

A dinâmica legislativa em educação na Assembleia do estado do Maranhão

La dinámica legislativa en educación en la Asamblea del estado de Maranhão

The legislative dynamics in education in the Assembly of the State of Maranhão

Efraim Lopes Soares  Rosimar de Fátima Oliveira 

Destaques

A agenda dos parlamentares é definida, predominantemente, a partir de interesses dos governadores.

O poder de agenda do Executivo contribui para a aprovação da sua agenda em educação.

Os parlamentares maranhenses estão à deriva na qualidade de garantir o direito à educação.

Resumo

O artigo aborda o papel da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA) na formulação das políticas educacionais entre 2003 e 2018. Foram analisados 481 Projetos de Lei, Propostas de Emenda à Constituição e Medidas Provisórias visando revelar se os deputados deixam de exercer suas prerrogativas constitucionais em prol da implementação da agenda dos governadores. A hipótese é que a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar sobre educação, corroborando para um déficit de quantidade, qualidade e efetividade legislativa. A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cuja realização se deu por meio da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. A força do Poder Executivo em dominar o processo decisório, expresso por meio do volume propositivo, da reversão de vetos e da qualidade das proposições, evidencia as fragilidades institucionais da ALEMA em organizar a sua própria agenda educacional.

[Resumen | Abstract](#)

Palavras-chave

Poder Legislativo. Poder Executivo. Legislação. Políticas educacionais.

Recebido: 24.05.2024

Aceito: 06.12.2024

Publicado: 16.12.2024

DOI: <https://doi.org/10.26512/lc30202454071>

Introdução

O presente estudo apresenta um dos resultados da pesquisa de doutorado¹, cujo objetivo foi analisar o papel da Assembleia Legislativa do Maranhão (ALEMA) na formulação das políticas públicas de educação.

Este trabalho se ocupa em demarcar, especificamente, o padrão de relações entre os Poderes Executivo e Legislativo por meio dos Projetos de Lei (PL), Propostas de Emenda à Constituição (PEC) e Medidas Provisórias (MPs) referentes à educação submetidos durante as 15^a, 16^a, 17^a e 18^a legislaturas na ALEMA (2003 a 2018). A ênfase recai sobre as diferenças e semelhanças observadas entre os mecanismos institucionais e as iniciativas destes dois Poderes no que se refere aos seguintes indicadores: volume propositivo, taxa de sucesso, emendas, conteúdo normativo e poderes de agenda.

O objetivo é compreender se no processo de formulação das políticas educacionais no Maranhão, as relações entre a ALEMA e o Executivo estadual são de interdependência ou de subordinação. Em outras palavras, se os deputados deixam de exercer suas prerrogativas constitucionais em prol da implementação da agenda dos governadores. Para tanto, parte-se do seguinte problema de pesquisa: qual o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais? De modo complementar, pergunta-se: qual a proporção das proposições de autoria dos governadores transformadas em norma jurídica (TNJ) em relação àquelas de autoria dos deputados da ALEMA? A agenda decisória revela interesses de quais atores legislativos?

A pesquisa é de caráter quanti-qualitativo, cuja proposta metodológica para sua realização se deu por meio da combinação de levantamento bibliográfico e pesquisa documental. Os documentos foram coletados no Portal da Legislação da ALEMA e nas suas dependências, nos formatos digitais e impressos.

Os descritores utilizados para mapear a produção foram: “escola”, “ensino”, “educação”, “docentes”, “magistério”, “professor”, “pesquisa”, “bolsa de estudo”, “colégio”, “universidade”, “estrutura curricular”, “alfabetização”, “didático” e “disciplina”. Após a análise de aproximadamente 80.000 documentos, identificou-se 481 arquivos relacionados ao universo demarcado pela temporalidade (2003-2018) e descritores definidos, divididos em: 436 Projetos de Lei, 10 Propostas de Emenda Constitucional e 35 Medidas Provisórias. Do total, 291 (60,4%) foram transformadas em Lei, sendo 97 do Poder Executivo e 194 do Legislativo.

A partir destes dados seguiu-se para a exploração do material, que se operacionalizou através da descrição de todas as informações em quatro planilhas do Excel referentes às quatro legislaturas da pesquisa. Com o banco de dados construído, fez-se a categorização do conteúdo dos documentos, por meio da

¹ Financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA).

combinação do *software Nvivo* e a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 2016), dividindo-se a produção legislativa educacional em oito categorias: currículo escolar, educação superior, financiamento da educação, infraestrutura, organização da educação, programa suplementar, projeto paroquial² e projeto simbólico.

A quantificação de todo o banco de dados, bem como testes de frequência para identificar as possíveis relações entre os diversos descriptores da pesquisa se deu por intermédio do *software SPSS*. O resultado foi organizado em tabelas e/ou gráficos descritivos, com informações a respeito dos valores totais de cada variável, os quais permitiram inferências e interpretações sobre a dinâmica legislativa em educação na ALEMA.

Acredita-se que, em se tratando da formulação das políticas públicas de educação, vigore no estado do Maranhão a lógica do presidencialismo imperial, apontado por Abranchedes (1988). Isto porque, quer se olhe para o quadro legal, quer se olhe para a produção legal, as evidências apontam para a existência de um Executivo hipertrofiado, pleno de poderes, frente um Legislativo enfraquecido, esvaziado em suas prerrogativas e em seu papel. Portanto, a hipótese é que a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar sobre educação, corroborando para um déficit de quantidade, qualidade e efetividade legislativa para as políticas educacionais no Estado.

O contexto federativo e institucional da ALEMA

Para analisar o papel da ALEMA na formulação das políticas educacionais, dois contextos são identificados na literatura da educação, da ciência política e do direito, e se revelam como primordiais neste estudo: 1) a formação do Estado federativo brasileiro e a distribuição de competências entre União e Estados e entre governadores e deputados; e, 2) as regras que definem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a organização institucional da ALEMA.

Pelo desenho federativo brasileiro adotado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), pontua-se que a concentração de funções e atribuições conferidas à União, bem como a coordenação das políticas federais em educação são fatores que enfraquecem a atuação dos atores estaduais quanto à capacidade legislativa em temas de interesse local. A União não apenas detém poder legislativo, como esgota o assunto quando atua no exercício da sua competência de caráter geral, expressa no artigo 24 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Para tanto, o papel dos estados se resume a matérias de natureza remanescente, com temas que na maioria das vezes se apresentam esvaziados de sentido e até mesmo de aplicação e relevância objetiva (Almeida, 2000; Cury, 2010; Gonzalez, 2011; Moraes, 2009; Ranieri, 2020; Tomio & Ricci, 2012).

² Ver Tomio e Ricci (2012).

Este cenário se agrava quando se observa as competências em educação disponíveis para a ALEMA. O Executivo detém, de modo privativo, grande parte das competências do estado, restando à ALEMA exercer com exclusividade, além das atribuições fiscalizatórias, as atividades ligadas à sua própria organização interna ou de caráter administrativo (Borges, 2018).

Isto faz com que os parlamentares estaduais se encontrem em um espaço pouco promissor no processo de formulação das políticas em educação, pois as matérias que não lhes são de caráter exclusivo, em regra, para serem aprovadas necessitam do aval dos governadores. Portanto, a atuação dos deputados tenderá a se efetivar numa arena totalmente imprevisível. Ainda mais quando se leva em consideração o contexto institucional com que a relação entre Executivo e Legislativo é operacionalizada.

Sobre este ponto, a análise sobre a organização político-administrativa brasileira sinaliza que a relação entre o Executivo e o Legislativo no Maranhão é marcada pela combinação de fortes poderes de agenda do primeiro e excessiva centralização decisória no processo legislativo do segundo, reproduzindo as mesmas características apontadas por Figueiredo e Limongi (2001) no âmbito da União.

Pelo ângulo do sistema federativo, especialmente no que concerne à distribuição das competências constitucionais, constata-se que todas as matérias relevantes em termos de definição de políticas públicas, definição de prioridades orçamentárias e alocação de recursos são de iniciativa exclusiva do Governador do Maranhão, assim como quase toda matéria que diz respeito à organização administrativa. O maior ponto de fluxo desta dinâmica é a possibilidade de concretizar tais competências através de MPs, que possuem força de lei e efeitos imediatos, sem necessitar de autorização da ALEMA (Maranhão, 1989, art. 42, I).

Ademais, o governador também possui a prerrogativa de solicitar urgência em todas as suas proposições submetidas no parlamento maranhense, obrigando que os deputados façam a votação em um prazo curto de 45 dias – o que, caso não seja cumprido, bloqueia a pauta legislativa –, sobrestando a deliberação quanto aos demais temas dos próprios deputados. Se houver proposição e aprovação de matéria no Legislativo que não esteja de acordo com as definições e vontades do governador, cabe-lhe ainda o exercício do voto que – após devolvida a matéria à ALEMA – só pode ser derrubado com a manifestação da maioria absoluta dos deputados (Maranhão, 1989, arts. 46-48).

Por outro lado, a potência com que este modelo se efetiva é garantida devido à estruturação do arranjo institucional da ALEMA, pois este se revela como o seu afiançador. Assim, partindo-se das definições de Andrade (1998) e Abrucio (1998) quanto à organização dos partidos políticos no Legislativo, sobretudo a posição dos mesmos frente às principais instâncias de poder – como Mesa Diretora e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) –, o cenário visualizado no período de 2003 a 2018, por meio da formação dos Blocos Parlamentares, é de absoluto governismo e situacionismo, facilitados pela existência perene de uma

bancada coesa de apoio ao chefe do Poder Executivo, pois as reconfigurações dos partidos políticos na ALEMA garantem sempre uma maioria de votos.

Tal tensionamento ordenado por suas regras institucionais gera uma via de mão dupla para os atores formuladores, que se expressa por meio de incentivos ou desincentivos no processo legislativo. Isto é, a depender de quem promova a ação, há uma redefinição de comportamento na Mesa Diretora e na CCJ que pode influenciar o resultado da política, da admissibilidade ao crivo de legalidade, tornando o trâmite mais custoso ou não.

Produção legislativa em educação e relações Executivo/Legislativo

Esclarecido os contextos federativo e institucional onde operam os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão, pontua-se que a leitura e análise dos dados aqui explanados são compreendidos a partir de duas evidências. Primeiro, o contexto federativo reflete as possibilidades concretas que governadores e parlamentares possuem sobre a formulação das políticas educacionais. Segundo, o aspecto institucional define o peso que a relação desenvolvida entre os Poderes Executivo e Legislativo do Maranhão terá sobre o resultado de tal política, sinalizando para a forma que será operacionalizado o sistema de freios e contrapesos.

Assim, partindo de um panorama geral para identificar a composição do conjunto de proposições legislativas em educação apresentadas à ALEMA durante o período de 2003 a 2018, na Tabela 1 observa-se um total de 481 projetos. Deste total, os deputados submeteram 379 (78,7%) – entre PLs e PECs – e os governadores 102 (21,2%) – entre PLs, PECs e MPs.

Tabela 1

Proposições sobre educação apresentadas e transformadas em norma jurídica por autor, tipo e legislatura, de 2003 a 2018

Legis.	Executivo						Legislativo							
	Apresentadas			TNJ			Apresentadas			TNJ				
	PEC	MP	PL	Total	PEC	MP	PL	Total	PEC	PL	Total	PEC	PL	Total
15 ^a	4	5	29	38	4	2	29	35	1	100	101	1	60	61
16 ^a	0	6	6	12	0	6	5	11	4	131	135	2	62	64
17 ^a	0	10	9	19	0	10	8	18	0	80	80	0	39	39
18 ^a	0	14	19	33	0	14	19	33	1	62	63	0	30	30
Total	4	35	63	102	4	32	61	97	6	373	379	3	191	194

Fonte: elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Este volume propositivo em educação demarca como as limitações constitucionais e institucionais impostas aos Poderes Legislativo e Executivo são decisivas na quantidade de projetos submetidos no período, alterando-se quando se observa cada legislatura, pois há uma capacidade legislativa limitada dos parlamentares frente à quantidade de projetos iniciados pelo Poder Executivo.

Em parte este cenário é desenvolvido naturalmente devido às normativas da Constituição Estadual do Maranhão que garantem ao governador um importante conjunto de direitos Legislativos. No entanto, para além das limitações constitucionais, há uma clara indicação de desinteresse dos deputados pelo tema educação, limitados, sobretudo, pela agenda do Executivo, pois as legislaturas em que este submeteu mais projetos teve como consequência um menor número de submissões por parte dos deputados.

Quanto à taxa de sucesso dos dois Poderes, ou seja, quantidade de projetos propostos e que foram aprovados em uma mesma legislatura, é possível verificar uma grande diferença entre as taxas de aprovação dos Poderes. Isto porque, das 102 proposições apresentadas pelo Executivo, 97 foram convertidas em lei (Tabela 1), correspondendo a uma taxa de sucesso de 94,6% (Tabela 2). Ou seja, todas as PECs foram transformadas em lei, como também 91,4% das MPs e 96,8% dos PLs. A 18^a Legislatura, período de governo de Flávio Dino, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), apresentou a maior aprovação, com 100% das proposições convertidas em lei. O governo de Reinaldo Tavares, do Partido da Frente Liberal (PFL), foi o de menor aprovação, no qual, das 38 proposições apresentadas, 35 foram convertidas em lei, ou seja, uma taxa de aprovação de 92,1% (Tabelas 1 e 2).

Tabela 2

Taxa de sucesso entre os Poderes Executivo e Legislativo na aprovação de leis sobre educação na ALEMA – 15^a a 18^a legislatura

Legislatura	Sucesso do Executivo (%)	Sucesso do Legislativo (%)
15 ^a (2003 – 2006)	92,1	60,3
16 ^a (2007 – 2010)	91,6	47,4
17 ^a (2011 – 2014)	94,7	48,7
18 ^a (2015 – 2018)	100	47,6
Total	94,6	51

Fonte: elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Já o Poder Legislativo, das 379 proposições enviadas pelos deputados, somente 194 foram convertidas em lei, representando uma taxa de aprovação de 51% (Tabelas 1 e 2). Sendo 50% PECs e 51,2% PLs. Em outras palavras, os deputados tiveram praticamente metade dos seus projetos rejeitados ou arquivados em Plenário. Analisando cada legislatura, a Tabela 2 revela que a 15^a legislatura correspondeu ao período em que os parlamentares aprovaram o maior número de projetos, com 60,3% das proposições transformadas em lei, coincidindo com o período que o Executivo submeteu também o maior número em todas as legislaturas. Contudo, com a segunda pior taxa de aproveitamento (92,1%). Já a 16^a legislatura apresentou a menor taxa de aprovação (47,4%): dos 135 projetos apresentados, somente 64 foram aprovados.

Tais dados revelam como o relacionamento entre governadores e deputados varia ao longo do tempo, a depender da configuração institucional e político-partidária que ocorra no interior da ALEMA. A explicação para a diferença propositiva

observada encontra-se não somente no poder de agenda dos governadores, mas também na estruturação dos partidos no interior do parlamento maranhense.

De outro modo, comparando-se as temáticas submetidas e aprovadas em educação por estes dois Poderes identifica-se uma clara divisão do trabalho legislativo entre eles. A agenda dos deputados, em todo o período analisado (Tabela 3), é composta de temas, predominantemente, paroquiais e simbólicos. Dos 194 projetos aprovados, 116 são de utilidade pública e 34 são homenagens, criação de datas comemorativas e denominação de logradouros públicos, representando um total de 150 leis (78,1%).

Dos demais temas submetidos e aprovados, vê-se que a categoria organização da educação é a mais submetida, com 90 projetos, seguida de currículo escolar (57) e educação superior (37). Já em relação à taxa de sucesso, currículo aparece com a maior taxa de aprovação (28,4%) e educação superior com a menor (13,3%). Sendo que durante a 18^a Legislatura registra-se a menor participação dos deputados para o tema educação superior, com zero aproveitamento das políticas submetidas (Tabela 3).

Em suma, interessa destacar que dos 379 projetos apresentados pelos deputados no período de 2003 a 2018, 48,5% (184) deles versam sobre organização da educação, currículo e educação superior, número superior à quantidade de proposições submetidas relacionadas aos temas paroquiais e simbólicos, que somam 165. Todavia, enquanto estes registram uma taxa de aprovação superior a 90%, os projetos sobre organização da educação, currículo e educação superior possuem apenas 22,2% (41) de aproveitamento.

Tabela 3

Proposições apresentadas e transformadas em norma jurídica na ALEMA, por categoria, pelos Poderes Executivo e Legislativo, de 2003 a 2018

Temát.	Executivo						Legislativo							
	Apresentadas			TNJ			Apresentadas			TNJ				
	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	MP	Total	PL	PEC	Total	PL	PEC	Total
A	0	0	0	0	0	0	0	0	56	1	57	16	0	16
B	20	2	4	26	20	2	4	26	36	1	37	5	1	6
C	18	2	18	38	17	2	15	34	8	2	10	2	0	2
D	4	0	1	5	4	0	1	5	16	0	16	1	0	1
E	16	0	8	24	15	0	8	23	88	2	90	17	2	19
F	5	0	4	9	5	0	4	9	4	0	4	0	0	0
G	0	0	0	0	0	0	0	0	116	0	116	116	0	116
H	0	0	0	0	0	0	0	49	0	49	34	0	34	
Total	63	4	35	102	61	4	32	97	373	6	379	191	3	194

Legenda: A = currículo escolar, B = educação superior, C = financiamento da educação, D = infraestrutura, E = organização da educação, F = programa suplementar, G = projeto paroquial, H = projeto simbólico.

Fonte: elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Em contrapartida, a Tabela 3 revela que a agenda do Poder Executivo é fundamentalmente orçamentária, financeira e administrativa, isto é, com normas que organizam a máquina administrativa do Estado na área educacional. Analisando o conteúdo de tais proposições constatou-se que as temáticas, em regra, se dividem entre educação superior, financiamento da educação, infraestrutura e programas suplementares. E possuem como objetivos: fixar o piso salarial, estatuto e plano de cargos e carreiras do magistério; instituir o programa “mais bolsa família – escola”; programa de educação integral e o programa estadual “cidadão do mundo”; criar vagas para professor; criar universidades e conselhos escolares; elaborar o Plano Estadual de Educação; estabelecer Fundos específicos para o financiamento da educação³; criar o conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), dentre outros.

Por tais conteúdos, pode-se afirmar que as limitações e restrições constitucionais, descritas nos artigos 30, 31 e 43 da Constituição Estadual do Maranhão, apresentam-se como um “afunilamento” para aquilo que está posto à educação a partir do artigo 217. Isto porque grande parte das atribuições descritas na seção I, do Capítulo VI, apenas podem ser formuladas pelo Poder Executivo estadual (Maranhão, 1989).

Outra amostra da possível transferência de prerrogativas decisórias pelo Legislativo para o Executivo se dá pela quantidade de projetos dos governadores que sofreram ou não algum tipo de emenda durante o seu processo decisório na ALEMA. Das 102 proposições submetidas, apenas 31 receberam emendamento, sendo que destas mais da metade (19) foi rejeitada na CCJ, como revela a Tabela 4.

Tabela 4

Frequência das proposições sobre educação apresentadas à ALEMA pelo Poder Executivo e que sofreram alguma emenda, de 2003 a 2018

Tipo	Reinaldo Tavares (PFL)			Jackson Lago (PDT) / Roseana Sarney (MDB)			Roseana Sarney (MDB)			Flávio Dino (PCdoB)		
	E	R	A	E	R	A	E	R	A	E	R	A
PL	6	4	2	1	0	1	2	0	2	8	4	4
PEC	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MP	9	8	1	1	0	1	0	0	0	3	3	0
Total	16	12	4	2	0	2	2	0	2	11	7	4

Fonte: elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Explicita-se que nos governos de Reinaldo Tavares/PFL e Flávio Dino/PCdoB houve a totalidade das rejeições com 12 e 7 emendas, respectivamente. No governo de Reinaldo Tavares, as 12 emendas rejeitadas tratavam sobre o vencimento e estatuto do magistério de 1º e 2º graus do estado do Maranhão. Já nas proposições de Flávio Dino, a maior parte se deu sobre a criação da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL/Imperatriz),

³ Como a criação da FAPEMA.

seguido de emendas sobre o vencimento dos servidores públicos estaduais do subgrupo magistério da educação básica. Isto é, temas administrativos, ligados à competência exclusiva do Executivo, qual seja, financiamento da educação.

Em se tratando da formulação de políticas que são de competência exclusiva do Executivo, como as que versam sobre o financiamento da educação, a fase de emendamento é a possibilidade que os deputados têm de participarem do processo decisório destas políticas, sobretudo para manifestar os anseios de todos os segmentos da sociedade. Sendo assim, por que os deputados abdicam desta prerrogativa? Ou melhor, por qual razão a ALEMA, *locus* natural das decisões e escolhas políticas, abria mão de definir políticas públicas adequadas se o entendimento dos anseios da população – em tese – poderia determinar a reeleição dos envolvidos?

Examinando a autoria destas emendas é possível destacar que a sua aprovação ou rejeição está 100% relacionada à atuação partidária dos deputados. Como os fatores institucionais da ALEMA, de certa forma, constrangem a maneira como os deputados atuarão⁴ – pois perderam capacidade de influenciar, individualmente, no processo legislativo (resultado, sobretudo, dos poderes de agenda do Executivo e da força regimental dada a algumas instâncias internas da ALEMA), para que o parlamentar tenha aprovado a sua emenda na CCJ, necessariamente, ele precisa estar inserido em algum bloco de apoio ao governador e/ou que tal bloco tenha uma importante representatividade no processo decisório da ALEMA. Caso contrário, o seu pedido é rejeitado, como demonstrado na Tabela 4.

Assim, não se trata, necessariamente, apenas de má vontade, patrimonialismo ou ineficiência (embora seja isto tudo também), mas de elementos institucionais que, de acordo com Schier (2016), dificultam a tomada de decisão, colocam e/ou retiram temas relevantes da agenda e condicionam em parte o conteúdo das decisões e escolhas públicas.

Por outro lado, propor ou não emenda por parte destes parlamentares nas diferentes legislaturas sugere, para além da necessidade de negociação coletiva, uma abdicação dos seus poderes na tentativa de colher os frutos das políticas educacionais submetidas pelo chefe do Executivo, isto é, ou se gasta capital político para conseguir apoio e aprovar a emenda em discussão/votação no Plenário ou pega-se “carona” nas políticas propostas e aprovadas pelo governador. O esperado é o segundo cenário, porque, ao passo que os deputados permitem que o governador desenvolva a máxima capacidade de aprovar suas políticas, há maiores possibilidades de aceno para as suas bases eleitorais, sugerindo uma relação que visa atender interesses de ambos ou de fazer valer preferências acertadas.

Um outro dado que evidencia as fragilidades da ALEMA é a capacidade que o Executivo possui de influenciar ou controlar as possibilidades existentes em seu processo decisório, melhor dizendo, tanto o poder de pautar determinadas matérias (do ponto de vista da iniciativa ser maior que a dos deputados) quanto o

⁴ Das 379 proposições iniciadas pelos parlamentares, 358 foram apresentadas individualmente.

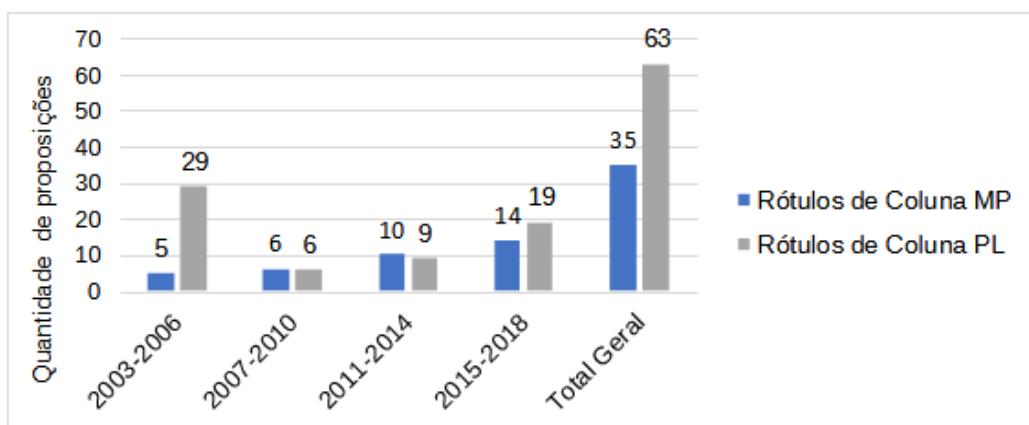
poder de decidir o curso delas decorrem, predominantemente, do uso das prerrogativas do poder de agenda dos governadores, que contribuem para que o mesmo implemente a sua agenda legislativa em educação, como: a possibilidade de editar MPs, de solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua autoria e de fazer uso de vetos – totais e parciais.

A respeito das MPs, explicita-se que 35 foram encaminhadas no período em análise, sendo 32 (91,4%) aprovadas, com 43,8% destas ocorrendo durante a 18^a Legislatura. No que se refere às MPs rejeitadas, todas se deram na 15^a Legislatura (Tabela 1).

Comparando-se a quantidade de MPs e de PLs utilizados pelos governadores é possível destacar que estes dispositivos vêm se constituindo como os principais instrumentos de intervenção do Poder Executivo na legislação, isto é, os governadores do Maranhão, na sua maioria, implementaram a sua agenda no Legislativo tanto por iniciativas ordinárias quanto por instrumentos extraordinários (as MPs) de modo equivalente, como explicitado no Gráfico 1.

Gráfico 1

MPs e PLs apresentados pelo Poder Executivo na ALEMA, 15^a a 18^a legislatura



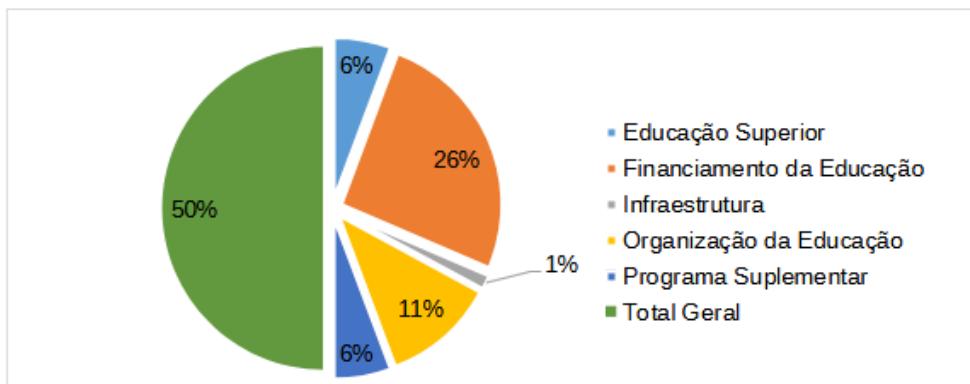
Fonte: elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Não se descarta a premissa de que com ou sem o poder das MPs (Ricci & Tomio, 2012), os governadores do Maranhão controlariam a limitada agenda decisória na ALEMA, tendo em vista que a centralização das decisões no interior do parlamento fortalece as funções do Executivo no processo legislativo. Todavia, acredita-se que a utilização da MP em temas educacionais não parece estar relacionada somente a este sucesso legislativo, tal como ocorre com os PLs, mas, sobretudo, ao conteúdo das proposições e à possibilidade de aplicação imediata que elas possuem.

Numa primeira ordem de considerações, visualizando o tema destas prerrogativas, o Gráfico 2 revela que mais da metade das MPs editadas, de todas as legislaturas, tratava de questões relacionadas ao financiamento da educação (52%), programas suplementares (11%) e infraestrutura (3%), matérias cuja competência de iniciar legislação é exclusiva do Chefe do Executivo.

Gráfico 2

MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018



Fonte: elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Além do que, a possibilidade dada pela MP de ter seus efeitos gerados a partir da sua publicação, com somente uma posterior chancela legislativa, demonstra ser uma tendência para que os governadores a utilizem. Isto é, mesmo nos casos raros em que a ALEMA rejeitou um decreto em educação do Executivo, os efeitos do projeto entraram em vigor – ainda que por um curto período – até que tenha sido explicitamente rejeitado ou alterado. Isto prova que, em se tratando da relação com o Poder Legislativo, as MPs “afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição [delas] os parlamentares podem julgar preferível aprová-la[s], tendo em vista os efeitos já produzidos durante sua vigência” (Figueiredo & Limongi, 2001, p. 38).

Portanto, não se pode perder de vista que mesmo que as disposições constantes em uma MP rejeitada ou vencida percam sua eficácia e deixem de produzir efeitos, estes já produzidos não são rescindidos automaticamente e nem de modo retroativo, a menos que a ALEMA edite um decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da perda de eficácia da medida. Isto reforça o entendimento de que o domínio do Executivo sobre o processo decisório pelo uso de MPs não deve ser interpretado como mera “delegação” da ALEMA ao governador e sim como uma renúncia de seus direitos e poderes legislativos, que não representam apenas a vontade de não fazer dos parlamentares, mas, sobretudo, uma imposição do arranjo institucional.

Ademais, a compatibilidade e a estabilidade de controle do Poder Legislativo pelo Executivo, como bem destacam Amorim Neto e Tafner (2002) e Santos (2003), se dão não somente pelo grau de concordância que os deputados possuem com o programa de governo do Executivo, mas, sobretudo, do acesso a cargos políticos dados pelo Executivo para garantir a cooperação. Ocasão esta que se confirma por meio da formação dos gabinetes de coalizão no Maranhão, com membros das maiorias parlamentares da ALEMA nas secretarias de Estado. Isto é, parlamentares situacionistas se beneficiam de acesso a recursos que podem ser alocados em sua base eleitoral, desta forma permitem, sem tantos problemas, que governadores executem a sua agenda legislativa.

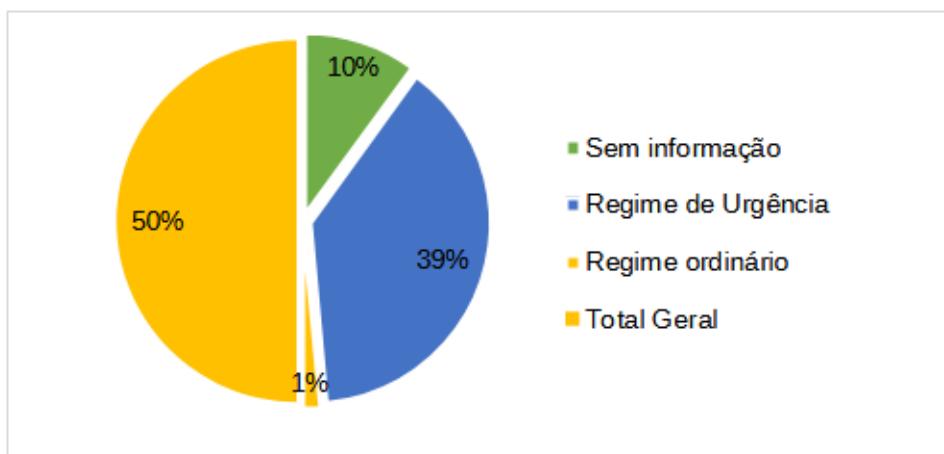
No que se refere à apreciação dos projetos, destaca-se que a solicitação de urgência também corrobora para o Poder Legislativo renunciar o uso de seus direitos frente à atuação do Poder Executivo. O regime de urgência significa que os parlamentares possuem um tempo legalmente determinado para deliberar sobre determinada matéria. Caso isto não ocorra, trava-se as demais deliberações legislativas, até que se finalize a votação. Além disto, tal trâmite interfere no próprio processo legislativo, uma vez que independentemente da complexidade do assunto e dos interesses ou grupos que estão envolvidos, o projeto é retirado das comissões e incluído na ordem do dia para deliberação direta no Plenário (Inácio, 2006; Santos, 2003).

No que tange à ALEMA, a regra de urgência ou de prioridade definida institucionalmente às MPs é um mecanismo institucional dos governadores que revela favorecer o fracasso legislativo dos parlamentares, tendo em vista o atraso imposto para votar os seus próprios projetos. Com a Tabela 1 demonstra-se que as legislaturas que apresentaram a maior quantidade de MPs submetidas e aprovadas foram a 17^a e 18^a com 10 e 14, respectivamente. Neste mesmo período os parlamentares obtiveram o pior desempenho em aprovar os seus próprios projetos.

Portanto, a quantidade de MPs submetidas pelo Executivo acaba travando a agenda do Legislativo, conforme aponta o Gráfico 3. Mais precisamente, levando em consideração a relevância institucional dada às normas do processo legislativo, percebe-se que para as MPs há uma maior relevância, o que se demonstra também sobre seus efeitos provados.

Gráfico 3

MPs apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por regime de tramitação, de 2003 a 2018



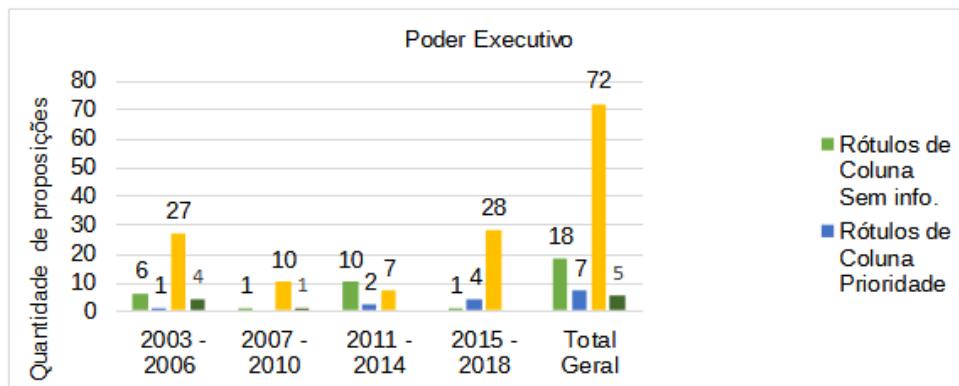
Fonte: elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Ao analisar as demais espécies normativas (PLs e PECs) utilizadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, observa-se por meio dos Gráficos 4 e 5 que em todas as legislaturas (2003 a 2018) a tramitação das proposições do Legislativo foi, em sua maioria, de caráter ordinário quando comparadas às do Poder Executivo. Por sua

vez, para o Poder Executivo, a maioria de seus PLs e PECs foi julgada em caráter de urgência e prioridade.

Gráfico 4

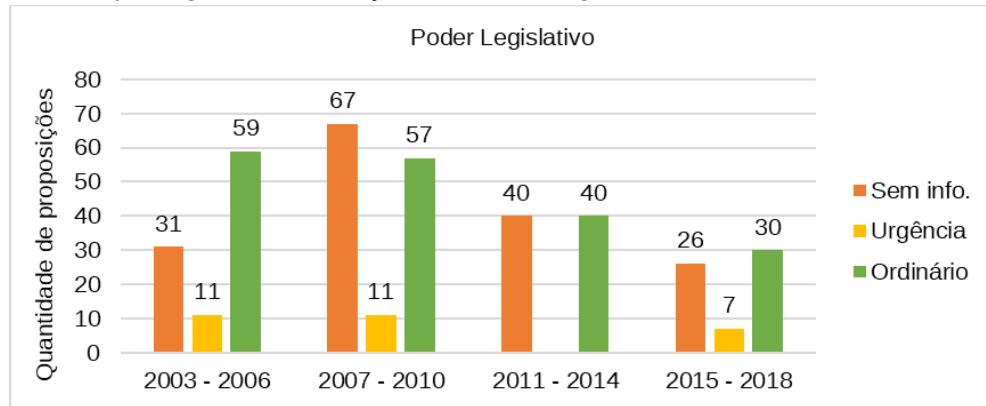
Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelo Poder Executivo na ALEMA, por regime de tramitação – 15^a a 18^a legislaturas



Fonte: elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Gráfico 5

Frequência das proposições sobre educação apresentadas pelo Poder Legislativo na ALEMA, por regime de tramitação – 15^a a 18^a legislaturas



Fonte: elaborado pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Assim, igualmente como ocorre para as MPs, fica manifesto que para as demais espécies normativas, quanto maior o tempo destinado no processo decisório para matérias apresentadas por iniciativa dos governadores – fato imposto pela prerrogativa da urgência –, menor o tempo livre para analisar projetos iniciados pelos próprios parlamentares (Santos, 2003), corroborando, em parte, para o fracasso legislativo das suas proposições.

Outro componente crucial do poder de agenda do Executivo é a prerrogativa de vetar, integral ou parcialmente, os projetos de leis ou emendas aprovados pelos deputados. Precisamente trata-se de um mecanismo por excelência que o Executivo possui para intervir nas decisões do parlamento e evitar que a legislação se afaste de suas preferências, sendo a última oportunidade de interferência no processo legislativo pelo governador.

No caso da ALEMA, os vetos totais e parciais sinalizam que a lógica predominante entre os Poderes Legislativo e Executivo parece ser a de subordinação do primeiro. Examinando a Tabela 5, os dados revelam que na ocorrência de um choque de preferências entre os dois Poderes, expresso pelo voto parcial e total, a vontade dos governadores de Estado prevalece na quase totalidade dos casos, ou seja, dos 72 vetos apresentados, 66 foram mantidos em votação na ALEMA, representando mais de 90% de aproveitamento.

Tabela 5

Frequência dos vetos enviados pelos governadores à ALEMA – 15^a a 18^a legislatura

Legis.	Veto Parcial			Veto Total			Total Geral
	Rejeitado	Invalidado	Mantido	Rejeitado	Invalidado	Mantido	
15 ^a	0	0	2	1	0	10	13
16 ^a	0	0	2	2	3	22	29
17 ^a	0	0	2	0	0	19	21
18 ^a	0	0	0	0	0	9	9
Total Geral	0	0	6	3	3	60	72

Fonte: elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Analizando cada legislatura é possível perceber que o sucesso ou fracasso dos vetos ou mesmo a quantidade em cada período está conectada aos conflitos políticos na própria ALEMA. Vê-se que as 17^a e 18^a legislaturas são as que possuem maior número de vetos mantidos, com 100% (30) deles recepcionados no parlamento, sendo que entre 2011-2014, a Governadora Roseana Sarney, do partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), não apenas vetou uma grande quantidade de projetos, como teve sucesso na manutenção deles.

Estas duas legislaturas são, no período aqui estudado, as de maior estabilidade política no interior da ALEMA. Tanto Roseana Sarney/MDB quanto Flávio Dino/PCdoB dominam o cenário legislativo, com apenas 5 e 8 partidos, respectivamente, fazendo oposição à sua agenda. Para Roseana Sarney, o cenário é ainda mais favorável, visto que ela não apenas detém 37 votos a seu favor, como os votos que são contra estão alocados em um bloco parlamentar cuja constituição se dá com partidos pequenos, ou seja, o Partido Social Progressista (PSP), o Partido Popular Socialista (PPS) e o PCdoB. Tal cenário garante espaço para que os mesmos possam fazer prevalecer suas vontades e objetivos.

De outro modo, as 15^a e 16^a legislaturas registraram todos os vetos rejeitados e invalidados pela ALEMA, com 1 e 5 vetos, respectivamente, sendo que a 16^a legislatura apresenta o maior número geral de vetos totais (29). Enquanto os vetos rejeitados representam um desacordo dos parlamentares frente a um entendimento do governador (e isso raramente acontece); os vetos invalidados são aqueles apresentados pelo Executivo, mas fora do prazo legal, provocando tacitamente a publicação do projeto sem nenhuma interferência do governador. Por três vezes isto acontece na ALEMA.

Pontua-se que a grande quantidade de vetos registrada no período 2007-2010 tem correlação com a transição de poder no Executivo, pois Jackson Lago – do Partido

Democrático Trabalhista (PDT) – e Roseana Sarney/MDB se alternam na 16^a legislatura. As reconfigurações políticas decorrentes desta transição provocam um parlamento dividido, no qual o chefe do Executivo não logrou mais que 16 votos a seu favor, o que gerou – sem dúvidas – um “conflito” maior entre Legislativo e Executivo, ao passo que mais da metade das cadeiras do parlamento não apoiam o respectivo governo. A prova disto é que todos os vetos rejeitados ou invalidados se deram nos dois últimos anos de governo de Roseana Sarney e foram originados a partir de projetos submetidos de partidos da base aliada de Jackson Lago/PDT.

Fato curioso é que as duas legislaturas que registraram o menor número de proposições em educação pelos governadores – 16^a e 17^a – (Tabela 1) também foram os períodos nos quais mais houve vetos. Veja-se, entre 2007-2010, Jackson Lago e Roseana Sarney apresentaram 12 PLs e MPs e vetaram 29 dos 135 projetos apresentados pelos deputados. Já na 17^a legislatura, Roseana Sarney apresentou 19 PLs e MPs e vetou 21 dos 80 projetos submetidos pelos parlamentares (Tabelas 1 e 5). Isto demonstra que a ALEMA não apenas fracassa em aprovar a sua agenda em educação, como também abdica de suas prerrogativas, renunciando parte de seus poderes e responsabilidades em favor do Executivo.

Enquanto o primeiro se liga à necessidade de construir acordos e formar maioria no parlamento (tarefa nada simples e que não se efetiva de modo automático, devido justamente aos conflitos endógenos da ALEMA), o segundo aponta para a formalização de um pacto de subordinação entre estes dois poderes, tendo em vista que o Executivo sempre garante uma maioria no parlamento e aprova quase tudo que submete na Mesa Diretora. Em poucas palavras: o Legislativo não faz, mas deixa o Executivo fazer.

A propósito, percebe-se que os projetos que são vetados pelo Executivo, com manutenção do Legislativo, majoritariamente, tratam sobre organização da educação, currículo e educação superior, que juntos somam 88,8% (64) dos vetos. Apesar de a ALEMA possuir prerrogativas institucionais exclusivas para decidir sobre matérias constitucionais, o padrão de relacionamento em educação, entre Executivo e Legislativo no Estado, é, não raramente, determinado pelo primeiro. E isto fica mais claro pelas temáticas destas proposições, porque independentemente do conteúdo, a vontade do Executivo quase sempre prevalece (Tabela 6).

Tabela 6

Frequência dos vetos enviados pelos governadores à ALEMA, por categoria, de 2003 a 2018

Categoria	Veto Parcial	Veto Total	Total Geral
Curriculum escolar	2	15	17
Educação superior	0	22	22
Financiamento da educação	0	1	1
Infraestrutura	0	1	1
Organização da educação	3	22	25
Programa suplementar	0	1	1
Projeto simbólico	1	4	5
Total Geral	6	66	72

Fonte: elaborada pelos autores a partir do banco de dados da pesquisa.

Dante deste quadro, é lícito afirmar que todos os governadores se mostram como Executivos aparentemente fortes no interior da ALEMA, pois em todas as legislaturas eles mantiveram seus vetos em taxas predominantemente altas, garantindo que não fossem aprovadas as propostas que não estivessem alinhadas à implementação da sua agenda.

Por outro lado, o pacto de subordinação se efetiva ao passo que os deputados abdicam dos seus poderes de voto, obstrução e controle, bem como qualquer responsabilidade real de formulação de políticas educacionais em troca de fundos estaduais para manter suas carreiras. A efetivação deste cenário se mostra pelo governismo que se instaura em todas as legislaturas aqui estudadas, configurando-se na ALEMA por meio da construção de uma coalizão fisiológica de governo (Andrade, 1998) frente à manutenção, praticamente automática, da agenda política do Poder Executivo.

Considerações finais

A análise do Poder Legislativo do Maranhão no período de 2003 a 2018 revelou a maneira pela qual a separação de poderes está constituída no Estado. A força do Poder Executivo em dominar o processo decisório, expresso por meio do volume propositivo, taxa de sucesso, emendas, reversão de vetos e qualidade das proposições denunciam as fragilidades institucionais da ALEMA em organizar a sua própria agenda política.

A leitura dos dados a partir dos contextos federativo e institucional permitiu traçar um percurso analítico que conduziu para a constatação de que a ALEMA não exerce a sua função típica de legislar sobre educação, corroborando para um déficit de quantidade, qualidade e efetividade legislativa para as políticas educacionais no Estado.

Apenas para dar uma ideia do que este quadro representa, enquanto a taxa média de sucesso do Poder Executivo gira em torno de 95%, a do Legislativo oscila entre 47% e 60%, evidenciando que o empenho institucional para deliberar sobre determinados interesses funciona em prol de atores específicos, pois gera maior

incentivo à agenda dos governadores. Quando se observa o conteúdo destas leis aclarar-se ainda mais o papel desenvolvido pelos deputados maranhenses, pois não se trata apenas de ativismo legislativo, mas, sobretudo, do que é submetido e aprovado no parlamento.

Assim, embora o volume propositivo aponte que os parlamentares estaduais apresentam muitos projetos, ou seja, um elevado ativismo propositivo, a metade deles (185) é rejeitada, arquivada ou vetada na fase governamental, sendo que a parte aprovada é ainda composta de aproximadamente 80% (150) de temas paroquiais ou simbólicos, evidenciando a baixa qualidade ou relevância normativa da agenda parlamentar.

De outra parte, como os parlamentares se encontram constitucionalmente limitados para propor muitos dos temas relacionados à educação, uma das formas de participar no processo legislativo seria emendando as matérias iniciadas pelo governador. Contudo, os custos políticos para submeter e aprovar tais emendas é alto. Não apenas pela fragilidade do sistema de comissões permanentes e a concentração de poderes na Mesa Diretora, mas, sobretudo, pelo governismo que impera na ALEMA, haja vista que, em quase todas as legislaturas, o Executivo contou com mais de 30 votos a seu favor. Neste caso, a atuação dos parlamentares fica limitada à inserção em blocos de apoio ao chefe do Executivo. Caso contrário, fica isolado, sem poder de agenda.

Daí, o que se tem, em virtude dos conflitos endógenos presentes, é uma completa desorganização político-partidária, que faz que os parlamentares se desinteressem por temas não clientelistas, provocando – para os projetos sobre organização da educação, currículo escolar e educação superior – ora a sua rejeição, ora o seu arquivamento.

Quanto aos mecanismos institucionais, os vetos, totais e parciais, são ilustrativos do poder de agenda dos governadores no controle dos assuntos que farão parte da agenda legislativa em educação dos deputados, pois, além de bloquearem as proposições que não lhes interessam, impõem suas próprias prioridades legislativas na agenda em educação da ALEMA. Neste ponto, os conflitos endógenos presentes no interior da ALEMA denunciam as suas fragilidades institucionais em virtude das preferências do Executivo, apontando para uma relação de subordinação do primeiro ao segundo sempre que se tem um conflito de interesses entre os dois.

Do mesmo modo, cita-se a capacidade do Executivo de editar MPs e solicitar urgência na deliberação dos seus projetos, garantindo maior resultado na implementação da sua agenda. Assim, para além do poderio dos governadores sobre a agenda dos deputados, demonstrado em todas as legislaturas por meio da taxa de sucesso dos seus projetos, estes dois mecanismos limitam a ação dos integrantes da ALEMA no aproveitamento dos seus próprios projetos.

Aqui não se trata fundamentalmente da capacidade legislativa que as MPs dão aos governadores, mas dos efeitos que elas geram sobre o processo decisório, uma

vez que a regra é o regime de urgência para as proposições do Executivo. Posto isto, devido à MP ser um mecanismo utilizado de modo preponderante pelos governadores do Maranhão, gerando no processo legislativo prazos menores com os quais os parlamentares precisam deliberar, a pauta em educação do parlamento tende a ficar sempre comprometida, pois reduz o tempo de debate para as suas próprias proposições.

Precisamente, com a CCJ afunilando a maioria dos projetos iniciados na Mesa Diretora, devido à sua competência de admissibilidade formal, as matérias que entram em regime de urgência, tais como as MPs, esvaziam ainda mais as outras comissões, levando sempre a proposição diretamente para o Plenário para que seja incluída na ordem do dia e aprovada em um tempo médio inferior a 60 dias. Com poucas instâncias participando do processo decisório, a agenda do Executivo não só é aprovada como tem tramitação mais rápida quando comparada com a dos parlamentares. Tais dados confirmam os prejuízos decorrentes da centralização decisória que dita as regras na ALEMA. O governismo identificado no seu interior gera estabilidade nos outputs políticos, como também comportamentos mais previsíveis apenas para a agenda dos governadores. Quando a matéria é iniciada por integrantes do parlamento maranhense, a tendência é visualizar-se uma “atrofia institucional” diante da validação imposta pela agenda em educação daquele Poder.

De modo geral, pode-se afirmar que a agenda em educação da ALEMA denuncia o seu enfraquecimento institucional, decorrente de um contexto federativo impositivo, de poucas possibilidades, e uma relação de subordinação e dependência política ao Executivo estadual, revelado pelo desequilíbrio de poderes exercidos no processo de formulação das políticas em educação.

Assim, embora os deputados sejam os legisladores definidos constitucionalmente como os responsáveis para conceber, mediante produção de leis, as linhas que guiarão a atuação governamental nos diferentes campos de responsabilidade do Estado, para a formulação de políticas educacionais, o contorno do sistema político revelou se efetivar por meio de um pacto de subordinação, pois a ALEMA está cerceada diante das prerrogativas do Executivo.

Referências

- Abranches, S. H. H. de. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 05-34.
<https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=348>
- Abrucio, F. L. (1998). O ultrapresidencialismo estadual. Em R. C. Andrade (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado* (pp. 87-117). Edusp.
- Almeida, F. D. M. de. (2000) *Competências na Constituição de 1988* (4^a ed.). Atlas.
- Amorim Neto, O., & Tafner, P. (2002). Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(1), 5-38. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000100001>
- Andrade, R. C. (1998). Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. Em R. C. Andrade (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado* (pp. 15-41). Edusp.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (1^a ed.). Edições 70.
- Borges, A. S. (2018). Poder Legislativo no Maranhão: dinâmicas partidárias e relações com o poder Executivo. Em F. L. Tomio, & P. Ricci (Orgs.). *Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros* (pp. 467-498). Alameda.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Congresso Nacional do Brasil. Assembleia Nacional Constituinte.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cury, C. R. J. (2010). A questão federativa e a educação escolar. Em R. P. de Oliveira, & W. Santana. (Orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 149-169). UNESCO.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000300016>
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. de M. P. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. FGV.
- Gonzalez, D. C. (2011). *Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo]. Repositório Institucional da USP.
<https://doi.org/10.11606/D.2.2011.tde-16082012-150740>
- Inácio, M. (2006). Poderes de agenda do Presidente. Em L. Avritzer, & F. Anastasia (Orgs.). *Reforma Política no Brasil* (pp. 170-175). Editora UFMG.
- Maranhão. (1989). *Constituição do Estado do Maranhão*. Assembleia Legislativa do Maranhão, Poder Legislativo.
<http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/cestadual.html>
- Moraes, A. de. (2009). Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, 251, 11-27. <https://doi.org/10.12660/rda.v251.2009.7526>
- Ranieri, N. B. S. (2020). Federalismo educacional no Brasil: contradições, desafios e possibilidades. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 28(119), 13-39. <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/143212>
- Ricci, P., & Tomio, F. (2012). O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*, 18(2), 255-277.
<https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200001>
- Santos, F. G. M. dos. (2003). *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Editora UFMG.
- Schier, P. R. (2016). Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, 20(20), 253-299.
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/959>
- Tomio, F. R. de L., & Ricci, P. (2012). O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista*

de Sociologia e Política, 21(41), 193-217. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000100012>

Sobre os autores

Efraim Lopes Soares

Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, MA, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0003-0815-0321>

Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (2022). Professor formador da Universidade Estadual do Maranhão, Núcleo de Tecnologias para Educação (UEMANet). Membro do Grupo de Pesquisa Política e Administração dos Sistemas Educacionais (PASE/UFMG). E-mail: efrasoares16@gmail.com

Rosimar de Fátima Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil

 <https://orcid.org/0000-0002-2212-4018>

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (2005). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Política e Administração dos Sistemas Educacionais (PASE/UFMG). E-mail: rosimarfoliveira@gmail.com

Contribuição na elaboração do texto: primeiro autor: Conceitualización, Análise formal, Captação de recursos, Investigação, Metodología, Supervisão, Escrita – rascunho original, Escrita – revisão e edição; segunda autora - Conceitualización, Supervisão, Escrita – revisão e edição.

Resumen

El artículo aborda el papel de la Asamblea Legislativa de Maranhão (ALEMA) en la formulación de las políticas educativas entre 2003 y 2018. Se analizaron 481 Proyectos de Ley, Propuestas de Enmienda a la Constitución y Medidas Provisionales con el fin de revelar si los diputados dejan de ejercer sus prerrogativas constitucionales a favor de la implementación de la agenda de los Gobernadores. La hipótesis es que ALEMA no cumple su función típica de legislar en educación, corroborando para un déficit de cantidad, calidad y efectividad legislativa. La investigación es de carácter cuantitativo-cualitativo, cuya realización se dio por medio de la combinación de levantamiento bibliográfico y investigación documental. La fuerza del Poder Ejecutivo en dominar el proceso de toma de decisiones, expresado a través del volumen de propuestas, reversión de vetos y calidad de las propuestas, evidencia las debilidades institucionales de ALEMA en la organización de su propia agenda educativa.

Palabras clave: Poder Legislativo. Poder Ejecutivo. Legislación. Políticas educativas.

Abstract

The article addresses the role of the Legislative Assembly of Maranhão (ALEMA) in educational policies formulation between 2003 and 2018. Have been analyzed 481 Bills of Law, Proposed Constitutional Amendments and Provisional Measures aiming to reveal whether deputies fail to exercise their constitutional prerogatives in favor of implementing the governors agenda. The hypothesis is that ALEMA does not exercise its typical function of legislating about education, confirming a quantity, quality and legislative effectivity déficit. The research is from the quantitative-qualitative nature, conducted through a combination of bibliographic survey and documentary research. The force of Executive branch for dominating the decision making process, expressed through the propositive volume, highlights the ALEMA'S weaknesses in organizing its own educational agenda.

Keywords: Brazilian Congress. Executive branch. Legislation. Educational policies.

Linhas Críticas | Periódico científico da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Brasil
ISSN eletrônico: 1981-0431 | ISSN: 1516-4896
<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas>



Referência completa (APA): Soares, E. L., & Oliveira, R. de F. (2024). A dinâmica legislativa em educação na Assembleia do estado do Maranhão. *Linhas Críticas*, 30, e54071.
<https://doi.org/10.26512/lc30202454071>



Referência completa (ABNT): SOARES, E. L.; OLIVEIRA, R. de F. A dinâmica legislativa em educação na Assembleia do estado do Maranhão. *Linhas Críticas*, 30, e54071, 2024. DOI:
<https://doi.org/10.26512/lc30202454071>

Link alternativo: [https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/54071](http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/54071)

Todas as informações e opiniões deste manuscrito são de responsabilidade exclusiva do(s) seu(s) autores, não representando, necessariamente, a opinião da revista Linhas Críticas, de seus editores, ou da Universidade de Brasília.

Os autores são os detentores dos direitos autorais deste manuscrito, com o direito de primeira publicação reservado à revista Linhas Críticas, que o distribui em acesso aberto sob os termos e condições da licença Creative Commons Attribution (CC BY 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>