

## PROCESSO DECISÓRIO E COMPORTAMENTO POLÍTICO: UM EXAME DA EDUCAÇÃO NO LEGISLATIVO DE SERGIPE (1991/1995) \*

Helcimara de Souza Telles

**RESUMO:** Nos projetos educacionais elaborados pelo Estado brasileiro, o ensino emergiu como instrumento de modernização político-econômica e como elemento de construção da identidade nacional. No entanto, em que pese a tentativa de implementação destes princípios normativos, sempre houve uma tensão entre os objetivos que foram proclamados e os resultados obtidos pelas políticas educacionais. O argumento desenvolvido é que essa disjunção pode ser explicada pelos aspectos político-institucionais que nortearam a incorporação política dos atores emergentes e pelas formas predominantes de articulação entre o Estado e a sociedade civil. A herança corporativa conformou uma estrutura estatal permeável ao clientelismo e vulnerável aos interesses particulares, o que levou à redução da capacidade do Estado para executar políticas universais e reformistas. Este artigo discute alguns destes elementos, que agem no sentido de limitar a implementação de políticas educacionais no Brasil e apresenta o caso do Estado de Sergipe.

*Palavras-chave:* projetos – educação – legislação - política

**ABSTRACT:** Among the elaborated projects by the Brazilian State, education has emerged as an instrument of economic and political modernization as well as an element of building national identity. Despite the attempts to implement normative principles, there has always been a tension between the proclaimed objectives and the results obtained by education. The developed argument is that the disagreement can be explained by the political aspects that guided the political incorporation of emergent actors and by the main methods of enunciation between the State and the civil society. The corporative heritage adjusted to a state structure permeable to the clientele, and vulnerable to private interests, reducing the State capacity to establish universal and reformist politics. This article discusses some of those elements, which act in the way to limit the implementation of educational politics in Brazil, through the case of Sergipe State.

*Key words:* projects – education – legislation - politics

Durante sucessivos governos, as políticas de reformas modernizantes não colocaram a educação brasileira no mesmo patamar de desenvolvimento de países com economia similares. Os problemas da precária qualidade do ensino público e do acesso da população de baixa renda à educação persistiram durante décadas. As diferenças do sistema educacional revelam-se maiores quando são comparados os percentuais de pessoas analfabetas entre as grandes regiões e estados, que comportam distintos ritmos de evolução, como pode ser observado:

---

\* Este artigo corresponde aos resultados parciais da pesquisa "*Políticas Educacionais em Sergipe: diagnóstico das políticas públicas para o ensino médio e fundamental (1991/2002)*", financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Sergipe (FAP/SE/FUNTEC) e pelo MCT/CNPq, através do Programa Primeiros Projetos - PPP. A coleta de dados contou com o auxílio dos bolsistas da FAP/SE, Patrícia Coimbra de Araújo Fonseca e Jonatha Edvânio dos Santos. Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Sergipe (FAP/SE), que forneceu recursos financeiros para apresentação preliminar deste artigo no VII Congresso da BRASA. Contato: mara-telles@uol.com.br.

TABELA 1: % DE PESSOAS DE 15 OU + ANOS DE IDADE ANALFABETAS<sup>1</sup>

Unidade	1991	2000
<b>Brasil</b>	20,1	12,9
<b>Nordeste</b>	36,6	24,3*
<b>Estados nordestinos</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Alagoas	45,3	31,9
Bahia	35,3	22,1
Ceará	37,4	25,0
Maranhão	41,4	27,1
Paraíba	41,7	28,2
Pernambuco	34,3	23,1
Piauí	41,7	29,2
Rio Grande do Norte. do Norte	36,3	23,9
Sergipe	36,0	23,0

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - \* Dados de 2001

Nota-se que durante a década dos 90 houve um declínio significativo do analfabetismo em Sergipe, principalmente quando os valores são apreciados em relação a outras unidades da região Nordeste. Mas, o analfabetismo ainda compromete  $\frac{1}{4}$  da população do estado e está longe de se aproximar da média nacional ou de ser um problema solucionado. Poder-se-ia argumentar que os níveis de alfabetização permaneceram altos em função da ineficácia dos governos estaduais, que não elaboraram leis adequadas ao pleno desenvolvimento educacional. No entanto, encontra-se na Constituição do Estado de Sergipe uma preocupação com a reformulação do modelo do ensino fundamental e médio, ainda que nela seja possível identificar o papel do Estado mais como legislador do que executor do projeto para a educação, mantendo-se deste modo a ambigüidade do ensino como responsabilidade do setor privado e público. Mas, não se permite extrair da Constituição Estadual uma política claramente orientada para a exclusão da camada popular ou beneficiária das elites econômicas. Diferentemente desta suposição, as diretrizes aprovadas na Constituição agregam uma perspectiva ambígua, entre a concepção funcional da educação, a ênfase na escola como *locus* de cidadania e a reafirmação da necessidade de universalização do ensino.

A despeito das premissas desta Constituição Estadual, durante os anos de 1991 a 1994, que correspondem ao governo de João Alves, pôde ser observado que os estabelecimentos públicos voltados para o ensino fundamental e médio cresceram cinco vezes menos que as unidades de ensino particular. No entanto, a rede estadual absorveu 25% a mais de alunos neste período, ao passo que a matrícula na rede particular de ensino declinou em 7% durante este governo. Mas, a expansão das matrículas na rede estadual de ensino não foi acompanhada de estrutura física apropriada: o número de estudantes atendidos por cada professor foi crescente e, desde 1991, cada docente se responsabilizou em média por 28 alunos, número este que aumenta anualmente, chegando a alcançar 42 estudantes por sala de aula ao final do governo, em 1994.

1 Percentual de pessoas nessa faixa etária que não sabem ler nem escrever um bilhete simples. O universo de municípios da tabela é definido pelo IBGE no levantamento censitário e não necessariamente coincide com o oficialmente existente ou instalado na data de referência.

**QUADRO 1: UNIDADES ESCOLARES E TAXAS DE CRESCIMENTO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM SERGIPE - GOVERNO JOÃO ALVES (1991/1994)**

UNIDADES ESCOLARES (N)				
ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1991	14	360	1746	213
1992	14	369	1739	230
1993	12	370	1758	241
1994	11	378	1808	265
TAXAS DE CRESCIMENTO (%)				
1991-1992	0	2,5	-1,0	7,0
1992-1993	- 15,0	0,2	1,0	4,0
1993-1994	- 8,4	2,2	2,8	9,9
1991-1994	-21,4	5,0	3,5	24,4

Fonte: Anuários Estatísticos Educacionais do Núcleo de Informações Estatísticas e Gerenciais - SEED/SE. Taxas calculadas pela autora

**QUADRO 2: EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA E TAXA DE CRESCIMENTO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM SERGIPE - GOVERNO JOÃO ALVES (1991/1994)**

MATRÍCULA (N)				
ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PARTICULAR
1991	3.298	194.445	185.353	78.798
1992	3.854	208.930	193.856	75.809
1993	3.722	219.457	196.439	78.375
1994	2.999	244.470	198.728	73.519
TAXAS DE CRESCIMENTO (%)				
1991-1992	16,8	7,4	4,5	-3,8
1992-1993	-3,4	5,0	1,3	3,3
1993-1994	-19,4	11,3	1,1	-6,2
1991-1994	-9,0	25,7	7,2	-6,7

Fonte: Anuários Estatísticos Educacionais do Núcleo de Informações Estatísticas e Gerenciais - SEED/SE. Taxas calculadas pela autora

Em suma, observou-se que, no estado de Sergipe, o crescimento de estabelecimentos que oferecem ensino fundamental e médio não foi proporcional à significativa evolução do número de matriculados na rede pública estadual. Ao mesmo tempo, nota-se que a despeito da expansão da matrícula, a oferta de salas de aulas foi limitada, resultando na sobrecarga de alunos por docente, apontando para uma crescente desqualificação do ensino ministrado nos estabelecimentos da rede estadual.

Alguns estudos demonstram que os investimentos em educação produzem efeitos tanto no crescimento da produtividade individual quanto no crescimento econômico agregado. Os benefícios com o investimento em educação retornam na forma da diminuição das taxas de fertilidade da população feminina, na capacidade de manejar informações para se lidar com a complexidade das sociedades de mercado, na inclusão de atores e expansão da cidadania (WEISBORD, 1964; PSACHAROPOULOS, 1985; MEYER, 1986). Apesar das vantagens econômicas e políticas resultantes do investimento na universalização do ensino, permanecem problemas crônicos no sistema educacional brasileiro. Uma resposta para as motivações da manutenção dos problemas educacionais do Brasil pode ser encontrada no interior da teoria que atribui a precariedade dos ensinos médio e fundamental como sendo derivado do modelo econômico capitalista, adotado ao longo dos anos no país. Mas, diferentemente do previsto por este paradigma, percebe-se que países com semelhantes indicadores econômicos não forçosamente atingiram igual desenvolvimento em seus sistemas educacionais. Isso pode ser constatado quando se observa que, embora o desenvolvimento socioeconômico do Brasil seja

superior ao do encontrado em muitos vizinhos latino-americanos, a educação no país não tem alcançado evolução similar a de outras economias igualmente frágeis e vulneráveis. Deste modo, a hipótese que associa o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico demonstra ser frágil, como argumenta PLANK (2000).

A literatura examina a educação no Brasil principalmente partir dos paradigmas macro-políticos e macro-econômicos. O primeiro associa o fracasso dos ensinos fundamental e médio à ausência de "vontade política" (PAIVA, 1987; ROMANELLI; 1988; PILETTI, 1989; GADOTTI, 1990); o segundo enfatiza, sobretudo, os aspectos econômicos contidos nos projetos, e atribui o desempenho educacional precário a uma certa lógica de reprodução das relações econômicas de produção. Ainda que estes paradigmas possam solucionar parcialmente o problema, proponho uma explicação complementar, que incorpore à análise os aspectos micro-processuais. Isto significa examinar o comportamento dos atores nos espaços e nos processos de tomada de decisão das políticas.

A suposição teórica é a de que as políticas envolvem um conjunto de indivíduos que agem racionalmente e visam maximizar seus interesses. Os efeitos benéficos da educação não são imediatos, e como a ação dos políticos brasileiros é calculada principalmente a partir de seus possíveis ganhos no pleito seguinte e suas ações são baseadas nos resultados de curto prazo, as elites políticas desconsideram as conseqüências positivas que a educação poderia trazer. Este comportamento é reforçado pelo arcabouço institucional, que potencializa as atitudes e as estratégias individualistas. Assim, durante a formulação e execução de políticas para a educação, os representantes políticos tendem a agir por conta de incentivos específicos que não priorizam os chamados "bens públicos" (MELO, 1993).

A partir desta perspectiva, este artigo analisa as decisões processadas durante a 12ª Legislatura da Assembléia Legislativa de Sergipe (01/02/91 à 31/01/95), apresentando um painel dos projetos encaminhados pelos representantes políticos e as decisões sobre a educação que foram processadas no legislativo estadual.

### ***O processo decisório e a educação em Sergipe: quem propôs o que e o que foi proposto***

Antes de analisar as decisões encaminhadas pelos representantes políticos para a educação, faz-se necessário apresentar de modo sucinto o contexto político-partidário nos quais se processaram os projetos para a educação. No período da 12ª Legislatura, entre 01 de fevereiro de 1991 a 31 de janeiro de 1995, Sergipe foi governado por João Alves Filho, eleito pelo PFL e disputou as eleições coligado com partidos em que predominavam grupos conservadores - PDS, PDC, PL, PMDB, PCN, PMN, PRN, PRP, PSDB. A eleição de João Alves para governador ainda no primeiro turno e com 73,7% dos votos válidos, somado ao número de cadeiras conquistadas pelos partidos conservadores na Assembléia Legislativa, demonstravam o grande capital político com que se iniciava a gestão pefelista, que obteve a maior bancada.

A Assembléia oferecia 24 vagas e bancada eleita distribuía-se entre 6 partidos, mas o PFL possuía 41,6 % de representação com 10 cadeiras; seguia-se o PDS (3), PMDB (4), PT e PDT, com 2 representantes para cada partido; o PRN (1), PDC (1) e PMN (1). O grupo de opositores declarados ao governo do estado orbitava em torno do PT, que se lançou na disputa apoiado por dois pequenos partidos de esquerda - o PSB e o PC do B. O PDT, com uma posição volátil, não lançara candidato nem participara de coligações para a eleição majoritária. Apesar do partido do governador eleito não dispor de maioria na casa, este fato não resultou em condição impeditiva de governabilidade, tendo em vista que a existência anterior de uma coligação eleitoral com setores conservadores já indicava a possibilidade de

negociação e de formação de um governo de coalizão, em que são diminuídas as áreas de conflito político.

**QUADRO3 : PARLAMENTARES DA 12ª LEGISLATURA DE SERGIPE**

<i>Governistas</i>		<i>Oposicionistas</i>	
<b>Nome do Parlamentar</b>	<b>Partido</b>	<b>Nome do Parlamentar</b>	<b>Partido</b>
Abel Jacó	PMDB	Almeida Lima	PDT
José Franco	PMDB	Wilson Cunha	PDT
Luiz Mitidieri	PMDB	Ismael Silva	PT
Rosendo Filho	PMDB	Renato Brandão	PT
Arthur Reis	PFL	Ivan Leite	*
Belivaldo Chagas	PFL	Vênancio Costa	*
Carlos Alberto	PFL	José Sobral	*
Carlos Machado	PFL		
Carlos Magno	PFL		
Francisco Passos	PFL		
Laércio Miranda	PFL		
Nicodemos Falcão	PFL		
Reinaldo Moura	PFL		
Ulices Andrade	PFL		
Djenal Tavares	PDS		
Francisco Teles	PDS		
Joaldo Barbosa	PMN		

**Fonte:** Assembléia Legislativa de Sergipe. \* Eleitos pelo PDS/PRN/PDC, mas ficaram sem partido durante a legislatura

Na ausência de hegemonia, os partidos no governo têm necessidade de se abrirem às negociações com outras forças, o que exige defrontar-se com uma política que incentive e amplie os acordos. O exame dos atores presentes na 12ª legislatura demonstra que as áreas de consenso predominavam sobre as áreas de conflito, o que facilitaria a execução de políticas públicas e a transformação dos premissas declaradas na Constituição Estadual para a educação, em leis. Mas, os incentivos para os representante políticos são maiores ou menores de acordo com uma lógica em que se conta o que se ganha e o que se perde individualmente. E, neste cálculo, consideram-se os espaços geográficos e políticos nos quais os ganhos eleitorais podem ser maximizados. Este comportamento leva à seleção de prioridades de projetos que atendam à determinadas regiões, grupos de apoio e áreas temáticas, a partir de seus respectivos potenciais eleitorais.

No Legislativo Estadual, antes de serem votados e se transformarem em leis, os projetos são encaminhados às Comissões, formadas na Assembléia Legislativa, que poderão vetá-los ou aceitá-los. As Comissões podem ser permanentes e subsistir através das legislaturas, ou temporárias, quando formadas para a apreciação de determinados assuntos mas que se extinguem quando expira o seu prazo de duração ou o quando alcança seu objetivo. Nelas se examinam os projetos antes que eles sejam enviados ao plenário e, por isso, o comando e a participação nas comissões se constituem como objeto de disputa política. Os projetos de educação encaminhados dão entrada na "Comissão de Justiça", que poderá encaminhá-los à votação ou rejeitá-los. Um primeiro aspecto a ser observado diz respeito ao total da produção do legislativo, isto é, ao número de propostas que foram enviadas à Comissão de Justiça:

**QUADRO 4: PROPOSIÇÕES ENVIADAS À COMISSÃO DE JUSTIÇA NA 12ª LEGISLATURA DE SERGIPE**

MODALIDADE	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
Projeto de Lei	245	164	189	166	-	764
Indicação	372	222	379	144	-	1117
Projeto de Lei Complementar	06	03	06	02	-	17
Projeto de Resolução	34	11	16	09	-	70
Projeto de Decreto Legislativo	08	12	13	14	01	48
Moção	17	03	22	-	-	42
Projeto de Emenda Constitucional	05	03	03	-	-	11
Veto Governamental	01	04	01	01	-	07
<b>TOTAL</b>	<b>688</b>	<b>422</b>	<b>629</b>	<b>336</b>	<b>01</b>	<b>2076</b>

**Fonte:** Livro de Registro da Comissão de Justiça da Assembléia Legislativa de Sergipe.

Observa-se que a produtividade da Assembléia Legislativa foi alta, e foram encaminhadas 2076 proposições, entre indicações, moções, projetos de lei e etc. No entanto, há diferenças substantivas entre estas modalidades. Os projetos de lei ordinária ou complementar visam normatizar as premissas presentes na Constituição Estadual; a moção é a proposição em que é sugerida a manifestação da Assembléia sobre determinado assunto tido como de "alta significação"; a indicação é a proposição em que são sugeridas ao poderes do Estado medidas de interesse público que não caibam em projetos. O requerimento é todo pedido feito ao presidente da Assembléia sobre objetivo de expediente ou de ordem e, finalmente, as emendas são as proposições apresentadas como acessória de outra, que venham a suprimi-la, substitui-la, modificá-la ou adicionar outra preposição.

Percebe-se que as indicações, por sua própria natureza de cunho imediatista, superaram de longe todas as demais modalidades, e no que diz respeito à educação, os conteúdos das proposições indicadas foram quase sempre relacionados a pedidos feitos por parlamentares para pequenas obras de ampliação e sessões de inauguração de escolas, homenagens a mestres e implantação de estabelecimentos de ensino. Tais atos fornecem destaque e visibilidade ao político, funcionando como instrumento para a expansão de suas bases eleitorais e assegurando, deste modo, um capital político para as eleições seguintes: pequenas reformas em escolas, placas comemorativas e inaugurações com a presença de autoridades, têm baixo custo financeiro e podem resultar em alto retorno eleitoral. O quadro seguinte apresenta o conjunto de proposições relativas ao tema da educação que foram enviadas à Comissão de Justiça, a fim de serem avaliadas pelos representantes:

**QUADRO 5: PROPOSIÇÕES RELATIVAS À EDUCAÇÃO ENVIADAS À COMISSÃO DE JUSTIÇA NA 12ª LEGISLATURA**

Modalidades	1991		1992		1993		1994		1995	
	Educação	%	Educação	%	Educação	%	Educação	%	Educação	%
Projeto de Lei	08	3,2	04	2,4	14	7,4	01	0,6	0	0
Indicação	24	6,4	21	9,4	35	9,2	08	5,5	0	0
Projeto de Lei Complementar	0	0	0	0	02	3,3	01	5,0	0	0
Projeto de Resolução	0	0	0	0	01	6,2	0	0	0	0
Projeto de Decreto Legislativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Moção	02	11,7	0	0	0	0	0	0	0	0
Projeto de Emenda Constitucional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veto Governamental	0	0	01	2,5	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>4,9</b>	<b>26</b>	<b>6,2</b>	<b>52</b>	<b>8,3</b>	<b>10</b>	<b>3,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

**Fonte:** Livro de Registro da Comissão de Justiça da Assembléia Legislativa de Sergipe.

Pôde ser observado que durante toda a 12ª legislatura, apenas 27 do 764 projetos-de-lei que foram enviados à Comissão de Justiça, tiveram como objeto assuntos relacionados com a educação, e deste total apenas 6 foram encaminhados ao plenário para votação, conforme apresentado no quadro 6. No ano de competição ao governo estadual, em 1994, a educação praticamente desapareceu da agenda política e, durante toda a legislatura, foi objeto de interesse de basicamente dois partidos - o PFL e o PT. Legendas ideologicamente adversárias na Assembléia, o conteúdo dos projetos enviados por estes dois partidos variou: enquanto o PFL, partido do governador - preocupou-se mais com assuntos relativos à estrutura física das escolas, o PT ocupou-se dos diversos aspectos do processo educacional, como o ensino - currículo e avaliação; a administração do sistema escolar e os atores e agentes da educação. A educação preocupou o PDT apenas de modo indireto: seus projetos legislavam principalmente sobre o acesso à educação do funcionalismo público, numa clara indicação de manter satisfeitas as demandas de sua principal base eleitoral no estado.

A partir dos projetos encaminhados à Comissão de Justiça, nota-se o jogo no qual se desenvolvem as articulações entre a educação e representação política. A Constituição de Sergipe previa que o currículo escolar deveria contemplar a “*educação para a cidadania*” e incluir temas que valorizassem os aspectos sócios-culturais e a diversidade étnica do estado. No entanto, foram apenas duas as medidas para a inclusão de disciplinas que atendessem a estes preceitos, e as mesmas esbarraram na Comissão de Justiça: a obrigatoriedade da veiculação de programas de informação e prevenção à AIDS, aos alunos de 1º e 2º e a inclusão de disciplinas sobre a história e a relevância da raça negra na formação socioeconômica cultural e política brasileira, ambos encaminhados pelo Deputado Ismael Silva (PT). Estes programas escolares não sensibilizaram os representantes políticos, e pôr isso foram vetados ainda na Comissão de Justiça, não sendo encaminhados para votação. Ainda que o bloco de esquerda tenha elaborado matérias de maior abrangência, incorporando a avaliação e de conteúdos do ensino, grande parte das propostas foram dirigidas às suas bases eleitorais, focalizando, sobretudo, as demandas do magistério, do funcionalismo público e dos estudantes, bases destas organizações, no Brasil. O grupo conservador, através do PFL, sustentou uma política voltada para estrutura física da rede escolar - tais como implantação de postos médicos nas escolas - o conteúdo da merenda escolar e a concessão de bolsas de estudo para o ensino superior.

**QUADRO 6: PROJETOS- DE-LEI PARA EDUCAÇÃO APRESENTADOS À COMISSÃO DA JUSTIÇA  
12ª LEGISLATURA DE SERGIPE**

<b>Autoria</b>	<b>Ano</b>	<b>Partido</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Parecer</b>
1. Ivan Leite	1991	Sem partido	Institui cheque-educação	Rejeitado
2. Luciano Prado	1991	PFL	Inserção da disciplina <i>Toxicologia</i> no currículo da rede escolar	Aprovado
3. Laércio Miranda	1991	PFL	Implantação de Postos Médicos nas escola públicas (1º e 2º Graus)	Rejeitado
4. Laércio Miranda	1991	PFL	Institui implantação de escolas da rede pública de ensino do 1º e 2º grau, quando da construção de conjuntos habitacionais a partir de 5000 casas	Vetado
5. Almeida Lima	1991	PDT	Institui crédito educativo para os servidores públicos e seus filhos	Rejeitado
6. Almeida Lima	1991	PDT	Compatibilização de horário de trabalho do servidor público que estuda	Rejeitado
7. Almeida Lima	1991	PDT	Normas para a denominação de estabelecimentos	Rejeitado
8. Ivan Leite	1991	Sem partido	Meia passagem intermunicipal a estudante de 2º grau técnico e faculdades	Rejeitado
9. Almeida Lima	1992	PDT	Estabelece prazo para pagamentos de mensalidades escolares	Rejeitado
10. Ismael Silva	1992	PT	Obrigatoriedade da veiculação de programas de informação e prevenção à AIDS, aos alunos de 1º e 2º grau	Rejeitado
11. Ismael Silva	1992	PT	Concede desconto de 2/3 no preço das passagens aos estudantes	Rejeitado
12. Ivan Leite	1992	Sem Partido	Direito à meia entrada aos estudantes para espetáculos esportivos, culturais e de lazer	Aprovado
13. Pedro Firmino	1993	Sem Partido	Institui a meia passagem para estudantes das redes públicas e privadas de ensino, nos transportes da grande Aracaju	Rejeitado
14. Ismael Silva	1993	PT	Aproveitamento e avaliação de alunos da rede estadual de ensino	Arquivado
15. Ismael Silva	1993	PT	Inclusão no currículo escolar da rede estadual de ensino de 1º e 2º grau na disciplina história, de matéria relativa ao estudo da raça negra na formação socioeconômica cultural e política brasileira	Arquivado

Autoria	Ano	Partido	Conteúdo	Parecer
16. Ismael Silva e Renato Brandão	1993	PT	Institui o passe nos transportes coletivos interurbanos	Arquivado
17. Mensagem governamental	1993	PFL	Dispõe sobre a organização básica da Secretaria de Estado da Educação e do Desporto	Aprovado
18. Laércio Miranda	1993	PFL	Reaproveitamento do livro escolar na rede pública estadual de ensino	Arquivado
19. Belivaldo Chagas	1993	PFL	Obrigatoriedade de constar na merenda escolar frutas e sucos tropicais	Aprovado
20. Ismael Silva	1993	PT	Gratificação por titulação a ocupantes de cargos de magistério	Arquivado
21. Ismael Silva	1993	PT	Concessão de gratificação em locais de difícil acesso aos profissionais do magistério	Arquivado
22. Ismael Silva	1993	PT	Remoção de ocupantes de cargo do magistério, no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e Desporto	Rejeitado
23. Ismael Silva	1993	PT	Dispõe sobre a redução de carga horária aos profissionais do magistério, ocupantes de cargo de professor regente de turma da rede estadual ensino.	Rejeitado
24. Ismael Silva e Renato Brandão	1993	PT	Dispõe sobre a administração dos estabelecimentos escolares da rede estadual de ensino	Aprovado
25. Mensagem governamental	1993	PFL	Ajustamento do Plano Plurianual no segmento educação	Aprovado
26. Belivaldo Chagas	1993	PFL	Institui o Sistema de Bolsa de Estudo para estudantes de nível superior portadores de deficiência e com insuficiência de recursos	Arquivado
27. Renato Brandão	1994	PT	Altera a redação do artigo 157 da Lei nº 2.253, de 09 de janeiro de 1980 e dá outras providência (Estatuto do Magistério Público de Sergipe)	Rejeitado

Fonte: Livros de Registros da Assembléia de Sergipe - Projetos protocolados na Comissão de Justiça

As ações do PT e PFL na Assembléia não possuíam objetivos claramente concorrentes, apesar das matizes ideológica-partidária dos proponentes serem opostas. E, ao contrário das expectativas, os membros das elites partidárias não agiram de modo coeso na Assembléia sergipana: além das mensagens enviadas pelo governador João Alves Filho – a organização básica da Secretaria de Estado da Educação e do Desporto e Ajustamento do Plano Plurianual no segmento Educação, apenas mais quatro projetos relativos à educação foram aprovados na Comissão de Justiça e enviados ao plenário: a matéria elaborada pelo pólo opositor, representado pela bancada petista, que dispunha sobre a administração dos estabelecimentos escolares na rede de ensino; outra, de autoria de Ivan Leite (sem partido), que concedia desconto aos estudantes em espetáculos culturais. Apenas dois projetos encaminhados pelo PFL – partido do governador - foram aprovados pela Comissão de Justiça, e todos os demais de autoria de deputados pefelistas foram arquivados ou rejeitados. Isso demonstra não apenas presença de conflitos no interior do maior partido – o PFL - mas também a ausência de uma sólida articulação entre a base parlamentar governista e o executivo, no tocante ao programa para a educação. Não se pode, portanto, inferir sobre a existência de coesão entre membros do mesmo grupo político que tenha resultado em uma política consensual para a educação.

Finalmente, cabe ainda demonstrar o teor dos projetos que foram aprovados no Legislativo, e que revelam sobre o comportamento pragmático e a estratégia de curto prazo dos parlamentares. O quadro 7 informa sobre as matérias aprovadas pela Assembléia Legislativa e aponta o lugar ocupado pela educação no projeto dos partidos políticos.

**QUADRO7: PROJETOS APROVADOS EM PLENÁRIO NA 12ª LEGISLATURA DE SERGIPE, POR CONTEÚDO**

Assunto	Freqüência	%
Não encontrados	1	0,2
Finanças públicas e orçamento	33	5,0
Reajuste e salário	93	14,2
Utilidade Pública	428	65,1
Assuntos da Estrutura Administrativa	40	6,1
Educação	6	0,9
Questões Genéricas de Direitos Sociais	17	2,6
Outros temas	39	5,9
<b>Total</b>	<b>657</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Assembléia Legislativa de Sergipe.

Apesar das premissas declaradas e das metas de aperfeiçoamento do ensino contidos na Constituição de Sergipe, do total das proposições enviadas ao plenário, somente 0,9% resultaram em leis relativas aos temas correlatos à educação. As leis para a educação versavam basicamente sobre reformas administrativas, sobre o estatuto do magistério, a inclusão da disciplina "*Toxicologia*" no currículo escolar da rede estadual de ensino e a inserção de consumo de frutas "in natura" e sucos tropicais no cardápio diário da merenda escolar. Além da concessão de reajuste salarial, cujo principal beneficiário foi o judiciário, a outorga de títulos de "utilidade pública", fornecido às instituições das mais diversas matizes, foi a maior preocupação dos deputados sergipanos: 428 entidades foram declaradas como de "utilidade pública" - organizações de ensino, clubes desportivos, associações de moradores, hospitais, associações profissionais - que através desta medida podem captar recursos públicos e privados e obterem isenção de taxas e impostos, além de outros benefícios previstos em lei. Por outro lado, ganha também o deputado, pois através da outorga do título de utilidade pública é parte de um cálculo que visa satisfazer sua clientela e no curto prazo promover a expansão de suas bases eleitorais.

### *Considerações finais*

Pode-se observar que a apreciação e a votação das matérias que tramitaram na Assembléia Legislativa seguiram um raciocínio em que prevaleceram os interesses individuais dos representantes, e as propostas para a educação funcionaram mais como instrumento para satisfação de interesses das bases partidárias localizadas e de maximização de chances eleitorais do que propriamente como um assunto de interesse público. As diretrizes contidas na Constituição de Sergipe - tanto no sentido de dotar de o trabalhador de "qualificação para o mercado de trabalho" quanto de situá-la como elemento constitutivo de cidadania - não foram contempladas e poucos projetos neste termos foram encaminhados pelos parlamentares.

A educação funcionou como meio para busca do maior retorno individual no menor prazo. No curto prazo, tal estratégia pode significar ganhos reais à um grupo político ou indivíduo, tais como o aumento de suas clientela, e portanto de chances eleitorais. Mas, a longo prazo, tais ganhos podem vir a se tornar desastrosos, pois o investimento em educação poderia trazer benefícios coletivos. O comportamento individualista dos políticos é estimulado pelo sistema partidário e pela legislação eleitoral brasileira, que incentivam os políticos a participarem das eleições a partir de seus atributos pessoais e a desprestigiarem a legenda partidária. Como as decisões tomadas pelos representantes significam custos, os parlamentares podem apoiar premissas as constitucionais para a educação, mas não agirão necessariamente no sentido de viabilizá-las, e as propostas serão processadas se estiverem em conformidade com os interesses privados ou eleitorais dos parlamentares. Assim, ainda que os atores que decidiam tenham demonstrado mais permeabilidade à opinião pública, as decisões ocorreram a partir de uma lógica em que as demandas particularistas dos representantes políticos e dos grupos envolvidos assumiram precedência sobre o "bem público". O comportamento individualista resultou em desarticulação entre a base governista no legislativo e o executivo, o que não nos permite inferir sobre a existência de um projeto coeso entre as elites políticas, ainda que seja com uma orientação modernizadora ou excludente.

A despeito das teorias que estabelecem que os problemas enfrentados pela educação no Brasil estão situados exclusivamente nos determinantes econômicos, os resultados parciais

apresentados nos permitem concluir que o quadro precário do ensino médio e fundamental também pode ser explicado pelo comportamento dos atores políticos que, beneficiados por legislações e cultura política, privilegiam a maximização dos seus interesses privados em detrimento dos interesses públicos.

### Bibliografia

ALMEIDA, M. H. T. “ Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil”, Dados, 9 (2), pp.21 – 24, 1996.

COSTA, Messias. Educação e suas potencialidades. In: LEVIN, H.M. et al. *Educação e desigualdade no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984.

FREITAG, Bárbara. *Escola, Estado & Sociedade*. São Paulo, Moraes, 1986.

FRIGOTTO, G. *A produtividade da escola improdutiva*. São Paulo: Cortez, 2001.

HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brasil*. Cambridge University Press, 1996.

MELO, M. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e reforma das políticas sociais na Nova República. Dados, 36 (1), pp. 119 – 164, 1993.

MEYER, John W. Types of explanation in the sociology of education. In: *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Westwood, CT: Greenwood, 1986.

PLANK, D. N. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

PSACHAROPOULOS, George. Returns to education: a further international update and implications. In: Journal of Human Resources, 20 (Fall 1985), p. 583 - 604.

PAIVA, V. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Loyola, 1987.

PILETTI, N. *História da educação no Brasil*. São Paulo: Ática, 1990.

SAVIANI, D. *Política e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1987.

SHIROMA, E (org). *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TOLLINI, I. M. *Estado e educação fundamental*. Brasília: Plano, 2002.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1978.

VEIGA, G. A escolarização como projeto de civilização. Revista Brasileira de Educação. São Paulo, n. 21, pp. 90 – 102, 2002.

WEISBORD, B. *External Benefits of Public Education: an economic analysis*. Princeton: Industrial Relations Section, Princeton University, 1964.

**Fontes Primárias**

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE. *Livros de registro dos projetos protocolados na Comissão de Justiça da Assembléia Legislativa de Sergipe*. Aracaju, 1991/1994.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE. *Projetos aprovados na 12ª Legislatura de Sergipe*. Aracaju, 1991/1994.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE SERGIPE. *Anuários Estatísticos Educacionais do Núcleo de Informações Estatísticas e Gerenciais*. Aracaju, 1991/1994.

REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SERGIPE. Aracaju, 1990.