

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

A dinâmica legislativa em educação na Assembleia do estado do Maranhão

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

[Efraim Lopes Soares](#)  [Rosimar de Fátima Oliveira](#) 

Destacados

La agenda de los parlamentarios está definida predominantemente por los intereses de los gobernantes.

El poder de agenda del Ejecutivo contribuye a la aprobación de su agenda educativa.

Los parlamentarios de Maranhão van a la deriva cuando se trata de garantizar el derecho a la educación.

Resumen

El artículo examina el papel de la Asamblea Legislativa de Maranhão (ALEMA) en la formulación de políticas educativas entre 2003 y 2018. Se analizaron 481 Proyectos de Ley, Propuestas de Enmienda a la Constitución y Medidas Provisionales para revelar si los diputados no ejercen sus prerrogativas constitucionales en favor de la implementación de la agenda de los gobernadores. La hipótesis es que ALEMA no cumple su función típica de legislar en materia de educación, contribuyendo así a un déficit de cantidad, calidad y eficacia legislativa. La investigación es de carácter cuantitativo y cualitativo y se llevó a cabo mediante una combinación de investigación bibliográfica y documental. El poder del Poder Ejecutivo para dominar el proceso de toma de decisiones, expresado a través del volumen de propuestas, la reversión de los vetos y la calidad de las propuestas, pone en evidencia las debilidades institucionales de ALEMA para organizar su propia agenda educativa.

[Resumo](#) | [Abstract](#)

Palabras clave

Poder Legislativo. Poder Ejecutivo. Legislación. Políticas educativas.

Recibido: 24.05.2024
Aceptado: 06.12.2024
Publicado: 16.12.2024
DOI: <https://doi.org/10.26512/lc30202454071>

| Introducción

Este estudio presenta uno de los resultados de la investigación doctoral¹, cuyo objetivo fue analizar el papel de la Asamblea Legislativa de Maranhão (ALEMA) en la formulación de políticas públicas de educación.

Este trabajo se ocupa específicamente de demarcar el patrón de relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo a través de los Proyectos de Ley (PL), Propuestas de Enmienda a la Constitución (PEC) y Medidas Provisionales (MP) relativas a la educación presentados durante las legislaturas 15^a, 16^a, 17^a y 18^a de ALEMA (2003 a 2018). Se hace hincapié en las diferencias y similitudes observadas entre los mecanismos institucionales y las iniciativas de estos dos poderes del Estado en términos de los siguientes indicadores: volumen de propuestas, tasa de éxito, enmiendas, contenido normativo y competencias de la agenda.

El objetivo es comprender si, en el proceso de formulación de políticas educativas en Maranhão, la relación entre ALEMA y el ejecutivo estatal es de interdependencia o de subordinación. En otras palabras, si los diputados no ejercen sus prerrogativas constitucionales en favor de la implementación de la agenda de los gobernadores. Para ello, se plantea el siguiente problema de investigación: ¿cuál es el papel de ALEMA en la formulación de políticas educativas? De manera complementaria, nos preguntamos: ¿cuál es la proporción de propuestas de autoría de los gobernadores que se transforman en normas jurídicas (TNJ) en relación con las de autoría de los diputados de ALEMA? ¿Qué actores legislativos tienen interés en la agenda de toma de decisiones?

La investigación es de carácter cuantitativo y cualitativo, y su propuesta metodológica se basó en una combinación de relevamiento bibliográfico e investigación documental. Los documentos fueron recolectados del Portal de Legislación de ALEMA y de sus oficinas, en formato digital e impreso.

Los descriptores utilizados para mapear la producción fueron: "escuela", "enseñanza", "educación", "profesores", "magisterio", "profesor", "investigación", "beca", "colegio", "universidad", "estructura curricular", "alfabetización", "didáctica" y "disciplina". Después de analizar aproximadamente 80.000 documentos, identificamos 481 archivos relacionados con el universo demarcado por la temporalidad (2003-2018) y los descriptores definidos, divididos en: 436 Proyectos de Ley, 10 Propuestas de Enmienda Constitucional y 35 Medidas Provisionales. Del total, 291 (60,4%) fueron transformados en ley, 97 del Poder Ejecutivo y 194 del Poder Legislativo.

A partir de estos datos, se pasó a la exploración del material, que se realizó describiendo toda la información en cuatro hojas de cálculo Excel referidas a las

¹ Financiado por la Fundación de amparo a la Investigación y Desarrollo Científico y Tecnológico de Maranhão (FAPEMA).

cuatro legislaturas de la investigación. Una vez construida la base de datos, se categorizó el contenido de los documentos utilizando una combinación del *software Nvivo* y la técnica de análisis de contenido (Bardin, 2016), dividiendo la legislación educativa en ocho categorías: currículo escolar, educación superior, financiación de la educación, infraestructura, organización de la educación, programa complementario, proyecto parroquial² y proyecto simbólico.

Se cuantificó toda la base de datos y se realizaron pruebas de frecuencia para identificar posibles relaciones entre los distintos descriptores de la investigación utilizando el *software SPSS*. Los resultados se organizaron en cuadros y/o gráficos descriptivos, con información sobre los valores totales de cada variable, lo que permitió realizar inferencias e interpretaciones sobre la dinámica legislativa en materia de educación en ALEMA.

Se cree que, a la hora de formular las políticas públicas de educación, en el estado de Maranhão está vigente la lógica del presidencialismo imperial, como señala Abranches (1988). Esto se debe a que, tanto si se observa el marco legal como la producción jurídica, las evidencias apuntan a la existencia de un Ejecutivo hipertrofiado, repleto de poderes, frente a un Legislativo debilitado, vaciado de sus prerrogativas y de su papel. Por lo tanto, la hipótesis es que ALEMA no cumple con su función típica de legislar en materia educativa, corroborando un déficit en cantidad, calidad y eficacia legislativa para las políticas educativas en el estado.

Contexto federativo e institucional de ALEMA

Para analizar el papel de ALEMA en la formulación de políticas educativas, se identifican dos contextos en la literatura sobre educación, ciencia política y derecho, cruciales para este estudio: 1) la formación del Estado federal brasileño y la distribución de competencias entre la Unión y los estados y entre gobernadores y diputados; y 2) las reglas que definen la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y la organización institucional de ALEMA.

Con base en el diseño federal brasileño adoptado en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (Brasil, 1988), la concentración de funciones y atribuciones conferidas al Gobierno Federal, así como la coordinación de las políticas educativas federales, son factores que debilitan la capacidad legislativa de los actores estatales en asuntos de interés local. La Unión no sólo tiene poder legislativo, sino que también agota la cuestión cuando actúa en el ejercicio de su competencia general, expresada en el artículo 24 de la Constitución Federal (Brasil, 1988). Para ello, el papel de los estados se limita a asuntos de carácter residual, con temas muchas veces desprovistos de sentido e incluso de aplicación y relevancia objetivas (Almeida, 2000; Cury, 2010; Gonzalez, 2011; Moraes, 2009; Ranieri, 2020; Tomio & Ricci, 2012).

Este escenario se agrava cuando observamos las competencias educativas de las que dispone ALEMA. El Poder Ejecutivo detenta en forma privada gran parte de las

² Véase Tomio y Ricci (2012).

competencias estatales, dejando a ALEMA el ejercicio exclusivo, además de las funciones de supervisión, de actividades vinculadas a su propia organización interna o de carácter administrativo (Borges, 2018).

Esto significa que los parlamentarios estatales se encuentran en un espacio poco prometedor en el proceso de formulación de políticas educativas, ya que los asuntos que no son de su dominio exclusivo suelen necesitar la aprobación de los gobernadores para ser aprobados. Por lo tanto, las acciones de los parlamentarios tenderán a desarrollarse en un escenario totalmente impredecible. Más aún si se tiene en cuenta el contexto institucional en el que se operacionaliza la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.

En este punto, el análisis de la organización político-administrativa brasileña muestra que la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en Maranhão está marcada por la combinación de un fuerte poder de agenda por parte del primero y una excesiva centralización de la toma de decisiones en el proceso legislativo por parte del segundo, reproduciendo las mismas características señaladas por Figueiredo y Limongi (2001) en el ámbito federal.

Desde la perspectiva del sistema federativo, especialmente en lo que se refiere a la distribución de competencias constitucionales, se observa que todas las cuestiones relevantes en términos de definición de políticas públicas, fijación de prioridades presupuestarias y asignación de recursos son iniciativa exclusiva del Gobernador de Maranhão, así como casi todas las cuestiones relativas a la organización administrativa. El mayor punto de inflexión en esta dinámica es la posibilidad de implementar estos poderes a través de MP, que tienen fuerza de ley y efecto inmediato, sin necesidad de autorización de ALEMA (Maranhão, 1989, art. 42, I).

Además, el gobernador también tiene la prerrogativa de solicitar urgencia para todas sus propuestas presentadas al parlamento de Maranhão, obligando a los diputados a votarlas en un breve plazo de 45 días -lo que, de no cumplirse, bloquea la agenda legislativa- y suspende la deliberación sobre otros asuntos por parte de los propios diputados. Si en la legislatura se propone y aprueba un asunto que no se ajusta a las definiciones y deseos del gobernador, éste también es responsable de ejercer su veto, que – una vez devuelto el asunto a ALEMA – sólo puede ser anulado con la manifestación de la mayoría absoluta de los diputados (Maranhão, 1989, arts. 46-48).

Por otro lado, el poder con el que se realiza este modelo está garantizado por la estructura de la institucionalidad de ALEMA, que es vista como su garante. Así, a partir de las definiciones de Andrade (1998) y Abrucio (1998) sobre la organización de los partidos políticos en el legislativo, especialmente su posición en relación a las principales instancias de poder – como el Directorio y la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJ) -, el escenario visualizado en el período de 2003 a 2018, a través de la formación de los Bloques Parlamentarios, es de absoluto gubernamentalismo y situacionismo, facilitado por la perenne existencia de una bancada cohesionada de apoyo al titular del Poder Ejecutivo, ya que las

reconfiguraciones de los partidos políticos en ALEMA garantizan siempre la mayoría de votos.

Esta tensión, ordenada por sus reglas institucionales, genera una doble vía para los actores formuladores, que se expresa a través de incentivos o desincentivos en el proceso legislativo. En otras palabras, dependiendo de quién promueva la acción, se produce una redefinición de conductas en el Directorio y en la CCJ que puede influir en el resultado de la política, desde la admisibilidad hasta la legalidad, haciendo más costoso o no el proceso.

Producción legislativa en educación y relaciones ejecutivo/legislativo

Una vez aclarados los contextos federativo e institucional en los que actúan los poderes ejecutivo y legislativo de Maranhão, cabe señalar que la lectura y el análisis de los datos aquí expuestos se basan en dos evidencias. En primer lugar, el contexto federativo refleja las posibilidades concretas que gobernadores y parlamentarios tienen sobre la formulación de las políticas educativas. En segundo lugar, el aspecto institucional define el peso que la relación desarrollada entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en Maranhão tendrá sobre el resultado de esta política, señalando la forma en que se operacionalizará el sistema de frenos y contrapesos.

Así, partiendo de un panorama general para identificar la composición del conjunto de propuestas legislativas sobre educación presentadas a ALEMA entre 2003 y 2018, el cuadro 1 muestra un total de 481 proyectos. De este total, los diputados presentaron 379 (78,7%) -incluyendo PL y PEC- y los gobernadores 102 (21,2%) -incluyendo PL, PEC y MP-.

Cuadro 1

Propuestas sobre educación presentadas y transformadas en normas jurídicas por autor, tipo y legislatura, de 2003 a 2018

Legis.	Ejecutivo								Legislativo					
	Presentado				TNJ				Presentado			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

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Este volumen de propuestas en educación demuestra cómo las limitaciones constitucionales e institucionales impuestas a los poderes Legislativo y Ejecutivo son determinantes en el número de proyectos presentados en el período, cambiando cuando se mira a cada legislatura, ya que hay una capacidad legislativa

limitada de los parlamentarios en comparación con el número de proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo.

En parte, este escenario se desarrolló de forma natural debido a las normas de la Constitución del Estado de Maranhão, que garantizan al gobernador un importante conjunto de derechos legislativos. Sin embargo, además de las limitaciones constitucionales, existe un claro indicio de falta de interés por parte de los diputados en el tema de la educación, limitado sobre todo por la agenda del Ejecutivo, ya que las legislaturas en las que el Ejecutivo presentó más proyectos dieron lugar a un menor número de presentaciones por parte de los diputados.

En cuanto a la tasa de éxito de los dos poderes del Estado, es decir, el número de proyectos de ley propuestos y aprobados en una misma legislatura, se observa una gran diferencia entre las tasas de aprobación de los poderes del Estado. Esto se debe a que, de las 102 propuestas presentadas por el Ejecutivo, 97 se convirtieron en ley (Cuadro 1), lo que corresponde a una tasa de éxito del 94,6% (Cuadro 2). En otras palabras, todos los PEC se convirtieron en ley, al igual que el 91,4% de los diputados y el 96,8% de los PL. La 18ª Legislatura, la de Flávio Dino, del Partido Comunista de Brasil (PCdoB), tuvo el mayor índice de aprobación, con el 100% de las propuestas convertidas en ley. El gobierno de Reinaldo Tavares, del Partido del Frente Liberal (PFL), tuvo el menor índice de aprobación, en el que, de las 38 propuestas presentadas, 35 se convirtieron en ley, es decir, un índice de aprobación del 92,1% (Cuadros 1 y 2).

Cuadro 2

Tasa de éxito entre el Ejecutivo y el Legislativo en la aprobación de leyes educativas en ALEMA – 15ª a 18ª legislatura

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

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

En cuanto al Poder Legislativo, de las 379 propuestas enviadas por los diputados, sólo 194 se convirtieron en ley, lo que representa una tasa de aprobación del 51% (Cuadros 1 y 2). De las cuales el 50% eran PEC y el 51,2% PL. En otras palabras, los diputados vieron rechazados o archivados en el Pleno casi la mitad de sus proyectos de ley. Analizando cada legislatura, el cuadro 2 muestra que la XV legislatura fue el periodo en el que los diputados aprobaron el mayor número de proyectos, con un 60,3% de las propuestas convertidas en ley, coincidiendo con el periodo en el que el Ejecutivo también presentó el mayor número de proyectos de todas las legislaturas. Sin embargo, con la segunda peor tasa de utilización (92,1%). La 16ª legislatura tuvo la tasa de aprobación más baja (47,4%): de los 135 proyectos presentados, sólo 64 fueron aprobados.

Estos datos revelan cómo la relación entre gobernadores y diputados varía a lo largo del tiempo, dependiendo de la configuración institucional y político-partidaria dentro de ALEMA. La explicación de la diferencia de propuestas observada radica no sólo en el poder de la agenda de los gobernadores, sino también en la estructura de los partidos dentro del parlamento de Maranhão.

Por otro lado, la comparación de los temas presentados y aprobados en materia educativa por estos dos poderes del Estado muestra una clara división del trabajo legislativo entre ellos. La agenda de los diputados a lo largo del periodo analizado (Cuadro 3) está compuesta por temas predominantemente parroquiales y simbólicos. De los 194 proyectos aprobados, 116 son de utilidad pública y 34 de homenajes, creación de fechas conmemorativas y denominación de lugares públicos, lo que representa un total de 150 leyes (78,1%).

De los demás temas presentados y aprobados, la categoría organización de la enseñanza fue la más presentada, con 90 proyectos, seguida del currículo escolar (57) y la enseñanza superior (37). En cuanto a los porcentajes de aprobación, el currículo fue el más alto (28,4%) y la enseñanza superior el más bajo (13,3%). Durante la 18ª legislatura, se registró la menor participación de los diputados en el ámbito de la enseñanza superior, con cero políticas aprobadas (cuadro 3).

En definitiva, cabe destacar que de las 379 proposiciones de ley presentadas por los diputados entre 2003 y 2018, el 48,5% (184) versan sobre la organización de la enseñanza, el currículo y la enseñanza superior, lo que supera a las 165 proposiciones de ley presentadas sobre cuestiones parroquiales y simbólicas. Sin embargo, mientras que estas últimas tienen un índice de aprobación superior al 90%, las proposiciones de ley sobre la organización de la enseñanza, el currículo y la enseñanza superior solo tienen un índice de aprobación del 22,2% (41).

Cuadro 3

Propuestas presentadas y transformadas en normas legales en ALEMA, por categoría, por los poderes Ejecutivo y Legislativo, de 2003 a 2018

Tema	Ejecutivo								Legislativo					
	Presentado				TNJ				Presentado			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	0	49	0	49	34	0	34
Total	63	4	35	102	61	4	32	97	373	6	379	191	3	194

Leyenda: A = programa escolar, B = educación superior, C = financiación de la educación, D = infraestructura, E = organización de la educación, F = programa complementario, G = proyecto parroquial, H = proyecto simbólico.

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

El cuadro 3, por su parte, muestra que la agenda del poder ejecutivo es fundamentalmente presupuestaria, financiera y administrativa, es decir, con normas que organizan la maquinaria administrativa del Estado en el área educativa. El análisis del contenido de estas propuestas muestra que, por regla general, los temas se dividen entre educación superior, financiamiento educativo, infraestructura y programas complementarios. Sus objetivos son: establecer el piso salarial, el estatuto y el plan de cargos y carreras docentes; instituir el programa "mais bolsas família – escola"; el programa de educación integral y el programa estatal "cidadão do mundo"; crear vacantes para profesores; crear universidades y consejos escolares; elaborar el Plan Estatal de Educación; establecer fondos específicos para financiar la educación³; crear el consejo del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), entre otros.

Las limitaciones y restricciones constitucionales descritas en los artículos 30, 31 y 43 de la Constitución del Estado de Maranhão pueden ser vistas como una "reducción" de lo que se establece para la educación en el artículo 217. Esto se debe a que gran parte de las atribuciones descritas en la sección I del Capítulo VI sólo pueden ser formuladas por el poder ejecutivo estadual (Maranhão, 1989).

Otra muestra de la posible transferencia de prerrogativas decisorias del legislativo al ejecutivo es el número de proyectos de ley de los gobernadores que fueron o no enmendados durante su proceso decisorio en ALEMA. De las 102 propuestas presentadas, sólo 31 recibieron enmiendas, de las cuales más de la mitad (19) fueron rechazadas por la CCJ, como muestra el cuadro 4.

Cuadro 4

Frecuencia de propuestas educativas presentadas a ALEMA por el Poder Ejecutivo que han sido modificadas, 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

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Cabe señalar que los gobiernos de Reinaldo Tavares/PFL y Flávio Dino/PCdoB rechazaron 12 y 7 enmiendas respectivamente. En el gobierno de Reinaldo Tavares, las 12 enmiendas rechazadas se referían al vencimiento y al estatuto de magisterio de 1º y 2º grado del estado de Maranhão. Las propuestas de Flávio Dino, en cambio, trataban en su mayoría de la creación de la Universidad Estatal de la Región de Tocantins de Maranhão (UEMASUL/Imperatriz), seguidas de enmiendas sobre el vencimiento de los funcionarios estatales del subgrupo de

3 Como la creación de FAPEMA.

enseñanza básica. Es decir, cuestiones administrativas vinculadas a la competencia exclusiva del Ejecutivo, a saber, la financiación de la enseñanza.

Cuando se trata de formular políticas que son responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, como las que tratan de la financiación de la educación, la fase de enmiendas es la oportunidad que tienen los diputados de participar en el proceso de toma de decisiones de estas políticas, sobre todo para expresar los deseos de todos los segmentos de la sociedad. Entonces, ¿por qué renuncian los diputados a esta prerrogativa? O más bien, ¿por qué ALEMA, el *locus natural de las* decisiones y elecciones políticas, renuncia a definir las políticas públicas adecuadas si la comprensión de los deseos de la población -en teoría- podría determinar la reelección de los implicados?

Al examinar la autoría de estas enmiendas, es posible ver que su aprobación o rechazo está 100% relacionada con la actuación partidaria de los diputados. Como los factores institucionales de ALEMA, en cierta medida, limitan la forma en que los diputados actuarán⁴ – ya que han perdido la capacidad de influir individualmente en el proceso legislativo (principalmente como resultado de los poderes de fijación de agenda del Ejecutivo y el poder regimental otorgado a algunos de los órganos internos de ALEMA), para que un parlamentario logre que su enmienda sea aprobada por la CCJ, necesariamente debe formar parte de un bloque que apoye al gobernador y/o que ese bloque tenga una representación significativa en el proceso de toma de decisiones de ALEMA. De lo contrario, su solicitud es rechazada, como se muestra en el cuadro 4.

Así, no se trata necesariamente solo de mala voluntad, patrimonialismo o ineficacia (aunque también es todo ello), sino de elementos institucionales que, según Schier (2016), dificultan la toma de decisiones, sitúan y/o eliminan de la agenda temas relevantes y condicionan en parte el contenido de las decisiones y elecciones públicas.

Por otro lado, el hecho de que estos parlamentarios propongan o no enmiendas en las diferentes legislaturas sugiere, además de la necesidad de una negociación colectiva, una abdicación de sus poderes en un intento de recoger los frutos de las políticas educativas presentadas por el jefe del Ejecutivo, es decir, o bien gastan capital político para conseguir apoyos y aprobar la enmienda que se discute/vota en el pleno, o bien se "enganchan" a las políticas propuestas y aprobadas por el gobernador. El segundo escenario es esperable, ya que mientras los diputados permiten al gobernador desarrollar al máximo su capacidad para aprobar sus políticas, hay más posibilidades de que hagan un guiño a sus bases electorales, lo que sugiere una relación que pretende servir a los intereses de ambos o hacer valer preferencias consensuadas.

Otro hecho que pone en evidencia las debilidades de ALEMA es la capacidad del Poder Ejecutivo de influir o controlar las posibilidades que existen en su proceso de toma de decisiones, es decir, tanto la facultad de incluir determinados asuntos en la

4 De las 379 propuestas iniciadas por los parlamentarios, 358 se presentaron individualmente.

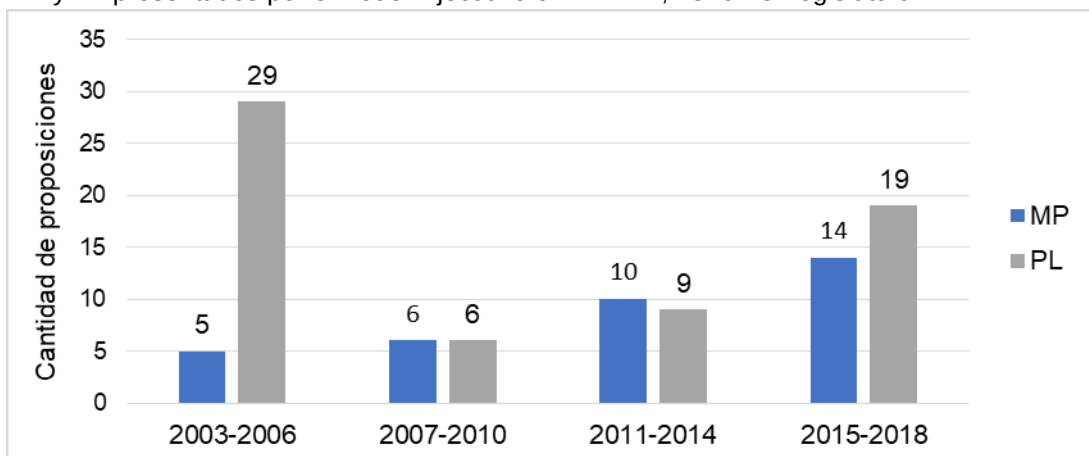
agenda (desde el punto de vista de que la iniciativa es mayor que la de los diputados) como el poder de decidir sobre su curso provienen predominantemente del uso de las prerrogativas del poder de agenda de los gobernadores, que les ayudan a implementar su agenda legislativa en materia educativa, tales como: la posibilidad de expedir diputados, solicitar urgencia para la evaluación de los proyectos de su autoría y el uso de vetos -totales y parciales.

Por lo que se refiere a los diputados, se observa que se presentaron 35 durante el período en cuestión, de los cuales se aprobaron 32 (91,4%), de los cuales el 43,8% tuvieron lugar durante la 18ª Legislatura. En cuanto a los Diputados que fueron rechazados, todos tuvieron lugar durante la 15ª Legislatura (Cuadro 1).

Comparando el número de MPs y PLs utilizados por los gobernadores, es posible ver que estos se han convertido en los principales instrumentos de intervención del poder ejecutivo en la legislación, es decir, la mayoría de los gobernadores de Maranhão han implementado su agenda en la legislatura tanto a través de iniciativas ordinarias como de instrumentos extraordinarios (MP) de forma equivalente, como se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1

MP y PL presentados por el Poder Ejecutivo en ALEMA, 15ª a 18ª legislatura



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

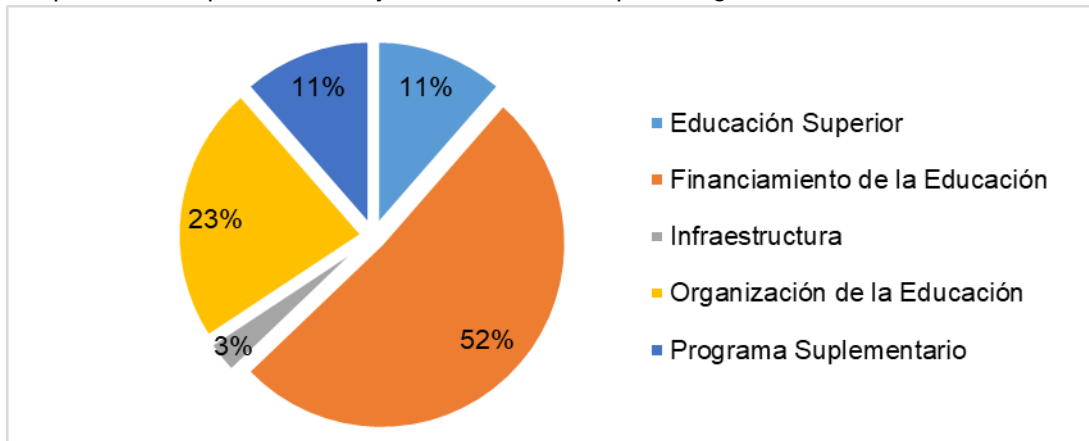
No podemos descartar la premisa de que con o sin el poder de las MP (Ricci & Tomio, 2012), los gobernadores de Maranhão controlarían la limitada agenda de toma de decisiones en ALEMA, dado que la centralización de las decisiones en el parlamento refuerza el papel del ejecutivo en el proceso legislativo. Sin embargo, se cree que la utilización de las MP en materia educativa no parece estar relacionada sólo con este éxito legislativo, como en el caso de los PL, sino sobre todo con el contenido de las propuestas y la posibilidad de su aplicación inmediata.

Como primer orden de consideración, al examinar el objeto de estas prerrogativas, el Gráfico 2 muestra que más de la mitad de las MP emitidas en todas las legislaturas trataron asuntos relacionados con la financiación de la educación (52%), los programas complementarios (11%) y las infraestructuras (3%), materias

cuya competencia para iniciar la legislación corresponde exclusivamente al Jefe del Ejecutivo.

Gráfico 2

MP presentadas por el Poder Ejecutivo en ALEMA, por categoría, de 2003 a 2018



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Es más, la posibilidad que da la MP de que sus efectos se generen tan pronto como se publica, con sólo un posterior sello legislativo, demuestra que existe una tendencia de los gobernantes a utilizarla. En otras palabras, incluso en los raros casos en que ALEMA ha rechazado un decreto ejecutivo, los efectos del proyecto han entrado en vigor -aunque por un breve período- hasta que ha sido explícitamente rechazado o modificado. Esto demuestra que, en lo que respecta a la relación con el poder legislativo, las MP "influyen en la estructura de preferencias de los parlamentarios, induciéndolos a cooperar. Dado el costo de rechazarlas, los parlamentarios pueden considerar preferible aprobarlas, en vista de los efectos ya producidos durante su vigencia" (Figueiredo & Limongi, 2001, p. 38).

Por lo tanto, no debe perderse de vista que aunque las disposiciones contenidas en una MP rechazada o caducada pierdan su eficacia y dejen de producir efectos, los ya producidos no se rescinden automática o retroactivamente, a menos que ALEMA dicte un decreto legislativo que regule las relaciones jurídicas resultantes de la pérdida de eficacia de la medida. Esto refuerza el entendimiento de que el dominio del Ejecutivo sobre el proceso de toma de decisiones a través del uso de las MP no debe interpretarse como una mera "delegación" de ALEMA al gobernador, sino como una renuncia a sus derechos y facultades legislativas, que no sólo representan la voluntad de los parlamentarios de no hacerlo, sino sobre todo una imposición del arreglo institucional.

Además, la compatibilidad y estabilidad del control del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, como señalan Amorim Neto y Tafner (2002) y Santos (2003), no se debe sólo al grado de acuerdo que los diputados tienen con el programa de gobierno del Ejecutivo, sino sobre todo al acceso a cargos políticos que éste les da para garantizar la cooperación. Así lo confirma la formación de gabinetes de coalición en Maranhão, con miembros de las mayorías parlamentarias de ALEMA en las secretarías de Estado. En otras palabras, los parlamentarios situacionistas

se benefician del acceso a recursos que pueden destinar a su base electoral, lo que permite a los gobernadores llevar a cabo su agenda legislativa sin tantos problemas.

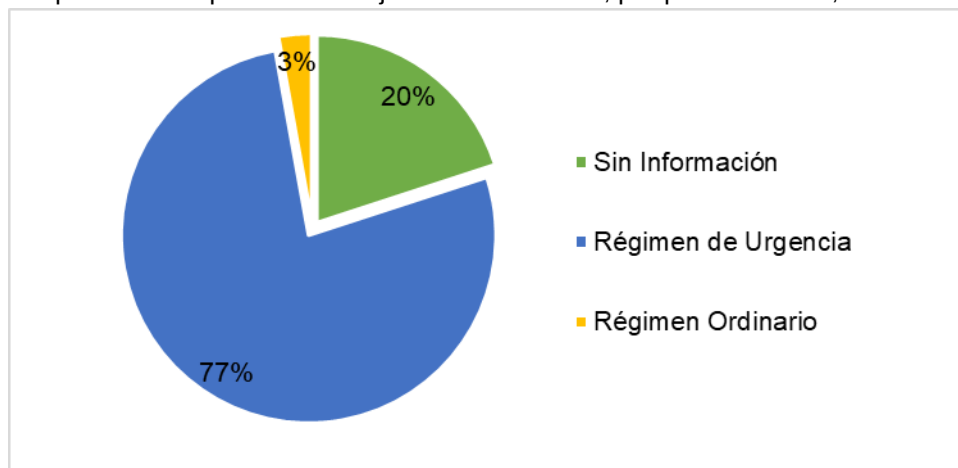
En cuanto a la evaluación de los proyectos, cabe señalar que la solicitud de urgencia también ayuda al Poder Legislativo a renunciar a sus derechos frente a las acciones del Poder Ejecutivo. El régimen de urgencia significa que los parlamentarios disponen de un plazo legalmente determinado para deliberar sobre un asunto determinado. Si esto no ocurre, todas las demás deliberaciones legislativas quedan en suspenso hasta que se finalice la votación. Además, este procedimiento interfiere en el propio proceso legislativo, ya que independientemente de la complejidad del asunto y de los intereses o grupos implicados, el proyecto de ley se retira de las comisiones y se incluye en el orden del día para su deliberación directa en el pleno (Inácio, 2006; Santos, 2003).

En lo que respecta a ALEMA, la regla de urgencia o prioridad definida institucionalmente para las MP es un mecanismo institucional de los gobernantes que se considera que favorece el fracaso legislativo de los parlamentarios, dado el retraso en la votación de sus propios proyectos de ley. El cuadro 1 muestra que las legislaturas con mayor número de MP presentadas y aprobadas fueron la 17ª y la 18ª, con 10 y 14 respectivamente. En el mismo periodo, los parlamentarios obtuvieron los peores resultados en la aprobación de sus propios proyectos de ley.

Por lo tanto, el número de MP presentadas por el Ejecutivo acaba frenando la agenda del Legislativo, como muestra el Gráfico 3. Más precisamente, teniendo en cuenta la relevancia institucional dada a las normas del proceso legislativo, se observa que las MP son más relevantes, lo que también se manifiesta en sus efectos comprobados.

Gráfico 3

MP presentadas por el Poder Ejecutivo en ALEMA, por procedimiento, de 2003 a 2018



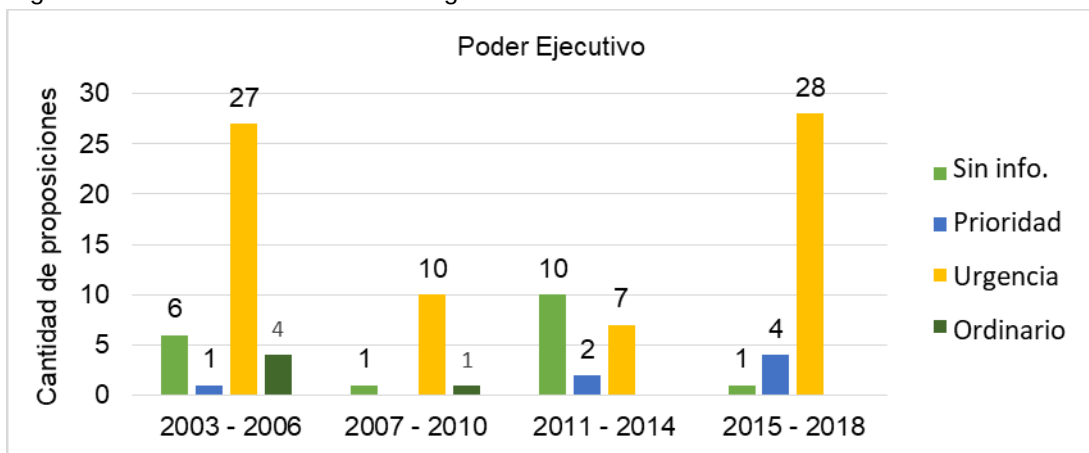
Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Al analizar los otros tipos de legislación (PL y PEC) utilizados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los Gráficos 4 y 5 muestran que en todas las legislaturas (2003 a 2018) las propuestas del Poder Legislativo fueron mayoritariamente

tratadas de forma ordinaria en comparación con las del Poder Ejecutivo. En cambio, para el Poder Ejecutivo, la mayoría de sus PL y PEC fueron juzgados como urgentes y prioritarios.

Gráfico 4

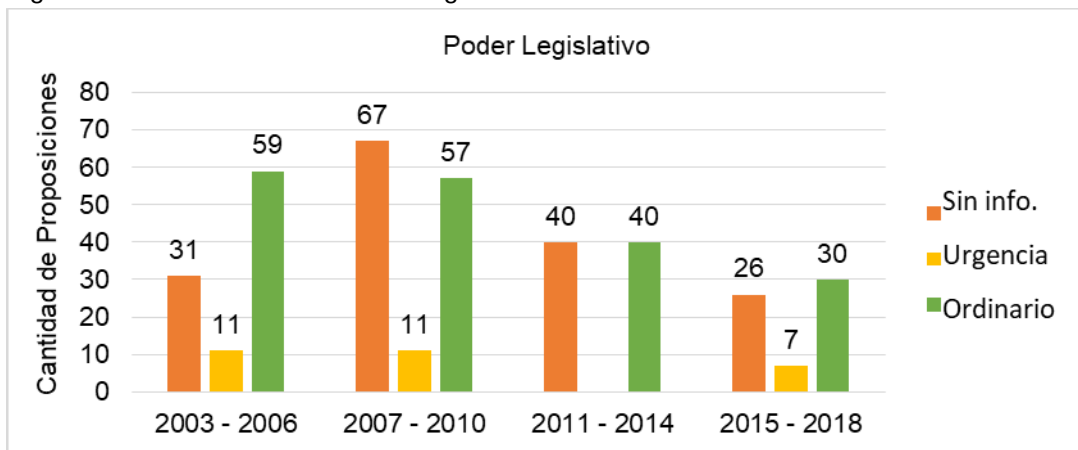
Frecuencia de propuestas educativas presentadas por el Poder Ejecutivo en ALEMA, por régimen de tramitación – 15ª a 18ª legislaturas



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Gráfico 5

Frecuencia de propuestas educativas presentadas por el Poder Legislativo en ALEMA, por régimen de tramitación – 15ª a 18ª legislaturas



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Así, al igual que en el caso de las MP, es evidente que para los demás tipos de legislación, cuanto mayor es el tiempo asignado en el proceso decisorio a los asuntos presentados a iniciativa de los gobernadores -hecho impuesto por la prerrogativa de urgencia-, menor es el tiempo libre para analizar los proyectos iniciados por los propios parlamentarios (Santos, 2003), corroborando en parte el fracaso legislativo de sus propuestas.

Otro componente crucial del poder del ejecutivo para fijar la agenda es la prerrogativa de vetar, total o parcialmente, los proyectos de ley o las enmiendas aprobadas por los miembros del parlamento. Este es precisamente el mecanismo

por excelencia que tiene el ejecutivo para intervenir en las decisiones parlamentarias e impedir que la legislación se desvíe de sus preferencias, y es la última oportunidad que tiene el gobernador de interferir en el proceso legislativo.

En el caso de ALEMA, los vetos totales y parciales indican que la lógica predominante entre los poderes Legislativo y Ejecutivo parece ser la subordinación del primero. Al observar el Cuadro 5, los datos muestran que cuando hay un choque de preferencias entre ambos poderes, expresado por vetos parciales y totales, la voluntad de los gobernadores estatales prevalece en casi todos los casos, es decir, de los 72 vetos presentados, 66 fueron sostenidos en votación en ALEMA, lo que representa más de 90% de éxito.

Cuadro 5

Frecuencia de los vetos enviados por los gobernadores a ALEMA – 15^a a 18^a legislatura

Legis.	Veto parcial			Veto total			Total general
	Rechaza do	Invali da do	Manteni do	Rechaza do	Invali da do	Manteni do	
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 gener al	0	0	6	3	3	60	72

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Analizando cada legislatura, es posible ver que el éxito o fracaso de los vetos, o incluso el número en cada período, está vinculado a conflictos políticos dentro de la propia ALEMA. Se puede observar que las legislaturas 17^a y 18^a tienen el mayor número de vetos mantenidos, con el 100% (30) de ellos mantenidos en el parlamento. Entre 2011 y 2014, la gobernadora Roseana Sarney, del partido Movimiento Democrático Brasileño (MDB), no solo vetó un gran número de proyectos de ley, sino que también consiguió mantenerlos.

Estas dos legislaturas son, en el periodo aquí estudiado, las de mayor estabilidad política dentro de ALEMA. Tanto Roseana Sarney/MDB como Flávio Dino/PCdoB dominan el escenario legislativo, con sólo 5 y 8 partidos, respectivamente, oponiéndose a su agenda. Para Roseana Sarney, el escenario es aún más favorable, ya que no sólo cuenta con 37 votos a su favor, sino que los votos en contra están asignados a un bloque parlamentario formado por partidos pequeños, a saber, el Partido Social Progresista (PSP), el Partido Popular Socialista (PPS) y el PCdoB. Este escenario les garantiza espacio para hacer prevalecer sus deseos y objetivos.

Por otro lado, las legislaturas 15^a y 16^a registraron todos los vetos rechazados e invalidados por ALEMA, con 1 y 5 vetos respectivamente, siendo la 16^a legislatura la que tuvo el mayor número total de vetos (29). Mientras que los vetos rechazados representan un desacuerdo entre los parlamentarios y el gobernador (y esto rara vez ocurre), los vetos invalidados son aquellos presentados por el Ejecutivo, pero

fuera del plazo legal, provocando tácitamente que el proyecto sea publicado sin ninguna interferencia del gobernador. Esto ha ocurrido tres veces en ALEMA.

Cabe destacar que el gran número de vetos registrados en el período 2007-2010 se correlaciona con la transición de poder en el Ejecutivo, ya que Jackson Lago – del Partido Democrático Laborista (PDT) – y Roseana Sarney/MDB se alternaron en la 16ª legislatura. Las reconfiguraciones políticas resultantes de esta transición dieron lugar a un parlamento dividido, en el que el jefe del Ejecutivo no obtuvo más de 16 votos a su favor, lo que sin duda generó un mayor "conflicto" entre el Legislativo y el Ejecutivo, ya que más de la mitad de los escaños del Parlamento no apoyaron al Gobierno respectivo. Prueba de ello es que todos los vetos rechazados o invalidados tuvieron lugar en los dos últimos años del gobierno de Roseana Sarney y procedían de proyectos presentados por partidos de la base aliada de Jackson Lago/PDT.

Un hecho curioso es que las dos legislaturas que registraron el menor número de propuestas de educación por parte de los gobernadores -la 16ª y la 17ª- (Cuadro 1) fueron también los períodos en los que hubo más vetos. Entre 2007 y 2010, Jackson Lago y Roseana Sarney presentaron 12 PL y MP y vetaron 29 de los 135 proyectos presentados por los diputados. En la 17ª legislatura, Roseana Sarney presentó 19 PL y MP y vetó 21 de los 80 proyectos presentados por los parlamentarios (Cuadros 1 y 5). Esto demuestra que ALEMA no sólo no aprueba su agenda educativa, sino que abdica de sus prerrogativas, cediendo parte de sus atribuciones y responsabilidades en favor del Ejecutivo.

Mientras que el primero está vinculado a la necesidad de construir acuerdos y formar mayorías en el parlamento (tarea nada fácil y que no se produce de forma automática, precisamente por los conflictos endógenos de ALEMA), el segundo apunta a la formalización de un pacto de subordinación entre ambos poderes, dado que el Ejecutivo siempre se garantiza la mayoría en el parlamento y aprueba casi todo lo que somete al Consejo de Administración. En pocas palabras: el legislativo no hace nada, pero deja hacer al ejecutivo.

Por cierto, la mayoría de los proyectos de ley vetados por el Ejecutivo y mantenidos por el Legislativo se refieren a la organización de la enseñanza, al currículo y a la enseñanza superior, que juntos suman el 88,8% (64) de los vetos. A pesar de que ALEMA tiene prerrogativas institucionales exclusivas para decidir sobre asuntos constitucionales, el patrón de relaciones en educación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el Estado suele estar determinado por el primero. Y esto se hace más evidente por los temas de estas propuestas, pues independientemente del contenido, casi siempre prevalece la voluntad del Ejecutivo (Cuadro 6).

Cuadro 6

Frecuencia de vetos enviados por los gobernadores a ALEMA, por categoría, de 2003 a 2018

Categoría	Veto parcial	Veto total	Total general
Curriculum escolar	2	15	17
Enseñanza superior	0	22	22
Financiación de la educación	0	1	1
Infraestructura	0	1	1
Organización de la educación	3	22	25
Programa complementario	0	1	1
Proyecto simbólico	1	4	5
Total general	6	66	72

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de investigación.

Ante este panorama, es justo decir que todos los gobernadores parecen ser fuertes ejecutivos dentro de ALEMA, ya que en todas las legislaturas han mantenido sus vetos en tasas predominantemente altas, asegurando que las propuestas que no estaban alineadas con la implementación de su agenda no fueran aprobadas.

Por otro lado, el pacto de subordinación se hace efectivo en la medida en que los diputados renuncian a sus facultades de veto, obstrucción y control, así como a cualquier responsabilidad real en la formulación de políticas educativas a cambio de fondos estatales para mantener sus carreras. Este escenario queda demostrado por el gubernamentalismo que se instaura en todas las legislaturas aquí estudiadas, que se configura en ALEMA a través de la construcción de una coalición fisiológica de gobierno (Andrade, 1998) frente al mantenimiento prácticamente automático de la agenda política del poder ejecutivo.

Consideraciones finales

El análisis del poder legislativo de Maranhão entre 2003 y 2018 reveló la forma en que se constituye la separación de poderes en el estado. La fuerza del poder ejecutivo para dominar el proceso de toma de decisiones, expresado a través del volumen de propuestas, la tasa de éxito, las enmiendas, la reversión de los vetos y la calidad de las propuestas, revela las debilidades institucionales de ALEMA para organizar su propia agenda política.

La lectura de los datos desde los contextos federativo e institucional permitió trazar un recorrido analítico que condujo a la constatación de que ALEMA no cumple con su función típica de legislar sobre educación, corroborando un déficit en cantidad, calidad y eficacia legislativa para las políticas educativas en el estado.

Para que nos hagamos una idea de lo que esto significa, mientras que la tasa media de éxito del poder ejecutivo se sitúa en torno al 95%, la tasa de éxito del poder legislativo oscila entre el 47% y el 60%, lo que demuestra que el compromiso institucional de deliberar sobre determinados intereses favorece a determinados actores, ya que genera un mayor incentivo para la agenda de los gobernantes.

Cuando observamos el contenido de estas leyes, el papel desempeñado por los diputados de Maranhão resulta aún más claro, ya que no se trata sólo de activismo legislativo, sino sobre todo de lo que se somete y aprueba en el parlamento.

Así, aunque el volumen de propuestas muestra que los parlamentarios estatales presentan muchas proposiciones de ley, es decir, un alto nivel de activismo, la mitad de ellas (185) son rechazadas, archivadas o vetadas en la fase de gobierno, y la parte que se aprueba sigue estando compuesta en aproximadamente un 80% (150) por cuestiones parroquiales o simbólicas, lo que muestra la baja calidad o relevancia normativa de la agenda parlamentaria.

Por otra parte, dado que los parlamentarios están constitucionalmente limitados para proponer muchas de las cuestiones relacionadas con la educación, una forma de participar en el proceso legislativo sería enmendar los asuntos iniciados por el gobernador. Sin embargo, los costes políticos de presentar y aprobar tales enmiendas son elevados. No sólo por la fragilidad del sistema de comisiones permanentes y la concentración de poderes en la Junta Directiva, sino sobre todo por la gobernabilidad que impera en ALEMA, ya que en casi todas las legislaturas, el Ejecutivo ha tenido más de 30 votos a su favor. En este caso, la actuación de los parlamentarios se limita a integrarse en los bloques que apoyan al Jefe del Ejecutivo. De lo contrario, quedan aislados, sin poder de agenda.

Como resultado, lo que tenemos, debido a los conflictos endógenos presentes, es una completa desorganización partidista, que hace que los parlamentarios se desinteresen de las cuestiones no clientelistas, lo que provoca – en el caso de los proyectos de ley sobre la organización de la educación, los programas escolares y la enseñanza superior – que sean rechazados o archivados.

En cuanto a los mecanismos institucionales, los vetos, tanto totales como parciales, ilustran el poder de la agenda de los gobernadores en el control de los temas que formarán parte de la agenda legislativa de los diputados en materia educativa, ya que, además de bloquear las propuestas que no les interesan, imponen sus propias prioridades legislativas a la agenda educativa de ALEMA. En este punto, los conflictos endógenos dentro de ALEMA revelan su debilidad institucional debido a las preferencias del Ejecutivo, señalando una relación de subordinación del primero al segundo cada vez que existe un conflicto de intereses entre ambos.

Del mismo modo, la capacidad del Ejecutivo de editar las MP y solicitar urgencia en la deliberación de sus proyectos garantiza mayores resultados en la implementación de su agenda. Así, además del poder de los gobernadores sobre la agenda de los diputados, demostrado en todas las legislaturas por la tasa de éxito de sus proyectos, estos dos mecanismos limitan la acción de los miembros de ALEMA en el aprovechamiento de sus propios proyectos.

No se trata fundamentalmente de la capacidad legislativa que las MP otorgan a los gobernadores, sino de los efectos que tienen en el proceso de toma de decisiones, ya que la regla es que las propuestas del ejecutivo sean urgentes. Dicho esto,

como el MP es un mecanismo utilizado predominantemente por los gobernadores de Maranhão, que genera plazos más cortos en el proceso legislativo para que los parlamentarios deliberen, la agenda educativa del parlamento siempre tiende a verse comprometida, ya que reduce el tiempo de debate de sus propias propuestas.

Precisamente porque la CCJ es responsable de la mayoría de los proyectos iniciados por el Consejo de Administración, debido a sus poderes formales de admisibilidad, los asuntos urgentes como las MP agotan aún más las demás comisiones, llevando siempre la propuesta directamente al Pleno para que sea incluida en el orden del día y aprobada en un plazo medio inferior a 60 días. Con pocos órganos participando en el proceso de toma de decisiones, la agenda del Ejecutivo no sólo se aprueba, sino que se tramita más rápidamente que la de los parlamentarios. Estos datos confirman el daño causado por la toma de decisiones centralizada que dicta las normas en ALEMA. El gobiernismo identificado en ella genera estabilidad en los outputs políticos, así como un comportamiento más predecible sólo para la agenda de los gobernadores. Cuando el asunto es iniciado por parlamentarios de Maranhão, la tendencia es visualizar una "atrofia institucional" frente a la validación impuesta por la agenda educativa de aquel poder.

En general, puede decirse que la agenda educativa de ALEMA denuncia su debilitamiento institucional como resultado de un contexto federal impositivo con pocas posibilidades y una relación de subordinación y dependencia política del ejecutivo estatal, revelada por el desequilibrio de poderes ejercidos en el proceso de formulación de políticas educativas.

Así, a pesar de que los diputados son los legisladores constitucionalmente definidos como los responsables de concebir, a través de la producción de leyes, las líneas que guiarán la acción gubernamental en los distintos ámbitos de responsabilidad estatal, para la formulación de políticas educativas, el contorno del sistema político se ha revelado efectuado a través de un pacto de subordinación, ya que ALEMA se encuentra cercenada ante las prerrogativas del Ejecutivo.


| Referencias

- 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* (4ª 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* (1ª 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*

Sobre los autores

Efraim Lopes Soares


Universidade Estadual de Maranhão, São Luís, Brasil

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

Doctor en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais (2022). Profesor formador de la Universidad Estadual de Maranhão, Núcleo de Tecnologías para la Educación (UEMANet). Miembro del Grupo de Investigación Política y Administración de los Sistemas Educativos (PASE/UFMG). E-mail: efrasoares16@gmail.com

Rosimar de Fátima Oliveira

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil

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

Doctora en Educación por la Universidad de São Paulo (2005). Profesora Titular do Programa de Posgrado en Educación de la Facultad de Educación (FaE) de la Universidad Federal de Minas Gerais. Coordinadora del Grupo de Investigación Política y Administración de los Sistemas Educativos (PASE/UFMG). E-mail: rosimarfoliveira@gmail.com

Contribución de los autores: primer autor – Conceptualización, Análisis formal, Adquisición de fondos, Investigación, Metodología, Supervisión, Escritura – borrador original, Escritura – revisión y edición; segunda autora – Conceptualización, Supervisión, Escritura – revisión y edición.

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.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Poder Executivo. Legislação. Políticas educacionais.

Abstract

This article addresses the role of the Legislative Assembly of Maranhão (ALEMA) in shaping educational policies between 2003 and 2018. A total of 481 Bills, Proposed Constitutional Amendments, and Provisional Measures were analyzed in order to assess whether the deputies forgo their constitutional prerogatives in favor of implementing the governors' agendas. The hypothesis is that ALEMA does not fulfill its typical role of legislating on education, thereby contributing to a legislative deficit in terms of quantity, quality, and effectiveness. The research adopts a quantitative and qualitative approach, based on a combination of bibliographic review and documentary research. The Executive Branch's strength in dominating the decision-making process—evident through the volume of proposals, veto overrides, and the quality of the initiatives—highlights ALEMA's institutional weaknesses in organizing its own educational agenda.

Keywords: Legislative Branch. Executive Branch. Legislation. Educational policies.

Linhas Críticas | Revista científica de la Facultad de Educación de la Universidad de Brasília, Brasil
ISSN eletrônico: 1981-0431 | ISSN: 1516-4896
<http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas>



Referencia completa (APA): Soares, E. L., & Oliveira, R. de F. (2024). La dinámica legislativa de la educación en la Asamblea del Estado de Maranhão. *Linhas Críticas*, 30, e54071. <https://doi.org/10.26512/lc30202454071>

Referencia completa (ABNT): SOARES, E. L.; OLIVEIRA, R. de F. La dinámica legislativa de la educación en la Asamblea del Estado de Maranhão. *Linhas Críticas*, 30, e54071, 2024. DOI: <https://doi.org/10.26512/lc30202454071>



Enlace alternativo: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/54071>

Todas las informaciones y opiniones contenidas en este manuscrito son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no representando necesariamente la opinión de la revista Linhas Críticas, sus editores o la Universidad de Brasília.

Los autores son los titulares de los derechos de autor de este manuscrito, con el derecho de primera publicación reservado a la revista Linhas Críticas, que lo distribuye en acceso abierto en los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Attribution (CC BY 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>