



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Leila Camila Pugliesi Pinheiro

**O PODER LEGISLATIVO E A FORMULAÇÃO DA NOVA POLÍTICA
DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA:
ESTUDO DE CASO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 2009.**

Brasília

2015

Leila Camila Pugliesi Pinheiro

**O PODER LEGISLATIVO E A FORMULAÇÃO DA NOVA POLÍTICA
DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA:
ESTUDO DE CASO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 2009.**

Monografia/TCC apresentado(a) ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Parlamento e Direito.

Orientador: Ricardo Chaves R. Martins

Brasília

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Pinheiro, Leila Camila Pugliesi.

O Poder Legislativo e a formulação da nova política de escolarização obrigatória [manuscrito] : estudo de caso da Emenda constitucional nº 59, de 2009 / Leila Camila Pugliesi Pinheiro. -- 2015.

68 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Parlamento e Direito, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Brasil. [Constituição (1988). Emenda n. 59]. 3. Política educacional, Brasil. 4. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 37.014.5 (81)

**O PODER LEGISLATIVO E A FORMULAÇÃO DA NOVA POLÍTICA
DE ESCOLARIZAÇÃO OBRIGATÓRIA:
ESTUDO DE CASO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 59, DE 2009.**

Monografia – Curso de Especialização em **Parlamento e Direito**

1º semestre de 2015

Aluno: Leila Camila Pugliesi Pinheiro

Banca Examinadora:

Ricardo Chaves de Rezende Martins

Paulo de Sena Martins

Brasília, 30 de junho de 2015.

*A Deus, pai todo poderoso, pelo dom da vida.
Aos meus filhos, Heitor e Maria Luísa, que são a razão da
minha existência. À minha mãe, Maria e ao meu pai, Heredy
(em memória) que me ofereceram o dom do amor e da
curiosidade.*

AGRADECIMENTO

Agradeço a todos que me acompanharam para a execução desse trabalho: Aos colegas da Secretaria da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; ao meu orientador, Ricardo Chaves de Rezende Martins pelas informações, explicações e auxílios prestados, que desencadearam para a produção dessa monografia; aos caros colegas que conheci no ambiente de aprendizagem promovido pelo CEFOR e à Câmara dos Deputados que, por meio do próprio CEFOR, possibilita a seus servidores a aquisição de um maior conhecimento para o benefício pessoal e, assim, da Instituição.

RESUMO:

Este trabalho analisa o processo de elaboração, tramitação e aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que promoveu importante alteração na política da obrigatoriedade escolar, ampliando-a. Trata-se de uma proposta que teve origem no Poder Legislativo e que, inicialmente, visava apenas a extinguir a Desvinculação de Receitas da União (DRU) com relação aos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A discussão no âmbito do Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, e a interação com o Poder Executivo levaram a essa Emenda Constitucional que introduziu profundas alterações na política de atendimento educacional. O estudo demonstrou que a teoria neo-institucionalista, nas vertentes informacional e partidária, é a mais adequada para o sucesso dessa política, que o debate estava inserido na agenda governamental, mas entrou na pauta de decisão tão logo o Senhor Ministro sugeriu essa ampliação como resposta a “provocação” da Comissão Especial e que foi verificado tanto o contexto da influência devido à atuação dos organismos internacionais para a instituição dessa política, quanto o contexto da produção de texto.

Palavras Chave: Políticas Sociais Educacionais, Processo Legislativo, Neo – Institucionalismo, Ciclo de Políticas, Contexto de Influência.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Signatários da PEC 96/2003 por Partidos Políticos e Unidades Federativas.....pág 27

Tabela 2. Número de Senadores (da CCJ e complementação regimental) que aprovaram o parecer do Relator, por Partido Político e Unidade da Federação..... pág 31

Tabela 3. Votação por Partidos Políticos e aprovação para a PEC..... pág 32

Tabela 4: Votação por partido 1º turno ressalvado destaque PPS: Orientação dos partidos: SIM e PTB em obstrução.....pág 45

Tabela 5: Votação do destaque.....pág 46

Tabela 6: Votação em 2º turnopág 47

Tabela 7. Votação no retorno ao Senado Federal.....pág 48

Lista de Quadros.

Quadro 1: Texto original e Emendas apresentadas à CCJ, inclusive a do Relator (Emendas da CCJ)pag 28

Quadro 2. Apensadas à PEC 277/2008.....pág 33

Quadro 3. Membros da Comissão Especial.....pág 34

Lista de Abreviaturas e Siglas

- CF – Constituição Federal
- EC – Emenda Constitucional
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- DOU – Diário Oficial da União
- DRU – Desvinculação de Receitas da União
- MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PEC – Proposta de Emenda à Constituição
- PIB – Produto Interno Bruto
- PNE – Plano Nacional de Educação
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
- Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Nível Superior
- Consed – Conselho Nacional dos Secretários da Educação
- Fies – Programa de Financiamento Estudantil
- Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
- Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação
- Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- Prouni – Programa Universidade para Todos
- Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
- Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
- Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
- Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

1. Introdução.....	9
2. Breve Revisão da Literatura	13
2.1. Política, Análise de Política e Visão de Estado	13
2.2. Ciclo de Políticas (Construção da Agenda e Formulação da Política) .	15
2.2.1. Elaboração da Agenda	15
2.2.2. Formulação da Política	16
2.3. Teoria Incremental X Teoria Racional – Decisão no interior das organizações	16
2.4. Neo-Institucionalismo	18
2.5. Teorias das decisões tomadas dentro do Parlamento	22
2.5.1. Modelo distributivista	23
2.5.2. Modelo informacional.....	24
2.5.3. Modelo partidário	24
2.6. Abordagem do ciclo de políticas para as políticas educacionais.....	25
3. Estudo de Caso: Emenda Constitucional nº 59/2009	28
3.1. Breve historio da DRU.....	28
3.2. Tramitação no Senado Federal	30
3.3. Tramitação na Câmara dos Deputados.....	37
3.3.1. Reuniões da Comissão Especial na Câmara dos Deputados.....	38
3.3.2. . Audiência pública com o Ministro da Educação.....	40
3.3.3. O Substitutivo do Relator	46
3.3.4. A votação da PEC no Plenário	48
3.4. Retorno ao Senado Federal	51
4. Análise do Estudo de Caso	53
5. Considerações Finais.....	56
Referências	59
Apêndice	64

1. Introdução

A análise de Políticas Públicas implica saber como e por que seus temas tornam-se assunto de debate público. É examinar os processos que condicionam sua deliberação, a existência de conflitos, resistências ou consenso, e verificar como ocorreu a sua implementação. Estudar políticas públicas é analisar a atuação do Estado. É saber para onde se voltam suas atenções, seus valores e seus domínios. Estudar a elaboração de uma política requer aprofundamento sobre suas características, desafios e questionamentos.

Souza (2006) ressalta que a ênfase na análise de Políticas Públicas se dá em um cenário internacional de contenções de gastos públicos decorrentes de ajustes fiscais. E que a América Latina ainda não teria conseguido "formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população" (SOUZA, 2006, p.21). Portanto, o desafio dessas economias é promover o ajuste fiscal, promover o serviço público essencial e impulsionar o desenvolvimento social. Esse desafio sempre é posto em cheque, pois serviço público e políticas necessitam de recursos e investimentos crescentes, e como sabemos, os recursos são limitados. Por isso, o estudo de políticas públicas é necessário: definir o que entra na agenda, sua necessidade, seus desafios, suas melhorias e seus impactos. Ou como afirma Laswell apud Souza (2006, p. 24), estudar "quem ganha o quê, por quê e que diferença faz." Ou ainda considerar que "o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes" Trata-se da "análise do mundo político" e do "Estado em Ação".

Entre os diferentes atores que contribuem para a formulação e a execução das políticas públicas, encontra-se o Poder Legislativo, com suas atribuições de definição de contornos normativos (que estabelecem direitos, deveres e obrigações) – sua função propriamente legislativa, e as de acompanhamento e fiscalização. A literatura tem reiteradamente demonstrado a significativa atuação do Congresso Nacional no campo das políticas sociais. Dentre elas, recebem especial atenção dos parlamentares as políticas educacionais.

O marco constitucional relativo às políticas no campo da Educação é expressivo e detalhado. O direito à Educação, disposto no art. 6º da Constituição Federal, consagra-o como foco de políticas sociais por excelência. A Constituição de 1988 lista uma série de dispositivos que confirmam os fundamentos do "direito educacional". No que se refere à Educação obrigatória (dever do Estado em oferecer e dever das famílias em promover a matrícula e assegurar a frequência), configura-se o chamado "direito público subjetivo" (CF 88, Art. 208, I, §1º).

Segundo Martins (2010, p.497), "As Políticas Públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos". Assim ocorreu com as diversas dimensões do direito à Educação inscritas no texto constitucional. No que se refere à Educação infantil, por exemplo, o direito à creche e à pré-escola emerge em dois artigos: o artigo 7º impõe como direito dos trabalhadores urbanos e rurais a assistência a seus filhos e dependentes desde o nascimento até os cinco anos de idade; e o artigo 208, por seu turno, estabelece que o dever do estado com a Educação se efetivará, dentre outros, com a garantia de Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade.

Pela doutrina sabe-se que as normas constitucionais possuem eficácia, mas não do mesmo tipo. A jurisprudência dos tribunais superiores, conforme cita Ranieri (2013), determina que, no caso de direito à Educação, as regras que regem a Educação brasileira são normas de cunho programático, definidoras de princípios, de normas de organização e de direito subjetivo. Portanto, mesmo que não possuam a mesma eficácia das demais, a aplicação delas é imediata. (CF 88, Art. 5º, §1º). As decisões dos tribunais estão no sentido de determinar a execução de políticas públicas definidas na Constituição Federal de 1988 em relação à Educação. Mas tais decisões possuem "limites que são o mínimo existencial (garantia do indivíduo), da razoabilidade (solicitação em relação aos poderes do poder judiciário) e reserva do possível (disponibilidade financeira frente às demandas da sociedade)" (RANIERI, 2013, p. 91).

Sendo assim, ao passo de ser um direito social, o direito à Educação não pode ser mais visto sob uma perspectiva programática e sim normativa, a fim de dar a sequência aos dispositivos constitucionais. O direito à Educação obrigatória é

direito público subjetivo que se caracteriza por ser direito exigível. Dá ao particular o poder de exigi-lo em juízo se não plenamente atendido. O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §§1º e 2º, da CF 88). Como ressalta Ranieri (2013, pp. 55-56):

"O direito à Educação se diferencia de outros direitos fundamentais mesmo os de natureza jurídica de direitos subjetivos: É direito fundamental social, é direito individual e também direito difuso e coletivo, de concepção regida pelo conceito de dignidade humana [...] O direito à Educação permite a adultos e crianças marginalizados a integração na comunidade, a promoção e emancipação feminina e proteção das crianças contra a exploração sexual ou a de seu trabalho [...] no entanto, ao contrário dos demais direitos sociais, é um direito compulsório."

Com esse enfoque, este trabalho contempla uma questão específica das políticas públicas no campo da Educação: a ampliação da faixa etária de escolarização obrigatória que, a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, passou a abranger as crianças e jovens dos quatro aos dezessete anos de idade. Trata-se de um estudo de caso que pretende evidenciar, na formulação desse significativo tópico de política educacional, o papel do Poder Legislativo e sua interação com o Poder Executivo. Como esse tema entrou na agenda dos poderes públicos? Como se deu a tramitação da matéria e de que modo se articularam as distintas forças políticas em torno dos seus principais pontos?

Para tanto, o presente estudo analisa a tramitação e a votação, nas duas Casas Legislativas, da Proposta de Emenda Constitucional que deu origem à Emenda promulgada em 2009. Examinam-se as diferentes etapas, desde a apresentação da proposição até o resultado final, com base nos relatórios, áudio e notas taquigráficas de reuniões, pareceres, substitutivos, destaques, complementação de votos, cronogramas, enfim os documentos que expressam as decisões parlamentares.

O processo de elaboração, discussão e aprovação da Emenda Constitucional apresenta características que reforçam análises como a de Limongi e Figueiredo (1999), que enfatizam a relevância das Políticas Sociais na pauta própria do Congresso. A formação ampla do consenso, reunindo parlamentares governistas e da oposição, nas duas Casas do Congresso, coaduna-se com as conclusões de

Carvalho (2003) com relação à dimensão universalista do comportamento legislativo dos parlamentares brasileiros e com a relevância do enfoque partidário na sua explicação. Essa análise é feita a partir do enfoque da teoria neo-institucionalista, principalmente a da escolha racional.

O surgimento dessa norma também é estudado sob a perspectiva da análise de ciclo de política, com ênfase nas fases de elaboração de agenda e formulação propriamente dita da política e com base no modelo de Ball apud Mainardes (2006). Discute-se a visão de Estado que mais se aproxima daquela observada na formulação dessa política e o modelo praticado de tomada de decisão (dentro da Instituição – Organização, no caso, o Poder Legislativo).

O trabalho está dividido em cinco capítulos. Além desta introdução, o segundo capítulo apresenta uma revisão teórica das perspectivas adotadas. No terceiro, descreve-se o processo de apresentação, tramitação, discussão e aprovação da proposta de emenda constitucional que resultou na Emenda Constitucional nº 59, de 2009. O quarto capítulo apresenta uma análise desse estudo de caso. O último capítulo trata das considerações finais.

2. Breve Revisão da Literatura

2.1. Política, Análise de Política e Visão de Estado

Martins (2010) ressalta que a história das Políticas Sociais vem desde a revolução industrial, derivadas da necessidade de dar solução aos conflitos entre o capital e o trabalho. No entanto, a materialização dessas Políticas em termos constitucionais deu-se partir do início do século XX; no Brasil, pela Constituição de 1934, que apresentou um capítulo sobre a ordem econômica e social. Segundo Souza (2006), o interesse sobre políticas públicas insere-se em um contexto de necessidade de ajustes fiscais para promover equilíbrio entre receitas e despesas do governo e de restrições quanto à ação do estado na economia. Na atualidade, em circunstâncias que propugnam a configuração de Estado Mínimo, em meio a crises econômicas, sobretudo nos países emergentes, o estudo referente às Políticas Sociais assume especial relevância. Particularmente quando essas Políticas derivam de Direitos Sociais positivados na Constituição Federal que, assim, impõe ao Estado o dever de garanti-los, dando-lhes efetividade.

Há várias definições sobre a Política. Acreditamos que Jenkins apud Dagnino et al (2002, p. 2) aborda o melhor conceito para esse estudo: "um conjunto de decisões interrelacionadas concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada". Para o seu estudo ou análise, é útil a ideia de Dye apud Dagnino et al (2002, p.3):

"Descobrir o que os governos fazem, porque o fazem, e que diferença isso faz, [...] é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo". [...] "tem por objeto os problemas com que se defrontam os fazedores da política".

Segundo Souza (2006), o principal foco analítico da Política Pública está na identificação do tipo de problema que visa corrigir e, para isso, deve-se verificar o sistema político (politics), sociedade política (polity) e as instituições que compõem as regras para modelar as decisões.

Abordaremos a análise descritiva da política, pois temos como objetivo "desenvolver conhecimentos sobre o processo da sua elaboração e sobre suas características" (DAGNINO ET AL, 2002, p.4). Portanto, utilizaremos a "analysis of

policy”, conforme registra Dagnino et al (2002, p.4), para buscar o melhor entendimento do processo político.

Easton apud Dagnino et al (2002) utiliza a teoria sistêmica que leva os indicadores externos (inputs) aos resultados (outputs) da Política, levando em consideração o contexto social, econômico e político. Aborda 3 níveis de análise: i) como é elaborada a decisão no interior da organização e as relações entre as instituições envolvidas com a política e os atores de maior evidência; ii) como é o processo de tomada de decisão, se há grupos políticos que influenciam no conteúdo das decisões, ou seja, quais são as relações entre os atores chave que representam grupos de interesse existentes na instituição e grupos externos (verificar as relações de poder: cooptação, subordinação, etc); e iii) quais são as relações existentes entre o estado e a sociedade quando a política é formulada.

Na análise de políticas públicas, a abordagem sobre a visão de Estado é necessária. Trata-se da forma como se percebe a configuração das relações político-sociais no seio do Estado e sua articulação com a sociedade, de modo a melhor caracterizar as origens e os condicionantes da seleção e elaboração dessas políticas. Dagnino et al (2002) afirma que a escolha não é neutra, devendo se levar em conta as características da política em análise.

No contexto de visões do Estado, citaremos as principais, mas há variações dentre essas visões: i) *visão pluralista* em que se confirma a existência de grupos de pressão que agem no Estado, mas sem a presença de grupos dominantes; ii) *visão elitista* que também afirma haver esses grupos de pressão, mas que as elites agem em grupos bem organizados e utilizam do seu poder para alcançar objetivos dentro do Estado: a elite dominante é beneficiada das decisões e dos resultados das políticas públicas; iii) a *visão marxista* que apresenta como crítica a formação social derivada do capitalismo, em que há influência dos interesses econômicos na ação política e o Estado é apenas um meio para a manutenção do "predomínio de uma classe em particular" (DAGNINO ET AL, 2002, p. 10); e iv) a *visão corporativista* em que os grupos de pressão são integrados pelo Estado, propriamente um "mecanismo de controle de conflitos entre os grupos" (DAGNINO ET AL, 2002, p. 11), e pela concepção que os indivíduos estão melhores representados em Instituições ocupacionais do que em Partidos Políticos. (DAGNINO ET AL, 2002)

No presente caso, a perspectiva de análise de ciclo de política é conveniente para conhecer como um determinado assunto chamou a atenção do governo. Para tanto, apresenta-se a seguir uma síntese do trabalho de Viana (1996) que condensa a contribuição de diversos autores clássicos sobre cada fase desse ciclo. Tendo em vista o escopo deste estudo, que trata da proposta e da aprovação da norma constitucional que alterou a política educacional no que se refere à Educação obrigatória, abordaremos apenas as duas primeiras: construção da agenda e formulação da política.

2.2. Ciclo de Políticas (Construção da Agenda e Formulação da Política)

2.2.1. Elaboração da Agenda

Viana(1996) examina John Kingdon, Richard Hofferbert e Roger Cobb e Charles Elder que discutiram a fase da agenda. Kingdon diferenciou *três* tipos de agenda: i) sistêmica ou não governamental (assuntos de preocupação para o País, mas que não receberam a atenção do governo); ii) governamental (problemas dos quais se ocupa o governo) e a de iii) decisão (problemas que estão na pauta para serem definidos). Crises podem levar os assuntos não governamentais à pauta governamental. Os *participantes ativos* (atores governamentais ou não governamentais) e os *processos*, pelos quais alguns fatores da política do país se tornam mais evidentes, são fatores que influenciam a agenda. Dentre os atores temos os *visíveis e invisíveis*, os primeiros participam mais da agenda enquanto os outros, na especificação das alternativas. A variável *processo*, segundo Kingdon, constitui-se das “características de órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas que podem optar pelo melhor modo de selecionar os problemas, e que também decidem” (KINGDOM APUD VIANA, 2006, p 8).

Para Hofferbert apud Viana (1996), os assuntos entram na pauta de decisões do governo por processos que podem ser explicados pela teoria elitista ou pluralista, pois a agenda depende do meio social e político em que é formulada. Ou seja, "as

condicionantes do processo de formação da política são os meios sócioeconômico e político". Cobb e Elder afirmam uma visão elitista da democracia, pois a participação dos cidadãos onde as políticas são formuladas é limitada, "90 % da população não participa de grupos de pressão". Walker citado em Cobb e Elder ressalta que para "um assunto atingir o status de agenda, é necessário ser alvo de atenções e que está relacionado à mobilização de tendências, influências e reações das comunidades de política, referendadas por um consenso das elites" (VIANA, 1996, p 12). Conclui Viana (1996) ser importante o estudo da agenda porque "revela a relação entre o meio social e o processo governamental" (VIANA, 1996, p 12).

2.2.2. Formulação da Política

Para discutir a fase da formulação da política, a autora selecionou Hoppe, Van de Graaf, Van Dijk, Schneider, para os quais a fase de formulação da política ocorre em um "espaço de trocas e indeterminações, conflitos e poder" (VIANA, 1996, p 13). Desmembram a fase da formulação em três: "quando os dados são transformados em informações importantes, quando os valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com as informações e quando o conhecimento é aplicado em ações públicas" (VIANA, 1996, p 13). Schneider estabelece a percepção da necessidade como fator inicial do processo de políticas. Trabalha com teorias (racional e incremental) para o processo decisório, e considera ainda a cultura política e as condições socioeconômicas como fatores que influenciam os elaboradores a política.

É oportuno apresentar, ainda que de modo sintético, os principais contornos das teorias sobre processo decisório, a incremental e a racional.

2.3. Teoria Incremental X Teoria Racional – Decisão no interior das organizações

Dagnino et al (2002, p. 32) ressalta que, segundo o modelo incremental, o processo decisório é

“caracterizado pela negociação e barganha, sem utilização de qualquer metodologia de planejamento, há apenas o diálogo entre os interessados com informação plena e poder indiferenciado. O resultado é um ajuste que será da forma incremental, pois apenas acrescenta o já existente, o consenso é precário, ilusório, baseado em mecanismos de manipulação de interesses”.

Segundo Souza (2006), o incrementalismo implica que as decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas Políticas Públicas ou de rever a rota das Políticas atuais. No trabalho dos orçamentos, há uma força do incrementalismo, pois “mantém intactos as estruturas governamentais e recursos para Políticas Públicas que deixaram de entrar na pauta do governo” (SOUZA, 2006, p.29).

No modelo racional, de acordo com o Dagnino et al (2002, p 32), há a “utilização de metodologias específicas de planejamento, e assim, com uma minuciosa definição de interesses, valores e objetivos de cada ator e, no caso de conflitos, há o plano que explicita o acordo”. Nesse modelo, há a escolha da alternativa que melhor serviria a obtenção de um resultado desejado. Listam-se as alternativas, determinam-se as consequências de cada estratégia e avaliam-se, comparativamente, cada uma delas e suas consequências. A alternativa escolhida não precisa ser a que maximiza os valores do tomador de decisão, mas necessita, no entanto, proporcionar elevado grau de satisfação, face às demais alternativas não selecionadas. Uma importante limitação desse enfoque é a dificuldade de verificar se, de fato, as decisões dos agentes públicos são de caráter estritamente racional. Enfim, se há como atribuir esse cunho de cientificidade à tomada de decisão, no cenário de incertezas em âmbito governamental não se pode garantir que informações e interesses particulares efetivamente deixam de influenciar uma decisão. A ênfase na racionalidade não afasta a possível existência de erros. Além disso, os métodos utilizados não descartam a presença de conflitos nos processos de escolha.

Para o controle da implementação, enquanto no modelo incremental verificam-se apenas os efeitos (impactos) da política, no modelo racional há o controle pelas metas, prazos, recursos, etc.

2.4. Neo-Institucionalismo

Como referido anteriormente, o objeto desse estudo é trajetória de decisão, de elaboração e aprovação do novo contorno normativo-constitucional de uma política educacional, no âmbito do Poder Legislativo. Nesse sentido, avulta a importância de discutir e analisar os condicionantes institucionais desse processo. Com certeza, examinar as regras institucionais e o comportamento dos atores também são fundamentais para examinar uma política. As regras definidas nas Instituições são concebidas para definir atribuições, limitar o conflito e favorecer a tomada de decisão, inclusive o consenso. Nessa perspectiva, o enfoque mais apropriado para discutir a geração de uma política pública no interior do Congresso Nacional, uma instituição complexa, é o neo-institucionalismo, como se discute a seguir.

As mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais devem ser levados em consideração para se compreender as ações dos indivíduos e as suas manifestações coletivas. Isto corresponde a compreender as instituições. Para Théret (2003, p. 225):

"O institucionalismo distingue-se de outros paradigmas intelectuais especialmente a ortodoxia do individualismo metodológico ao apontar a necessidade de se levar em conta, a fim de e compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, a mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas medições são precisamente as Instituições."

De fato, para Peres (2008), os processos políticos são obtidos por instituições políticas e sociais que regulam as escolhas coletivas. Para March e Olsen (2008, p. 121), o "neo-institucionalismo enfatiza a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento da política". Esses autores ressaltam que, nos anos recentes, surgiu esse novo conceito do institucionalismo que deriva da transformação das instituições, que se tornaram maiores, mais complexas e cheias de recursos e mais importantes para a vida coletiva. As ideias neo-institucionalistas (SKOPCOL; FINEGOLD, APUD MARCH; OLSEN, 2008, p. 127):

"..minimizam a dependência do Estado politicamente organizado com relação à sociedade em favor de uma interdependência entre instituições sociais e políticas relativamente autônomas".[...] "A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem interesses; elas são atores políticos em si".[...] "A reivindicação de autonomia é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples espelhos de forças sociais. As observações empíricas parecem indicar que os processos internos às instituições políticas, embora possivelmente iniciados por eventos externos, afetam o fluxo da história. Programas adotados como um simples acordo político por uma dada legislatura tornam-se dotados de um significado e de uma força distintos em virtude de possuírem uma agência que foi estabelecida para cuidar deles."

Na Teoria Política moderna, os resultados políticos são condicionados por três fatores primordiais: a *distribuição de preferências* (interesses) entre atores políticos, a *distribuição de recursos* (poderes) e os constrangimentos impostos pelas *regras do jogo* (constituições) que são tratados como *exógenos* ao sistema político. As preferências são desenvolvidas no interior de uma sociedade e transmitidas por meio da socialização; os recursos são distribuídos entre atores políticos por algum processo social amplo e as regras do jogo são estáveis ou mudam por meio de uma intervenção revolucionária exógena às atividades políticas ordinárias. A ideia de que as preferências são produzidas e alteradas por um processo exógeno aos processos de escolha é fundamental para a teoria da decisão moderna.

O neo-institucionalismo argumenta que, na política, assim como no restante da vida, as preferências e os significados desenvolvem-se por meio de uma combinação de Educação, doutrinação e experiência. *Eles não são nem estáveis nem exógenos*, (COHEN; AXELROD, 1984, APUD MARCH; OLSEN, 2008, grifo nosso) e que o terceiro fator exógeno em teorias convencionais da política – as regras do jogo – também não são realmente exógenas. As constituições, as leis, os contratos e as regras usuais da política tornam muitas ações ou considerações potenciais, ilegítimas ou não-observadas; algumas alternativas são excluídas da agenda antes que a política inicie-se (BACHRACH; BARATZ, 1962, APUD MARCH; OLSEN, 2008), mas esses constrangimentos não são impostos por um sistema

social externo; eles desenvolvem-se no contexto das instituições políticas. (MARCH; OLSEN, 2008)

Hall e Taylor (2003) sublinham que há 3 versões para o neo-institucionalismo: o histórico, o da escolha racional e o sociológico. Em todos eles apresenta-se o papel das instituições para a determinação de resultados sociais e políticos, mas suas **visões do mundo político** diferem. No neo-institucionalismo *histórico*, a relação entre as instituições e o comportamento individual é definida em termos muito gerais. Enfatizam-se as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições (como se repartem de maneira desigual entre os grupos sociais e como o acesso é desproporcional o processo de decisão). Em seguida, tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia *as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas*. Enfim, busca-se combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores, como as ideias. Pela *teoria da escolha racional* (derivada do estudo comportamental do Congresso dos Estados Unidos), “as Instituições e o Congresso diminuem os custos de transação ligados à conclusão de acordos, permitindo a adoção de leis estáveis”, ou seja, as “instituições resolvem uma grande parte dos problemas de ação coletiva”. Comportamentos dos atores com base em preferências, utilitarismo (maximização das preferências) e a forma como essa organização surge é explicado pela noção de acordo entre os atores para minimizar os custos de transação, de produção e influência. Outras regras atribuem a responsabilidade das questões-chave às comissões estruturadas de modo a servir aos interesses eleitorais dos membros do Congresso ou produzem mecanismos de aprovação e adoção de leis que facilitam a negociação entre parlamentares. Os regulamentos do Congresso norte-americano são explicados em termos dos ganhos obtidos nas trocas entre seus membros. Para o neo-institucionalismo *sociológico*, as normas e regras definidas pelas instituições modernas não são derivadas apenas da racionalidade para as operações cotidianas, e sim das práticas culturais, comparadas aos “mitos e cerimônias”. A *cultura* condiciona a política. De modo contrário aos outros ramos, o sociológico define as instituições de maneira mais global bem como as relações entre as instituições e a ação individual; possui um enfoque “culturalista”. Ou seja, essa corrente distingue-se das demais por tratar da origem de certas práticas e das

razões socioculturais que determinam sua modificação. Uma escola sociológica "resolvia o problema das relações entre instituições e ação ao associar as instituições a "papéis" aos quais se vinculavam "normas" prescritivas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209)".

Souza (2006) ressalta que a teoria neo-institucional enfatiza a importância das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Olson apud Souza (2006, p 37), os interesses individuais agregados gerariam ação coletiva, e a ação coletiva produz bens coletivos. Ou seja:

"definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos, e na formulação da escolha racional, requer o desenho de incentivos para diminuir sua captura por grupos ou por interesses personalistas."

Todos os ramos do neo-institucionalismo também consideram a concepção de como a instituição determina a preferência das decisões. Verifica-se qual é a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas ou como elas influenciam os resultados das políticas. Não só os indivíduos e grupos têm relevância na formulação das políticas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. De certa forma, evidenciam que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. A vertente da escolha racional está centrada em critérios e procedimentos de cálculo racional de escolha entre alternativas que maximizem o atendimento de interesses ou aspirações dos agentes. Os outros ramos do neo-institucionalismo supõem que o comportamento dos atores envolve não apenas um cálculo racional de escolha entre alternativas, mas uma concepção ampla de regras, papéis, identidades e ideias, considerada uma trajetória histórica ou o conjunto sociocultural em que as instituições se inserem, como afirma Souza (2006, p. 39):

"A luta pelo poder e por recursos entre os grupos é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições (políticas e econômicas) que levam as políticas públicas para uma direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis – há interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural e a história como afirma o institucionalismo histórico."

A concepção de racionalidade presente no neo-institucionalismo supõe lidar com conceitos econômicos que se fundamentam, em boa medida, no utilitarismo. As pessoas decidem em políticas públicas a partir de cálculo racional informado, escolhendo entre alternativas com o objetivo de maximização de preferências. Se essa concepção recebe muitas críticas (não haveria, por exemplo, como identificar todas alternativas e preferências a fim de reconhecer a melhor delas), segue sendo a mais frequentemente utilizada para as análises explicativas do funcionamento do Poder Legislativo e do comportamento parlamentar. Em resumo, as Instituições, segundo Labra (1999, p. 140), “constrangem ou facilitam escolhas, por um lado e, por outro, podem aumentar ou diminuir o custo das transações”. Mas a construção de uma “*consciência coletiva*” é um fator poderoso e determinante para a definição da agenda.

2.5. Teorias das decisões tomadas dentro do Parlamento

Uma Emenda Constitucional é um dos produtos possíveis de uma Casa legislativa. Seu texto final resulta de um complexo processo de tramitação, em que interagem diferentes atores internos e externos, submetidos a regras formais e informais. Como aponta Carvalho (2003, p. 60): "As Instituições representam artifícios voltados à diminuição dos custos de transação, permitindo aos participantes capturarem os ganhos advindos da cooperação”.

Entre as diversas questões relevantes a se considerar na discussão e aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional, encontram-se, por exemplo, as características e os poderes da Comissão Especial constituída para seu exame, o poder do Relator, o papel das lideranças, dos acordos (dentro de cada casa legislativa e entre as casas, Senado e Câmara, para agilizar o debate); e entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A análise desse processo pode ser realizada, com sucesso, por meio do enfoque da teoria da escolha racional, cujas principais vertentes são a seguir descritas, buscando relacioná-las desde logo com o objeto de pesquisa deste trabalho.

2.5.1. Modelo distributivista

A teoria distributivista considera que as decisões tomadas em âmbito legislativo possuem uma característica mais localizada. Há uma nítida preocupação particularista e paroquial no processo de formulação das políticas. "Políticas com custos difusos e benefícios concentrados, legislação voltada a projetos particularistas, congressistas com preferências extremas, irresponsabilidade fiscal" (CARVALHO, 2003, 20). Segundo alguns teóricos, no caso brasileiro, as condições do sistema eleitoral também implicariam um comportamento distributivista e mais comprometido com reputação pessoal do parlamentar. As conclusões obtidas por Carvalho (2003), porém, demonstram que "representantes com base nas capitais se mostram mais voltados ao universalismo e representantes egressos do interior, ao localismo". Explicita, portanto, que o comportamento parlamentar no Legislativo brasileiro não se explica apenas pelos pressupostos do distributivismo.

Esse enfoque distributivista nega a relevância do sistema partidário e da estrutura interna da Instituição Congresso para explicar os resultados políticos. Para essa corrente, a explicação da produção legislativa se caracteriza por uma esfera fora do Congresso (o momento eleitoral, como os representantes se elegem), determinando os procedimentos institucionais na produção das leis, no funcionamento das comissões e subcomissões, no comportamento dos representantes e das lideranças partidárias. Ou seja, a produção legislativa está relacionada à conexão eleitoral. As ações dos representantes no Congresso visam apenas à reeleição.

Carvalho (2003, p 35) cita três atividades dos parlamentares que foram modeladas por meio dos recursos e da estrutura institucional do Congresso como a "publicização da reputação pessoal (advertising), a tomada de posição em relação a temas (position-taking) e a reivindicação de crédito pela alocação de benefícios desagregados (credit-claiming)". Para ele, no distributivismo, a parte mais importante é que, devido a dimensão do distrito eleitoral, políticas que impliquem em custos difusos e benefícios concentrados são as que mais os parlamentares se interessam.

"A precisão e a limitação geográfica da população-alvo definem o aspecto da política distributivista, que convergem para um legislativo movido pela lógica do

particularismo e do paroquialismo, com a conseqüente provisão subótima de bens públicos e sobre-oferta de bens privados."

2.5.2. Modelo informacional

É apresentado pela crítica como uma dissidência da corrente distributivista. Possui características comuns dessa corrente como o "individualismo metodológico, legisladores votados para a maximização dos prospectos eleitorais e pela centralidade das comissões como atores do processo legislativo (são desenhadas a fim de maximizarem as chances de reeleição)" (EPSTEIN; O´HALOLLORAN APUD CARVALHO, 2003, p. 38). Há dessemelhanças: enquanto as comissões, no modelo distributivo, são "agentes de distribuição, diminuindo custos de transação e maximizando os ganhos de troca, do lado da demanda", na informacional elas consideradas como agentes especializados de produção, valorizando o seu lado produtivo, isto é, o lado da oferta. São produtos de especialização de membros, ampliando eficiência de resultados. Segundo Carvalho (2003, p. 39), "o ponto ótimo é garantir que a decisões sejam tomadas no maior volume de informação possível e assim, os ganhos vindos da maior especialização de seus membros seja confirmado". As vantagens de procedimento concedidas às comissões (limitam ou impedem alterações em plenário) relacionam-se mais com incentivos da Instituição voltados para o aumento da informação e da especialização.

2.5.3. Modelo partidário

O enfoque partidário, como sugere seu próprio nome, afirma que os partidos são os atores chave da decisão política. É relevante, por exemplo, para analisar a formação de cartéis legislativos, que "usurpam o poder de agenda da casa para favorecer seus membros com poderes especiais, que querem assegurar o controle da agenda legislativa para os seus membros" (COX; Mc CUBBINS APUD CARVALHO, 2003, p. 41). As principais posições do Parlamento como a Presidência da Casa e das Comissões são ocupadas de acordo com critérios de tamanho de bancadas partidárias. Os poderes das lideranças partidárias na indicação de membros de comissões e sua influência na definição da pauta de votações são evidências relevantes, apontadas pela literatura, da importância dos partidos na

organização, funcionamento e agenda de decisões do Poder Legislativo brasileiro. Segundo Carvalho (2003), o modelo brasileiro apresenta características que podem ser mais bem compreendidas mediante o recurso ao modelo distributivista e ao modelo partidário. Se, no passado, admitiu-se que o modelo brasileiro seria marcadamente do tipo distributivista, devido às características do sistema eleitoral do País, os estudos de Limongi e Figueiredo apud Carvalho (2003) demonstram a forte influência dos partidos políticos. Verificaram, quanto às votações nominais, um alto grau de coesão partidária e alinhamento dos partidos no espectro ideológico direita– esquerda. Demonstraram que as "regras que regulam a distribuição de direitos e dos recursos parlamentares estão na raiz de um padrão altamente centralizado de organização congressual" (CARVALHO, 2003, p. 47). O poder de agenda está distribuído a um número de atores: lideranças partidárias, colégio de líderes e mesa (além da do Chefe do Executivo). Isto não estimula decisões de cunho distributivista. As decisões são altamente centralizadas e, por força de dispositivos regimentais, as lideranças regem a atuação das bancadas dos partidos. Portanto a definição da pauta das decisões do Congresso Nacional possui um viés partidário.

2.6. Abordagem do ciclo de políticas para as políticas educacionais

A geração, a elaboração e a execução de políticas podem ser proveitosamente analisadas por meio do chamado "*ciclo de políticas*". Segundo Ozga apud Mainardes (2009,p. 5), "a análise de metodologias deve ser entendida com sendo parte do debate sobre políticas "oficiais" e não como algo que lhe é exterior, algo meramente técnico". O modo de ver a política influencia o tipo de investigação que se deseja efetuar. Ball apud Mainardes (2006) reflete que se deve verificar o contexto de influências na formulação da política, ou seja, o papel das redes políticas.

Kickert et al apud Mainardes (2009, p.11) informam que essas

"Redes são formações institucionais que são formadas em torno de programas ou problemas políticos específicos. Reúnem uma variedade de pessoas e um indivíduo sozinho não tem a capacidade de determinar as

ações estratégicas. Redes de política seria o resultado de uma cooperação estável e hierárquica entre as organizações que negociam, trocam recursos e compartilham normas e interesses em um ambiente complexo [...] O Estado institui a política e ela não deve ser única. Origina-se partir do reconhecimento da diversidade das organizações estatais, da pluralidade dos grupos de interesses e das múltiplas formas de relacionamento entre esses grupos.”

Uma abordagem interessante ao se pesquisar metodologias de políticas é a abordagem do ciclo de políticas proposto por Ball em 1995. Mainardes (2006) aborda o ciclo de políticas elaborado por Ball para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais. Ou seja, trata-se da “*análise crítica da trajetória*”.

Segundo o autor, as políticas públicas educacionais são de natureza complexa e controversa. E nelas há três facetas: a **política proposta**, que é a política oficial; a **política de fato**, ou seja, o texto que deu a forma à política; e a **política em uso**, ou seja, a política posta em prática. Desse modo, desencadeiam-se 3 contextos principais do ciclo das políticas. (MAINARDES, 2006, p 50-55, grifo nosso).

O primeiro é o **contexto da influência**, onde as políticas públicas são inventadas, há a constituição de discursos políticos e a existência das seguintes redes sociais: *Partidos Políticos, governo, processo legislativo e discursos de base*. Nessas redes pode inclusive haver circulação internacional de ideias, o processo de empréstimos de políticas e a ação de grupos que vendem a solução: acadêmicos, soluções de agências internacionais (Unesco, FMI, Unicef, etc).

No *segundo contexto*, associado à fase da **produção de texto**, há uma linguagem de interesse público. Enquanto no contexto da influência há uma nítida forma de interesse, na produção de texto há uma roupagem formal, o trato é mais de interesse público. O terceiro, o **contexto da prática**, é quando a política é realmente aplicada, e fica, então, sujeita à interpretação e à recriação.

Em 94, Ball expandiu o ciclo das políticas acrescentando dois contextos: o do resultado (efeitos da política) e o da estratégia política. O **contexto dos efeitos** verifica se realmente houve alterações em relação a questões como “*justiça, igualdade e liberdade individual*”. Ressalta que políticas educacionais “*tem efeitos e*

não resultados”. Ou seja, “trata-se de verificar o impacto dessas políticas e das suas interações com as desigualdades existentes”. Então, se houve as alterações em locais específicos, se houve melhoria na desigualdade e justiça social. **O contexto da estratégia política** trata de investigar as desigualdades criadas, reproduzidas em situações específicas. Requer investigação profunda por meio de dados estatísticos, entrevistas e questionários.

Portanto, segundo Mainardes, (2006, p. 55) “o ciclo de políticas pode ser estudado de forma como um processo político visto como multifacetado e dialético articulando as perspectivas macro e micro”.

Em resumo, o estudo de caso é analisado neste trabalho de acordo com três eixos teóricos básicos: enfoque do ciclo da política (agenda e elaboração); teoria neo-institucionalista da escolha racional e os ciclos do contexto da influência e do contexto da produção de texto.

Na parte do ciclo, verificamos como decorreu a formulação da agenda e o modelo observado para a tomada de decisão: se houve racionalidade ou incrementalismo, isto é, se a decisão foi baseada por dados novos e criou fatos novos e apenas promoveu simples reformulação do já existente.

Demonstra-se também que as características e as regras do Poder Legislativo brasileiro foram determinantes para a definição da política de ampliação da escolaridade obrigatória. O modelo de decisão congressional foi fortemente marcado pela ação dos partidos políticos. A sua convergência foi fundamental para a aprovação dessa política de cunho marcadamente universalista. Utilizamos, também, para a análise dessa política, o primeiro ciclo proposto por Ball que é do contexto de influência, para verificar se os discursos políticos foram constituídos a partir das seguintes redes sociais: partidos políticos, governo, processo legislativo e discursos de base e se nessas redes houve circulação internacional de ideias, por meio de grupos, ou agências; e o segundo, o contexto da produção de texto para saber se, na elaboração da política, houve um trato nítido de “interesse público”.

3. Estudo de Caso: Emenda Constitucional nº 59/2009

A Emenda Constitucional nº 59/2009 alterou parte significativa da Constituição que trata da Educação. Além de acrescentar o §3º no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o fim de retirar, gradualmente, a incidência da desvinculação das receitas da União, a partir de 2009, para as despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do Ensino – MDE.

Essa emenda alterou a redação dos incisos I e VII do art. 208 aumentando a faixa etária da escolaridade obrigatória, bem como estendeu os programas suplementares a toda a Educação básica. Também deu nova redação ao § 4º do art. 211 para determinar que todos os entes federados devem definir as formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino básico obrigatório, e ao art. 3º do art. 212, ao estabelecer que a distribuição dos recursos deve assegurar, com prioridade, o atendimento ao ensino obrigatório com garantia de padrão de qualidade e equidade nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE. Modificou, também, a redação do caput do art. 214, ao atribuir duração decenal ao PNE, que deve articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração; finalmente, inseriu no inciso VI, neste mesmo artigo, a obrigatoriedade de que conste no PNE meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do PIB.

A Emenda Constitucional assim promulgada teve origem em Proposta de Emenda Constitucional oferecida no Senado Federal, cujo conteúdo inicial era bem mais restrito. Referia-se apenas a não incidência da desvinculação das receitas da união sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. O presente trabalho analisa o processo de discussão e aprovação dessa alteração da Constituição, significativamente ampliada durante sua tramitação na Câmara dos Deputados.

3.1. Breve historio da DRU

O Art. 212 da Constituição Federal de 1988 estipula que a União deve aplicar nunca menos de 18% da receita proveniente de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

No entanto, até a Emenda nº 59, de 2009, ser promulgada, 20% dessas receitas vinculadas também eram alcançadas pela Desvinculação das Receitas da União – DRU, vigente, com outras denominações, desde 1994.

Na justificativa da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que deu origem à Emenda Constitucional aqui analisada, PEC nº 96/2003, informa-se que, consoante o Ministério da Educação, a prorrogação da DRU acarretaria a perda de 3,6 bilhões de reais ao ano para a Educação. Em 2000, essa perda teria sido de 1,8 bilhões; em 2002, de 2,7 bilhões.

A história da vinculação constitucional de recursos para a Educação remonta à Constituição de 1934. Nos textos constitucionais subsequentes, observa-se que a vinculação foi suprimida se a Constituição foi outorgada ou elaborada em período autoritário (1937 e 1967), e fez-se presente se a Constituição corresponde a período democrático. A exceção foi a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, mas que estabeleceu vinculação apenas para os Municípios.

Segundo o relatório da PEC original do Senado Federal, os períodos de inexistência de vinculação afetaram o desenvolvimento da Educação Brasileira, pois, mesmo com o grande crescimento econômico do País, observados especialmente na fase do chamado milagre brasileiro, os valores gastos com a Educação decresceram.

A história recente da vinculação, ora estabelecida pela Constituição de 1988, remonta ao momento constitucional anterior. Em 1974, o Senador João Calmon pretendeu restabelecê-la, apontando a necessidade de investir recursos que dessem conta do aumento da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, em decorrência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1971 (Lei nº 5.692, de 1971, que instituiu o ensino de 1º e 2º graus, reunindo, no primeiro, os antigos primário e ginásio em um único ciclo escolar). Essa proposta, porém, só foi aprovada em 1983 e a sua devida aplicação, a partir de 1986.

Durante a Revisão Constitucional de 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência – FSE, que reduziu a base de cálculo do art. 212. Mais adiante, esse Fundo foi transformado no Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e, a seguir, na atual

Desvinculação de Receitas da União, como consta do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), vigente até dezembro de 2015.

Após significativas alterações nos procedimentos de financiamento da Educação básica, das quais a mais recente foi a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006, retomou-se o debate sobre o encerramento da incidência da DRU sobre os recursos destinados à Educação, como consta no parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que tratou dessa PEC, objeto deste estudo.

3.2. Tramitação no Senado Federal

A PEC 96/03, que gerou a Emenda à Constituição EC 59/2009 teve origem no Senado Federal, tendo a Senadora Ideli Salvatti, do PT de Santa Catarina, como primeira signatária. Entre a formalização da PEC (2003) e a promulgação da Emenda Constitucional (2009) transcorreram 6 anos de tramitação legislativa nas duas Casas. Embora uma boa parte do tempo tenha sido tomada pela espera da Relatoria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal (4 anos): a PEC foi protocolada em dezembro de 2003 e o parecer sobre o mérito e admissibilidade proferido em novembro de 2007, a longa tramitação sugere que, mesmo para emendas com origem no partido do próprio Presidente da República, ao se tratar de recursos financeiros, o processo não é célere.

Essa "demora legislativa" propiciou, também, um amadurecimento sobre a necessidade de se aumentar os recursos para a Educação. Nesses 6 anos, além da instituição do Fundeb, derivado do Fundef, em 2006, ocorreu, também, a aprovação da Lei do Piso Salarial Nacional do Magistério, em 2008, norma que abarca todos os Entes Federados e que implica aumento de gastos. De certo modo, criou-se um clima propício para que a proposta de alteração constitucionalmente fosse positivamente examinada.

O exame das diferentes etapas de tramitação produz uma interessante visão de como o Poder Legislativo se mobilizou e articulou para promover mudanças nessa política pública.

O Regimento Interno do Senado Federal - RISF estabelece, conforme disposto na Constituição Federal, a exigência de 1/3 dos Senadores para dar origem a uma Proposta de Emenda à Constituição, ou seja, 27 Senadores. Na tabela 1 apresenta-se a distribuição dos signatários por partido político.

Tabela 1. Signatários da PEC 96/2003 por Partidos Políticos e Unidades Federativas.

UF\PARTIDO	PFL	PMDB	PR	PSC	PSDB	PT	PTB	TOTAL
AC	-	1	-	-	-	2	-	3
AM	-	1	-	-	-	-	-	1
AP	-	-	-	-	2	-	-	2
BA	1	-	-	-	-	-	-	1
ES	-	-	1	-	-	-	-	1
GO	-	1	-	-	1	-	-	2
MA	-	1	-	-	-	-	-	1
MG	-	1	-	-	1	-	-	2
PI	-	-	-	1	-	-	-	1
RN	-	1	-	-	-	-	1	2
RO	-	1	-	-	-	1	-	2
RS	-	-	-	-	-	1	-	1
SC	-	-	-	-	1	1	-	2
SP	-	-	-	-	-	1	1	2
TO	-	-	1	-	1	-	-	2
Não Identificado	-	-	-	-	-	-	-	7
TOTAL	1	7	2	1	6	6	2	32

FONTE: SENADO FEDERAL

A tabela 1 evidencia a variedade dos partidos e de origem (estado) dos senadores subscritores. A proposta, portanto, iniciava seu curso revelando a sua aceitação tanto entre os partidos da base do governo como entre os da oposição. Do mesmo modo, destaca-se a ampla abrangência geográfica dos signatários.

Protocolada em 09 de dezembro de 2003, a PEC foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal. Diferentemente da Câmara dos Deputados, no Senado Federal não se constitui Comissão Especial para a análise de Proposta de Emenda Constitucional. Esse exame é feito pela CCJ, que possui a atribuição de admissibilidade e de mérito.

Em 17 de dezembro, o Senador Romero Jucá foi designado para a Relatoria. Entretanto, transcorrido um ano e meio de sua designação, ele devolveu a proposta, em 31 de março de 2005, sem se manifestar, para assumir o cargo de Ministro de Estado da Previdência Social.

A PEC foi então distribuída para o Senador José Jorge, que também não emitiu parecer. Em 27 de novembro de 2007, foi anexada uma emenda da Senadora Ideli Salvatti, a primeira signatária da proposta. No dia 05 de dezembro desse mesmo ano, foi designado como Relator o Senador Jefferson Péres. No dia seguinte, 6 de dezembro, a Senadora Kátia Abreu (DEM – TO) anexou 3 emendas ao projeto (as emendas de número 2, 3 e 4). Por fim, no dia 18 de dezembro de 2007, o Relator entregou o relatório com seu voto: pela aprovação, com 2 emendas de Relator (emendas da CCJ) e pela rejeição das demais emendas. O quadro 1 a seguir apresenta o texto original da PEC e as emendas a ela apresentadas.

Quadro 1: Texto original e Emendas apresentadas à CCJ, inclusive a do Relator (Emendas da CCJ)

PROPOSIÇÃO	Autor – Partido – Estado	Assunto
ORIGINAL	PEC 96/2003	Acrescenta novo parágrafo ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer, a partir de 2005, a regressividade da Desvinculação das Receitas da União (DRU) no cálculo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo: Art. 76..... § 3º A partir de 2005, para o cálculo da aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será reduzido gradualmente, a cada exercício, nos termos de lei complementar". (NR) Esta emenda à Constituição entra em vigor na data da publicação.
EMENDA Nº 1	Ideli Salvatti PT-PR	Suprimir a expressão “A partir de 2005” e substitui a previsão de lei complementar por lei ordinária
EMENDA Nº 2	Kátia Abreu DEM – TO	Excetua da DRU a redução gradual
EMENDA Nº 3	Kátia Abreu DEM – TO	Retira da DRU além da receita destinada ao MDE,

		também as destinadas à Saúde
EMENDA Nº 4	Kátia Abreu DEM – TO	Excetua da DRU a receita destinada ao MDE, inclusive na da base de cálculo as transferências constitucionais a partir de primeiro de janeiro do ano seguinte a promulgação dessa emenda.
EMENDA Nº 1	CCJ	Dê-se à ementa da PEC nº 96/2003, a seguinte redação: "Acrescenta § 3º ao art. 76 das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação de Receitas da União incidente sobre os recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal"
EMENDA Nº 2	CCJ	Dá se ao § 3º do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do que dispõe o art. 1º da PEC nº 96, de 2003, a seguinte redação: "Art. 1º § 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de dez por cento no exercício de 2009, cinco por cento no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011. (NR)"

FONTE: SENADO FEDERAL

Como mencionado, o Relator não acatou as emendas pelos outros senadores. Incluiu, porém, duas emendas de sua autoria (emendas da CCJ), que introduziram alterações significativas no texto. A proposta original reservava à lei complementar definir o critério para a "redução gradual de incidência da DRU vinculada ao MDE". A primeira emenda do Relator retirou essa disposição, trazendo para o próprio texto constitucional a definição dessa redução progressiva. A segunda emenda incluiu os valores para a DRU progressivamente reduzida: em 2009 seria igual a 10%, em 2010, 5% e em 2011, nulo. Segundo o relatório, as demais emendas não foram acatadas por não disporem sobre a extinção gradual da DRU.

No dia 19 de dezembro de 2007, a proposição foi incluída como extrapauta na reunião da Comissão. A Senadora Kátia Abreu retirou sua emenda de nº 1 que suprimia a expressão "A partir de 2005" e alterava a expressão Lei Complementar por Lei Ordinária. No entanto, a matéria foi retirada de pauta por solicitação da Senadora Ideli Salvatti. Apenas no ano seguinte, em 16 de abril de 2008, foi aprovado o parecer do Relator, de acordo com o voto por ele apresentado.

O fato da PEC ter sido subscrita por parlamentares de muitos partidos não parece ter influenciado o seu tempo de tramitação no âmbito da CCJ que, em

princípio, nos termos do regimento interno do Senado Federal, teria trinta dias para a emissão de parecer.

A demora e as várias alterações de Relatoria podem estar evidenciando que, na prática, ainda não se estabelecera consenso efetivo para apreciação da matéria. No entanto, mais adiante, especialmente após o advento do Fundeb (Emenda Constitucional nº 53, de 2006), o andamento da proposição parece ter se acelerado.

A aprovação do Fundeb marcou a existência de um amplo acordo político em torno de procedimentos redistributivos no financiamento da Educação, implantados a partir do surgimento do Fundef, em 1996. Além disso, configurou uma significativa ampliação da participação da União no financiamento da Educação básica pública. Esse é o contexto no qual passou a se inserir o debate da PEC estudada neste trabalho.

Os dados temporais são de fato sugestivos. Se a proposta foi apresentada em dezembro de 2003 e seu parecer, na CCJ do Senado, só foi apreciado em abril de 2008, já em julho do mesmo ano a proposição era remetida ao exame da Câmara dos Deputados. A tramitação nesta última Casa foi mais célere. Votada ao final de setembro de 2009, foi reencaminhada ao Senado Federal no início do mês de outubro, que a aprovou no mesmo mês.

A Emenda Constitucional foi promulgada em novembro de 2009. Há, portanto, importantes diferenças na trajetória de tramitação: quase quatro anos e meio entre a apresentação e a votação do parecer na CCJ do Senado; três meses para sua votação nessa Casa; um ano e dois meses para apreciação na Câmara dos Deputados; e menos de um mês para nova votação pelo Senado.

Dados referentes à tramitação da PEC originária no Senado Federal não dispõem sobre a existência de Audiências Públicas no âmbito do Senado Federal.

Segundo o parágrafo único do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, “o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda deverá conter assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um

terço dos membros do Senado”. A tabela 2, a seguir, apresenta a distribuição dos parlamentares que aprovaram o parecer do Relator, segundo sua filiação partidária.

Tabela 2. Número de Senadores (da CCJ e complementação regimental) que aprovaram o parecer do Relator, por Partido Político e Unidade da Federação.

UF\PARTIDO	DEM	PC do B	PDT	PMDB	PR	PSB	PSDB	PT	PTB	TOTAL
AM	-	-	1	-	-	-	1	-	-	2
AP	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
BA	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
CE	-	1	-	-	-	-	1	-	-	2
DF	1	-	-	-	-	-	-	-	1	2
ES	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
GO	1	-	-	-	-	-	2	-	-	3
MA	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
MG	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
MS	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
PA	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
PB	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
PI	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
PR	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
RJ	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
RN	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
RR	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
SC	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
SE	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
SP	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
TO	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
TOTAL	5	1	1	4	1	2	9	2	3	28

FONTE: SENADO FEDERAL

O Bloco de oposição, naquela época, no Senado Federal, era constituído pelos partidos DEM e PSDB. Esses partidos ofereceram metade (14) dos 28 votos favoráveis à aprovação da matéria no âmbito da CCJ. Essa participação foi decisiva. Esse fato pode expressar a existência de uma bandeira suprapartidária sobre uma política que promove aumento de recursos para a Educação.

No dia 22 de abril de 2008, o parecer da CCJ foi lido no Plenário do Senado Federal. Em 02 de julho de 2008, com base em requerimento solicitando calendário

especial para o trâmite da proposição e em acordo de lideranças, a matéria foi discutida e votada em 1º e 2º turnos nesse mesmo dia.

A votação em 1º turno desdobrou-se em dois momentos. No primeiro, votou-se o texto principal foram ressalvadas as emendas da CCJ. Nessa primeira votação, a PEC foi aprovada por unanimidade, com quórum de 59 senadores. O segundo momento foi o de votação das emendas nº 1 e 2 da CCJ, também acolhidas por 53 votos. E, por fim, no 2º turno, realizado no mesmo dia, a matéria foi também aprovada pelos 53 senadores presentes.

Tabela 3. Votação por Partidos Políticos e aprovação para a PEC.

PARTIDOS\TURNO	1º turno (*)	Emendas da CCJ	2º turno
DEM	9	9	9
PC do B	1	1	1
PDT	3	3	3
PMDB	13	10	10
PR	2	2	2
PSB	2	2	2
PSC	1	1	-
PSDB	10	9	8
PSOL	1	1	1
PT	9	9	9
PTB	6	5	5
PV	1	-	1
PPS	-	1	1
TOTAL	58	53	52

FONTE: SENADO FEDERAL

A Tabela evidencia que a expressiva votação favorável à PEC se distribuiu pelos diversos partidos, com ampla participação, inclusive, dos partidos de oposição. Cabe salientar que, nessas votações, não se observou nenhum voto contrário.

A necessidade de aumento de recursos para a Educação pública parece, portanto, questão sobre a qual se estabelece consenso interpartidário, independente de posições ideológicas. No dia 08 de julho, a proposição foi remetida à Câmara dos Deputados, pelo ofício 946 de 07/07/2008.

3.3. Tramitação na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, a PEC foi recebida em 08 de julho de 2008 e recebeu o número 277/2008.

No dia 14 de julho de 2008, ela foi remetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sendo a ela apensada a PEC 416/01 (à qual já se encontravam apensadas as PEC 577/06, PEC 47/07, PEC 267/08 e PEC 538 /06), para parecer sobre admissibilidade.

Quadro 2. Apensadas à PEC 277/2008

Apensas	Autor	Assunto
PEC 416/01	Inácio Arruda	Amplia de dezoito para vinte o percentual mínimo de receita de impostos da União vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino e, de vinte e cinco para trinta por cento, o patamar mínimo referente aos entes subnacionais.
PEC 577/06	Devanir Ribeiro	Amplia os percentuais da receita de impostos vinculados ao MDE ao prever 25% para a União e 30% para os demais entes
PEC 47/07	Eliseu Padilha	Eleva de 18 para 25% o percentual aplicado pela União na MDE, de forma a igualar aos demais Entes.
PEC 267/08	Carlos Abicalil	A partir de 2009, para o cálculo da aplicação mínima em MDE, o percentual de captura da DRU será reduzido à razão de um terço a cada exercício.
PEC 538 /06	Luciana Genro	Da base de cálculo devem constar os recursos provenientes da dívida ativa oriunda de impostos, assim como os encargos e rendimentos financeiros obtidos a partir deles e excetua da DRU as arrecadações vinculadas ao MDE.

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em dia 06 de agosto, o Deputado Tadeu Filippelli (PMDB/DF) foi designado Relator na CCJC e, no dia 29 do mesmo mês, apresentou seu parecer pela admissibilidade. Os Deputados Chico Lopes (PC do B/CE) e José Eduardo Cardoso (PT/SP) solicitaram vista conjunta. Em 28 de outubro, a CCJC aprovou por unanimidade o parecer do Relator.

No dia 10 de novembro, o Presidente da Câmara dos Deputados criou a Comissão Especial para análise da PEC, conforme o §2º do art. 202 do Regimento da Casa. Em 20 de novembro, o Deputado Lobbe Neto (PSDB/ SP) apresentou, no âmbito da Comissão de Educação e Cultura, requerimento de apoio à aprovação dessa PEC, bem como ao funcionamento dessa Comissão Especial. Esse

requerimento foi aprovado, por unanimidade, na referida Comissão, no dia 26 de novembro. Nesse mesmo dia, foi constituída a Comissão Especial.

É interessante destacar o interesse e a mobilização da comissão permanente da Câmara dos Deputados em relação à matéria, assim como a autoria do requerimento que deu ensejo à sua manifestação: um parlamentar da oposição. A aprovação unânime desse apoio mais uma vez sugere o consenso suprapartidário sobre o tema, no âmbito do Poder Legislativo.

3.3.1. Reuniões da Comissão Especial na Câmara dos Deputados

A Comissão Especial foi criada com base no Regimento Interno, composta de 17 membros titulares e 17 suplentes, mais 1 deputado indicado por partido ou bloco parlamentar não contemplado pelas regras da distribuição proporcional das vagas. A composição do colegiado também obedece ao critério de distribuição de vagas proporcional às bancadas partidárias.

Quadro 3. Membros da Comissão Especial:

TITULARES	SUPLENTES
PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PT do B	
Alex Canziani PTB/PR Antônio Andrade PMDB/MG Antônio Carlos Biffi PT/MT Carlos Abicalil PT/MT Gastão Vieira PMDB/MA João Leão PP/BA Milton Monti PR/SP Nazareno Fontele PT/PI Pedro Chaves PMDB/GO	Fátima Bezerra PT/RN Lelo Coimbra PMDB/ES Maria do Rosário PT/RS Nilmar Ruiz PR/TO – vaga do PSDB/DEM/PPS Professor Sétimo PMDB/MA Severiano Alves PMDB/Ba – vaga do PSB/PDT/PC do B/ PMN Virgílio Guimarães PT/MG Waldir Maranhão PP/MA
PSDB/DEM/PPS Humerto Souto PPS/MG Lobbe Neto PSDB/SP Luiz Carreira DEM/BA Paulo Bornhausen DEM/C Raimundo Gomes de Matos PSDB/CE Rogério Marinho PSDB/RN – vaga do PSB/PDT/PC do B/PMN	Jorginho Maluly DEM/SP Professor Ruy Pauletti PSDB/RS Professora Raquel Teixeira PSDB/GO
PSB/PDT/PC do B/PMN Paulo Rubem Santiago PDT/PE	João Moraes PC do B/MG
PV (1 vaga)	Sarney Filho PV)MA
PRB Cleber Verde PRB/MA	

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS

Com base no áudio das reuniões da Comissão Especial que estudou a PEC, iremos fazer uma síntese das diversas opiniões dos Deputados da Comissão. Lembramos que o áudio está disponível pelo site da Câmara dos Deputados, ao entrar na reunião do sítio da Comissão Especial que deliberou sobre a PEC 277/2008¹.

Em 26 de novembro de 2008, ocorreu a reunião de instalação, com a eleição do Deputado Gastão Vieira, como Presidente, por indicação de seu partido, PMDB. Em sua primeira intervenção, ressaltou a importância da revinculação de recursos e sugeriu acelerar a tramitação da proposta, mencionando serem raras as ocasiões em que “a equipe econômica faz um acordo para restabelecer uma revinculação de recursos”. Acordou-se então a realização de reuniões às terças-feiras à tarde e a realização em bloco das Audiências Públicas. Foi a forma operacional encontrada pelo colegiado para agilizar a discussão da matéria.

No dia 02 de dezembro, foi feita a eleição para os cargos da primeira, segunda e terceira vice-presidências, sendo eleitos, respectivamente, os Deputados Antônio Andrade (PMDB/MG), Lobbe Netto (PSDB/SP) e Alex Canziani (PTB/PR).

A indicação do Relator requereu algumas negociações. Houve, inicialmente, a indicação, por parte do PT, dos Deputados Antônio Carlos Biffi (PT/MS) e Carlos Abicalil (PT/MT). Pelo PSDB, foi indicado o Deputado Rogério Marinho (PSDB/RN). A indicação do deputado Carlos Abicalil não subsistiu, pois ele era o primeiro signatário de uma das propostas apensadas (PEC 267/2008) a essa proposição (vide quadro 2).

Na reunião do dia 09 de dezembro de 2008, o Relator já havia sido escolhido: o Deputado Rogério Marinho (PSDB/RN), que apresentou requerimento para realização de audiência pública, logo aprovado. Foi também acordado o cronograma dos trabalhos da comissão. O prazo de recebimento de emendas foi fixado entre 27 de novembro de 2008 e 05 de fevereiro de 2009. A sequência de audiências públicas foi negociada, com proposta do Presidente para a participação, em uma delas, das entidades educacionais envolvidas; a outra seria ocasião de ouvir o Ministro da Educação.

¹<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec27708>

É importante mencionar, nessa reunião, as palavras do Presidente que, mais uma vez, afirmou a necessidade de rapidez no trâmite da matéria. Especulava-se, à época, o agravamento da crise econômica, que poderia alterar o posicionamento favorável da equipe econômica do governo em relação à revinculação. Se não haveria tempo hábil para aprovar a PEC até o encerramento dos trabalhos legislativos de 2008, tentar-se-ia garantir a aplicação das disposições aprovadas ainda no ano de 2009, validando uma espécie de “o princípio da retroatividade”. Foi também mencionado que a discussão poderia se encaminhar para a elevação do percentual a permanecer vinculado em 2009: de 10% (previsto a PEC 96/03 do Senado Federal), para 12,5%, por meio de acordo com os Ministérios da Educação e do Planejamento.

No dia 18 de fevereiro de 2009, ocorreu a única Audiência Pública, com a presença do Ministro da Educação. Representantes de entidades nacionais e internacionais (Unicef, Unesco, Undime, Consed, dentre outras) foram convidadas a participar do mesmo evento.

3.3.2. . Audiência pública com o Ministro da Educação

Na Audiência Pública realizada em 18/02/2009 estavam presentes, como convidados, Fernando Haddad, o Ministro da Educação; Vicent Desfourny, representante da Unesco; Maria de Salette Silva, Oficial de Projetos de Educação do Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef e Elisa Meireles, representante do programa Todos pela Educação, além de representantes da Undime, Consed, CNE, CNTE e Andifes.

Elencaremos a seguir os pontos mais relevantes do pronunciamento do Ministro sobre o fim da DRU para os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e sobre a questão de “como melhorar a Educação”.

Inicialmente, o Ministro informou que, em 2007, a discussão do fim da DRU estava ligada à aprovação da continuidade da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, com o aval da equipe econômica do governo. A não continuidade da CPMF postergou o debate sobre a extinção da DRU.

Afirmou a necessidade de ampliação de recursos financeiros para promover a melhoria do ensino no País. Embora reconhecendo o imperativo da instituição da DRU (inicialmente como Fundo Social de Emergência, em 1994), em face da necessidade do equilíbrio fiscal (a dívida pública de então correspondia a 50% do PIB, caindo para 35%, seis anos depois), estimou que a sua existência retirou da Educação cerca de 9 bilhões de reais por ano.

O resgate da dívida educacional dependeria de mais investimentos no setor, pois, mesmo em tempos áureos de crescimento econômico (meados das décadas de 30, 50 e 70), os gastos em Educação corresponderam a algo em torno de 2% do PIB.

Destacou, também, o marco que representou a Constituição de 1988 para a Educação e o recente aumento nos indicadores de atendimento e de escolaridade média da população, bem como a inserção de novos atores (Ministério Público, Tribunais de Contas e Conselhos Tutelares) para a melhoria da Educação oferecida no País.

Comentando alguns números do atendimento educacional, informou que 30% das crianças de 4 e 5 anos e 18% dos jovens de 15 a 17 anos ainda estavam fora da escola, totalizando 3,5 milhões de pessoas. Ressaltou que, em 2 anos (2005-2007), a taxa de atendimento na pré-escola subiu de 62,8% para 70,1%, devido, sobretudo, ao FUNDEB. Se essa velocidade de crescimento permanecesse, a universalização da pré-escola já aconteceria em 2014, mesmo sem a extinção da DRU.

Em relação à faixa etária de 15-17 anos, apenas 81% dos jovens estavam frequentando a Educação básica, uma taxa relativamente estável em anos recentes. Refletia, em boa medida, a falta de condições adequadas de desenvolvimento da trajetória escolar. Segundo o Ministro, essa taxa “não evolui porque os jovens que não estão no ensino médio, não frequentaram a pré-escola” [...]. “O adolescente que não frequentou o ensino médio, não terminou o ensino fundamental, ele apenas cumpriu a sua faixa etária de escolaridade (até 14 anos), mas não consegue bons empregos devido a sua má qualificação”.

Ressaltou a importância dos programas suplementares como a alimentação escolar, transporte, livro didático para a efetivação tanto do ensino médio quanto da

Educação infantil. Com o fim da DRU, o País teria como universalizar tanto o ensino médio quanto a pré-escola.

Segundo o Ministro, a **não universalização** atingia de forma não igualitária as diferentes classes sociais brasileiras. Na faixa dos 20% dos mais ricos, 91% das crianças frequentavam a pré-escola e 94%, o ensino médio. Essa taxa se reduzia para 62% e 78%, respectivamente, para o grupo dos 20% dos mais pobres. Esse “não acesso”, segundo o Ministro, decorreria mais da falta de serviço (falta de direito assegurado) do que da negligência parental da não matrícula. Ressaltou que **quem frequenta a Educação infantil possui 32%** de chances a mais de concluir o ensino médio.

Enfatizando a importância da extinção da DRU para o processo de universalização e ampliação da obrigatoriedade para toda a Educação básica, destacou a necessidade de ambos ocorrerem de modo gradual e concomitante. Quanto à DRU, propôs a seguinte gradação em sua redução: de 20% para 12,5% em 2009; de 12,5% para 5% em 2010 e sua extinção em 2011, como estava acordado com o Ministério do Planejamento. Para a extensão da faixa da obrigatoriedade, o prazo deveria ser maior.

A defesa de mais recursos para promover a melhoria de acesso e a qualidade de ensino continuou: com “R\$ 1.500,00 por ano por aluno não há como educar bem”. Os países mais ricos gastam bem mais do que isso e não têm a dívida educacional que temos. O valor é bem inferior ao da iniciativa privada. Há necessidade de mais recursos para o Estado. Afirmou que, nas escolas privadas, o valor investido nas crianças é bem maior, ressaltou que o Estado não precisa investir o tanto quanto uma escola privada, porque historicamente o Estado é mais eficiente em Educação, mas é certo que deveria investir bem mais do que atualmente investe.

Afirmou que a Unesco sugeria que, em países como o Brasil, há a necessidade de se investir, pelo menos, 6% do PIB em Educação e que o País deve seguir a linha dos países que lograram êxito em suas políticas educacionais, independentemente de sua bandeira ideológica.

Outro indicador apresentado pelo Ministro foi a taxa interna de retorno para a Educação. Essa taxa, no Brasil, era da ordem de 20%, superando a SELIC. Desse modo, o Brasil deveria investir mais onde a taxa interna de retorno é maior. Estimava que cada ano escolar adicional geraria aumento de 17% na renda do cidadão.

O Ministro apresentou, ainda, os seguintes argumentos:

- As taxas de correlação entre o IDEB e os investimentos são muito altas, ou seja, “é fácil citar 10 cidades ricas com alto IDEB, mas difícil citar cidades pobres com alto IDEB”. Evidenciava-se, mais uma vez, a necessidade de mais recursos;
- a necessidade, inclusive, de se *vincularem os novos recursos às metas do novo PNE, que também devem conter as estratégias para seu alcance*;
- a existência de uma “*janela de oportunidade*”: a combinação do aumento de recursos, com o fim da DRU, com a tendência à queda demográfica (redução do número de crianças e jovens na faixa entre 0 e 17 anos, até 2014, na ordem de 4 milhões, superior ao número daqueles se pretende incluir: 3,5 milhões de crianças de 4 e 5 anos e jovens de 15 a 17 anos então fora da escola). Além disso, o Estado deveria persistir nas ações voltadas para a diminuição da repetência: ela consumia cerca de 20% do orçamento do Ministério da Educação;
- a necessidade de se alterar, também, o inciso VII do art. 208 da Constituição Federal para que o atendimento ao educando por programas suplementares fosse estendido a todas as etapas da Educação básica;
- a valorização de indicadores de qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, essencial para nortear as políticas de melhoria dos padrões de oferta da Educação;
- o imperativo de elevar o percentual do PIB investido em Educação: em 2006, o Brasil despendeu 4,4% do seu PIB, enquanto nos países mais ricos, essa proporção chegava a 5%. A questão se agrava quando se considera que o PIB dos países ricos é maior do que o do Brasil e eles não têm uma dívida educacional a resgatar como a brasileira;

- a ampliação da faixa etária de escolarização obrigatória aproximaria o Brasil de outros países da América Latina, como a Argentina, a Venezuela e o Chile;
- o acesso à pré-escola é fundamental para o sucesso escolar. A sua falta “induz ao fracasso escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, à repetência elevada, ao analfabetismo de crianças de 8 a 14 anos e é nesse estrato social que não tem acesso a pré-escola, que se verificam essas mazelas educacionais;”
- as medidas de apoio ao estudo já em andamento. A extensão do Programa Nacional do Livro Didático para o ensino médio, em 2006; a distribuição de livros para as bibliotecas da pré-escola, iniciada em 2008; a implantação do Fundeb e do Bolsa-Família, já então estendido para beneficiar jovens estudantes de 16 e 17 anos;
- a necessidade da reformulação do ensino médio para melhorar a profissionalização dos jovens frente aos desafios do mercado de trabalho sempre em mutação;
- a relevância do regime de colaboração, previsto no art. 23 da Constituição Federal, ainda não regulamentado, para a melhoria de acesso e qualidade da Educação.

O Ministro apontou a origem do movimento na direção da expansão da obrigatoriedade escolar. Destacou o papel da própria comissão especial da PEC da DRU, associando a garantia do direito à Educação à ampliação de recursos e a *atuação dos organismos internacionais*, visando assegurar a Educação para todos.

Na definição de políticas com essa, o Ministro ressaltou a importância do papel do Congresso Nacional na elaboração de todas as leis voltadas para a Educação: o Piso Salarial Profissional do Magistério, o Fundeb, o Ensino fundamental de 9 anos, o Prouni, a expansão das federais e das escolas técnicas e o Fies. Destacou que a aprovação dessas normas resultou de comum acordo entre os partidos e entre o Poder Legislativo e Executivo, estabelecendo parcerias que promoveram os consensos.

Da parte do Poder Executivo, destacou a “blindagem do orçamento do Ministério da Educação”. Mesmo em tempos de crise ele estava sendo executado na íntegra.

O Ministro concluiu sua participação reafirmando que o momento de então constituía “uma oportunidade que o Brasil não pode perder: queda de repetência (o custo da repetência correspondia a 20% do orçamento da Educação, 16 bilhões de reais, equivalentes a duas DRU), fim da DRU (aumento de recursos) e queda demográfica (até o fim de 2014, a redução na faixa etária de 0 a 17 anos seria 4 milhões e meio de pessoas, ou seja, redução maior do que o contingente que se pretende incluir 3,6 milhões)”.

A seguir, alguns deputados e convidados presentes usaram da palavra. As contribuições mais importantes versaram sobre como seriam repassados os recursos aos demais entes federados, pois são eles que, por força constitucional, devem oferecer a educação infantil e ensino médio. Principalmente no caso de falta de vagas devido à condição de insuficiência de receita de muitos municípios, como questionou o Deputado Rogério Marinho (PSDB/RN).

A Deputada Nilmar Ruiz (DEM/TO) sugeriu acrescentar algo em relação ao investimento em gestão de Educação, dada a necessidade de gerir esses recursos de forma mais adequada. A Deputada Maria do Rosário (PT/RS) concluiu que, embora o País estivesse atravessando uma crise financeira, deveria investir mais e melhor na Educação, considerando sobretudo o aumento dos indicadores referentes aos jovens em situação de risco.

O Deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES) ressaltou a necessidade de uma Lei de Responsabilidade Educacional de forma a obrigar os entes subnacionais a se comprometerem com as metas do Plano Nacional de Educação. O Deputado Carlos Abicalil (PT/MT) o e problema enfrentado pelos municípios para o cumprimento da Lei do Piso Salarial, em relação ao limite disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como óbice para o aumento dos gastos com os profissionais de Educação; e que o Ministério Público exigia a prestação da Educação Infantil, mas condenava o aumento de recursos em face do respeito à LRF.

O representante da Unesco, Vincent Defourny, ressaltou que a América Latina deveria investir mais para essa expansão da obrigatoriedade escolar e afirmou, ainda, que a janela de oportunidade descrita pelo Ministro da Educação não duraria muito tempo. A representante do Unicef, Maria Salete Silva, abordou a importância de se vincularem as novas receitas à obrigatoriedade do ensino e a necessidade de se atingir a adolescência com o ensino médio. A representante do programa Todos pela Educação, Elisa Meirelles, ressaltou que o aumento da faixa de obrigatoriedade escolar e melhoria de gestão com o aumento de recursos também são metas defendidas por esse programa.

Em resumo, o pronunciamento do Ministro da Educação nos debates da Comissão Especial sugere que o Poder Executivo se colocou de acordo com a iniciativa em discussão, originária do Poder Legislativo. Não apenas com relação à ideia primeira, referente à extinção da DRU para os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento de ensino, mas também no que se refere à ampliação da matéria para tratar da extensão da escolarização obrigatória. Uma importante mudança de política educacional em torno da qual se estabeleceu a cooperação entre os dois Poderes e que lograva, pouco a pouco, alcançar o consenso interpartidário no âmbito do Legislativo.

3.3.3. O Substitutivo do Relator

O Substitutivo do Relator, Deputado Rogério Marinho, foi apresentado para discussão na Comissão no dia 10 de março de 2009. Com relação à DRU, propunha modificação na sua redução: no primeiro ano, ela cairia para 12,5% dos, ao invés dos 10% originalmente propostos pelo Senado Federal. Como já mencionado, essa menor redução inicial resultava de acordo com a equipe econômica do governo.

A oportunidade de alteração no texto da PEC ensejou a inclusão das demais modificações nos marcos legais das políticas educacionais, especialmente a ampliação da faixa etária de escolarização obrigatória.

Se a opção tivesse sido pela manutenção do texto oriundo do Senado, certamente haveria maior agilidade em sua tramitação. No entanto, o Relator e a Comissão, em entendimento com o Poder Executivo e levando em consideração os

argumentos expostos pelo Ministro da Educação, decidiram pela promoção de alterações significativas, sinalizando que o aumento de recursos disponíveis deveria estar associado a avanços efetivos na oferta da Educação básica no País.

O parecer foi discutido no dia 17 de março de 2009. Ao defender seu voto, o Relator afirmou que o tema poderia ser tratado com a devida rapidez, pois havia “bom humor da equipe econômica para falar em alterações de recursos, em época de crise”.

Em resumo, o Substitutivo do Relator propôs as seguintes alterações ao texto constitucional:

- redução da DRU para 12,5% em 2009, 5% em 2010 e extinção em 2011 (art. 76, § 3º, do ADCT);
- ampliação da faixa da Educação obrigatória de 4 a 17 anos (art. 208, I);
- ampliação dos programas suplementares para toda a Educação básica (art. 208, VII);
- inclusão da União e do Distrito Federal na colaboração para a universalização do ensino obrigatório (art. 211, § 4º);
- acréscimo dos objetivos de universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade na oferta do ensino obrigatório (art. 212, § 3º);
- alteração do “caput” do art. 214, introduzindo o Sistema Nacional de Educação como objetivo a ser articulado, em regime de colaboração, pelo plano nacional de Educação, cuja duração passou a ser decenal e do qual devem constar diretrizes, objetivos, metas e estratégias a ser desenvolvidas por ações integradas dos poderes públicos de todas as instâncias federadas, com implantação gradual;
- inclusão, no mesmo artigo, de novo inciso, determinando que, no plano nacional de Educação conste meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do produto interno bruto;
- determinação no sentido de que a ampliação da faixa de escolarização obrigatória se dê de forma gradual até 2016, de acordo com o plano nacional de Educação e com apoio técnico e financeiro da União.

Durante a discussão, vários parlamentares se pronunciaram. O Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), por exemplo, destacou que a DRU representou 15 anos de subtração de recursos da Educação. Comparou a modéstia dos gastos em Educação com os recursos destinados à dívida pública. Lembrou que sempre foi favorável a que se estabelecesse uma meta em valor fixo em percentual do PIB para as despesas públicas com Educação.

O Deputado Carlos Abicalil (PT/MT) manifestou convicção sobre a possibilidade de haver consenso também no Senado sobre as alterações introduzidas pela Câmara, favorecendo a votação célere da PEC. Fez algumas sugestões, especialmente quanto ao reordenamento de redação, a fim de deixar claro que o apoio técnico e financeiro da União aos entes subnacionais não deve ter prazo fixado.

Concordando com o mérito, o Deputado Lobbe Netto (PSDB/SP), quanto à meta de proporção do PIB para despesas com Educação, insistiu em substituir o termo “investimento” por outra expressão, para que não se confundisse com o conceito de **investimento** utilizado nas leis orçamentárias.

Em 24 de março de 2008, o parecer foi aprovado, nos termos de complementação de voto do Relator, que alterou alguns dispositivos², acatando as sugestões dos deputados Lobbe Neto e Carlos Abicalil, apresentadas na reunião anterior. A Senadora Ideli Salvatti estava presente e usou da palavra para agradecer os deputados da comissão, prometendo agilidade no reexame da matéria pelo Senado.

3.3.4. A votação da PEC no Plenário

Pautada várias vezes na Ordem do Dia, a PEC foi afinal discutida em primeiro turno no dia 3 de junho, no Plenário da Câmara dos Deputados. Foi aprovado o parecer da Comissão Especial, ressalvado destaque da bancada do PPS, com orientação favorável de todos os partidos, à exceção do PTB, que se encontrava em obstrução. O resultado da votação encontra-se na tabela 4.

² As alterações entre o texto original da PEC e o Substitutivo aprovado na Comissão Especial estão em anexo.

Tabela 4: Votação por partido 1º turno ressalvado destaque PPS: Orientação dos partidos: SIM e PTB em obstrução

PARTIDO	Abstenção	Obstrução	Sim	TOTAL
DEM	-	-	35	35
PC do B	-	-	11	11
PDT	-	-	19	19
PHS	-	-	1	1
PMDB	-	-	75	75
PMN	-	-	3	3
PP	-	-	27	27
PPS	-	-	12	12
PR	-	-	33	33
PRB	-	-	2	2
PSB	-	-	22	22
PSC	-	-	10	10
PSDB	-	-	37	37
PSOL	-	-	3	3
PT	-	-	67	67
PT do B	-	-	1	1
PTB	1	1	14	16
PTC	-	-	1	1
PV	-	-	11	11
TOTAL	1	1	384	386

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS

A bancada do PPS apresentou destaque para votação em separado do dispositivo que tratava dos percentuais de redução da DRU. Ele foi votado no dia 16 de setembro com a maioria dos partidos orientando pelo voto “SIM”, isto é, pela manutenção do texto aprovado na Comissão Especial. O resultado se encontra na tabela 5.

É interessante notar que, de acordo com a orientação das bancadas, os partidos de oposição estavam se colocando contra essa parte do texto da Comissão Especial (redução da DRU para 12,5%) e a favor da gradação na redução da DRU proposta pelo Senado Federal que, no primeiro ano, era mais acentuada (redução para 10%). No entanto, mesmo entre esses partidos, houve divisão mais acentuada

no partido do Relator (PSDB) e marcante no partido que apresentou o próprio destaque (PPS).

Tabela 5: Votação do destaque

PARTIDO	Não	Obstrução	Sim	TOTAL	ORIENTAÇÃO
DEM	34	-	7	41	NÃO
PC do B	-	-	11	11	SIM
PDT	1	-	20	21	SIM
PHS	-	-	1	1	SIM
PMDB	5	-	69	75	SIM
PMN	-	-	3	3	SIM
PP	2	-	28	30	SIM
PPS	3	-	5	8	NÃO
PR	-	1	32	33	SIM
PRB	-	-	3	3	SIM
PSB	-	-	25	25	SIM
PSC	-	-	11	11	SIM
PSDB	32	-	11	43	NÃO
PSOL	3	-	-	3	NÃO
PT	-	-	69	70	SIM
PT do B	-	-	1	1	SIM
PTB	-	-	20	20	SIM
PTC	-	-	1	1	SIM
PV	2	-	12	14	SIM
TOTAL	82	1	329	414	

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em 22 de setembro de 2009, a Proposta retornou à Comissão Especial para a redação para a votação em 2º turno, que ocorreu no dia 30 do mesmo mês. O resultado da votação encontra-se na tabela 6.

Nessa segunda votação, vemos o quanto a decisão foi convergente. Não houve votos contrários, apenas 3 abstenções (uma no PDT, uma no PSB e outra no PT), além de 1 obstrução por um deputado do PR.

Tabela 6: Votação em 2º turno

PARTIDOS	Abstenção	Obstrução	Sim	TOTAL
DEM	-	-	42	42
PC do B	-	-	10	10
PDT	1	-	21	22
PHS	-	-	1	1
PMDB	-	-	72	72
PMN	-	-	2	2
PP	-	-	29	29
PPS	-	-	8	8
PR	-	1	30	31
PRB	-	-	2	2
PSB	1	-	20	21
PSC	-	-	11	11
PSDB	-	-	44	44
PSOL	-	-	2	2
PT	1	-	63	65
PTB	-	-	18	18
PTC	-	-	2	2
PTdoB	-	-	1	1
PV	-	-	12	12
TOTAL	3	1	390	395

FONTE: CÂMARA DOS DEPUTADOS

3.4. Retorno ao Senado Federal

Em 1º de outubro de 2009, a PEC foi remetida ao Senado Federal. No dia 7 do mesmo mês, foi distribuída à CCJ, na qual foi designada Relatora a Senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO). Seu relatório foi votado no dia 14 de outubro de 2009.

Ainda no dia 28 de outubro, a proposta foi votada em 1º e 2º turnos, de acordo com calendário especial aprovado por requerimento. Os resultados das votações estão na tabela 7.

Tabela 7. Votação no retorno ao Senado Federal

PARTIDO\TURNO	1º turno	2º turno
DEM	8	8
PC do B	1	1
PDT	3	2
PMDB	11	10
PP	1	1
PR	1	2
PSB	2	2
PSC	1	1
PSDB	11	11
PT	9	9
PTB	5	5
TOTAL	53	52

FONTE: SENADO FEDERAL

Como anunciado anteriormente na Câmara, o Senado Federal apreciou e votou a proposição com ponderável rapidez, em menos de 30 dias. A Proposta de Emenda à Constituição foi então promulgada em sessão conjunta do Congresso Nacional, em 11 de novembro de 2009, com a presença do Ministro da Educação.

4. Análise do Estudo de Caso

O foco deste estudo é a mudança na política pública voltada para a escolarização obrigatória, que foi ampliada do ensino fundamental para toda Educação básica, na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, correspondendo às etapas da pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.

Na abordagem clássica de ciclo da política (agenda, alternativas, formulação, implementação e avaliação), é plausível afirmar que, até a apreciação da PEC discutida neste trabalho, essa política poderia estar na pauta governamental, mas não na pauta de decisão. Não houve a formação de uma agenda específica para a formulação dessa política a priori, mas estaria em uma agenda governamental. Adotando a análise de Viana (1996), seria um caso de “problemas que merecem atenção do governo, mas não estariam na agenda de decisão”.

A oportunidade de inclusão na pauta de decisão deu-se por iniciativa do Poder Legislativo, mais especificamente durante a discussão da PEC na Câmara dos Deputados. Foi nesse momento que se tornou explícita a articulação entre o Parlamento e o Poder Executivo, inserindo a matéria como ponto fundamental da agenda de decisão, associada à questão original que inspirara a proposição, isto é, a extinção da DRU para os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Estabeleceu-se um ponto central de consenso entre os Poderes: mais recursos com a contrapartida de mais abrangência da ação do Estado e da sociedade na escolarização das crianças e jovens.

Esse acordo foi favorecido pelo contexto de apoio à medida, inclusive pela ação de organismos internacionais como a Unesco, e Unicef, que evidenciavam o fato de que muitos países da América Latina já haviam adotado ou estavam em vias de adotar políticas de ampliação da escolarização obrigatória.

As palavras do Ministro da Educação, na audiência pública a que compareceu, reforçaram a ação desses grupos:

“convergência virtuosa de propósitos, pois há um movimento co-patrocinado pelo Brasil, Argentina, Venezuela e Chile, enfim, por todos os Países da região para ampliar a obrigatoriedade do ensino e que esse movimento ganhou corpo no continente, ganhou entusiasmo dos organismos internacionais mencionados”

[...]

“Essa é a reação do MEC (expansão da obrigatoriedade escolar) às **duas provocações**: a primeira delas veio do Congresso Nacional, portanto dessa Comissão Especial, que pediu ao MEC que considerasse a inclusão na PEC de um horizonte novo para a Educação no que diz respeito ao asseguramento de Direitos; e a segunda **veio dos organismos internacionais – OEA, Unesco, Unicef, que vêm fazendo esse mutirão no continente, sensibilizando os governantes, Ministérios da Educação e também os Presidentes dos vários países** no sentido de assegurar Educação para todos” (grifo nosso)

A ação desses grupos, portanto, sugere a situação descrita por Ball apud Mainardes (2006), em que se configura o *contexto da influência* na formulação de políticas educacionais.

Esse modelo de análise também se aplica às etapas subsequentes de tramitação da PEC aqui examinada. Seguiu-se o que, no modelo, é designado como o *contexto da produção de texto*, a formulação da política em si, no qual predomina o interesse público. No caso, um nítido interesse social dos “promotores da política”. A ampliação da obrigatoriedade escolar certamente se relaciona com a melhora na Educação nacional.

Por outro lado, por mais que a participação de organismos internacionais e outros segmentos interessados tenha sido significativa e adicionado conhecimento sobre o tema, a dinâmica das discussões, negociações intra e inter-poderes e os acordos estabelecidos evidenciam que não manifestou a presença de grupos dominantes na definição, elaboração e aprovação dessa nova política educacional. Ao contrário, ficou patente o consenso das partes em todas as decisões do Parlamento no caso do objeto desse estudo. Essas constatações sugerem que se manifestou a dimensão de Estado Pluralista na participação e formulação da política.

Há várias evidências que corroboram essa conclusão. Veja-se, por exemplo, o papel estratégico desempenhado pelo Relator da matéria na Câmara dos Deputados. Um parlamentar da oposição, que conduziu acordo e, inclusive, após oferecer seu parecer inicial, apresentou complementação de voto, acolhendo novas sugestões dos membros da Comissão Especial. A deliberação da Comissão, por unanimidade e meio simbólico, informa sobre o amplo consenso que se estabeleceu.

Por outro lado, há que reconhecer que a decisão tomada foi informada, segundo a racionalidade decorrente de estudos e dados objetivos. Relembrem-se, por exemplo, as informações veiculadas durante a audiência pública, sobre os benefícios de cursar a pré-escola sobre toda a trajetória escolar; a redução de custos deles decorrentes, especialmente aqueles referentes à repetência; a existência da janela de oportunidades que permitiria associar expansão do atendimento escolar com queda demográfica nas faixas etárias de escolarização obrigatória; e a inclusão escolar de crianças e jovens oriundos das camadas mais pobres da população. Trata-se de um caso típico de definição de política universalista, no campo social, que corresponde a uma dimensão do comportamento legislativo explicado pela análise neo-institucionalista, nas vertentes informacional e partidária.

Os dados referentes às votações revelam, de um lado, uma majoritária tendência à disciplina partidária. Nos raros casos em que essa disciplina não se verificou na Câmara dos Deputados, os parlamentares que se desviaram da orientação da liderança mantiveram, por outro lado, fidelidade ao texto consensualmente aprovado na Comissão Especial. Configurou-se, então, um amplo consenso de “tomada de posição” e, quando houve dissenso intrapartidário, este foi na direção do consenso geral interpartidário. O caso dessa política, portanto, acrescenta-se aos demais já estudados por Limongi e Figueiredo (1996), que demonstraram, há muito, a relevância dos partidos políticos para as decisões legislativas no Parlamento brasileiro, especialmente na Câmara dos Deputados.

Em resumo, com base nas teorias que fundamentaram esse trabalho, analisamos a construção da agenda e sua formulação, no âmbito do ciclo da política pública. O critério de decisão para a formulação dessa política foi o racional, determinado por informações estatísticas. Verificamos também uma possível configuração de um contexto de influência, como Ball apud Mainardes (2006). Vimos também que as regras institucionais foram primordiais para o sucesso da aprovação dessa política. Reunimos evidências no sentido de que abordagem neo-institucionalista da escolha racional é um modelo apropriado para a análise do comportamento legislativo na definição da política, ressaltando suas vertentes informacional e partidária, especialmente a última.

5. Considerações Finais

Este trabalho analisou o papel do Poder Legislativo na definição de importante questão das políticas públicas educacionais. O estudo de caso da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, contemplou a extensão da faixa de escolarização obrigatória, associada à ampliação de recursos para a Educação, representada pela extinção gradual da Desvinculação de Receitas da União – DRU.

A análise fundamentou-se em abordagens clássicas de políticas públicas, como a formação de seu ciclo (agenda e decisão), o contexto de influência e o contexto de elaboração do texto legal. Para discutir o comportamento legislativo no processo de discussão e aprovação da emenda constitucional, foram utilizados referenciais das teorias neo-institucionalistas, notadamente o enfoque da escolha racional, em suas vertentes informacional e partidária. Para reconstruir o cenário político mais amplo de interação entre os Poderes Legislativo e Executivo e entre estes e entidades e grupos organizados da sociedade, bem com as articulações internas ao Poder Legislativo, foi utilizada tipologia específica de visão de Estado, conforme apresentada por Dagnino et al (2002).

Concluiu-se que a apresentação, a discussão e a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009 compuseram uma trajetória que pode ser descrita a partir da literatura teórica selecionada. Conformou-se situação de negociação em cenário político que correspondeu a uma dinâmica pluralista de Estado (articulação e múltiplos atores, sem dominâncias). Foi possível identificar os contextos de influência e de elaboração do texto legal, nos termos descritos pelo modelo teórico de Ball.

Com relação ao ciclo da política, a passagem da proposta da agenda governamental para a agenda de decisão ficou claramente evidenciada, para tanto contribuindo decisivamente a iniciativa por parte do Poder Legislativo e a adesão do Poder Executivo (tanto a área educacional como a área econômica), com base em negociação sem grandes dificuldades.

A análise do comportamento parlamentar revelou a consistência dos enfoques informacional e partidário para iluminar a tramitação da proposta nas duas Casas legislativas, destacando-se o amplo consenso interpartidário e a tomada de decisão

fundamentada em dados objetivos amplamente discutidos. Reafirmou-se o que a literatura tem seguidamente apontado, no sentido de que as políticas sociais universalistas são, em geral, objeto de amplo consenso no Poder Legislativo e configuram matéria privilegiada de ação parlamentar.

As alterações realizadas no texto constitucional na emenda estudada promoveram significativa mudança nos contornos das obrigações do Estado em relação à Educação básica escolar. Trata-se, portanto, de exemplo claro de como o Poder Legislativo exerce papel protagonista na definição de políticas educacionais estruturantes.

Se as evidências parecem suficientes para dar suporte à afirmação, também é eloquente o discurso de um dos atores estratégicos no processo, o Ministro da Educação, por ocasião de sua participação na audiência pública realizada na Câmara dos Deputados. Falando da reação oficial e positiva do Ministério à proposta de ampliação da faixa de escolarização obrigatória, disse o titular da pasta que ela se devia a duas provocações:

“[...] a primeira delas veio do Congresso Nacional, portanto dessa Comissão Especial, que pediu ao MEC que considerasse a inclusão na PEC de um horizonte novo para a Educação no que diz respeito ao asseguramento de Direitos; e a segunda veio dos organismos internacionais – OEA, UNESCO, UNICEF, que vêm fazendo esse mutirão no continente, sensibilizando os governantes, Ministérios da Educação e também os Presidentes dos vários países no sentido de assegurar Educação para todos [...]”

As mudanças no texto constitucional, contudo, não se referiram apenas à faixa de escolarização e à DRU. Expandiram a abrangência dos programas suplementares de assistência aos educandos e inseriram, no art. 214, o sistema nacional de Educação, sinalizando um reordenamento institucional da Educação brasileira, em especial do seu regime de colaboração. Essa última mudança é estruturante e representa inovação política e inserção na agenda de decisão, uma medida que, anteriormente, se situava no plano do discurso ou de uma difusa agenda governamental. Política que era fomentada por grupos organizados da Educação brasileira e até mesmo pelo Ministério, mas até então não formalizada.

Reafirma-se, portanto, que as políticas educacionais, de amplo caráter universalista, são objeto de consenso partidário e constituem campo de ação cooperativa entre os Poderes da República. Esta conclusão reafirma, em boa medida, a literatura já consagrada em Ciência Política no Brasil, e evidencia, por outro lado, a proatividade do Poder Legislativo na elaboração e aprovação dessas políticas.

Referências

ARRETCHE, Marta. **Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**. RBCS Vol. 18 nº. 51 fevereiro. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/readcube/epdf.php?doi=10.1590/S0102-69092003000100001&pid=S0102-69092003000100001&pdf_path=rbcso/v18n51/15981.pdf&lang=pt> Acesso em: 02/02/2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dá nova redação aos art. 208, da nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm> Acesso em: 10/01/2015.

_____. Congresso. Senado Federal. Resolução nº 93 de 1970. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf/regsfvoli.pdf>>. Acesso em: 02/02/2015.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17 de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf> Acesso em: 02/02/2015

_____. Congresso. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96/2003**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=38576&tp=1>> Acesso em: 02/02/2015

_____. Congresso. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96/2003**, Aprovada na Comissão de Constituição e Justiça. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=22915&tp=1>> Acesso em: 02/02/2015. Acesso em: 02/02/2015

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Nota Taquigráfica**. Orador: PEC 277/08 – Desvinculação das Receitas da União. Sessão: 0026/09. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0026/09&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14:30&sgFaseSessao=&Data=18/2/2009&txApelido=PEC_277/08_-_DESVINCULAÇÃO_DAS_RECEITAS_DA_UNIÃO&txFaseSessao=Audiência_Pública_Ordinária&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=14:30&txEtapa=>> Acesso em: 02/02/2015

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator da PEC 277/08**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec27708/parecer>> Acesso em: 10/01/2015.

_____.Congresso. Câmara dos Deputados. **Substitutivo da Comissão Especial da PEC 277/08**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec27708/substitutivo-adoptado-pec-277-a-08>> Acesso em: 10/01/2015.

_____.Congresso. **Complementação de voto do Parecer do Relator da PEC 277/08**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/53a-legislatura-encerradas/pec27708/complementacao-de-voto-240309>> . Acesso em: 10/01/2015.

_____.Congresso. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96A/2003**. Quadro Comparativo . Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=66966&tp=1>>Acesso em: 10/021/2015

_____.Congresso. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 96A/2003**, Parecer adotado na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getDocumento.asp?t=67399>>Acesso em: 02/02/2015.

CAMPOS, Roselane F. **Democratização da Educação infantil. As concepções e políticas em debate**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.7, p. 299-311, jul/dez. 2010. Disponível em<<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/88/276>> Acesso em: 9/11/2014.

CAMPOS, Rosânia. **As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de Educação infantil: do direito à focalização**. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 39, n. 1, p. 195-209, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf> Acesso em 9/11/2014.

CAMPOS, Maria M. **Assistência ao Pré-escolar: Uma abordagem crítica**. Cadernos de pesquisa; 28. Fundação Carlos Chagas. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/viewFile/1695/1681>> Acesso em 9/11/2014.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 222.

CORREA, Bianca Cristina. **Educação Infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política**. São Paulo: Educação e Pesquisa, v. 37, n.1, 220, p. 105-120, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022011000100007> Acesso em 9/11/2014.

CUNHA, Célio da. Justiça pela inclusão e qualidade na Educação. In: **Justiça pela qualidade na Educação**. ABMP, Todos pela Educação (organização). São Paulo: Saraiva, 2013. Vários autores.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. **A Teoria da escolha racional na Ciência Política: Conceito de racionalidade em teoria política.** São Paulo: RBCS, Vol. 16, nº 45, fev. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001> Acesso em 9/11/2014.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal.** São Paulo, *Cadernos de Pesquisas CEBRAP*, n. 5, 1996. Disponível em <http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/int_caderno_5_congresso_nacional.pdf> Acesso em: 02/03/2015.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: Ed. FGV; FAPESP, 232p, 1999. Disponível em: <<https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>> Acesso em: 04/03/2015

FREY, KLAUS. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em: 02/02/2015.

DAGNINO ET AL, Renato et al.. *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação.* Taubaté, Editora Cabral Universitária. In: **Metodologia de Análise de Políticas Públicas** GAPI- GRUPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO UNICAMP, 2002. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>> Acesso em: 03/03/2015.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Revista de Cultura e Política, São Paulo: Lua Nova, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>> Acesso em 03/03/2015.

LABRA, Maria Eliana. **Análise de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma Revisão.** Rio de Janeiro: PHYSIS: Ver. Saúde Coletiva, , 9(2): p. 131-166, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>> Acesso em: 03/04/2015.

MACHADO, Maria Margarida. **Quando a obrigatoriedade afirma e nega o direito à Educação.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 7, p. 245-258, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/84>> Acesso em: 09/11/2014.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Campinas: Educ. Soc., vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>> Acesso em: 10/03/2015.

_____. **Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas.** Itajaí: CONTRAPONTO, Vol 9, nº 1, pp.4-16, jan/abr 2009. Disponível em: < http://www.nupe.ufpr.br/Dia18_1.pdf> Acesso em 10/03/2015.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. **Neo – Institucionalismo: Fatores organizacionais da vida política.** Curitiba: Revista. Sociol. Polít., v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782008000200010&script=sci_abstract&lng=pt> Acesso em: 10/03/2015.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O Poder Legislativo e as Políticas Públicas Educacionais no Período 1995-2010.** Centro de Documentos e Informação. Edições Câmara,. Brasília, 2012. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.241 p. – (Série memória e análise de leis; n. 3)

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da Educação básica como política pública.** RBPAAE, v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>> Acesso em: 10/03/2015.

PERES, Paulo Sérgio. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política.** RBCS, Vol. 23, nº 68, out. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092008000300005&script=sci_arttext> Acesso em: 10/03/2015.

PORTELA, Ronaldo. Entrevista: **PNE: avanço em meio a grandes desafios.** *Revista Escola Pública.* Editora Segmento, Ano 8, número 40, agosto/setembro, pp 6-8. 2014.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: **Justiça pela qualidade na Educação.** ABMP, Todos pela Educação (organização). São Paulo: Saraiva, 2013. Vários autores.

ROSEMBERG, Fúlvia. **Educação infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões.** Disponível em: < <http://www.diversidadeducainfantil.org.br/PDF/Educa%C3%A7%C3%A3o%20infantil%20p%C3%B3s-FUNDEB%20avan%C3%A7os%20e%20tens%C3%B5es%20-%20F%C3%BAlvia%20Rosemberg.pdf>> Acesso em 9/11/2014.

_____. **Organizações Multilaterais, Estado e Políticas de Educação Infantil.** Cadernos de Pesquisa, n. 115, p-25-63, mar. 2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a02n115.pdf>> Acesso em 9/11/2014.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão.** *Rio de Janeiro: DADOS – Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, p. 237 - 264, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000200003&script=sci_arttext> Acesso em: 02/02/2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 10/01/2015.

THERET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações.** LUA NOVA Nº 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>> Acesso em: 10/02/2015.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** RAP, 30 (2): 5-43, mar/abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>> Acesso em: 10/02/2015.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: As propostas da Conae 2010.** Campinas: Educ. Soc., v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf>>. Acesso em 9/11/2014.

_____. **Obrigatoriedade Escolar na Educação Infantil.** Brasília: Revista Retratos da Escola, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/9>> Acesso em 9/11/2014.

Apêndice

1. Quadro Comparativo entre a Constituição Federal, a PEC nº 96, de 2003 (Senado Federal), e a PEC nº 96- A, de 2003 (nº 277 de 2008 na Câmara).

Constituição Federal	PEC nº 96, de 2003 (Senado Federal)	PEC nº 96-A, de 2003 (nº 277 de 2008 na Câmara)
	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação de Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal.	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal; dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da Educação básica; e dá nova redação ao § 4º do art. 211, ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, acrescentando-lhe inciso VI.
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
		Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 208. O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de:		“Art. 208.
I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade		I – Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela

própria;		não tiveram acesso na idade própria;
VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.		VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
		Art. 2º O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
		Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino		“Art. 211.
§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.		§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.
		Art. 3º O § 3º do art. 212 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.		Art. 212.
3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino		§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino

obrigatório, nos termos do plano nacional de Educação.		obrigatório, no que se refere à universalização e à garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de Educação
		Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação e acrescido do seguinte inciso VI:
Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:		<p>“Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como.....</p> <p>.....</p> <p>.....”(NR)</p>
		. proporção do produto interno bruto.”(NR)
	Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º	Art. 5º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º
Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a	“Art. 76.....	“Art. 76.....

referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.		
	§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de dez por cento no exercício de 2009, cinco por cento no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.” (NR)	§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.”(NR)
		Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente até 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.
	Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

FONTE: SECRETARIA GERAL DA MESA DO SENADO FEDERAL

2. Quadro Comparativo Complementação de Voto e Substitutivo inicial do Relator da Comissão Especial da PEC 277/08.

SUBSTITUTIVO	COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO
<p>Art. 3º O art.214 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam à:</p> <p>I –..... II-..... III- IV - V-..... VI – fixação de meta de investimento público em Educação como proporção do produto interno bruto.” (NR)</p>	<p>Art. 4º O <i>caput</i> e o inciso III do art.214 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a</p> <p>(NR): I –..... II-..... III-..... V- V-..... VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do produto interno bruto.”</p>
<p>Art. 5º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, nos termos do plano nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União, até 2016.</p>	<p>Art. 6º O disposto no inciso I do art. 208 da Constituição Federal deverá ser implementado progressivamente, até 2016, nos termos do plano nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.</p>
	<p>Art. 2º O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: Art.211..... §4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p>

No substitutivo não tinha o §4º do artigo 211 como ele é anterior ao das alterações propostas, houve uma nova renumeração dos artigos, conforme podemos ver na segunda coluna.