



Políticas de Educação em Minas Gerais: a atuação do Poder Legislativo na consolidação do Ensino no Estado¹

André Dell'Isola Denardi
Mestrando da Fundação João Pinheiro

Resumo

Neste trabalho avalia-se o papel do Poder Legislativo mineiro no contexto das políticas públicas de educação no Estado. Tomando como base as ferramentas, estratégias e diretrizes desenvolvidas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), procurou-se aferir se essa instituição tem cumprido seu papel constitucional no que diz respeito às políticas públicas em educação no âmbito estadual. Para tanto, neste estudo recorreu-se aos relatórios institucionais da ALMG elaborados nos últimos anos, bem como aos trabalhos da Consultoria em educação e da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia (CECT), ambas pertencentes ao legislativo mineiro.

Palavras-chave: Educação; Poder Legislativo; Políticas Públicas

Introdução

Os avanços nas políticas públicas em matéria de educação formal no Brasil nos últimos anos são incontestáveis. Se em 2001, a taxa de frequência de alunos no Ensino Infantil (0 a 5 anos) era de 55%, em 2012 já se tinha 78,2% das crianças dessa faixa etária em escolas e creches. No que diz respeito à evasão escolar, registrou-se uma redução de 74,2% entre os alunos de Ensino Fundamental (6 a 15 anos) e 43,1% entre os de Ensino Médio (16 a 18 anos). A política de inclusão a crianças com necessidades especiais também foi reforçada ao longo dos últimos anos, passando de cerca de 380 mil matrículas em 2000 para 840 mil 13 anos depois, entre escolas regulares e especializadas. A taxa de analfabetismo funcional também sofreu uma considerável

¹ Graduado em Direito pela PUC-MG, em Ciências do Estado pela UFMG; Pós-graduando em Administração Pública na Fundação João Pinheiro. E-mail. andredenardi90@gmail.com.

queda, passando de 27,3% em 2001 para 18,3% em 2012². No ensino superior, o percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a graduação saltou de 7,1 em 1997 para 17,6 em 2011³

Em Minas Gerais, algumas estatísticas da educação no estado também indicam um cenário positivo. Em 2013, Minas já havia praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental, com 98,7% das crianças de 6 a 14 anos frequentando a escola, superando o percentual do país na mesma faixa etária. A taxa de abandono escolar também sofreu queda, de 16,2% em 2000 para 2,7% em 2013, considerando a faixa da segunda etapa do ensino fundamental (11 a 15 anos)⁴. E se, em 2000, o estado possuía 295 municípios com um quinto de sua população acima de 15 anos analfabeta, em dez anos, o número de municípios mineiros com essa realidade caiu para 137⁵.

Apesar das conquistas, o Brasil ainda acumula desempenhos pífios em matéria de qualidade de ensino, provando que seu ritmo na superação das carências e limitações no âmbito educacional ainda está muito aquém do necessário para se alcançar em tempo hábil patamares internacionais satisfatórios. Segundo *ranking* divulgado em maio de 2015 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ocupa a 60ª posição entre 76 países avaliados quanto sua qualidade em educação⁶. Se em 2012 13% da população brasileira entre 25 e 64 anos havia alcançado a educação superior, neste mesmo ano o percentual médio dos países da OCDE era de 33%⁷. E se por um lado a alfabetização ultrapassou mais de 90% da população com 15 anos ou mais (IBGE/PNAD, 2010), um quinto desta mesma faixa etária ainda sofre com

² Dados retirados do RELATÓRIO EDUCAÇÃO PARA TODOS NO BRASIL 2000-2015., disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-eptr-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em: 12 de março de 2017.

³ Dados retirados de EDUCAÇÃO BRASILEIRA: INDICADORES E DESAFIOS DOCUMENTO DE CONSULTA, disponível em <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf>. Acesso em: 12 de março de 2017.

⁴ PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI): 2015

⁵ MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO — FJP. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Edição 2011. Belo Horizonte, 2011. Aplicativo disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/-imrs-indice-mineiro-de-responsabilidade-social>. Acesso em: 12 de março de 2017

⁶ Disponível em <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/05/brasil-ocupa-60-posicao-em-ranking-de-educacao-em-lista-com-76-paises.html>. Acesso em 10 maio 2016

⁷ Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/EAG2014-Country-Note-Brazil.pdf>. Acesso em: 14 de março de 2017

o analfabetismo funcional⁸, considerada a incapacidade de utilizar da leitura e escrita para solucionar demandas de contexto social do dia a dia (RIBEIRO, 2006).

O Ensino Médio ainda representa o grande gargalo na continuidade dos estudos. Minas gerais acompanha a tendência nacional de perder parcela considerável de seus alunos nesta etapa de ensino, com uma impressionante taxa de evasão de 47% em 2011, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁹. É também no ensino médio onde se reside outro grande desafio: a distorção de idade e série. Em 2013, na região do Mucuri, no nordeste de Minas, quase 40% dos alunos do ensino médio não possuem a idade padrão correspondente ao ano que estudam¹⁰.

As atribuições do Estado na garantia de uma educação de qualidade e universal possuem sua principal previsão no texto constitucional (KILDARE, 2016). Estabelecida pela Constituição Federal como direito social, a educação é tida como dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, sendo sua competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios¹¹. Especificamente no caso de Minas Gerais, a Constituição Estadual elenca a garantia da educação como uma das prioridades do Estado, competindo ao estado-membro a sua difusão e baseando o ensino nos princípios da igualdade, liberdade, pluralidade, gratuidade, meritocracia, qualidade e democracia, atuando prioritariamente no Ensino Médio e complementarmente nas demais etapas, em parceria com a União e Municípios¹².

Dessa forma, a nova conjuntura político-social na qual o Brasil (e, por consequência, o Estado de Minas Gerais) vive, traz impactos diretos sobre a forma como devem ser pensadas, elaboradas, consultadas, executadas, conduzidas e fiscalizadas pelo Poder Público em suas diferentes esferas, em especial o Poder Legislativo, sobre o qual tratará este trabalho. A fundamentação teórica que sustenta esta investigação encontra-se em Tsebelis (1990), Ricci (2003), Oliveira (2005), Pereira (2007), Jannuzzi (2011), Martins (2012), Lovaglio (2013) e Munhoz (2015).

⁸ Dados retirados de “EDUCAÇÃO BRASILEIRA: INDICADORES E DESAFIOS DOCUMENTO DE CONSULTA”, disponível em <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf>. Acesso em: 14 de março de 2017

⁹ Disponível em <http://www.clicfolha.com.br/noticia/24984/evasao-e-abandono-escolar-sao-problemas-permanentes-dos-alunos>. Acesso em: 14 de março de 2017

¹⁰ PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI): 2015

¹¹ BRASIL, Constituição Federal (1988). Artigos 6º, 24, IX, 30, VI e 205.

¹² MINAS GERAIS, Constituição Estadual (1989). Artigos 2º, VII, 196 e incisos, 198 e incisos.



Metodologia

Com o objetivo de avaliar a efetividade da atuação do Poder Legislativo Estadual na consolidação de políticas públicas em matéria de educação, investigamos a trajetória da política de educação em Minas Gerais, procurando evidenciar o papel do Poder Legislativo nesse contexto. Uma das etapas desta pesquisa, de natureza exploratória, descritiva e analítica, compreende a identificação dos mecanismos legislativos para o acompanhamento da educação em Minas Gerais. Foram analisadas as compilações feitas pelos relatórios institucionais anuais da ALMG bem como a plataforma virtual de políticas públicas disponível no site da Assembleia de Minas, a fim de se ter uma noção mais clara na atuação do Poder Legislativo mineiro em matéria de políticas públicas em educação. Paralelamente, analisou-se a atuação da Comissão de Educação Ciência e Tecnologia, que delibera qualquer proposta que diga respeito à área antes de levada a Plenário, no âmbito do legislativo mineiro.

Os relatórios institucionais do trabalho realizado pela Assembleia Legislativa são realizados anualmente desde 2012 e trazem os principais destaques da atuação político parlamentar nas mais diversas áreas de políticas públicas. Para fins de comparação e avaliação dos avanços, abordagens e prioridades, utilizamos as informações contidas nos relatórios de 2012 e 2016 no que diz respeito à educação. Importante frisar que os resultados obtidos no nas políticas públicas educacionais no âmbito do Legislativo foram fruto de um esforço conjunto dos parlamentares (notadamente da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia) e da assessoria técnica dos Consultores em educação da Casa.

Além dos relatórios, a Assembleia disponibiliza em seu site institucional um portal voltado exclusivamente para as políticas públicas nas mais diversas áreas em âmbito estadual. Com o *slogan* “Políticas Públicas ao seu Alcance”, a plataforma disponibiliza de forma clara e didática todas as informações orçamentárias, legislativas, estatísticas e as ações propriamente ditas a respeito de todo tipo de políticas públicas em Minas Gerais. A base de dados de nossa análise encontra-se principalmente nessas fontes.



Resultados e discussão

Realizou-se, neste estudo, um levantamento dos mecanismos de atuação do legislativo mineiro na área da educação, apontando inovações vigentes. Segundo o Relatório Institucional da atuação da ALMG no ano de 2012 no que diz respeito à educação, constata-se uma baixa produção normativa em contraste com uma quantidade um pouco maior de eventos institucionais, o que não necessariamente representam resultados satisfatórios e não satisfatórios em ambos os casos. Das 50 proposições transformadas em normas jurídicas pelas comissões temáticas, apenas uma era da Educação. Proposições aprovadas em 2º turno aguardando remessa à sanção do Poder Executivo que envolvessem o tema da educação (seja sobre carreiras profissionais, subsídios, criação de salas de leitura, sistemas de ensino) foram cinco. Entre as entidades beneficiadas seja por serem declaradas de utilidade pública ou por doação de imóveis por atuação da ALMG, 19 eram da área da educação.

No aspecto orçamentário, a Assembleia cumpriu seu papel de fomentar a participação popular permitindo a inclusão de emendas ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG, que norteia os gastos do Executivo Estadual num período de 4 anos) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No caso da educação, foram 33 Propostas de Ação Legislativa (apresentadas por entidades associativas), 31 requerimentos, 14 emendas ao PPAG e 10 emendas à LOA. A interconexão entre eventos institucionais da ALMG e a capacidade de inclusão das propostas populares no orçamento do Estado pode ser evidenciada no seguinte trecho:

[...] “uma das propostas apresentadas ao PPAG em 2011 sugeria a inclusão de um programa com a denominação de “Rede de capacitação e promoção da cultura de paz nas escolas”, vinculado à Rede de Educação e Desenvolvimento Humano. Seu objetivo foi assim definido: “desenvolver, em parceria com representantes de órgãos públicos e de organizações civis, ações voltadas à prevenção da violência no ambiente escolar e à promoção da cultura de paz nas escolas”. Integraram o programa duas ações: “Capacitação em segurança nas escolas” e “Convivência na diversidade”. A incorporação do programa também foi fruto de uma das propostas do Fórum Técnico Segurança nas escolas: Por uma cultura de paz, realizado em 2011 pela ALMG. Durante a execução do programa em 2012, foram realizados fóruns regionais de promoção da paz escolar e de articulação em rede, o que gerou resultados positivos como a instituição de gestão mediadora de conflitos nas escolas.” (ALMG, Relatório Institucional, 2012, p. 31)



No que diz respeito a eventos temáticos, a Assembleia de Minas promoveu, na área de educação, no ano de 2012, os debates públicos “Povos Indígenas de Minas na Luta por Terra, Educação, Saúde e pelo Fortalecimento das Manifestações Culturais” e “O Plano Nacional da Educação 2011-2020 e o Acompanhamento da Sociedade Civil”. Por meio da Escola do Legislativo, voltada para a formação política de agentes públicos e cidadãos em geral, foram realizadas 154 atividades, com a participação de 6340 pessoas. O projeto Expresso Cidadania (voltado para a politização de estudantes por meio da emissão de títulos de eleitor, em parceria com o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais), esteve em 14 municípios do Estado, envolvendo 11.437 alunos de 82 escolas estaduais e emitindo mais de três mil títulos.

Outra grande iniciativa voltada para a educação foi o Parlamento Jovem, que na edição de 2012 chegou a 17 câmaras municipais. Voltado para a introdução dos jovens ao conhecimento do processo legislativo e atuação parlamentar por meio de formulação, debate, votação e eleição de suetões de ações para o poder público em torno de um tema socialmente relevante. As etapas municipais tiveram a presença de 880 estudantes secundaristas e a municipal, 102. Por fim, as visitas orientadas no espaço físico da Assembleia Legislativa, tiveram a participação de quase dois mil estudantes do ensino médio e básico no ano de 2012.

Por sua vez, o relatório institucional de 2016 teve como principal marco, no âmbito educacional, a discussão do Projeto de lei 2882/2015, que estabelece o Plano Estadual de Educação no Estado. Por meio do Fórum Técnico do Plano Estadual de educação, foram realizadas, ao longo do primeiro semestre de 2016, 12 encontros regionais em todas as macrorregiões de Minas Gerais e uma etapa final em Belo Horizonte, com o intuito de colher sugestões de alunos, pais, especialistas, professores e demais profissionais da educação.

Além do plano, ocorreram outros debates importantes na ALMG para a área da educação. A Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia promoveu audiências públicas ao longo do ano para que os profissionais da educação pudessem expressar demandas, como a opção remuneratória para diretores de escola apostilados, a divulgação de cronograma de nomeação de concursados, a revisão dos critérios adotados na perícia médica dos candidatos nomeados e a apresentação dos critérios de designação para o exercício da função pública na rede estadual de educação em 2017.

No âmbito da produção legislativa, a quantidade de normas aprovadas não destoou muito com a vista no ano de 2012: três sobre educação básica, uma sobre educação indígena. Os eventos intencionais, por outro lado, foram mais numerosos. Afora os 12 encontros regionais pelo Fórum Técnico do Plano Estadual de Educação, foram realizados pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, eventos como o “Debate público Planejando a Educação em Minas Gerais: Metas e Estratégias Financeiras do Setor e Redução das Desigualdades Educacionais”, “Debate público Base Nacional Comum Curricular: em Busca da Qualidade e da Equidade na Educação”, além de outros voltados para assistência estudantil, educação básica e superior.

O relatório institucional de 2016 também especificou os trabalhos de fiscalização realizados em cada área temática. Na educação, a CECT elaborou 18 pedidos de informação ao governo federal, a governos municipais e a outros órgãos e 5 pedidos de informação ao Poder Executivo Estadual, pedidos estes frutos dos debates em audiências públicas e eventos institucionais.

Quanto a plataforma virtual de políticas públicas disponível no site da ALMG, pode-se encontrar, de forma didática e transparente, todos os aspectos relevantes envolvendo políticas públicas. Para fins de didática, será explicado cada aspecto relevante da plataforma numa ordem específica, que não necessariamente precisa ser seguida dessa forma para quem nela navegar.

Ao se acessar o tema “educação”, o usuário tem acesso a uma breve explanação sobre a base previsão constitucional da educação e sua importância como direito social, evidenciando as principais evoluções normativas sobre o tema. Em seguida, a estrutura organizacional e de gestão em que se firma a educação, seja em nível Federal quanto Estadual e Municipal, apontando as principais competências de cada ente, a legislação básica complementar à Constituição. Quanto as políticas públicas propriamente ditas, plataforma disponibiliza as principais ações na Educação Básica, Superior, Modalidades de Ensino específicas (quilombola, indígena, especial, do campo, jovens e adultos, prisional, profissional e tecnológica), Assistência ao Estudante e Capacitação Profissional. O monitoramento é feito por meio da disponibilização de cada ação prevista no orçamento do Estado, apontando-se mesmo a parcela do que já foi gasto na previsão inicial para a política. Ademais, mapas estatísticos são disponibilizados na seção dados e indicadores, como por exemplo a evolução da taxa de analfabetismo no estado.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou avaliar a efetividade da atuação do Poder Legislativo Estadual na consolidação de políticas públicas em matéria de educação. Como uma entidade de relevância na garantia do processo democrático, captação dos clamores populares, fiscalizador do Poder Executivo e presente no cenário político estadual desde os primeiros anos de independência, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais faz cumprir o princípio montesquiano de tripartição dos poderes, presente na maioria absoluta dos modelos governamentais do mundo moderno.

Dentre as competências do legislativo mineiro em debater e votar as mais diversas matérias em políticas públicas, focou-se nas deliberações e proposições referentes à educação, mais especificamente a educação estadual, englobando todas as competências concorrentes e próprias do ente federado “estado-membro” nesta área. Tal preferência se explica por se entender a educação como principal política pública no combate à desigualdade social e melhoria no patamar de bem-estar social para a população como um todo, a médio e longo prazo.

Considerando o papel constitucional do ente federado estado-membro na garantia de direitos fundamentais como a Educação e vendo nesta política uma ferramenta de superação do subdesenvolvimento, auferir o papel do Legislativo Mineiro na busca de um ensino de qualidade para os cidadãos do Estado de Minas Gerais é tarefa não apenas de relevância social como auxiliadora nas próprias políticas públicas na prática.

Através das análises feitas nos relatórios institucionais da ALMG dos anos de 2012 e 2106, bem como na plataforma virtual “Políticas Públicas ao seu Alcance”, percebe-se que, no que diz respeito à educação, o Legislativo tem cumprido suas atribuições, seja na promoção do debate público, seja na fiscalização do Poder Executivo, seja no fomento à politização do cidadão comum. No entanto, considerando a concentração de recursos e autonomia do Poder Executivo em contraste com o que se influenciou de fato nas políticas públicas em educação no Estado, pode-se dizer que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais explora moderada ou superficialmente seu potencial.



Como se trata de uma pesquisa em andamento, os resultados de análise aqui divulgados restringem-se a alguns aspectos abordados relativamente aos planos de acesso, aos de inclusão educacional e equidade, de qualidade da educação básica, educação profissional, educação superior, de valorização profissional, gestão democrática e financiamento verificados ao longo dos anos. A conclusão da pesquisa está prevista para acontecer em 2018.

Referências

BRASIL, Constituição Federal (1988)

BRASIL. Senado Federal. Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal. Brasília, Senado Federal, fevereiro de 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília, TCU, 2014.

EDUCAÇÃO BRASILEIRA: INDICADORES E DESAFIOS DOCUMENTO DE CONSULTA, disponível em <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf>. Acesso em: 12 jul.2016.

G. TSEBELIS. , *Nested Games: rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press. 1990.

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/483669-DEPUTADOS-CRITICAM-CONCENTRACAO-DE-RECURSOS-NAS-MAOS-DO-GOVERNO-FEDERAL.html>, acesso em 18 de fevereiro de 2017.

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. Disponível em <http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2011/02/INDICADORES-SOCIAIS-JANUZZI.pdf> Acesso em: 18 fev. 2017.

LOVAGLIO, Silvia Maria. Representatividade E Desempenho parlamentar Um Estudo Qualitativo Sobre As Proposições Legislativas Tramitadas Na Comissão De Educação, Cultura E Saúde Da Assembléia Legislativa Do Estado Do Pará, Entre Os Anos De 2005-2012.' 20/11/2013 137 f. Dissertação (Mestrado Em Ciência Política) Universidade Federal do Pará, Belém Biblioteca Depositária: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif: Goodyear, 1980.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010* / Ricardo Chaves de Rezende Martins [recurso eletrônico]. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 241 p. – (Série memória e análise de leis ; n. 3)



MINAS GERAIS, Constituição estadual (1989)

MINAS GERAIS, Regimento Interno da Assembleia (2016)

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais : 2012 / [elaboração: Ângela Renault de Vilhena ... et al.]. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. 76 p.

Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Relatório institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais : 2016 / [redação: Aline de Figueiredo Xavier, Fabrício Marques de Oliveira]. – Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2017. 156 p.

MUNHOZ, Emilie Kalyne. Direito À Educação: Critérios E Parâmetros Para A Garantia E O Controle Do Princípio Constitucional De Padrão De Qualidade' 05/05/2015 105 f. Mestrado Em Direito Instituição De Ensino: Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro, Rio De Janeiro Biblioteca Depositária: Programa De Pós-Graduação Em Direito, Ccjp, Unirio

OLIVEIRA, Rosimar de Fatima. O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais. 01/03/2005 262 f. Doutorado em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI): 2015, disponível em http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2015/documentos/pmdi_2015.pdf. Acesso em : 18 fev. 2017

PEREIRA, Rodolfo Viana. Hermenêutica filosófica e constitucional. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 191 p

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

<http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/educacao/entenda/estrutura.html?tagNivel1=249&tagAtual=249#>, acesso em 18 de fevereiro de 2017

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RELATÓRIO “EDUCAÇÃO PARA TODOS NO BRASIL 2000-2015”, disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192, acesso em 12 de fevereiro de 2017.