2003 a julho de 2004, como regulamentam os Decretos Nº. 4607, de 26 de fevereiro de 2003 e Nº. 5135, de 7 de julho de 2004, que estabelecem as áreas de competência da Casa Civil – Anexos 7 e 8. Essa função foi transferida para a Secretaria de Articulação Política a partir da nomeação de Aldo Rebelo, em janeiro de 2004.

TABELA 1

Leis editadas na 52ª Legislatura, por iniciativa:
(N = número absoluto)

Origem	Leis editadas
Total	808
Executivo	618
Legislativo	158
Judiciário	23
Iniciativas da PGR	5
Iniciativas do TCU	3
Iniciativa popular	1

Fonte: DIAP, 2007. Tabela elaborada pela autora.

Das 618 leis de autoria do Executivo, 295 são oriundas de projetos de crédito (PLN), apreciados em sessão conjunta do Congresso, e 226 decorrentes de medidas provisórias. Em termos percentuais, as leis de iniciativa do Executivo correspondem a 76,49% do total.

Decompondo os dados por sessão legislativa, que para efeito de análise foi considerado o período de janeiro a dezembro de cada ano: em 2003 o Executivo foi autor de 72,58% das leis; em 2004 esse percentual foi de 88,89%; em 2005, foi de 72,73%, e em 2006, último ano da legislatura, de 69,32%. avaliação

Para efeito de melhor apreensão dos dados coletados, cumpre correlacionar esse resultado com os acontecimentos que mais repercutiram na agenda política do País. Sob esse aspecto é possível identificar que o Executivo ampliou sua participação na produção de leis no segundo ano de mandato, durante as eleições municipais, e teve seu pior desempenho durante as eleições gerais de 2006.

TABELA 2

Proposições legislativas do Executivo apresentadas no Congresso Nacional:
(% = percentual)

Ano	Agenda política	%
2003	início do mandato	72,58
2004	eleições municipais	88,89
2005	fase mais aguda da crise política do "mensalão"	72,73
2006	governo sob fogo cruzado e eleições gerais	69,32

Fonte: DIAP, 2007. Tabela elaborada pela autora.

Os números da 52ª Legislatura nos permitem ainda algumas conclusões. A primeira é que o Poder Executivo continua a ser o maior responsável pela produção legislativa do País, como observado nas legislaturas anteriores. A segunda é que mais de um terço das leis são feitas para alterar o orçamento. A terceira se refere ao expressivo número de medidas provisórias, uma média mensal de 4,76 por mês, durante o primeiro mandato do governo Lula.

Por outro lado, vale registrar, a título de comparação com o governo anterior, que durante os últimos 15 meses do segundo mandato do governo FHC foram editadas 102 medidas provisórias⁵⁴, uma média mensal de 6,8 MPs (QUEIROZ, 2006: 71).

Deve registrar, contudo, que grande parte das matérias enviadas pelo governo ao Congresso são de iniciativa privativa do presidente da República⁵⁵, como prevê a Constituição Federal.

De fato, o Executivo aprovou 124 leis (em 2006), mas os temas nelas tratados, em 90% dos casos, são de competência privativa do Poder Executivo, como as 24 MPs sobre matéria orçamentária (99% delas abrindo crédito extraordinário), as 35 leis oriundas de MPs e de projetos de lei sobre administração pública (90% de reestruturação de carreiras), além das 41 sobre créditos adicionais, aprovadas em sessão conjunta do Congresso (Idem, 2007a).

Considerando que as leis propostas pelo Executivo são alteradas durante sua tramitação no Congresso Nacional, por meio das emendas parlamentares, será nesse contexto a principal contribuição do Parlamento às políticas públicas implementadas no País.

3. EDUCAÇÃO NA AGENDA DO LEGISLATIVO

Como se demonstrou, dados levantados por pesquisadores do processo legislativo brasileiro revelam uma constante histórica: a prevalência do Executivo como iniciador das normas jurídicas que orientam as políticas públicas do País. O fenômeno se reproduz no caso das políticas para educação.

⁵⁴ Para efeito de comparação em condições idênticas, foram consideradas, por governo, as MPs posteriores a E.M.C. Nº 32, de 11 de setembro de 2001.

⁵⁵ A Constituição Federal atribui como competência privativa do presidente da República a edição de Medidas Provisórias e de legislação sobre matéria orçamentária ou tributária, organização da administração pública, criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública, alteração de efetivos das Forças Armadas e de servidores públicos da União e territórios. Além das atribuições privativas, o presidente dispõe de uma série de prerrogativas que lhe conferem recursos e vantagens estratégicas, incluindo entre essas os vetos presidenciais. A atuação dos parlamentares está sujeita, dessa forma, a uma série de restrições. Em matérias orçamentárias, por exemplo, as emendas parlamentares não podem criar despesas novas e devem estar compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sob a análise de Saviani, o Parlamento brasileiro só veio a se ocupar da educação básica, em nível nacional, durante o processo de tramitação da LDB aprovada em 1961. A organização do ensino secundário, integrante das reformas Francisco Campos, fora baixada por decreto (1931-1932). O mesmo ocorreu com a Lei Orgânica do Ensino Primário, integrante da reforma Capanema (1946) (2006, p. 29).

Ao investigar os processos de elaboração das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, da Reforma Universitária de 1968 e das Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus, de 1971, Saviani confirma o que constitui uma tradição no País: as leis analisadas se originaram de propostas oriundas do Executivo, embora tenham seguido caminhos diferentes no processo legislativo.

O anteprojeto da LDB de 1961 foi iniciado pelo Executivo em 1948, sob o comando do Ministro da Educação, Clemente Mariani, para dar cumprimento às exigências da Constituição Federal (1946). A discussão que antecedeu sua aprovação, embora se tenha desenrolado em um cenário de “democracia restrita”, “circunscrita às elites” políticas, ocorreu de modo aberto e possibilitou uma crescente participação da sociedade civil (SAVIANI, 1989: 158).

O projeto, aprovado depois de 13 anos de discussão, substitutivos e emendas, esbarrou na correlação de forças representada pelas diferentes posições partidárias presentes no Congresso Nacional e não correspondeu plenamente a nenhuma das partes envolvidas muito menos à proposta original. “Foi, antes, uma solução de compromisso, uma resultante de concessões mútuas prevalecendo, portanto, a estratégia da conciliação” (SAVIANI, 2006: 40).

Sob a abordagem de Saviani, as alterações introduzidas no anteprojeto refletiram com fidelidade o processo político da época. “A função de ‘deformação’ decorreu da representação no Congresso Nacional de diferentes grupos da sociedade civil com interesses conflitantes” (Idem, 1989, p. 159).

A legislação aprovada em 1968 e 1971, por sua vez, correspondeu ao quadro de “democracia excludente”, “quando amplos setores da sociedade civil são deliberadamente excluídos do processo político” (Ibidem, 2006, p. 148). Durante a vigência do regime militar, o Congresso Nacional permaneceu subserviente ao Executivo, preservando seus projetos originais.

Esse cenário se reverteria na década seguinte, quando o País experimenta uma fase de intensos debates, na travessia para a redemocratização.

A rearticulação de educadores e de instituições científicas, culturais, sindicais e políticas, organizadas em torno do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública,

propiciaria a retomada do debate pedagógico, interrompido no regime militar, durante a primeira fase da Assembléia Nacional Constituinte, em meados dos anos 1980 (GOHN, 1994: 78).

O saldo dos movimentos sociais dos anos 1980 foi a demarcação de espaços para a voz dos “não governantes”, a construção de uma nova postura da sociedade civil, ainda que restrita a pequenos setores, como avalia Gohn.

O grande instrumento consagrador de tais mudanças foi a Constituição de 1988. Esta não foi uma outorga. Foi fruto de lutas e ‘lobbies’, de diferentes tendências e setores organizados da sociedade civil e política. A Constituição e seus instrumentos sucedâneos (a nível estadual, municipal, leis complementares etc.) geraram e demarcaram novos espaços e novas formas de agir dos grupos organizados (GOHN, 1994: 99).

Iniciadas as discussões para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em outubro de 1989, ainda no rescaldo das mobilizações da Constituinte, o Legislativo definia-se como palco das grandes questões educacionais, como observam Boudens, Zarur e Barros, citando expressão da professora Brzezinski.

O que se observou na Câmara dos Deputados foi a produção de um novo espaço social com ação política organizada, [...] reafirmando o novo estilo de fazer política inaugurado na Constituinte, abrindo espaço para setores organizados da sociedade no campo da educação (BOUDENS, ZARUR & BARROS, 2000: 4).

O governo Fernando Henrique Cardoso, entretanto, substituiria as demandas da sociedade organizada por medidas produzidas por especialistas, tecnocratas e técnicos, efetivando reformas que alteravam profundamente a estrutura do Estado (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 106-107).

Essa nova correlação de forças alterou o rumo do texto final da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovado depois de sete anos de discussão, durante o primeiro mandato do governo FHC.

A estratégia do Governo Cardoso de subordinar as reformas educativas, no plano organizativo e pedagógico, ao projeto de ajuste econômico-social fica evidente já pela repulsa ao projeto de LDB construído a partir de mais de 30 organizações científicas, políticas e sindicais, congregadas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 109).

Após quatro anos de discussão e de ampla consulta à sociedade organizada, o projeto de LDB aprovado na Câmara dos Deputados é encaminhado ao Senado Federal e esbarra com uma proposta diferente, apresentada pelos senadores Darcy Ribeiro

(PDT-RJ), Marco Maciel (PFL-PE) e Maurício Corrêa (PDT-DF), com o apoio declarado do Ministério da Educação. Para preservar as feições da proposta original, a oposição optou por atrasar a tramitação do substitutivo, apresentando várias emendas e revertendo parcialmente a versão final do projeto.

Por outro lado, a demora do processo legislativo seria utilizada também a favor do Executivo, que introduzia novas propostas para deliberação do Congresso, impondo sua política de ajuste pontual e tópico no campo educacional, enquanto transformava o substitutivo em um projeto adequado aos interesses do governo, como avaliam Frigotto e Ciavatta.

Poderíamos dizer, sem exagero, que a nova LDB é uma espécie de 'ex-post' cujo formato, método de construção e conteúdo se constituem em facilitador para medidas previamente decididas e que seriam, de qualquer forma, impostas (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003: 110).

A elaboração do Plano Nacional de Educação, Lei Nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, percorreria caminho semelhante, como constata a pesquisa de Hermida. Ainda que de competência da União, como prevê o artigo 9º da LDB de 1996, o projeto encaminhado pelo Executivo distanciava-se da “Proposta da Sociedade Brasileira”, construída a partir de discussões desencadeadas por representantes das entidades organizadas no campo temático, como uma “alternativa aos projetos hegemônicos” (HERMIDA, 2006: 235).

A despeito da crise dos movimentos populares, característica dos anos 1990, a educação passou a ser “reconhecida como uma necessidade” por vários segmentos da sociedade brasileira (GOHN, 1994: 113), entrando definitivamente na agenda do Legislativo. O crescimento em um terço no número de projetos de lei de iniciativa parlamentar sobre matéria educacional na 51ª Legislatura⁵⁶, de 1999 a 2003, revelava um efetivo aumento do interesse em discutir essa temática.

Por outro lado, significativa parcela das proposições apresentadas não suscitou debates e muitas delas se destinaram aos arquivos, “sem ao menos a apreciação das comissões pertinentes” (CASTRO, 2002: 30).

O esvaziamento das comissões do Legislativo parece ser fruto da concentração de poderes na Mesa e no Colégio de Líderes, como avaliam Figueiredo e Limongi. Essa configuração tem favorecido uma tramitação mais ágil das propostas do Executivo, em

⁵⁶ Dados coletados na nota técnica de Castro, 2002.

virtude de artifícios regimentais que possibilitam o envio de matérias diretamente ao Plenário, sem passar pela deliberação das comissões temáticas.

A diversificada agenda das comissões, prevista nos regimentos tanto da Câmara quanto do Senado, contribui para a falta de aprofundamento do estudo de matérias no campo da educação. Um exemplo disso é o expressivo número de projetos em pauta para analisar a outorga, a renovação ou a autorização de licenças de empresas para serviços de radiodifusão, na Comissão de Educação do Senado, durante a 52ª Legislatura⁵⁷.

A investigação de Castro, por outro lado, destaca, nesse conjunto de iniciativas “fragmentado e recorrente”, a atenção conferida pelos parlamentares ao financiamento da educação. Enfatiza ainda, um interesse maior pelo ensino superior, em comparação com a educação básica, “o que parece constituir simplesmente uma reação do Legislativo às demandas dos segmentos mais articulados da sociedade” (CASTRO, 2002: 31).

Entre as iniciativas naturalmente destinadas ao arquivamento, o consultor aponta uma ampla variedade de propostas em choque com a legislação vigente para o setor, a sobreposição de projetos semelhantes e uma grande quantidade de proposições sobre matérias de competência do Executivo.

Para minimizar esse quadro e definir parâmetros de referência a decisões de parlamentares, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados produziu a “Súmula de Recomendações aos Relatores Nº. 1/2001 – CEC”, revalidada em 2005 e 2007, alertando sobre matérias de competência privativa do presidente da República ou da esfera dos sistemas de ensino, entre outras questões fundamentadas em disposições constitucionais e infraconstitucionais. Nesse sentido, recomenda a rejeição de propostas como a criação de instituições de ensino, a inclusão de disciplinas ou a alteração de currículos escolares, em qualquer nível ou modalidade de ensino.

Na mesma linha das conclusões de Castro, um levantamento elaborado em 2000, por consultores legislativos da Câmara dos Deputados, relacionava as matérias mais freqüentes na agenda do Legislativo, por ordem de preferência dos parlamentares (BOUDENS, ZARUR & BARROS, 2000: 6-8):

1) educação superior: formas alternativas de acesso e seleção, financiamento do estudo em instituições privadas, ampliação e aperfeiçoamento do exame nacional de cursos, extinção sumária do exame nacional de cursos.

⁵⁷ As comissões de Educação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados possuem atribuições diferentes, com um núcleo de interesse em comum. Acumulam matérias que cruzam os limites do campo temático, relacionadas à cultura e às comunicações. Na Câmara, particularmente, trata da gestão da documentação governamental, por exemplo. No Senado, ocupa-se da outorga, renovação e autorização de licenças para serviços de radiodifusão. Anexo 6.

2) ensino fundamental: universalização da oferta, em primeiro lugar, e qualidade do ensino, expressa nas propostas de transporte escolar, inserção de novas disciplinas nos currículos escolares, proibição de propaganda comercial e publicidade em livros didáticos, reutilização dos livros didáticos, exames obrigatórios de acuidade visual, institucionalização de campanhas de prevenção do uso de drogas e da violência, melhoria da alimentação escolar, número de alunos em salas de aula, gestão democrática da escola pública.

3) mudança no art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e da Lei Nº. 9.494, de 1996, que dispõem sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

4) alteração do art. 213 da Constituição Federal, que trata das possibilidades de destinação de recursos públicos a instituições privadas.

O cenário traçado para a 51ª Legislatura parece se reproduzir na Legislatura seguinte. A maior parte das proposições sobre educação apresentadas por parlamentares na 52ª Legislatura não suscitou debates significativos, a exceção de matérias em torno da política de cotas de acesso ao ensino superior.

4. MEDIAÇÕES E CONTRADIÇÕES NO PARLAMENTO

A eleição do governo Lula gerou uma expectativa de mudanças do modelo de relacionamento Executivo/Legislativo. O cenário pós-eleitoral, contudo, parece apontar para uma estratégia semelhante àquela adotada nos governos anteriores.

Durante os 8 anos de mandato do presidente Fernando Henrique, a tramitação da agenda governamental se deu de forma relativamente estável, baseada em dois pilares: a distribuição de cargos ministeriais a políticos e técnicos indicados pelos grandes partidos, e a coordenação dos trabalhos legislativos por parte da presidência das duas Casas e dos líderes partidários (SANTOS, 2007: 27-28).

O cenário pós-eleitoral apresentou pelo menos dois dilemas para a nova correlação de forças no poder: um de ordem “societal e outro político institucional” (SANTOS, 2003: 27). Nesse sentido, a negociação do pacto social proposto por Lula dependeria de sua capacidade de agregar a pluralidade de interesses já dispersos, mantendo a prática da gestão democrática e participativa, que marcou as administrações estaduais e municipais do PT.

Por outro lado, no campo político institucional, o governo eleito teria que assegurar governabilidade, superando a condição de minoria e garantindo uma base de sustentação estável no Congresso Nacional.

O quadro de adesão que emergiu das urnas de 2002 significava 42,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados, representado pelos parlamentares do PT, PL, PSB, PDT, PCdoB, PPS e PV, que sustentaram a candidatura vitoriosa. Ainda assim, o governo não poderia esperar um compromisso disciplinado de alguns dos aliados, notadamente, do PL e do PTB, que já haviam atuado em campos políticos opostos ao do PT, nas legislaturas anteriores, registrando altos índices de indisciplina.

Passados seis meses da posse, a coalizão articulada ampliava suas alianças na Câmara dos Deputados para 70% das cadeiras, coligando o apoio de 361 parlamentares, distribuídos em treze partidos políticos – listados, a seguir, por ordem alfabética⁵⁸: PCdoB, PDT, PL, PMDB, PMR, PP, PSB, PSC, PT, PTB, PTC e PV. O suficiente para alcançar, com sobras, os 307 votos necessários para a votação inclusive de matérias com exigência de quorum qualificado.

Por outro lado, as constantes mudanças de direção da liderança do Governo na Câmara sugerem alguma dificuldade em obter o apoio da base aliada, como apontamos abaixo:

1. Aldo Rebelo (PCdoB-SP), 2003-2004;
2. Miro Teixeira (PDT-RJ), 2004;
3. Professor Luizinho (PT-SP), 2004-2005;
4. Arlindo Chinaglia (PT-SP), 2005-2007.

Durante a 52ª Legislatura, o Bloco de Apoio ao Governo no Senado Federal foi composto por parlamentares do PT, PL, PTB, PMR, e, em momentos distintos – de acordo com a matéria em pauta –, com a adesão do PSB e PDT. Apesar de fazer parte da coalizão do governo, o PMDB não compõe o Bloco de Apoio ao Governo no Senado, tem liderança própria⁵⁹.

No impacto da crise política iniciada em 2005, a aliança formada no primeiro mandato começa a demonstrar suas fragilidades. A atividade legislativa entra em ritmo de

⁵⁸ O Partido Liberal se desfez após o “escândalo do mensalão”, reorganizando-se em seguida como Partido da República, ao final de 2006. O Partido Municipalista Brasileiro, criado em agosto de 2005, alterou sua denominação, no início de 2006, passando a chamar-se Partido Republicano Brasileiro.

⁵⁹ O Senador Aloizio Mercadante (PT-SP) foi o líder do governo no Senado Federal, durante a 52ª Legislatura, de 2003 a 2006, sendo substituído, na Legislatura seguinte, por Romero Jucá (PMDB-RR), que exerceu a vice-liderança em 2006, passando à condição de líder em 2007.

paralisa, com repercussões na sessão legislativa seguinte. Em seqüência, a base governamental resiste à participação do PTB e do PL no Conselho Político – criado por Lula, em 2006, para definir prioridades do governo com sua base aliada⁶⁰.

Na 53ª Legislatura, como resultado de rearranjos partidários internos, acordos e renegociações políticas, o Bloco manteve o conjunto de partidos aliados e acrescentou adesões do PHS, PRTB e PTdoB, aumentando sua base na Câmara para 382 deputados. As bancadas de oposição ao governo no segundo mandato eram representadas por parlamentares do PSDB, DEM, PPS e PSOL. Entre os dois últimos partidos estavam alguns dos aliados da coligação que elegeu Lula, em 2002.

A construção de maiorias em um sistema partidário fragmentado, com alto índice de indisciplina, não constitui novidade no cenário político brasileiro, como atesta a investigação de Abranches. O rearranjo de forças políticas de sustentação ao governo Lula e as novas alianças em campos tradicionalmente opostos repercutiriam no comando das pastas governamentais. Para a pasta da educação, o governo Lula nomeou três ministros com perfis políticos diferentes, nos quatro primeiros anos do mandato.

Essa instabilidade da própria administração central é apontada como um dos fatores de entrave para a materialização das políticas de governo no campo da educação no primeiro mandato presidencial. O quadro abaixo relaciona as matérias elaboradas pelo Ministério da Educação e restituídas, em sua maioria, devido às mudanças efetuadas no comando da pasta.

TABELA 3

Legislação para a educação na 52ª Legislatura

Proposições do Executivo (MEC) encaminhadas à Casa Civil e não submetidas à deliberação do Congresso Nacional:

Ementa	Ano	Situação
Projeto de Lei que obriga a inclusão de uma publicação em toda cesta básica distribuída pelo poder público à população carente.	2003	Restituído (mudança de titularidade no MEC)
Projeto de Lei que altera dispositivos do Artigo 36 da Lei 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.	2003	Restituído (mudança de titularidade no MEC)
<i>Matéria: inclusão de Filosofia e Sociologia como disciplinas obrigatórias no Ensino Médio.</i>		

⁶⁰ Matéria do jornal Gazeta Mercantil, de 28/11/2006, divulgava a declaração do assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia: "O PL e o PTB, partidos aliados que se envolveram com escândalos do 'mensalão' e dos 'sanguessugas', não farão parte do conselho político que discutirá políticas de governo com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva".

Projeto de Lei que cria o Instituto Nacional de Educação Aberta e à Distância Darcy Ribeiro – INEAD.	2003	Restituído (mudança de titularidade no MEC)
Projeto de Lei que dispõe sobre o processo de escolha dos dirigentes das instituições do sistema federal de ensino.	2003	Restituído (mudança de titularidade no MEC)
Projeto de Lei que institui o FIEB – Fundo de Investimento na Educação Básica destinado ao financiamento do Programa de Incentivo à Conclusão da Educação Básica – Poupança Escola.	2003	Restituído (mudança de titularidade no MEC)
Projeto de Lei que dispõe sobre a autorização e incentivo para instituição de cotas, dentre outras espécies de ações afirmativas, para o acesso e a permanência de estudantes negros na educação profissional e tecnológica e na educação superior.	2004	Restituído (mudança de titularidade no MEC)
Projeto de Lei que altera a redação do parágrafo 2 do Artigo 8 e acrescenta incisos aos artigos 10 e 11 da Lei 9394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. <i>Matéria: instituição de Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, sob regime de gestão democrática, com funções deliberativas, normativas e de supervisão.</i>	2006	Restituído ao MEC

Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Presidência da República. Tabela elaborada pela autora.

Algumas dessas propostas seriam reformuladas ou apresentadas em um segundo momento, avaliados os critérios de mérito, oportunidade e disponibilidade orçamentária, pelas diversas instâncias do Executivo, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República. Outras permaneceriam arquivadas durante todo o mandato.

Por outro lado, quando a matéria parece constituir-se em prioridade de governo, o presidente da República tem feito uso de sua prerrogativa constitucional, lançando mão de medidas provisórias, para abreviar o processo de tramitação de projetos de seu interesse no Poder Legislativo. No campo da legislação educacional, por exemplo, esse artifício foi utilizado em um terço das iniciativas apresentadas pelo Executivo, durante a 52ª Legislatura.

TABELA 4

Legislação para a educação na 52ª Legislatura

Atos normativos do Executivo (MEC) submetidos ao Congresso Nacional:
(N = Número absoluto e % = porcentagem)

Tipo de proposição	Nº. de iniciativas	Porcentagem
Projeto de Lei	27	67,5 %

Medida Provisória	13	32,5 %
Total	40	100 %

Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Presidência da República, e Módulo de Tramitação de Proposições da Câmara dos Deputados. Tabela elaborada pela autora.

As medidas provisórias têm sido utilizadas com freqüência, de Sarney a Lula, para solucionar problemas urgentes e relevantes do governo, ainda que sob críticas recorrentes do Congresso Nacional. Os pré-requisitos exigidos para iniciar a edição de uma MP – “relevância e urgência” – nem sempre são respeitados pelo Executivo.

Quanto às matérias em pauta no campo da educação, cumpre assinalar que a primazia das iniciativas direcionadas ao ensino superior sobre as temáticas da educação básica – observada nas legislaturas anteriores – foi reproduzida na 52ª Legislatura:

TABELA 5

Legislação para a educação na 52ª Legislatura

Proposições do Executivo (MEC) submetidas ao Congresso Nacional por grau de ensino:
(N = Número absoluto e % = porcentagem)

Matéria	Nº. de iniciativas	Porcentagem
Educação Superior	27	66 %
Educação Básica	14	34 %
Total	41	100 %

Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Presidência da República, e Módulo de Tramitação de Proposições da Câmara dos Deputados. Tabela elaborada pela autora.

Vale notar, no entanto, que a função normativa para a educação básica é prerrogativa compartilhada entre União, Estados e Municípios, em regime de colaboração, como estabelecem a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. “O MEC não coordena, mas induz”, como observa Monlevade⁶¹.

Por outro lado, a tramitação da proposta de transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), citada entre as matérias que mais suscitaram

⁶¹ Entrevista concedida à autora em 2008.

interesse na 51ª Legislatura mobilizou expressivo contingente de parlamentares também na 52ª legislatura, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. As emendas parlamentares⁶² e os debates sobre o novo fundo contribuíram para que o projeto promulgado se tornasse melhor que a proposta original, iniciada pelo Poder Executivo.

O avanço da tramitação do projeto no Legislativo, no entanto, se explicaria pelo poder de agenda conferido ao Executivo na Constituição de 1988, ao alterar radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo (LIMONGI, 2006: 34).

Ainda que a matéria constasse na pauta das comissões temáticas, a proposta só ganhou espaço na agenda do Parlamento com a apresentação do projeto pelo Ministério da Educação. Cabe notar que a proposição já suscitava debates entre as esferas de decisão interna do Executivo, desde o primeiro ano do mandato presidencial, como relata Cristovam Buarque⁶³. No entanto, o documento propondo a criação de um fundo que abarcasse toda a etapa da educação básica só foi encaminhado ao Congresso em 2006, embora estivesse presente na plataforma eleitoral de 2002.

Considerando a prevalência das propostas oriundas do Executivo sobre as do Legislativo, a contribuição específica do Congresso Nacional para a legislação no campo da educação se daria pelas mudanças que os legisladores propõem aos projetos do governo, por meio das emendas parlamentares, como sugere Saviani (1989, 2006).

3. PAUTA DA EDUCAÇÃO DO GOVERNO LULA

A legislação proposta para a educação básica, apresentada pelo Executivo durante o período estudado, envolveu 14 projetos tratando de matérias como: salário-educação, Programa Bolsa-Família, Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência (PAED), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, Programa Brasil Alfabetizado, duração do Ensino Fundamental, Bolsas de estudo para a qualificação de professores, Programa

⁶² A Medida Provisória 339/2006, posteriormente transformada na Lei Nº. 11.494/2007, recebeu 231 emendas parlamentares.

⁶³ Entrevista concedida à autora em 2007.

Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Conselho Nacional de Juventude (CNJ), articulação do sistema federal de ensino superior com a educação básica, criação de escolas técnicas e agrotécnicas federais, reestruturação das carreira do Magistério de 1º e 2º graus, criação de cargos e funções para instituições federais de educação profissional e tecnológica, criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), listadas no Anexo 3.

Esse conjunto de medidas, que compreendia o envolvimento de praticamente todos os níveis e modalidades de ensino, foi transformado em normas jurídicas em quase sua totalidade:

TABELA 6

Legislação para a educação básica na 52ª Legislatura

Situação das proposições do Executivo (MEC) submetidas à deliberação do Congresso Nacional:
(N = Número absoluto)

Matéria	Transformada em lei	Em tramitação	Arquivada
Educação Básica	13	1	-

Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Presidência da República, e Módulo de Tramitação de Proposições da Câmara dos Deputados. Tabela elaborada pela autora.

Ao tramitarem na Câmara dos Deputados, porém, as propostas receberam uma série de emendas parlamentares, com o propósito de alterar parte do texto original, como assinalamos a seguir⁶⁴:

- **MP 132/2003** – Cria o programa Bolsa-Família, integrando ações do Governo Federal e unificando programas de transferências de renda existentes como o Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA). O projeto recebeu seis emendas da Base de Apoio e outras 17 da oposição. Transformado em norma jurídica em 2004.

A intenção da MP 132/2003 era dar maior efetividade ao gasto social, integrando ações do governo e ampliando o controle social local dos programas

⁶⁴ Anexo 5. Emendas de parlamentares da Base de Apoio ao Governo no Congresso Nacional às proposições apresentadas pelo Executivo para educação básica, durante a 52ª Legislatura.

existentes, por meio da criação de instâncias de participação e da implantação de um cadastro único. As emendas apresentadas pelos parlamentares da Base reforçavam a intenção do projeto original. Algumas delas propunham a ampliação do alcance do Programa, para incluir entre os beneficiários idosos e deficientes.

A despeito do apoio unânime da Base, o projeto foi alvo de críticas do ministro da Educação da época. Cristovam Buarque alegava que o programa Bolsa-Escola perderia a consistência de seus objetivos originais ao associar-se a programas assistencialistas⁶⁵:

Isso tem um efeito devastador na consciência da população pobre em relação à educação. Ela perdeu a perspectiva cultural da emancipação pela educação, pela escola, e ficou com a cultura da submissão à assistência por causa da pobreza.

- **MP 139/2003** – Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência. O projeto recebeu 14 emendas da Base de Apoio e outras 24 da oposição. Transformado em norma jurídica em 2004.

A finalidade da MP 139/2003 era universalizar o atendimento especializado a educandos portadores de deficiência, integrando-os, progressivamente, às classes regulares de ensino, na medida de suas limitações. O projeto previa, entre outros aspectos, o repasse de recursos da União a instituições privadas sem fins lucrativos.

O conjunto das emendas apresentadas pelos parlamentares da Base, confirmava a intenção do governo. Por outro lado, acrescentavam propostas para ampliar investimentos, criando a possibilidade de acumulação de recursos do FUNDEF e do PDDE; ampliar mecanismos de fiscalização e de controle social dos recursos repassados para as entidades envolvidas; oferecer transporte escolar aos beneficiários e integrar de familiares às atividades durante a fase de adaptação do aluno.

- **MP 173/2004** – Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar às escolas rurais (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e dispõe sobre repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado. O projeto recebeu

⁶⁵ Entrevista concedida a autora em 2007.

nove emendas de parlamentares da Base e 18 da oposição. Transformado em norma jurídica em 2004.

Apesar de o projeto tratar de três programas diferentes, todas as emendas apresentadas pela Base de Apoio versavam sobre transporte escolar, confirmando o interesse na matéria. Entre as nove emendas, seis estendiam a oferta do serviço às escolas urbanas; uma criava critérios de prioridades do atendimento, por níveis de ensino; uma propunha o repasse mensal dos recursos, para garantir a regularidade do serviço; uma ampliava mecanismos de fiscalização e controle dos recursos repassados.

Os dois outros programas contidos na Medida Provisória, apesar de não suscitarem manifestações dos parlamentares da Base, tratavam de matéria prioritária na pauta do Ministério da Educação, notadamente durante o primeiro ano do governo.

- **PL 5452/2005** – Amplia a duração do ensino fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. O projeto recebeu apenas quatro emendas de parlamentares da Base. Transformado em norma jurídica em 2006.

A proposta encaminhada pelo Executivo foi apensada ao PL 3675/2004, de autoria da deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO), de teor semelhante. Como orienta o Regimento Interno da Casa, as proposições apensadas à mais antiga caminham em tramitação conjunta durante todo o processo legislativo. Duas das emendas apresentadas pela Base, meramente redacionais, não alteravam o teor da matéria; outra estabelecia prazos para a obrigatoriedade da oferta; a quarta emenda fixava a duração do ensino fundamental em nove anos, retirando a expressão “duração mínima” do PL 3675/2004.

A conversão do projeto em lei, entretanto, suscitou interpretações equivocadas por governos estaduais e municipais, o que motivou a manifestação do Conselho Nacional de Educação, expressa no Parecer CNE/CEB Nº. 18/2005, no sentido de garantir a matrícula de crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental.

- **MP 238/2005** – Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e cria o Conselho Nacional de Juventude (CNJ). O projeto recebeu quatro emendas da Base e 20 da oposição. Transformado em norma jurídica em 2005.

O projeto propõe a consolidação de um referencial institucional para o jovem, no âmbito do Executivo, com o intuito de traçar uma Política Nacional de Juventude. O Conselho, composto por representantes governamentais, organizações juvenis, organismos não-governamentais e personalidades reconhecidas por seu trabalho com jovens, teria a incumbência de propor diretrizes para ações voltadas à promoção de políticas públicas para a juventude. O ProJovem associa educação, qualificação profissional e ação comunitária. Três das emendas parlamentares apresentadas pela Base propunham critérios para composição do CNJ e a quarta criava cotas no ProJovem para pessoas com deficiência.

- **PL 7200/2006** – Estabelece as normas gerais da educação superior, em articulação com os demais sistemas de ensino, comprometendo as instituições federais com a qualificação de profissionais da educação básica. O PL 7200/2006 recebeu 208 emendas da Base de Apoio e 160 da oposição. O projeto tramita em regime de prioridade, apensado ao PL 4212/2004, de autoria do deputado Átila Lira (PSDB-PI).

Como a proposta estabelece, essencialmente, as normas gerais da educação superior, foram consideradas, para efeito de análise, apenas as três emendas de parlamentares da Base, interpostas aos artigos 4º e 36, que tratam, entre outras matérias, da articulação do ensino superior com a educação básica. O número total de emendas apresentadas, entretanto, demonstra o interesse parlamentar no ensino superior.

Com esse propósito, foram apresentadas três emendas de um mesmo parlamentar da Base. Uma delas, no sentido de assegurar a gratuidade do ensino em toda a rede pública e em todos os níveis; outras duas, propondo a substituição do termo “educação básica” por “ensino fundamental e médio”, para evitar conflito na interpretação da lei. Nesse caso, vale assinalar que, embora a justificativa da emenda se refira a emenda de redação, a mudança restringe a abrangência do projeto original, ao retirar das funções sociais do ensino superior a articulação com a educação infantil.

- **PL 7268/2006** – Cria Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais. O projeto recebeu 15 emendas dos parlamentares da Base e 8 da oposição. Transformado em norma jurídica em 2007.

Como a tramitação do projeto percorreu as 52ª e 53ª Legislaturas, sendo aprovado em 2007, foram consideradas apenas as emendas apresentadas durante o período da análise. Nesse sentido, registramos apenas as três emendas de parlamentares da Base, todas elas propondo a criação de mais escolas técnicas. O interesse na matéria na agenda do Legislativo se formaliza em dezembro de 2003, com a criação de uma frente parlamentar específica, em defesa da educação profissional.

- **MP 295/2006** – Reestrutura a carreira do Magistério de 1º e 2º graus, entre outras. O projeto recebeu 31 emendas de parlamentares da Base e 19 da oposição. Transformado em norma jurídica em 2006.

Consideramos apenas as emendas apresentadas para a carreira do Magistério de 1º e 2º graus, e, nesse sentido, foram apresentadas sete emendas de parlamentares da Base, seis delas sugerindo abreviar o tempo de ascensão na carreira, uma propondo a manutenção de vencimentos na aposentadoria.

- **MP 296/2006** – Cria cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas para constituir os quadros de pessoal das instituições federais de educação profissional e tecnológica e das novas instituições federais de ensino superior. A Medida Provisória recebeu cinco emendas da Base e três da oposição. Transformada em norma jurídica em 2006.

Cinco das emendas parlamentares interpostas à Medida Provisória visavam a criação de novas instituições de ensino, em variados níveis; uma propunha a transformação de um CEFET em Universidade.

O financiamento da educação básica foi motivo de diversas propostas parlamentares e estava presente na plataforma do Partido dos Trabalhadores, em 2002, como matéria prioritária. No entanto, a Medida Provisória 339/2006, que transforma o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) só foi apresentada ao final da 52ª Legislatura, sendo apreciada pelo Congresso Nacional na Legislatura seguinte.

O número de emendas parlamentares confirma a importância do tema na esfera do Legislativo. Ainda que as proposições tenham sido apresentadas na 53ª Legislatura, vale registrar as 152 emendas da base aliada e as 79 da oposição. O projeto foi transformado em norma jurídica em 2007.

6. CONCLUSÃO

O formato organizacional do PT parece se reproduzir na representação parlamentar do Partido no Congresso Nacional, nas estruturas articuladas por áreas temáticas, como ocorre no Núcleo de Educação e Cultura da bancada do PT – composto por parlamentares, lideranças partidárias e sindicais, assessores e especialistas no campo educacional –, e nas reuniões parlamentares da Liderança do Partido, em que são debatidos os temas da pauta de deliberação semanal, o posicionamento e as prioridades do governo no Parlamento.

A importância da matéria “educação” na esfera partidária se reflete no discurso da coordenação da CAED, no entendimento de que as conquistas normativas nesse campo temático devem superar a fragilidade de propostas tópicas, para estabelecer-se como política de Estado, garantindo ganhos nos governos seguintes. Sobre o tema, Selma Rocha⁶⁶ sugere:

[...] vamos aperfeiçoar o plano nacional, vamos aperfeiçoar a legislação e vamos aperfeiçoar as políticas em curso. Isso cria sedimentos, isso diz respeito à condição de hegemonia, não só de uma concepção, mas, digamos, de uma intenção em tornar a educação uma prioridade nacional, que não é ainda. [...] Ainda não é na sociedade. Para que isso não seja arrebatado por um próximo governo, que eu espero que seja um governo do PT, um governo mais progressista. Se, porventura isso não acontecer, você tem que ter uma sociedade civil que abraçou a causa e cobra do Estado investimento na área.

Da mesma forma, a atividade legislativa é, na tradição da prática partidária, acompanhada de perto pela Liderança do PT na Câmara Federal, pelas Assessorias de Comissão e Assessorias Técnicas, responsáveis por assessorar deputados, fornecendo estudos, notas técnicas e análises que subsidiam a atuação da Bancada, em articulação com movimentos sociais, Liderança do Governo e Assessorias Parlamentares dos

⁶⁶ Entrevista concedida à autora em 2007.

Ministérios. A orientação de voto e os subsídios para o debate resumem esse processo de negociação.

A experiência do PT no governo Federal, no entanto, trouxe novos contornos para essa prática. O cenário pós-eleitoral pautou-se pela dificuldade de conciliação da prática de gestão democrática participativa com a formação de maioria no Congresso Nacional, diante da nova correlação de forças no poder. (SANTOS, 2003: 27).

A ampliação do quadro de alianças e de interesses alimentou conflitos na correlação de forças articulada pela esfera governamental, resultando em variados rearranjos na equipe montada, tanto no plano do Executivo quanto na condução dos trabalhos do Congresso Nacional.

A coalizão formulada durante o primeiro mandato começou a demonstrar fragilidades na crise desencadeada em 2005, quando o Congresso paralisa suas atividades, sobrestadas por uma espécie de “pauta única”: a exposição dos mecanismos de negociação de maiorias no Parlamento, alimentada pela imprensa e por parlamentares da oposição.

Por outro lado, a reprodução do índice de aprovação das medidas apresentadas pelo Executivo no Congresso Nacional sugere que a fórmula adotada no “presidencialismo de coalizão” continue funcionando razoavelmente bem.

As emendas apresentadas por parlamentares aos projetos encaminhados pelo Executivo confirmavam as intenções do governo. Em sua maioria, as alterações propostas por parlamentares da Base de Apoio ao Governo na Câmara dos Deputados se davam pela ampliação de direitos, pela inclusão de beneficiários, pela ampliação de mecanismos de controle social e de gestão participativa, sem distinção de filiação partidária. Das 14 propostas apresentadas pelo Executivo para a educação básica, 13 foram transformadas em normas jurídicas e apenas uma continua em tramitação.

A origem das dificuldades políticas na área educacional se daria, então, na correlação de forças montadas no interior da própria equipe governamental, como parece demonstrar o número de medidas restituídas ao Ministério da Educação, durante o primeiro ano de governo, e a demora no encaminhamento de propostas consensuadas no âmbito parlamentar, como o FUNDEB.

O atraso no envio do projeto do FUNDEB, por exemplo, prejudicaria a implementação de outras políticas para a educação básica, como avalia Fernandes⁶⁷:

⁶⁷ Entrevista concedida à autora em 2007.

[...] nós passamos três anos, 2004, 2005 e 2006, discutindo o FUNDEB [...]. Se nós tivéssemos começado a fazer isso concretamente no primeiro ano do governo nós teríamos fechado a discussão do FUNDEB em 2005 e teríamos 2006 já para a questão do piso, para as diretrizes de carreira, teríamos tido mais condições de focar a questão da formação dos professores etc.

[...] Se nós tivéssemos colocado, no primeiro ano do governo, a redefinição do financiamento da Educação Básica como principal ponto e tivéssemos efetivamente iniciado essa discussão com os entes federados, com os trabalhadores, com a sociedade civil, eu acho que nós teríamos ganhado tempo. O problema é que [...] no primeiro ano faltou isso. Faltou articulação com os entes federados, faltou articulação com a sociedade civil organizada.

Em um breve balanço do primeiro mandato do presidente Lula, Abicalil⁶⁸ aponta como fatores condicionantes das políticas implementadas na área temática: a ausência de identidade programática de setores importantes da equipe; a mudança na titularidade do Ministério, ao longo dos dois primeiros anos; a dificuldade de se estabelecer fluxos de operações – “em uma máquina preparada para se desfazer de tarefas na educação básica, salvo na avaliação” –; as dificuldades orçamentárias, especialmente nos dois primeiros anos de governo; a composição de maioria política na esfera do Legislativo; e a nova pactuação de confiança política com estados e municípios.

Entre os depoimentos colhidos nesta pesquisa, um dos aspectos mais citados como fator limitador de políticas na área de educação era a tese da necessidade de estabilização da economia brasileira, como avalia Tarso Genro⁶⁹:

O superávit primário tinha que ser maior e também, por consequência, a contenção da liberação de recursos. Isso atingia a educação diretamente, tanto é que trabalhamos durante três anos para termos, no último ano de governo, a instituição real do Fundeb. [...]

O que diferenciou a Educação, no período, foi uma visão sistêmica que se opunha à visão de foco utilizada até então no País.

O conjunto das propostas encaminhadas pelo Executivo na 52^a Legislatura compreendia o envolvimento de praticamente todos os níveis e modalidades de ensino, mantendo elementos de correspondência com as diretrizes formuladas na plataforma de 2002, embora tenham ficado muito aquém das expectativas projetadas para o setor educacional, como avaliam as lideranças político-partidárias, especialistas e pesquisadores entrevistados, de alguma forma envolvidos com a elaboração da plataforma da candidatura Lula e com as políticas públicas para a educação.

⁶⁸ Entrevista concedida à autora em 2007.

⁶⁹ Entrevista concedida à autora em 2008.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As diretrizes da plataforma de Lula para a educação resultaram da acumulação do debate no interior do Partido dos Trabalhadores, das experiências das administrações petistas e da contribuição de pesquisadores e de lideranças políticas da base da coligação formada.

A coesão em torno da orientação programática, aliás, constitui um dos fatores de diferenciação do Partido dos Trabalhadores no sistema partidário brasileiro (SAMUELS, 1997). A análise de Samuels, no entanto, refere-se a um partido que, até então, costumava acordos e alianças na esfera do mesmo campo ideológico⁷⁰, ainda que habituado a buscar estabelecer consensos entre suas diferentes correntes internas.

Para manter o compromisso dessas correntes com a democracia intrapartidária, o PT institucionalizou suas facções, de modo a conservar a coesão do Partido. O equilíbrio entre essas forças, no entanto, seria resultante de um amplo espaço de debate interno, em que as divergências são negociadas por votação e pelo cumprimento obrigatório das decisões tomadas (KECK, 1991).

A condição de governo, no entanto, em uma ampla e diversificada coalizão, colocaria em xeque o modo petista de governar e, em consequência, as relações entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional no processo de elaboração legislativa. A nova correlação de forças acabaria amplificando as diferenças partidárias internas, culminando na expulsão de parlamentares que se rebelavam contra a moderação do Partido no governo.

A bandeira da gestão democrática e participativa, identificada na prática político-partidária, parece ter sido escanteada, como sugerem os debates que antecederam o 3º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores, realizado entre agosto e setembro de 2007.

O que está marcando em termos organizacionais a experiência do PT no poder nacional, e o que define boa parte do estrago interno partidário é a adaptação de sua estrutura a um desenho centralizado, seja porque buscou adaptar-se às imposições do sistema em nível nacional; seja porque buscou dar agilidade ao seu poder de resposta, atendendo à lógica do poder executivo, ou ainda, porque teve que submeter-se à natureza do estado. O fato é que se encontra despojado de seu caráter inovador e tem que buscá-lo onde ele emerge, recuperando suas bases (MENEGUELLO, 2005).

⁷⁰ O XII Encontro Nacional do PT, realizado em março de 2002, autorizou a Direção Nacional do Partido a construir um arco de alianças em torno de todas as forças políticas de oposição ao governo FHC, propondo o prosseguimento do diálogo com o PL e com setores do PMDB (PARTIDO dos Trabalhadores, 2002b).

Na área da educação, o conflito aberto entre o programa partidário e o programa de governo culminou nas três trocas de titulares da pasta no Ministério da Educação. A origem das dificuldades políticas se daria, então, a partir da correlação de forças no interior da própria equipe governamental e nas alianças formadas durante o primeiro mandato, como observa Ibañez⁷¹:

Hoje eu percebo que o PDE⁷² e o Plano de Metas que a Maria Helena⁷³ lançou em São Paulo não têm muitas diferenças. [...] Eu diria que se caminhou para uma convergência entre políticas de educação, ao longo desses quatro anos (do primeiro mandato Lula). [...] As alianças que se montaram (em São Paulo) foram as alianças que construíram o PDE. É claro que houve então esse fruto, essa aproximação entre políticas de governo. Quer dizer, as políticas do PSDB, mais conservadoras, mais voltadas para resultados na educação.

Na mesma linha de análise, pondera a presidente da CNTE⁷⁴:

[...] o governo Lula pode ser mais ousado na área de educação, porque tem acúmulo teórico, porque tem a boa vontade do movimento social, mas o governo está preferindo também ações que tenham repercussão de mídia e ações que envolvam aqueles que subitamente se interessaram pela educação. Eu não acho que o interesse dos empresários seja uma coisa condenável, eu só acho que esse interesse tem limite, e que o limite é não aplicar dinheiro para a emancipação da classe trabalhadora através da educação.

Entre os fatores que condicionaram a produção legislativa para a área temática na 52^a Legislatura, são notórios: a ausência de identidade programática de setores importantes da equipe de governo; as mudanças na titularidade do Ministério da Educação; a dificuldade de se estabelecer fluxos de operações, especialmente para a educação básica; as dificuldades orçamentárias nos dois primeiros anos de governo; a composição de maioria política na esfera do Legislativo; e a pactuação de confiança política com estados e municípios, relatados pelo deputado Carlos Abicalil (PT-MT).

O diagnóstico de Abicalil é compartilhado por Fernandes⁷⁵ que, na condição de integrante do governo, também lamenta que não tenha sido possível realizar a

⁷¹ Entrevista concedida à autora em 2007.

⁷² O Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado em março de 2007, pelo presidente Lula e o ministro Fernando Haddad, no início do segundo mandato de governo.

⁷³ Maria Helena Guimarães de Castro é secretária de Educação do Estado de São Paulo. O Plano de Metas para educação foi lançado em agosto de 2007 pelo governador José Serra (PSDB).

⁷⁴ Juçara Dutra, em entrevista concedida à autora em 2007.

⁷⁵ Entrevista concedida à autora em 2007.

Conferência Nacional de Educação no primeiro ano do mandato – “isso teria fortalecido o governo, com certeza, em relação a várias políticas que foram desenvolvidas” –, avançar na discussão do Sistema Nacional de Educação e na definição do regime de colaboração entre os entes federados.

[...] os programas [...] e as políticas estruturantes que foram estabelecidas (no primeiro mandato) não têm que mudar, elas estão bem. Eu acho que tem que ser fortalecidas, com mais ênfase, inclusive. Agora, eu acho que a gente tem que priorizar mais, avançar mais em relação à participação social.

Por outro lado, avalia Cury⁷⁶, certamente houve um ganho “extra” na recepção de demandas da sociedade e “algum avanço nos programas compensatórios”.

A legislação proposta pelo Executivo, no período em análise, compreendeu o envolvimento de praticamente todos os níveis e modalidades de ensino. Das 14 medidas apresentadas, 13 foram transformadas em normas jurídicas. Apenas uma continua em tramitação, o PL7200/2006, que tramita em regime de prioridade, apensado ao PL 4212/2004, de autoria do deputado Átila Lira (PSDB-PI).

Os demais projetos se converteram nas leis Nº. 10.832/2003 (altera cotas de distribuição do Salário-Educação), Nº. 10.836/2004 (cria o Bolsa-Escola), Nº. 10.845/2004 (cria o PAED), Nº. 10.880/2004 (cria o PNATE, Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à EJA, Brasil Alfabetizado), Nº. 11.195/2005 (autoriza a criação de escolas para educação profissional), Nº. 11.274/2006 (estabelece a duração do Ensino Fundamental em 9 anos), Nº. 11.273/2006 (cria mecanismos de incentivo no FNDE para a qualificação de professores em efetivo exercício no magistério), Nº. 11.129/2005 (cria o ProJovem e o CNJ), Nº. 11.534/2007 (cria escolas técnicas federais, cargos efetivos e comissionados), Nº. 11.502/2007 (modifica competência da CAPES para incentivo à formação de professores da educação básica), Nº. 11.344/2006 (reestrutura a carreira do magistério de 1º e 2º graus, entre outras), Nº. 11.352/2006 (cria cargos efetivos e comissionados para instituições federais de educação profissional) e Nº. 11.494/2007 (cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério).

A tramitação dessas matérias no Congresso Nacional foi facilitada por acordos entre Executivo e Legislativo, confirmada pelo aporte de emendas oriundas da Base de Apoio ao Governo na Câmara dos Deputados, sem distinção de filiação partidária. Entre

⁷⁶ Entrevista concedida à autora em 2007.

essas, emendas que procuravam aproximar as intenções do governo com as diretrizes programáticas formuladas na plataforma de 2002, como o aumento do controle social e da gestão participativa nos projetos e programas criados na esfera Federal.

Verifica-se, assim, que as propostas históricas e as diretrizes gerais da plataforma eleitoral do PT para educação básica mantiveram importantes elementos de correspondência com a legislação apresentada pelo Executivo na 52ª Legislatura, embora tenham ficado muito aquém das expectativas projetadas pelos movimentos sociais vinculados ao setor educacional.

Sob essa perspectiva, não se pode afirmar que houve uma completa conversão da plataforma de campanha na legislação efetivamente proposta para a educação básica, ou mesmo que as normas aprovadas na 52ª Legislatura significaram uma ruptura no curso da ação governamental. No entanto, o conjunto de medidas formuladas durante o período analisado representou um significativo avanço no sentido de se promover uma visão sistêmica da educação, com a articulação de todos os níveis e modalidades de ensino⁷⁷, como avalia Gracindo⁷⁸.

O grande mérito (do governo Lula) foi trazer para o cenário político e, portanto, para a organização de políticas públicas, a idéia de que você tem que ter um olhar que contemple tanto a educação superior quanto a educação básica. E na educação básica não só o atendimento de sete a quatorze anos, mas todos os que vêm antes dos sete e depois dos quatorze, nos diversos níveis e modalidades de ensino.

Entre as leis educacionais aprovadas, observa-se um investimento expressivo na qualificação do professor de educação básica – em articulação com a educação superior – citado na plataforma como uma das importantes metas para a promoção da qualidade social da educação. Das catorze normas propostas, 4 criam mecanismos de incentivo à formação e qualificação de professores.

O conjunto de normas denota também uma atenção especial à educação profissional expressa nas 3 medidas editadas, que autorizam a criação de escolas, ampliam o número de unidades de ensino, criam cargos efetivos e comissionados.

Ao lado dessas, vale registrar o significativo número de iniciativas para inclusão de setores não atendidos pelas políticas de focalização dos anos 1990. Nesse sentido, foram editadas 3 normas voltadas à construção de políticas para a juventude, à

⁷⁷ Vale notar, entretanto, que a proposta de criação de um Instituto Nacional de Educação Aberta e à Distância Darcy Ribeiro (INEAD), apresentada pelo ministro Cristovam Buarque em 2003, não voltou à pauta do Legislativo no período em análise.

⁷⁸ Entrevista concedida à autora em 2008.

alfabetização e à educação de jovens e adultos, ao atendimento de pessoas com deficiência.

Da mesma forma, o financiamento da educação básica, abordado ao final do mandato, era uma das propostas prioritárias da plataforma de 2002. A ampliação da duração do Ensino Fundamental e as novas abrangências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) – compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e médio - confirmam a percepção do poder público, como espaço privilegiado para a constituição de novos direitos e deveres. Esses conceitos, aliás, introduziam o caderno temático da plataforma eleitoral:

A educação em todos os níveis é um direito social básico e universal. [...] A educação básica deve ser gratuita, unitária, laica e efetivar-se na esfera pública como dever do Estado democrático (COLIGAÇÃO Lula Presidente, 2002a).

A ampliação do leque de alianças, constituído no primeiro mandato presidencial, no âmbito do Poder Legislativo, embora tenha arrefecido, ou mesmo manietado, o “caráter inovador” da plataforma de campanha, não impediu a efetivação, ainda que parcial, do projeto de governo. As dificuldades encontradas para a materialização das expectativas criadas na campanha parecem decorrer, ao menos em parte, da arquitetura montada no interior da própria equipe governamental, durante a 52ª Legislatura.

A rearticulação das forças políticas internas, assim como a familiaridade com a engrenagem governamental – fatores advindos do próprio exercício do mandato –, se, de um lado, pode significar uma indesejável adaptação às “imposições do sistema em nível nacional” (MENEGUELLO, 2005), de outro, permitem antever um reencontro com a legitimidade das bases, agora mais produtivo, também em função desse acúmulo de experiência política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREOTTI, Azilde Lina. **A administração escolar na era Vargas e no nacional-desenvolvimentismo (1930 – 1964)**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. especial, pp.102–123, ago. 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/art8_22e.pdf>. Acesso em: 20 abril 2008.

ANTUNES, Ricardo. **A ‘terceira via’ de ‘Tory’ Blair**: a outra face do neoliberalismo inglês. Outubro, Revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo, n. 3, pp. 31-52, 1999. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_04.pdf>. Acesso em 10 Out. 2008.

AVELAR, Lúcia Mercês. Entrevista concedida durante a Conferência Caio Prado Jr., em julho de 2007. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=6GfhZ1aOXiw>>. Acesso em: 20 set. 2007.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**: introdução ao estudo da cultura no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 4ª edição, 1963.

AZEVEDO, Fernando de (et. al.) **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília: INEP. 65 (150). pp- 407-425. 25 maio/ago 1984. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf>. Acesso em: 16 set. 2007.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo. Campinas: Autores Associados, 3ª edição, 2004.

_____. **O estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil**: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 3ª edição, pp. 17-42, 2001.

BARRETO, Maria I. **As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro**. In: PEREIRA, Luiz C. B. & GRAU, Núria C. O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 115-155.

BOBBIO, Norberto A. **Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: Universidade de Brasília, 4ª edição, 1999.

_____. **Direito**. In: Dicionário de política. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco, Brasília: UNB, vol. 1, pp. 349-353. 12ª edição, 2004.

_____. **Legalidade**. In: Dicionário de política. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco, Brasília: UNB, vol. 2, pp. 674-675. 12ª edição, 2004.

BOMENY, Helena. **Quando os números confirmam impressões**: desafios na educação brasileira. Rio de Janeiro: CPDOC, 2003. 29p. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/Producao_intelectual/htm/tp_download.htm>. Acesso em: 3 set. 2007.

BORDIGNON, G & GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão da educação**: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C. & AGUIAR, M.A.S. (orgs.). Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, pp.152-153, 2000.

BOUDENS, Emile, ZARUR, George & BARROS & Helena H. D. de. **A visão da educação no Congresso**. Nota Técnica, Consultoria Legislativa da Área XV – Educação, Desporto, Bens Culturais, Diversões e Espetáculos Públicos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

BOURDIEU, P. & WACQUANTT, L. **Sobre as artimanhas da razão imperialista**. Estudos Afro-Asiáticos, Ano 24, nº 1, 2002.

BRASIL. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. DOURADO, Fernando (Coordenador), OLIVEIRA, João Ferreira de & SANTOS, Catarina de Almeida. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

_____. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF, 1969.

_____. Emenda Constitucional Nº 14 – Modifica os artigos 34, 208, 211 e 213 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996a.

_____. Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Brasília, DF. 2006.

_____. Lei Nº 5692, de 11 de agosto de 1971 – Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. Brasília, DF, 1971.

_____. Lei Nº 9.394, de 29 de dezembro de 1996 – Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b.

_____. Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, Parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF, 1996c.

_____. Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 – Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF, 2006.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. **O processo político-partidário na Primeira República**. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). Brasil em perspectiva. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 162-226, 1990, 19ª edição.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, 2ª edição.

CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. **As proposições sobre educação na 50ª e 51ª legislaturas (1995-2003)**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Revista de Informação Legislativa, v.39, n. 156, pp. 265-287, out./dez. de 2002.

CHACON, V. **História dos partidos brasileiros**. Brasília: UnB, 1981.

COLEMAN, J. S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1990.

COLIGAÇÃO Lula Presidente. **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002a. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 08 ago. 2006.

_____. **Um Brasil para todos**: crescimento, emprego e inclusão social. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002b. Disponível em: <<http://www.pt.org.br>>. Acesso em: 08 ago. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. São Paulo: Cortez / Autores Associados, Coleção Educação Contemporânea, 3ª edição, 1987.

_____. **Direito à educação**: direito à igualdade, direito à diferença. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, nº. 116, julho/ 2002, pp. 245-262, julho/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010>. Acesso em 22 out. 2007.

CORAGGIO, José Luis. **Propostas do Banco Mundial para a educação**: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Miriam Jorge & HADDAD, Sérgio (orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 4ª edição, 2003. pp. 75-123.

DAMASCENO, Alberto (et al.). **A educação como ato político partidário**. São Paulo: Cortez, 2ª edição, 1989.

DIRETÓRIO Nacional do PT. **1º. Encontro Nacional de Educação**: Relatório Final. Secretaria Nacional de Movimentos Populares. Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do PT. São Paulo, 1989. (Mimeo).

_____. **Educação para um Brasil Cidadão**. Secretaria Nacional de Movimentos Populares. Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do PT. São Paulo, 1992a. (Mimeo)

_____. **4º. Encontro Nacional de Educação**: Relatório Final. Secretaria Nacional de Movimentos Populares. Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do PT.. São Paulo, 1999. Disponível em <<http://domain.Br.inter.net/sgp/caed/relat/4encfim.htm>>. Acesso em: 15 set. 2007.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2ª edição, 1980.

FERNANDES, Florestan. **O PT em movimento**: contribuição ao I Congresso do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Autores Associados, Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, vol. 43, 1991.

FERNANDES, Luis. **Muito barulho por nada?** O realinhamento político ideológico nas eleições de 1994. Dados. Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 35, n. 1, pp. 107-44, 1995.

FIORI, José Luís da Costa. **O consenso de Washington**. Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil, em 4 de setembro de 1996. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/direitosglobais/textos/consenso_w.htm. Acesso em: 19 jan. 2009.

FLEISCHER, David. **Os partidos políticos**. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.) Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, pp. 303-348, 2007, 2ª edição.

_____. **As desventuras da engenharia política:** sistema eleitoral versus sistema partidário. In: FLEISCHER, David. (org.) Da distensão à abertura: as eleições de 1982. Brasília: Editora UnB, pp. 61-88, 1988.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil.** São Paulo: Alfa-Omega, 3ª edição, 1980.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Entrevista concedida à Revista Caros Amigos. Seção República. Dezembro de 2001. ed. 57. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br/da_revista/edicoes/ed57/republica_frigotto.asp>. Acesso em: 03 out. 2007.

_____. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional.** In: FAZENDA, Ivani. Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 10ª edição, 2006. pp. 69-90.

_____. **Os delírios da razão:** crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 13ª edição, 2007.

_____. **Escola pública brasileira na atualidade:** lições da história. Texto preparado para palestra na Faculdade de Educação da UFBA, dia 3 de abril de 2008a. Disponível em: <<http://www.classiserra.com.br/cid/51arq.doc>>. Acesso em: 20 abril 2008.

_____. Parecer ao projeto de qualificação de Marcos Macedo Fernandes Caron, *Á esquerda de Tordesilhas: impasses, dilemas e desafios do Projeto Democrático Popular na gestão educacional do município de Barra do Garça / MT.* Parecer (Doutorado em Políticas Públicas e Gestão da Educação) – FE, UnB, Brasília. 2008b.

FRIGOTTO, Gaudêncio & CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990:** subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Educação e Sociedade, Campinas: CEDES, v. 24, nº. 82, abril, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Uma só escola para todos:** caminhos da autonomia escolar. Petrópolis: Vozes, 1990.

_____. **Histórias das idéias pedagógicas.** Série Educação. São Paulo: Ática, 8ª edição, 2002.

GATTI, Bernardete Angelina. **Reflexão sobre os desafios da pós-graduação:** novas perspectivas sociais, conhecimento e poder. Revista Brasileira de Educação. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd, nº 18, set/out/nov/dez de 2001. pp. 108-116.

GENTILI, Pablo. **O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional.** In: GENTILI, Pablo A. A. & SILVA, Tomaz Tadeu da Silva. Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 12ª edição, pp. 111-177, 1999.

_____. **Entre a herança e a promessa:** o governo Lula e a política educacional. Laboratório de Políticas Públicas. Observatório Latino-Americano de Políticas Educacionais. 2004. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0811.pdf>>. Acesso em 30 set. 2007.

GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. **Orçamento participativo:** a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 5ª edição, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. Questões da Nossa Época. São Paulo: Cortez, v.5, 2ª edição, 1994.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. Campinas: Papius, 1994.

_____. **A democratização da educação básica no Brasil**. A escola básica no Brasil: ao vivo e a cores. Programa “Salto para o Futuro”, TV Escola, TVE Brasil, 2005. Disponível em: <<http://www.redebrasil.tv.br/salto/boletins2005/rde/tetxt1.htm>>. Acesso em: 29 maio 2008.

_____. **Conselho Escolar e educação com qualidade social**. Os Conselhos Escolares e a educação com qualidade social. Programa “Salto para o Futuro”, TV Escola, TVE Brasil, 2005. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2005/gde/tetxt4.htm>>. Acesso em: 27 maio 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 4ª edição, 1982.

_____. **Poder, política e partido**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 6º vol., 2002.

GT de Educação, Ciência e Tecnologia do PAG – PT/2002. **Uma escola do tamanho do Brasil**. São Paulo, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/1522.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2007.

GUIMARÃES, Juarez. **A esperança equilibrada: o governo Lula em tempos de transição**. Cadernos da Fundação Perseu Abramo, n.3. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

HERMIDA, Jorge Fernando. **O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172)**, de 9 de janeiro de 2001. Educar, n.º. 27, junho de 2006. Curitiba: Editora UFPR, pp. 239-258, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602006000100015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jan. 2009.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Campinas: CEDES, v. 21, n.º. 55, pp 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2008.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro, outubro, 2003.

IPEA. **Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios**. In: **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

KECK, M. E. **A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia no Brasil**. São Paulo: Ática, 1991.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira**: um balanço do processo político desde a transição. São Paulo: Perspectiva, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 set. 2007.

_____. **Partidos, eleições e democracia no Brasil pós 1985**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 54, 2004, pp. 23-41. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2007.

_____. **Os partidos no eleitorado**: percepções públicas e laços partidários no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, v. 20, nº. 57, p. 65-81, Fev. 2005.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. Coleção Primeiros Passos, n. 23. São Paulo: Brasiliense, 25ª edição, 1993.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 7º Edição, 2002.

LAMOUNIER, Bolívar. **Organização política**. In: Construção da Nação. Ministério das Relações Exteriores. s/d. Disponível em <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/consnac/orgpol/apresent/index.htm>>. Acesso em: 15 mai. 2007.

LEMME, Paschoal. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, vol. 86, nº 212, pp. 163-178, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/70Anos/Texto_Paschoal_Lemme.pdf>. Acesso em: 18 set. 2007.

LIMA NETO, Newton. Entrevista concedida à Revista Caros Amigos. Seção República. Dezembro de 2001. ed. 57. Disponível em: <http://carosamigos.terra.com.br/da_revista/edicoes/ed57/republica_lima_netto.asp>. Acesso em: 03 out. 2007.

LIMA, Tatiana Polliana Pinto de. **A Concepção de educação do Partido dos Trabalhadores (PT)**: marcos institucionais e registros documentais. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – FE, UNICAMP, Campinas. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000321188>>. Acesso em: 21 ago. 2007.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil**: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos. São Paulo: CEBRAP, nº. 76, p. 17-41, Nov. 2006.

LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. **Modelos de Legislativo**: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Revista Plenarium, v. 1, p. 41-56, Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

MELO FRANCO, A.A. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil**. Educação e Sociedade. Campinas: CEDES, n. 75, pp 84-108, 2001.

_____. **Inclusão e sucesso escolar**: elementos para formulação de indicadores de qualidade social da educação. Brasília: versão preliminar, mimeo. 10p, 2005.

MENEGUELLO, Rachel. **PT**: a formação de um partido (1979-1982). Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1989.

_____. **Problemas de organização.** Teoria e Debate Urgente. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Artigo postado em 30 Jul. 2005. Disponível em:
<<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3101>>. Acesso em 17 Jul. 2007.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos.** Brasília: Universidade de Brasília, Coleção Pensamento Político, nº 53, 1982.

MIGUEL, Luís Felipe. **Discursos cruzados:** telenoticiários, HPEG e a construção da agenda eleitoral. Sociologias, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun, pp. 238-258, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe & COUTINHO, Aline de Almeida. **A crise e suas fronteiras:** oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais, Opinião Pública Campinas, v. 13, pp. 97-123, nº. 1, Jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 Jan. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A educação no contexto das políticas sociais atuais:** entre a focalização e a universalização. In: Linhas Críticas. Revista da FE/UnB. Políticas Públicas para a Educação, volume II, nº 20, janeiro a junho de 2005. pp. 27– 40. Disponível em:
<http://www.fe.unb.br/linhascriticas/n20/A_educacao_no_contexto_das_politicas_sociais_atuais...html>. Acesso em: 2 maio 2008.

OLIVEIRA, Romualdo P. & ARAÚJO, Gilda C. de. **Qualidade de ensino:** uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. In: Revista Brasileira de Educação, ANPEd, nº. 28, jan/abr, pp. 05-23, 2005.

PALOCCI FILHO, Antonio. **Crescimento, emprego e inclusão.** Entrevista concedida a Ricardo de Azevedo e Rose Spina. Revista Teoria e Debate, nº 51, junho/julho/agosto de 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1636>>. Acesso em 23 ago. 2007.

PARTIDO dos Trabalhadores. **A tese de Santo André-Lins.** IX Congresso dos Trabalhadores Metalúrgicos, Mecânicos e de Material Elétrico do Estado de São Paulo. 24 de janeiro de 1979. Disponível em:
<http://www.pt.org.br/pt25anos/anos70/documentos/79_tese_santo_andre_lins.pdf>. Acesso em 20 ago. 2007.

_____. **Manifesto de Lançamento do PT.** 1980a. Disponível em:
<http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/80_manifesto.pdf>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. **Programa e plano de ação.** 1980b. Disponível em:
<http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/80_prog_plano_acao.pdf>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. **Plataforma eleitoral nacional:** trabalho, terra e liberdade. 1982. Disponível em:
<http://www.pt.org.br/pt25anos/anos80/documentos/plataforma_eleitoral_nac.pdf>. Acesso em: 15 set. 2007.

_____. **Conjuntura e tática.** 1º de dezembro de 1991. Disponível em:
<http://www.pt.org.br/pt25anos/anos90/documentos/90_conjuntura_tatica.pdf>. Acesso em: 29 set. 2007.

_____. **Resoluções de encontros e congressos:** 1979-1998. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

_____. **Concepções e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil: 2002a.** São Paulo: PT, 2002.

_____. **Resolução do DN sobre políticas de alianças.** São Paulo: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores. 23 de março de 2002b. Disponível em: <http://www.pt.org.br/portaltpt/index.php?option=com_content&task=view&id=2293&Itemid=319>. Acesso em: 7 out. 2008.

_____. **Resolução sobre "Socialismo Petista".** 3º Congresso Nacional do PT. Disponível em: <http://www.pt.org.br/sitept/index_files/congresso/index.php>. Acesso em: 30 set. 2007.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

POCHMANN, Marcio. **Proteção social na periferia do capitalismo:** considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva. 18(2): pp. 3-16, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>>. Acesso em: 12 Nov. 2008.

POMPEU, Ana Lúcia. **A cartilha do candidato Lula:** programa para educação da campanha de 2002. Monografia (Especialização em Ciência Política) – IPOL, UnB, Brasília. 2007.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

QUEIROZ, Antonio Augusto de. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis.** Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Brasília: DIAP, 2006.

_____. **Apesar da crise política, última sessão legislativa da 52ª Legislatura foi produtiva.** Artigo postado em 16 jan. 2007a. Disponível em: <<http://diap.ps5.com.br/content/0,1,75736,0,0.html>>. Acesso em: 17 jan. 2007.

_____. **Produção de leis na 52ª Legislatura do Congresso.** Congresso em Foco. Artigo postado em 31 Ago. 2007b. Disponível em: <<http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=18606>>. Acesso em: 6 Nov. 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 25ª. edição, 2001.

SAMUELS, David. **Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato:** evidências sobre o Brasil. Dados. Rio de Janeiro: IUPERJ. vol. 40, nº. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 Fev. 2008.

SANFELICE, José Luís. **O Manifesto dos educadores (1959) à luz da história.** Educação e Sociedade. Campinas: CEDES. vol. 28, nº 99, pp. 542-560, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, Fabiano. **A Reforma do Poder Legislativo no Brasil.** Revista Plenarium, v. 1, p. 26-40, Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

SARTORI, Giovanni. **Partidos políticos e sistemas partidários.** Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SAVIANI, Dermeval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez & Autores Associados, 9ª edição, 1989.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. Campinas: Autores Associados, 6ª edição, 2006.

_____. **As concepções pedagógicas na história da educação brasileira**. In: O espaço acadêmico da pedagogia no Brasil. Projeto 20 anos do Histedbr. Campinas, 25 ago. 2005. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_036.html>. Acesso em: 30 set. 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva & BUARQUE, Cristovam. **Educação urgente**. São Paulo: Governo Paralelo, 1990.

SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 22 jun. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324>>. Acesso em 20 set. 2006.

_____. **Discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília, 1º jan. 2003. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/makepdf.php?storyid=2296>>. Acesso em: 20 set. 2006.

SILVA, Pauliran Gomes e. **As repercussões das medidas provisórias não convertidas em lei à luz da emenda constitucional nº 32/2001**. São Paulo: Comut, 2003.

SILVA, Romeu Adriano da. **Golpe militar e adequação nacional à internacionalização capitalista (1964-1984)**. Navegando na história da educação brasileira. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/periodo_militar_intro.html#_ftn1>. Acesso em: 10 maio 2008.

SOUSA, Maria do Carmo Carvalho Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

TRIBUNAL Superior Eleitoral (TSE). **O regime militar**. Centro de Memória. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_eleicoes_brasil/regime_militar/regime-militar.html>. Acesso em: 20 maio 2007.

_____. Legislação Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/servicos/legislacao/index.html>>. Acesso em: 20 mai. 2007.

WEFFORT. Francisco. **Consolidar o partido, construir a democracia**. Revista Teoria e Debate, nº 4, setembro de 1988. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/makepdf.php?storyid=337>>. Acesso em: 30 set. 2007.

ANEXOS

ANEXO 1

Entrevistados

1. **José Dirceu** (Coordenador-geral de campanha presidencial de Lula em 2002; coordenador político da equipe de transição, Presidente Nacional do PT de 1995 a 2002; Ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República de 2003 a 2005).
2. **Cristovam Buarque** (co-autor do documento “Educação Urgente: Proposta Nacional de Educação do Governo Paralelo”, de 1990; integrante do GT de Educação do Instituto Cidadania na campanha de 2002; Ministro da Educação, de 2003 a 2004; Senador do PDT-DF; Presidente da Comissão de Educação do Senado Federal).
3. **Tarso Genro** (Ministro da Educação de 2004 a 2005; Presidente Nacional do Partido dos Trabalhadores em 2005; Ministro-chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República em 2006).
4. **Paulo Renato Souza** (Ministro da Educação do Governo Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 2002; Deputado Federal do PSDB-SP; titular da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados).
5. **Antônio Ibañez Ruiz** (Coordenador do programa para Educação Básica da campanha presidencial do PT de 2002, pelo GT de Educação do Instituto Cidadania; Secretário de Educação Profissional do MEC; Conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação).
6. **Carlos Abicalil** (Integrante do GT de Educação do Instituto Cidadania na campanha de 2002; Deputado Federal do PT-MT, titular da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Vice-Presidente do Comitê Executivo Regional Internacional da Educação para a América Latina; ex-presidente da CNTE).
7. **Francisco das Chagas Fernandes** (Secretário-Executivo Adjunto do MEC; Secretário da Educação Básica do Governo Lula; Diretor do CNTE e militante do PT).
8. **Regina Vinhaes Gracindo** (Conselheira da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação; Presidente Nacional da ANPAE, de 1996 a 2000; Membro da Diretoria da ANPEd, a partir de 2005; Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, de 2002 a 2005).
9. **Maria Selma de Moraes Rocha** (Coordenadora da Comissão Nacional de Educação do PT – CAED; Diretora da Fundação Perseu Abramo; ex-Secretária Municipal de Educação de Santo André – SP).
10. **Juçara Maria Dutra Vieira** (Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República).
11. **João Antonio Cabral de Monlevade** (Integrante do GT de Educação do Instituto Cidadania na campanha de 2002, Consultor Legislativo para a área de Educação do Senado Federal; professor universitário e militante do PT).

12. **Carlos Roberto Jamil Cury** (Pesquisador e autor de diversos títulos em política educacional e formação do professor; professor de pós-graduação em educação; ex-conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação; ex-presidente da CAPES).
13. **Cláudio de Moura Castro** (Articulista para educação da Revista Veja e autor de diversos títulos em política educacional; economista; professor universitário; ex-dirigente da OIT, do BID e da CAPES).

ANEXO 2

Base documental

Concepções, diretrizes e plataformas de campanha:

Carta ao Povo Brasileiro, assinada pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, em junho de 2002.

Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil. Documento aprovado no XII Encontro Nacional do PT, em dezembro de 2001.

Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social. Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, campanha de 2002.

Uma Escola do Tamanho do Brasil. GT de Educação, Ciência e Tecnologia do PAG – PT/2002, São Paulo, agosto de 2002.

Uma Escola do Tamanho do Brasil. Programa de campanha para educação da Coligação Lula Presidente, 2002.

Base legal:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Lei Nº. 9.394, de 29 de dezembro de 1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Lei Nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF).

Lei Nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (Plano Nacional de Educação).

ANEXO 3

Legislação proposta pelo Executivo para a educação básica submetida ao Congresso Nacional na 52ª Legislatura

Ementa de iniciativas legislativas
 Proposições geradas na Câmara dos Deputados
 Número de emendas parlamentares apresentadas na Câmara dos Deputados
 Normas jurídicas geradas
 Vetos presidenciais

Coluna A
 Coluna B
 Coluna C
 Coluna D
 Coluna E

A	B	C	D	E
EMENTA	SITUAÇÃO			
PROJETO DE LEI QUE DA NOVA REDAÇÃO A ARTIGO 15 DA LEI 9424 1996 E ACRESCE E ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI 9766 1998 PARA DISPOR SOBRE PROCEDIMENTOS RELATIVOS A ARRECADAÇÃO, FISCALIZAÇÃO, APURAÇÃO E COBRANÇA JUDICIAL DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL RELATIVOS DO SALÁRIO EDUCAÇÃO – EXM INTERMINISTERIAL MEC MF MPS M T E AGU 53 2004	PL-475/2003 <i>(apensado ao PL 2379/1996)</i>	1	LEI 10.832/2003	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO – BOLSA ESCOLA	MP-132/2003	53 .	LEI 10.836/2004	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE INSTITUI O PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO AO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO AOS PORTADORES DE DEFICIENCIA – PAED NO AMBITO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE – EXM INTERMINISTERIAL CC/MPO/MEC	MP-139/2003	40 .	LEI 10.845/2004.	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE INSTITUI O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR – PNATE E O PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, DISPÕE SOBRE O REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO, ALTERA O ART. 4º DA LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	MP-173/2004	27	LEI 10.880/2004	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 5º DO ARTIGO 3º DA LEI 8948 DE 199, ACRESCIDO PELO ARTIGO 47 DA LEI 9649 DE 1998.	PL-3584/2004	-	LEI 11.195/2005	Sem vetos

<p>PROJETO DE LEI QUE ALTERA O ARTIGO 2 DA LEI 9394 DE 1996 QUE DISPÕE SOBRE O PERÍODO DE DURAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA TORNAR OBRIGATÓRIO E GRATUITO NAS ESCOLAS PÚBLICAS O ENSINO FUNDAMENTAL, COM DURAÇÃO DE NOVE ANOS</p>	<p>PL- 5452/2005</p> <p>(apensado ao PL 3675/2004)</p>	<p>2 + 2 (substitutivos)</p>	<p>LEI 11.274/2006</p>	<p>Mensagem de veto</p>
<p>PROJETO DE LEI QUE CRIA INCENTIVOS À QUALIFICAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA DOCÊNCIA AUTORIZANDO O FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO A EDUCAÇÃO A CONCEDER BOLSA DE ESTUDO, AUXÍLIO OU ASSISTÊNCIA A PROFESSORES EM EFETIVO EXERCÍCIO NO MAGISTÉRIO</p>	<p>PL- 5463/2005</p>	<p>7</p>	<p>LEI 11.273/2006</p>	<p>Sem vetos</p>
<p>PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, O PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS, CRIA O CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE – CNJ, ALTERA O ARTIGO 3 DA LEI 10683 2003, CRIA CARGOS EM COMISSÃO – MPO SG TEM MDSCF MEC INTERMINISTERIAL 24 2005</p>	<p>MP-238/2005</p>	<p>26</p>	<p>LEI 11.129/2005</p>	<p>Mensagem de veto</p>
<p>PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE NORMAS GERAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PAÍS, REGULA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO, ALTERA A LEI Nº 5.540 DE 28 DE NOVEMBRO DE 1968; A LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994; A LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997; A LEI Nº 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997; A LEI Nº 9.870, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1999; O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO APROVADO PELA LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001; A LEI Nº 10.480, DE 2 DE JULHO DE 2002; A LEI Nº 9.394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p>	<p>PL- 7200/2006</p>	<p>368</p>	<p>Em tramitação</p>	

<p>PROJETO DE LEI QUE CRIA AS ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS DO AMAPÁ DO ACRE E DO MATO GROSSO DO SUL, SEDIADAS NAS CAPITAIS DOS RESPECTIVOS ESTADOS; A ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE CANOAS/RS, NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E AS ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS DE BRASÍLIA/DF, MARABÁ/PA, NOVA ANDRADINA/MS E SÃO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS/MA, BEM COMO ALTERA A DENOMINAÇÃO DA ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE PORTO VELHO, CRIADA PELA LEI 8670/1993, ALÉM DE PROMOVER A CONSTITUIÇÃO DOS QUADROS EFETIVOS E DE CARGOS EM COMISSÃO NECESSÁRIOS AO FUNCIONAMENTO AS INSTITUIÇÕES.</p>	<p>PL-7268/2006</p>	<p>23</p>	<p>LEI 11.534/2007</p>	<p>Sem vetos</p>
<p>PROJETO DE LEI QUE MODIFICA AS COMPETENCIAS E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO CAPES, DE QUE TRATA A LEI 8405 1992, E ALTERA A LEI 11273 2006. QUE AUTORIZA A CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO E DE PESQUISA A PARTICIPANTES DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL MPO MEC</p>	<p>PL-7569/2006</p>	<p>5 + 1 (substitutivo)</p>	<p>LEI 11.502/2007</p>	<p>Mensagem de Veto</p>
<p>PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA DE ESPECIALISTA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL BACEN MAGISTÉRIO DE ENSINO SUPERIOR 1º E 2º GRAUS, AREA DE CIENCIA E TECNOLOGIA, FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO, ESTENDE A GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE TÉCNICA DE FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA GDATFA AOS CARGOS DE TECNICO DE LABORATORIO E DE AUXILIAR DE LABORATORIO DO MAPA, CRIA A GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DE EXECUÇÃO E APOIO TÉCNICO A AUDITORIA NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE AUDITORIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAUDE GDASUS CRIAÇÃO – EXM INTERMINISTERIAL MPO/BACEN/MEC/MCT/MAPA/MS</p>	<p>MP-295/2006</p>	<p>50</p>	<p>LEI 11.344/2006</p>	<p>Sem vetos</p>

PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CARGOS EFETIVOS CARGOS DE DIREÇÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO ÂMBITO DO MEC PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL DAS NOVAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA IFET E DAS NOVAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR IFES – EXM INTERMINISTERIAL MEC E MPO	MP-296/2006	8	LEI 11.352/2006	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE REGULAMENTA O ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	MP-339/2006	231	LEI 11.494/2007	Mensagem de veto

Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Presidência da República, e Módulo de Tramitação de Proposições da Câmara dos Deputados. Tabela elaborada pela autora.

ANEXO 4

Legislação proposta pelo Executivo para a educação durante a 52ª Legislatura

Ementas de iniciativas legislativas	Coluna A
Proposições geradas na Câmara dos Deputados	Coluna B
Situação do processo legislativo	Coluna C
Normas jurídicas geradas	Coluna D
Vetos presidenciais	Coluna E

A	B	C	D	E
EMENTA	PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO	NORMA	VETOS
PROJETO DE LEI QUE DA NOVA REDAÇÃO A ARTIGO 15 DA LEI 9424 1996 E ACRESCE E ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI 9766 1998 PARA DISPOR SOBRE PROCEDIMENTOS RELATIVOS A ARRECADAÇÃO, FISCALIZAÇÃO, APURAÇÃO E COBRANÇA JUDICIAL DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL RELATIVOS DO SALÁRIO EDUCAÇÃO – EXM INTERMINISTERIAL MEC MF MPS M T E AGU 53 2004	PL-475/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.832/2003	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE TRANSFORMA A FACULDADE DE MEDICINA DO TRIÂNGULO MINEIRO FMTM EM UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO UFTM	PL-2681/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.152/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE CRIA O PROGRAMA DE APOIO AO ENSINO SUPERIOR PAE E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS	PL-2853/2003	Arquivado (prejudicado devido a aprovação de MP)		
PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA A UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS GO A DOAR IMÓVEIS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DE PORTO NACIONAL/TO A UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS	PL-2854/2003	Em tramitação		
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE ALTERA A LEI 10260/2003 QUE DISPÕE SOBRE O FIES – FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR	MP-141/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.846/2004	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO – BOLSA ESCOLA	MP-132/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.836/2004	Sem vetos

PROJETO DE LEI QUE OBRIGA A INCLUSÃO DE UMA PUBLICAÇÃO EM TODA CESTA BÁSICA DISTRIBUÍDA PELO PODER PÚBLICO A POPULAÇÃO CARENTE	Restituído (mudança de titularidade no MEC)			
PROJETO DE LEI QUE ALTERA DISPOSITIVOS DO ARTIGO 36 DA LEI 9394/96, QUE ESTABELECE AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – VER NUP SIDOF 00001.019354/2003-79	Restituído (mudança de titularidade no MEC)			
PROJETO DE LEI QUE CRIA O INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA DARCY RIBEIRO NETO INEAD – VER NUP SIDOF 00001.019350/2003-91	Restituído (mudança de titularidade no MEC)			
PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO	Restituído (mudança de titularidade no MEC)			
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE INSTITUI O PROGRAMA DE COMPLEMENTAÇÃO AO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA – PAED NO ÂMBITO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE – EXM INTERMINISTERIAL CC/MPO/MEC	MP-139/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.845/2004.	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE DISPÕE SOBRE A AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E CRIA O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO E PROGRESSO DO ENSINO SUPERIOR	MP-147/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.861/2004	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE INSTITUI A TAXA DE AVALIAÇÃO IN LOCO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E DAS CONDIÇÕES DE ENSINO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO	MP-153/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.870/2004	Sem vetos

PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE INSTITUI GRATIFICAÇÃO ESPECÍFICA DE APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO E TÉCNICO-MARÍTIMO ÀS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO GEAT – EXM INTERMINISTERIAL MPO MEC 149 2004	MP-160/2003	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.868/2004	Mensagem de Veto
PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O FIEB – FUNDO DE INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO BÁSICA DESTINADO AO FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE INCENTIVO A CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – POUPANÇA ESCOLA	Restituído (mudança de titularidade no MEC)			
PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A AUTORIZAÇÃO E INCENTIVO PARA A INSTITUIÇÃO DE COTAS, DENTRE OUTRAS ESPÉCIES DE AÇÕES AFIRMATIVAS, PARA O ACESSO E A PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES NEGROS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E NA EDUCAÇÃO SUPERIOR	Restituído (mudança de titularidade no MEC)			
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE INSTITUI O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE DO ESCOLAR – PNATE E O PROGRAMA DE APOIO AOS SISTEMAS DE ENSINO PARA ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, DISPÕE SOBRE O REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO, ALTERA O ART. 4º DA LEI Nº 9.424, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	MP-173/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 10.880/2004	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE DÁ NOVA REDAÇÃO AO § 5º DO ARTIGO 3º DA LEI 8948 DE 199, ACRESCIDO PELO ARTIGO 47 DA LEI 9649 DE 1998.	PL-3584/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.195/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE INSTITUI SISTEMA ESPECIAL DE RESERVA DE VAGAS OU COTAS PARA O ACESSO DE ESTUDANTES EGRESSOS DE ESCOLAS PÚBLICAS, EM ESPECIAL NEGROS E INDÍGENAS, NS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR	PL-3627/2004	Em tramitação		

PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A TRANSFORMAÇÃO DA ESCOLA DE FARMÁCIA E ODONTOLOGIA DE ALFENAS – CENTRO UNIVERSITÁRIO FEDERAL-EFOA/CEUFE EM UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS – UNIFAL/MG – EXM INTERMINISTERIAL 27 2004 MEC MPO.	PL-3859/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.154/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE INSITUI A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC – UFABC COM SEDE EM SANTO ANDRE ESTADO DE SÃO PAULO	PL-3962/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.145/2005	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE INSTITUI PROUNI-PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS – EXM/MEC/MF	MP-213/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.096/2005	Mensagem de veto
PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA DOS CARGOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO, NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO VINCULADAS AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	PL-4177/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.091/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A TRANSFORMAÇÃO DO CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA DO PARANÁ – CEFET-PR-EM UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ – UTFPR – EXM/MEC/MP	PL-4183/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.184/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE TRANSFORMA AS FACULDADES FEDERAIS INTEGRADAS DE DIAMANTINA – FAFEID EM UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI – UFVJM – EXM CONJUNTA MEC/MPO	PL-4300/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.173/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA A INSTITUIÇÃO DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS – UFGD, A PARTIR DO DESMEMBRAMENTO DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL – UFMS – EXM 82 INTERMINISTERIAL MEC MPO 2004	PL-4659/2004	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.153/2005	Sem vetos

PROJETO DE LEI QUE TRANSFORMA A ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA DE MOSSORÓ – ESAM EM UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFERSA, DE NATUREZA AUTÁRQUICA E SEDE NA CIDADE DE MOSSORÓ RN – EXM/MEC/MPO	PL-4819/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.155/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE AUTORIZA A CRIAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA – UFRB, A PARTIR DO DESMEMBRAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA, COM SEDE NA CIDADE DE CRUZ DAS ALMAS BA – EXM MEC MPO	PL-4955/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.151/2005	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE ALTERA O ARTIGO 2 DA LEI 9394 DE 1996 QUE DISPÕE SOBRE O PERÍODO DE DURAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA TORNAR OBRIGATÓRIO E GRATUITO NAS ESCOLAS PÚBLICAS O ENSINO FUNDAMENTAL, COM DURAÇÃO DE NOVE ANOS	PL-5452/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.274/2006	Mensagem de veto
PROJETO DE LEI QUE CRIA INCENTIVOS À QUALIFICAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA DOCÊNCIA AUTORIZANDO O FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO A EDUCAÇÃO A CONCEDER BOLSA DE ESTUDO, AUXÍLIO OU ASSISTÊNCIA A PROFESSORES EM EFETIVO EXERCÍCIO NO MAGISTÉRIO	PL-5463/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.273/2006	Sem vetos
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE INSTITUI, NO ÂMBITO DA SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, O PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS, CRIA O CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE – CNJ, ALTERA O ARTIGO 3 DA LEI 10683 2003, CRIA CARGOS EM COMISSÃO – MPO SG TEM MDSCF MEC INTERMINISTERIAL 24 2005	MP-238/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.129/2005	Mensagem de veto
PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA INSTITUINDO O PROGRAMA ESCOLA DE FÁBRICA, POR MEIO DA EMI Nº 007/MEC/MTE, RECEBIDA NESTA CASA CIVIL DA PR EM 24/03/05	MP-251/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.180/2005	Sem vetos

<p>PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PLANO ESPECIAL DE CARGOS DA CULTURA E A GRATIFICAÇÃO ESPECÍFICA DE ATIVIDADE CULTURAL – GEAC, CRIA CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, ALTERA DISPOSITIVOS DA LEIS LEI 10862 DE 2004, 10882 DE 2004, 11046 DE 20-04, 11094 DE 2005, 11095 DE 2005 E 11091 DE 2005 E CORRIGE DISTORÇÕES E FAZ AJUSTES NAS CARREIRAS DA AGU ABIN ANVISA E DNPM. (OBS: ENCAMINHADA NOTA TÉCNICA Nº 540/2005-SAG, EM 23/11/2005)</p>	PL-6276/2005	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.233/2005	Sem vetos
<p>PROJETO DE LEI QUE ALTERA A ESTRUTURA E A REMUNERAÇÃO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO SUPERIOR PERTENCENTE AO PLANO ÚNICO DE CLASSIFICAÇÃO E RETRIBUIÇÃO DE CARGOS E EMPREGOS, DE QUE TRATA A LEI 7596 1987 – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL MPO MEC</p>	PL-6368/2005	Arquivado (prejudicado devido a aprovação de MP)		
<p>PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE NORMAS GERAIS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PAÍS, REGULA A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SISTEMA FEDERAL DE ENSINO , ALTERA A LEI Nº 5.540 DE 28 DE NOVEMBRO DE 1968; A LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994; A LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997; A LEI Nº 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997; A LEI Nº 9.870, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1999; O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO APROVADO PELA LEI Nº 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001; A LEI Nº 10.480, DE 2 DE JULHO DE 2002; A LEI Nº 9.394 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.</p>	PL-7200/2006	Em tramitação		
<p>PROJETO DE LEI QUE TRANSFORMA A FUNDAÇÃO FACULDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS MÉDICAS DE PORTO ALEGRE – FFFCMPA, EM FUNDAÇÃO UNIVERDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE – FUFCSA, FUNDAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO E SEDE NA CIDADE DE PORTO ALEGRE, RIO GRANDE DO SUL. EXM INTERMINISTERIAL MEC E MPO</p>	PL-7203/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.641/2008	Sem vetos

PROJETO DE LEI QUE INSTITUI A FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – UNIPAMPA COM SEDE E FORO NA CIDADE DE BAGÉ/RS – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL MEC MPO.	PL-7204/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.640/2008	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE ALTERA A REDAÇÃO DO PARÁGRAFO 2 DO ARTIGO 8 E ACRESCENTA INCISOS AOS ARTIGOS 10 E 11 DA LEI 9394/1996, QUE ESTABELECE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL	Restituído ao MEC			
PROJETO DE LEI QUE CRIA CARGOS EFETIVOS, CARGOS COMISSIONADOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	PL-7215/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.739/2008	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE CRIA AS ESCOLAS TÉCNICAS FEDERAIS DO AMAPÁ DO ACRE E DO MATO GROSSO DO SUL, SEDIADAS NAS CAPITALS DOS RESPECTIVOS ESTADOS; A ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE CANOAS/RS, NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE E AS ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS DE BRASÍLIA/DF, MARABÁ/PA, NOVA ANDRADINA/MS E SÃO RAIMUNDO DAS MANGABEIRAS/MA, BEM COMO ALTERA A DENOMINAÇÃO DA ESCOLA TÉCNICA FEDERAL DE PORTO VELHO, CRIADA PELA LEI 8670/1993, ALÉM DE PROMOVER A CONSTITUIÇÃO DOS QUADROS EFETIVOS E DE CARGOS EM COMISSÃO NECESSÁRIOS AO FUNCIONAMENTO AS INSTITUIÇÕES.	PL-7268/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.534/2007	Sem vetos
PROJETO DE LEI QUE ALTERA O ARTIGO 4 DA LEI 6932 DE 1981 SOBRE O VALOR DA BOLSA DE RESIDENCIA MEDICA – EXM INTERMINISTERIAL MEC MS E MPO – TEXTO ALTERADO E ASSINADO CONVENCIONALMENTE. ORIGINAL ARQUIVADO.	PL-7561/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.381/2006	Sem veto

<p>PROJETO DE LEI QUE MODIFICA AS COMPETENCIAS E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FUNDAÇÃO CAPES, DE QUE TRATA A LEI 8405 1992, E ALTERA A LEI 11273 2006. QUE AUTORIZA A CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO E DE PESQUISA A PARTICIPANTES DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL MPO MEC</p>	PL-7569/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.502/2007	Mensagem de Veto
<p>EMI/MCT/MEC/MDIC/MP/MF/MF – PROJETO DE LEI QUE REGULA O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTIFICO E TECNOLÓGICO – FNDCT</p>	PL-1631/2007	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.540/2007	Mensagem de veto
<p>PROPOSTA DE MEDIDA PROVISÓRIA QUE DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA DE ESPECIALISTA DO BANCO CENTRAL DO BRASIL BACEN MAGISTÉRIO DE ENSINO SUPERIOR 1º E 2º GRAUS, AREA DE CIENCIA E TECNOLOGIA, FISCAL FEDERAL AGROPECUÁRIO, ESTENDE A GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE TÉCNICA DE FISCALIZAÇÃO AGROPECUÁRIA GDATFA AOS CARGOS DE TECNICO DE LABORATORIO E DE AUXILIAR DE LABORATORIO DO MAPA, CRIA A GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DE ATIVIDADE DE EXECUÇÃO E APOIO TÉCNICO A AUDITORIA NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE AUDITORIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAUDE GDASUS CRIAÇÃO – EXM INTERMINISTERIAL MPO/BACEN/MEC/MCT/MAPA/MS</p>	MP-295/2006	Em tramitação	LEI 11.344/2006	Sem vetos
<p>PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE CARGOS EFETIVOS CARGOS DE DIREÇÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS NO ÂMBITO DO MEC PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DOS QUADROS DE PESSOAL DAS NOVAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA IFET E DAS NOVAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR IFES – EXM INTERMINISTERIAL MEC E MPO</p>	MP-296/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.352/2006	Sem vetos

PROPOSTA DE MEDIDA PROVISORIA QUE REGULAMENTA O ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS	MP-339/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.494/2007	Mensagem de veto
PROJETO DE LEI QUE CRIA 2761 CARGOS DAS CARREIRAS DE CIENCIA E TECNOLOGIA E DO GRUPO DE DEFESA AEREA E CONTROLE DE TRAFEGO AEREO – DACTA – EXM INTERMINISTERIAL MPO MTE MS MEC MD	Restituída ao MP, MTE, MS, MEC, MD			
PROJETO DE LEI QUE ALTERA A LEI 11196 2005 COM O ACRÉSCIMO DO PARÁGRAFO 11 AO ARTIGO 17 E DO ARTIGO 19-A	PL-7514/2006	Transformado em Norma Jurídica.	LEI 11.487/2007	Sem vetos

Fonte: Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil, Presidência da República, e Módulo de Tramitação de Proposições da Câmara dos Deputados. Tabela elaborada pela autora.

ANEXO 5

Emendas de parlamentares da Base de Apoio ao Governo no Congresso Nacional às proposições apresentadas pelo Executivo para educação básica, durante a 52ª Legislatura.

MP 132/2003

Matéria: Cria Bolsa-Família, integrando o Programa Bolsa-Escola.

Emendas: BASE 6 / PT 0.

Intenção das emendas:

- 2 (BASE) Vincular o cálculo da renda mínima dos beneficiários do programa ao valor do Salário Mínimo.
 - 1 (BASE) Incluir idoso e deficiente como beneficiários do programa.
 - 1 (BASE) Especificar critérios para inclusão de idosos e deficientes como beneficiários do programa.
 - 1 (BASE) Especificar critérios para inclusão de idosos como beneficiários do programa.
 - 1 (BASE) Neutra (sem conseqüências materiais) – redação.
-

MP 139/2003

Matéria: Cria PAED (Programa de Complementação do Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência)

Emendas: BASE 14 / PT 3

Intenção das emendas:

- 1 (BASE) Permitir a aplicação de recursos do FUNDEF em entidades filantrópicas, sem fins lucrativos, que atendam pessoas com deficiência.
 - 2 (PT-BASE) Permitir a aplicação de recursos do FUNDEF em entidades filantrópicas, sem fins lucrativos, que atendam pessoas com deficiência.
 - 1 (PT-BASE) Permitir aplicação de recursos do PAED em reformas de escolas de entidades filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que autorizadas pelos respectivos Conselhos de Educação.
 - 1 (BASE) Excluir artigo que proíbe a acumulação dos recursos do PAED com os do Programa "Dinheiro Direto na Escola" (PDDE).
 - 1 (BASE) Submeter decisões do conselho do FNDE ao Congresso Nacional (controle e fiscalização).
 - 1 (BASE) Incluir representante de entidades filantrópicas, sem fins lucrativos, no conselho do FNDE.
 - 1 (BASE) Ampliar faixa de famílias beneficiárias com pessoas com deficiência.
 - 1 (BASE) Oferecer transporte escolar a pessoas com deficiência e a seus acompanhantes.
 - 1 (BASE) Oferecer transporte escolar a pessoas com deficiência.
 - 1 (BASE) Integrar familiares (pais) à escola em apoio a adaptação de pessoas com deficiência.
 - 1 (BASE) Integrar pessoas com deficiência na rede pública de ensino regular de acordo com sua limitação.
 - 1 (BASE) Suprimir artigo que trata de matéria de competência dos Sistemas de Ensino.
 - 1 (BASE) Neutra (sem conseqüências materiais) – redação.
-

MP 173/2004

Matéria: Institui PNATE o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar às escolas rurais e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e dispõe sobre repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado.

Emendas: BASE 9 / PT 4

Intenção das emendas:

- 3 (BASE) Estender repasse de recursos financeiros para transporte escolar na área urbana.
 3 (PT-BASE) Estender repasse de recursos financeiros para transporte escolar na área urbana.
 1 (PT-BASE) Repassar recursos financeiros para transporte escolar por níveis de ensino, atendendo, por ordem de prioridade: ensino fundamental, ensino médio e superior.
 1 (BASE) Repassar recursos financeiros para transporte escolar mensalmente, para assegurar regularidade do serviço.
 1 (BASE) Ampliar fiscalização e controle do repasse de recursos financeiros do transporte escolar.
-

PL5452/2005 (apensado)

PL3675/2004

Matéria: Amplia a duração do ensino fundamental para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. A proposta do Executivo foi apensada a projeto de teor semelhante que já tramitava na Casa, de autoria da deputada Raquel Teixeira.

Emendas: BASE 4 / PT 2

Intenção das emendas:

- 2 (BASE) Neutra (sem conseqüências materiais) – redação.
 1 (PT-BASE) Estabelece prazo para obrigatoriedade da oferta, por estados e municípios, até 2010.
 1 (PT-BASE) Fixar duração do ensino fundamental em 9 anos, retirando o termo “mínima”, de duração “mínima”, da proposta da deputada Raquel Teixeira.
-

MP 238/2005

Matéria: Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e cria o Conselho Nacional de Juventude (CNJ).

Emendas: BASE 4 / PT 0

Intenção das emendas:

- 1 (BASE) Criar cotas para pessoas com deficiência no Programa ProJovem.
 1 (BASE) Retirar poder de composição do CNJ do Executivo, por decreto.
 1 (BASE) Incluir critérios para composição do CNJ na Lei.
 1 (BASE) Estabelecer limites/critérios para composição do CNJ, mantendo poder de composição do CNJ no Executivo, por decreto.
-

PL7200/2006

Matéria: Estabelece normas gerais da educação superior, em articulação com os demais sistemas de ensino, comprometendo as instituições federais com a qualificação de profissionais da educação básica.

Emendas: BASE 3

Intenção das emendas:

- 1 (BASE) Substituir o termo “educação básica” por “ensino fundamental e médio” – restringindo a abrangência da lei.
 1 (BASE) Assegurar gratuidade em toda a rede pública e em todos os níveis de ensino.
 1 (BASE) Substituir o termo “educação básica” por “ensino fundamental e médio”, para evitar conflito entre os termos “educação básica e ensino fundamental”
-

PL 7268/2006

Matéria:

Emendas: BASE 3 / PT 2

Intenção das emendas:

- 1 (BASE) Criar mais escolas técnicas.
 - 2 (PT-BASE) Criar mais escolas técnicas.
-

MP 295/2006

Matéria: Reestrutura carreira do Magistério de 1º e 2º graus, entre outras.

Emendas: BASE 7 / PT 0

Intenção das emendas:

- 2 (BASE) Manter vencimentos na aposentadoria.
 - 1 (BASE) Abreviar tempo de ascensão na carreira, extinguindo classe A.
 - 1 (BASE) Equiparar formação em livre docência a classe "E".
 - 1 (BASE) Equiparar doutores e formação em livre docência a classe Especial.
 - 1 (BASE) Abreviar tempo de ascensão de professores com formação em especialização.
 - 1 (BASE) Abreviar tempo de ascensão de professores classe "A" e "B" com respectivos vencimentos.
-

MP 296/2006

Matéria: Cria cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas para constituição dos quadros de pessoal das instituições federais de educação profissional e tecnológica e das novas instituições federais de ensino superior.

Emendas: BASE 5 / PT 4

Intenção das emendas:

- 1 (BASE) Alterar denominação de CEFET para universidade.
 - 1 (PT-BASE) Criar Instituto Nacional de Educação Técnica de Surdos.
 - 1 (PT-BASE) Criar Universidade Técnica Federal.
 - 1 (PT-BASE) Criar Universidade Técnica Federal de Saúde.
 - 1 (PT-BASE) Criar Unidade Escolar Descentralizada Dom Pedro I.
-

ANEXO 6

Competências das Comissões de Educação no Congresso Nacional

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

[...]

Subseção III

Das Matérias ou Atividades de Competência das Comissões

[...]

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...]

IX – Comissão de Educação e Cultura:

- a) assuntos atinentes à educação em geral; política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais; direito da educação; recursos humanos e financeiros para a educação;
- b) desenvolvimento cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico, arqueológico, cultural, artístico e científico; acordos culturais com outros países;
- c) direito de imprensa, informação e manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação;
- d) produção intelectual e sua proteção, direitos autorais e conexos;
- e) gestão da documentação governamental e patrimônio arquivístico nacional;
- f) diversões e espetáculos públicos; datas comemorativas e homenagens cívicas;

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

[...]

Art. 102. À Comissão de Educação compete opinar sobre proposições que versem sobre:

- I – normas gerais sobre educação, cultura, ensino e desportos, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação;
- II – diversão e espetáculos públicos, criações artísticas, datas comemorativas e homenagens cívicas;
- III – formação e aperfeiçoamento de recursos humanos;
- IV – comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- V – criações científicas e tecnológicas, informática, atividades nucleares de qualquer natureza, transporte e utilização de materiais radioativos, apoio e estímulo à pesquisa e criação de tecnologia;
- VI – outros assuntos correlatos.

ANEXO 7

Natureza e competências da Casa Civil, em 2003.

DECRETO Nº 4.607, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2003.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências.

ESTRUTURA REGIMENTAL DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CAPÍTULO I

DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação política e administrativa;

II - coordenação e integração das ações do Governo Federal;

III - verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;

IV - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais;

V - coordenação política do Governo;

VI - condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional;

VII - interlocução com os Estados, o Distrito Federal, com os Municípios e com os partidos políticos, nos assuntos de interesse do Governo;

VIII - publicação e preservação dos atos oficiais;

IX - supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República;

X - avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

XI - execução das atividades de apoio necessárias ao exercício da competência do Conselho Superior de Cinema - CONCINE e do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM;

XII - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM;

XIII - execução das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais, aprovadas pelo Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil; e

XIV - promoção da regulação, da fiscalização e do fomento das atividades cinematográficas e videofonográficas, de acordo com o estabelecido na legislação e nas políticas e diretrizes emanadas do Conselho Superior do Cinema.

ANEXO 8

Natureza e competências da Casa Civil, a partir de 2004.

DECRETO Nº 5.135, DE 7 DE JULHO DE 2004.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências.

[...]

ESTRUTURA REGIMENTAL DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

CAPÍTULO I
DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação e na integração das ações do Governo;

II - verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;

III - avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo Presidente da República;

IV - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

V - publicação e preservação dos atos oficiais;

VI - supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República;

VII - avaliação da ação governamental e do resultado da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

VIII - execução das atividades de apoio necessárias ao exercício da competência do Conselho Superior de Cinema - CONCINE e do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM;

IX - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM; e

X - execução das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais, aprovadas pelo Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil.

ANEXO 9

Competências da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, da Casa Civil.

DECRETO Nº 5.135, DE 7 DE JULHO DE 2004.

Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências.

[...]

CAPÍTULO III

DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS

Seção I

Dos Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Ministro de Estado

[...]

Art. 15. À Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais compete:

I – assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, e na análise de mérito de assuntos relativos a Estados e Municípios;

II – proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, bem como das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

III – promover, em articulação com a Subchefia de Articulação e Monitoramento, a coordenação e a integração das ações de Governo;

IV – solicitar informações e proceder a análises e estudos sobre projetos, propostas ou temas relativos a políticas públicas sob exame da Subchefia;

V – participar do acompanhamento e da avaliação de contratos de gestão de entidades públicas, nos casos determinados pelo Ministro de Estado;

VI – preparar as mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo; e

VII – realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

ANEXO 10

Levantamento de pesquisas acadêmicas realizadas no campo temático

1977**Título:** Política educacional e o populismo no Brasil**Autor:** Nicanor Palhares Sá

Ano de defesa: 1977

Orientador: Newton Lins Buarque Sucupira

Instituição: Universidade de Brasília

Nível: Dissertação (mestrado)

1978**Título:** A era de Vargas: uma década de educação (1930/1940). Contribuições para o estudo da história da educação no Brasil.**Autor:** Vanderlei Ramos de Moraes

Ano de defesa: 1978

Orientadora: Maria Ângela Vinagre de Almeida

Instituição: Universidade Federal do Rio de Janeiro

Nível: Dissertação (mestrado)

1979**Título:** A educação no Estado Novo: raízes, concepções e desdobramentos**Autor:** Célio da Cunha

Ano de defesa: 1979.

Orientador: Raimundo Valnir Cavalcanti Chagas

Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

1982**Título:** As propostas educacionais nos programas partidários**Autor:** Plínio Toldo

Ano de defesa: 1982

Orientador: Antônio Chizzotti

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Educar para transformar: educação popular, igreja católica e política no Movimento de Educação de Base (1961-1965)**Autor:** Luiz Eduardo Waldemarin Wanderley

Ano de defesa: 1982

Orientador: José de Souza Martins

Instituição: Universidade de São Paulo. Ciências Sociais

Nível: Tese (doutorado)

1983**Título:** Política e educação: educação informal da esquerda na década de 60**Autor:** Silvana Maria Posella Arantes de Almeida.

Ano de defesa: 1983.

Orientador: José Cláudio Barriguelli

Instituição: Universidade Federal de São Carlos

Nível: Dissertação (Mestrado em Educação)

1984

Título: Liberalismo e Educação
Autor: Mirian Jorge Warde
Ano de defesa: 1984
Orientador: Dermeval Saviani
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Faculdade de Educação
Nível: Tese (doutorado)

Título: Pedagogia da revolução – subsídios (confronto dos discursos dos Governos Miguel Arraes x Cid Sampaio: Pernambuco 1958-1964)
Autor: João Francisco de Souza
Ano de defesa: 1984
Orientador: Lia Parente Costa.
Instituição: Universidade Federal de Pernambuco
Nível: Dissertação (mestrado)

1985

Título: Psicologia e Educação nas Perspectivas Liberal e Socialista
Autor: Ângela Maria de Oliveira Almeida
Ano de defesa: 1985
Orientador: Dermeval Saviani
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Nível: Dissertação (mestrado)

1987

Título: Educação popular segundo os sindicalistas revolucionários e os comunistas na primeira república
Autor: Tarso Bonilha Mazzotti
Ano de defesa: 1987
Orientador: Celso de Ruy Beisiegel
Instituição: Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação
Nível: Tese (doutorado)

1988

Título: Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)
Autor: Maria Elizabete Sampaio Prado Xavier
Ano de defesa: 1988
Orientador: Dermeval Saviani
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Faculdade de Educação
Nível: Tese (doutorado)

1989

Título: Fundamentos filosóficos da concepção de educação no estado militar
Autor: Maria Eliane Pereira de Oliveira
Ano de defesa: 1989
Orientador: Dermeval Saviani
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Nível: Dissertação (mestrado)

1990

Título: Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985 (um estudo sobre a política educacional)

Autor: José Willington Germano

Ano de defesa: 1990

Orientador: Evaldo Amaro Vieira

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

1991

Título: Elementos para uma compreensão histórica das propostas educacionais do Partido dos Trabalhadores

Autor: Raimundo Alberto de Figueiredo Damasceno

Ano de defesa: 1991

Orientador: Moacir Gadotti

Instituição: Universidade Federal de Goiás. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

1993

Título: A Concepção de Educação dos Partidos Políticos no Brasil

Autor: Regina Vinhaes Gracindo

Ano de defesa: 1993.

Orientador: Maria de Lourdes Manzini Covre

Instituição: Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (doutorado)

Título: As raízes do modelo neoliberal e as políticas educacionais no interior das políticas sociais

Autor: Roberto Gerardo Bianchetti

Ano de defesa: 1993

Orientador: Gaudêncio Frigotto

Instituição: Universidade Federal Fluminense

Nível: Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Partidos políticos e educação: os projetos neoliberal e socialista: PFL, PRN, PDT e PT

Autor: Wânia R. Coutinho Gonzales

Ano de defesa: 1993

Orientador: José Silvério Baia Horta

Instituição: Fundação Getúlio Vargas. Instituto de Estudos Avançados em Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Partido político, saber e formação: alguns elementos da experiência do PC do B

Autor: Antônia Vitória Soares Aranha

Ano de defesa: 1993

Orientador: Lucília Regina de Souza Machado.

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais.

Nível: Dissertação (mestrado)

1994

Título: Contribuição à história da escola pública: elementos para a crítica da teoria liberal da educação

Autor: Zélia Leonel

Ano de defesa: 1994

Orientador: Dermeval Saviani

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

1995

Título: Educação e política: o partido político como agente de educação

Autor: Marcos Cassin

Ano de defesa: 1995

Orientador: Elias Boaventura

Instituição: Universidade Metodista de Piracicaba. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Educação e Integralismo: um estudo sobre as estratégias de organização da Ação Integralista Brasileira – AIB (1932-1937)

Autor: Rosa Maria Feiteiro Cavalari

Ano de defesa: 1995

Orientador: Marta Maria Chagas de Carvalho

Instituição: Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

1997

Título: A democratização da educação básica e os partidos políticos do estado do Tocantins

Autor: Jucylene Maria de Castro Santos Borba

Ano de defesa: 1997

Orientador: Regina Vinhaes Gracindo

Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos: 1988 a 1996

Autor: Regina Tereza Cestari de Oliveira

Ano de defesa: 1997

Orientador: José Luís Sanfelice

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

1998

Título: Retórica da desigualdade: os fundamentos doutrinários da reforma educativa neoliberal

Autor: Pablo Gentili

Ano de defesa: 1998

Orientador: Gaudêncio Frigotto

Instituição: Universidad de Buenos Aires

Nível: Tese (doutorado)

1999

Título: Partidos políticos e educação: a extrema-esquerda brasileira e a concepção de partido como agente educativo

Autor: Gilmar Henrique da Conceição

Ano de defesa: 1999

Orientador: Elizabete Sampaio Prado Xavier

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

Título: Tensões do pensamento educativo da esquerda brasileira nos anos 70 e 80 e a construção do ideário pedagógico

Autor: Romildo Raposo Fernandes

Ano de defesa: 1999

Orientador: Gaudêncio Frigotto

Instituição: Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Política educacional chilena: da democracia cristã ao governo militar 1964-1990

Autor: Andres Troncoso Ávila

Ano de defesa: 1999

Co-Autor: Sanfelice, Jose Luiz

Orientador: Jose Luis Sanfelice

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

Título: Os partidos políticos no Distrito Federal e o processo de formulação de políticas públicas para a educação no período de 1995-1998

Autor: Ivanna Santana Torres

Ano de defesa: 1999

Orientador: Roberto Aparecido Algarte

Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: A educação pública no Rio Grande do Sul durante o governo de Leonel Brizola (1959-1963): nenhuma criança sem escola no Rio Grande do Sul

Autor: Claudemir de Quadros

Ano de defesa: 1999

Orientador: Maria Helena Camara Bastos

Instituição: Universidade de Passo Fundo. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Formulação de políticas educacionais: um estudo sobre a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (1995-1998)

Autor: Sonia Regina Ferreira de Oliveira

Ano de defesa: 1999

Orientador: Jose Roberto Rus Perez

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: A redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90

Autor: Vera Maria Vidal Peroni

Ano de defesa: 1999

Orientador: Sérgio Haddad

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Nível: Tese (doutorado)

2001

Título: A política educacional do Estado de São Paulo durante os governos do PMDB (1983-1994): a proposta partidária e sua execução

Autor: Zacarias Pereira Borges

Ano de defesa: 2001

Orientador: Jose Roberto Montes Heloani

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

2002

Título: Pedagogia da escassez: neoliberalismo e educação no Ceará
Autor: Fabíola Barrocas Tavares
 Ano de defesa: 2002
 Orientador: Sergio Eduardo Montes Castanho
 Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação
 Nível: Tese (doutorado)

Título: A concepção de educação pública no discurso do Partido dos Trabalhadores
Autor: Luiz César Teixeira dos Santos
 Ano de defesa: 2002
 Orientador: Pedro Roberto Ferreira
 Instituição: Universidade Estadual de Maringá. Faculdade de Educação
 Nível: Dissertação (mestrado)

2004

Título: A concepção de educação do Partido dos Trabalhadores (PT): marcos institucionais e registros documentais
Autor: Tatiana Polliana Pinto de Lima
 Ano de defesa: 2004
 Orientador: Jose Luis Sanfelice
 Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação
 Nível: Dissertação (mestrado)

Título: A gestão democrática da educação como política pública no Distrito Federal: uma questão político-partidária?
Autor: Sara Ferreira Silva
 Ano de defesa: 2004
 Orientador: Regina Vinhaes Gracindo
 Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação
 Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Partidos políticos no poder e o regime de colaboração no ensino fundamental no estado de Tocantins
Autor: Danilo de Melo Souza
 Ano de defesa: 2004
 Orientadora: Regina Vinhaes Gracindo
 Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação
 Nível: Dissertação (mestrado)

2005

Título: O público e o privado na educação básica: um olhar sobre a legislação e propostas dos partidos políticos
Autor: Lara Câmara Sanches
 Ano de defesa: 2005
 Orientador: Regina Vinhaes Gracindo
 Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação
 Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Estado, política e gestão na/da educação em Porto Alegre: 1989-2004: avanços e limites na produção da democracia sem fim
Autor: Carlos Roberto da Silva Machado
 Ano de defesa: 2005
 Orientador: Maria Beatriz Moreira Luce
 Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação
 Nível: Tese (doutorado)

Título: Análise da política educacional do estado de Santa Catarina no período da ditadura civil-militar (1964-1985): um estudo do ciclo básico

Autor: Adair Angelo Dalarosa

Ano de defesa: 2005

Orientador: Jose Luis Sanfelice

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

Título: O público e o privado nas reformas do ensino superior brasileiro: do golpe de 1964 aos anos 90

Autor: Lalo Watanabe Minto

Ano de defesa: 2005

Orientador: Jose Luis Sanfelice

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Educar pela participação: uma leitura político-pedagógica do orçamento participativo estadual no município (1999-2002) de Salvador das Missões, RS

Autor: Cenio Back Weyh

Ano de defesa: 2005

Orientador: Danilo Romeu Streck

Instituição: Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

2006

Título: Política educacional do Peru, no contexto da América Latina, no período de 1990 a 2000

Autor: Melchor Huaman Cosi

Ano de defesa: 2006

Orientador: Nilson Joseph Demange

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

Título: A ideologia da pós-modernidade e a política de gestão educacional brasileira

Autor: Isaura Mônica Souza Zanardini

Ano de defesa: 2006

Orientador: Maria Elizabete Sampaio Prado Xavier

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

Título: Os planos de desenvolvimento e a educação: de Juscelino Kubitschek ao regime militar

Autor: Rita de Cassia Ribeiro Barbosa

Ano de defesa: 2006

Orientador: Jose Luis Sanfelice

Instituição: Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação

Nível: Tese (doutorado)

2007

Título: Educação e partidos políticos: análise da concepção de cidadania em governos do Distrito Federal (1995-1998 e 2003-2006)

Autor: Sônia Aparecida das Dôres

Ano de defesa: 2007

Orientador: Regina Vinhaes Gracindo

Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC.

Autor: Raimundo Luiz Silva Araújo

Ano de defesa: 2007

Orientador: Erasto Fortes Mendonça

Instituição: Universidade de Brasília. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)

Título: Qual a educação dos trabalhadores no governo do Partido dos Trabalhadores? Educação profissional após o Decreto 5154/2004

Autor: Márcia Maria da Silva

Ano de defesa: 2007

Orientador: Noela Invernizzi

Instituição: Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Educação

Nível: Dissertação (mestrado)