

**UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACICABA
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**PARTIDOS POLÍTICOS E EDUCAÇÃO: A IMPLANTAÇÃO DA
REFORMA EDUCACIONAL E O PAPEL DA ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1995-1998).**

KARINA CINTRA DE ABREU ANGELO

**PIRACICABA, SP
2007**

**PARTIDOS POLÍTICOS E EDUCAÇÃO: A IMPLANTAÇÃO DA
REFORMA EDUCACIONAL E O PAPEL DA ASSEMBLÉIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1995-1998).**

**KARINA CINTRA DE ABREU ANGELO
ORIENTADORA: PROFA. DRA. RAQUEL PEREIRA CHAINHO GANDINI**

**Dissertação apresentada à Banca
Examinadora do Programa de Pós-
Graduação em Educação da
UNIMEP como exigência parcial
para obtenção do título de Mestre
em Educação**

**PIRACICABA, SP
2007**

#

#

#

#

#

#

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Raquel Pereira Chainho Gandini

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira

Profa. Dra. Sandra Aparecida Riscal

#

#

#

#

#

#

#

#

#

À minha avó, Edith (in memoriam), que se sentiria feliz por esta conquista. Sinto muita saudade...
À minha mãe, Helenice, pelo amor e apoio incondicional.
À Rafaela, Mateus e Renato, grandes paixões da minha vida.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível pelo apoio de muitas pessoas. A elas gostaria de expressar minha profunda gratidão.

Ao Professor Roberto Algarte, que me auxiliou na formulação do projeto inicial da pesquisa.

À minha querida prima, Janaína, por estar sempre disponível para ajudar.

Aos meus recentes e eternos amigos, Ronaldo e Elias, grandes incentivadores.

À Profa. Raquel Pereira Chainho Gandini, pela orientação segura e precisa.

Aos professores Cleiton de Oliveira e Sandra Aparecida Riscal, que fizeram parte da minha banca e muito me ajudaram com sugestões e contribuições importantes.

À Secretaria de Educação do Estado de São Paulo que me concedeu uma bolsa de estudo.

RESUMO

Esta pesquisa teve o objetivo investigar a participação dos partidos políticos, com assento na Assembléia Legislativa de São Paulo, na formulação de políticas públicas para a área de educação no ensino fundamental e médio no Estado de São Paulo, entre 1995 e 1998, ou seja, na 13ª legislatura, por meio das proposições apresentadas pelos seus deputados durante o período estudado. Trata-se de um estudo documental e bibliográfico com uma abordagem predominantemente política e histórica. Apresentamos inicialmente, as considerações sobre o referencial teórico e sobre a história da evolução dos partidos políticos no Brasil juntamente com a formação do Estado brasileiro. No segundo capítulo delimitamos nossa análise, focalizando os partidos políticos e deputados estaduais da Assembléia Legislativa de São Paulo, aproximando educação e partidos políticos. A partir de 1995, o ensino público fundamental e médio do Estado de São Paulo passou por um processo de reformas que envolveram mudanças de cunho pedagógico, administrativo e de estrutura física. Esta reforma foi realizada pelo Poder Executivo – Secretaria de Estado da Educação (SEE), por meio de decretos, resoluções e pareceres, ou seja, utilizando-se de legislação secundária. Verificamos que os partidos políticos representados na Assembléia Legislativa de SP tiveram, neste processo de reformas, uma participação secundária, uma vez que apenas referendaram o projeto originário do executivo. As proposições apresentadas pelos parlamentares paulistas, em sua grande maioria, trataram de temas genéricos da educação, revelando um desconhecimento evidente do funcionamento e dos problemas do ensino no Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Partidos políticos. Política educacional do Estado de São Paulo. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Reforma educacional paulista (1995-1998).

ABSTRACT

This research aimed to investigate the political parties participation, in the House of Representatives in São Paulo, in the formulation of local politics in the educational area concerning primary and secondary school in São Paulo State between 1995 and 1998, that is to say, in the 13th legislature, through the proposals made by deputies during the period mentioned above. It was firstly shown the considerations regarding the theory and the history of Brazilian political parties evolution along with the Brazilian State formation. In the second chapter we narrowed down our analysis by focusing on the political parties and State deputies in the House of Parliament in São Paulo, bringing education and political parties together. From 1995 on, the primary and secondary state education in São Paulo State has changed, resulting in pedagogical, administrative and physical structure changes. These changes were made by the Executive – Education State Secretary (SEE), through laws, resolutions and reports, making use of secondary legislation. It was noticed that the political parties represented in the House of Parliament in São Paulo had very little participation in the changing process, as they only endorsed the Executive original project. The proposal which were presented by the Deputies in São Paulo, in its majority, discussed only general education topics, showing an evident lack of knowledge of how the educational system in São Paulo State works and its problems.

Key words: Political parties. São Paulo State educational politics. The House of Parliament in São Paulo State. Educational changes in São Paulo (1995-1998).

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1 Anotações teóricas sobre o Estado Moderno e partidos políticos. A formação do Estado brasileiro e o sistema partidário: uma discussão inicial.....	15
1.1 Anotações teóricas sobre o Estado Moderno e partidos políticos.....	15
1.2 A formação do Estado brasileiro e os partidos políticos: uma discussão inicial.....	28
1.3 Período Imperial (1822-1889).....	29
1.4 Os primeiros grupos políticos: da elite para a elite.....	33
1.5 Partidos Políticos no Império: organização e tendências.....	36
1.6 Os programas partidários no Império: o projeto das elites.....	38
1.7 A Proclamação da República: uma reacomodação do poder.....	41
1.8 O continuísmo.....	44
1.9 A República dos coronéis: coronelismo, clientelismo e mandonismo na Primeira República.....	45
1.10 Crise na política do “café com leite”.....	49
1.11 A era Vargas (1930 -1945).....	53
1.12 Período da Redemocratização (1945-1964).....	61
1.13 A Ditadura Militar: a situação e a oposição permitidas.....	66
1.14 Os Atos Institucionais.....	68
2 Da abertura política à Nova República: o quadro partidário e a Assembléia Legislativa de São Paulo.....	73
2.1 A abertura política.....	73
2.2 A reforma partidária (1979-1980): tentativa de reorganização da sociedade.....	75

2.3 As “diretas já”: em busca de representação autêntica.....	77
2.4 A Nova República.....	79
2.5 O quadro partidário em 2007.....	84
2.6 O Poder Legislativo Estadual.....	87
2.7 A Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP).....	89
3. A política educacional paulista no ensino fundamental e médio (1995-1998) e a participação dos partidos políticos na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP).....	97
3.1. Breve histórico da legislação referente à implantação das diretrizes educacionais 1995-1998.....	97
3.2. A participação dos partidos políticos na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) durante a implantação das diretrizes educacionais: As discussões sobre a educação.....	103
Considerações finais.....	142
Referências bibliográficas.....	145

LISTA DE TABELAS

Título	Página
Tabela 1 - Partidos políticos registrados no TSE.	85
Tabela 2 – Número de deputados estaduais de São Paulo por partido 1995/1998.	91
Tabela 3 – Comissão de Educação – 1º biênio (1995/1996).	94
Tabela 4 – Comissão de Educação – 2º biênio (1997/1998).	94
Tabela 5 – Proposições do ano de 1995.	104
Tabela 6 – Proposições do ano de 1996.	106
Tabela 7 – Proposições do ano de 1997.	111
Tabela 8 – Proposições do ano de 1998.	115
Tabela 9 – Síntese das proposições apresentadas pelos deputados estaduais durante a 13ª legislatura e pelo governador Mário Covas.	123
Tabela 10 – Distribuição das proposições por fases: ensino fundamental e médio.	132
Tabela 11 – Assuntos mais freqüentes nas proposições apresentadas por deputados estaduais.	132
Tabela 12 - Proposições apresentadas pelo governador.	133
Tabela 13 - Síntese das categorias por partido político.	135

INTRODUÇÃO

A tradição partidária brasileira, herdada desde o período monárquico, tem nos mostrado que estas instituições sempre estiveram à margem do Estado. Esta situação se manteve por grande parte de nossa história política; mesmo com a instalação da República, não houve uma modificação significativa. Práticas como a corrupção e fraudes eleitorais, voto de cabresto, compra de votos eram consideradas legítimas. Nos períodos de ditaduras, o papel secundário dos partidos ficava ainda mais evidente. O recente restabelecimento da democracia (após 1985) e dos anseios pela instalação de um Estado de Direito ainda não foram suficientes para varrer do cenário político brasileiro práticas clientelísticas que fazem perpetuar o modelo de Estado patrimonialista.

Como professora da rede pública de São Paulo do ensino fundamental e médio, tenho vivenciado políticas educacionais que resultaram em uma série de fracassos no ensino público nestes níveis. Estes fracassos não ficam restritos à sala de aula, eles comprometem toda a sociedade contribuindo para o agravamento de vários problemas sociais brasileiros, como a não-formação de cidadãos críticos e participativos, o analfabetismo, a má distribuição de renda, a perpetuação da desigualdade social e da falta de oportunidades.

O descaso do poder público para com a educação tem sido um fator fundamental para prolongar nossa herança política e cultural marcada pelo patrimonialismo, clientelismo, mandonismo e, por isso, os princípios republicanos e democráticos ainda não estão consolidados.

A democracia, forma como nosso Estado se organiza, pressupõe educação e uma ativa participação da sociedade, pois é na intensidade de participação do povo – participação eleitoral, inscrição em partidos, mobilização de categorias profissionais, entre outros tipos - é que faz com que sua vontade, enquanto soberano, seja respeitada. A educação funcional é uma maneira de manter o poder e os privilégios. Felizmente, entendemos que a política é resultado de uma convenção entre os homens, baseada na razão e obra da arte

humana, portanto ela pode ser constantemente modificada e discutida, porém, para melhor ou para pior.

Dada essas características políticas, nosso interesse ao realizar a presente pesquisa é conhecer, ainda que parcialmente, como as políticas educacionais são pensadas e concretizadas, pois acreditamos que os problemas da educação em São Paulo decorrem muito mais de fatores políticos do que técnico-pedagógicos. Estes últimos são resultados de políticas educacionais desastrosas que chegam até nós em sala de aula de forma desarticulada.

Escolhemos como tema principal de nossa investigação os partidos políticos por entendermos que eles são, ou deveriam ser, instrumentos de democracia no Estado republicano representando opiniões de diversos setores e interesses da sociedade e também a via de acesso da sociedade civil para a sociedade política.

Os partidos políticos são compostos por pessoas e estas supostamente os representam na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) na condição de deputados estaduais e, participam da elaboração de políticas públicas, inclusive para a área de educação. Escrevemos “supostamente” porque, como veremos no decorrer desta dissertação, muitas vezes não se verifica uma posição partidária mas sim, a apresentação de projetos individuais dos deputados. A ALESP é, oficialmente, o lugar de representação do povo, da combinação partidária e de interesses, é a instituição investida de autoridade para promulgação de leis e é a defensora do Estado de Direito.

Objetivamos, portanto, com esta pesquisa investigar a participação dos partidos políticos, com assento na Assembléia Legislativa de São Paulo, na formulação de políticas públicas para a área de educação no ensino fundamental e médio no Estado de São Paulo, entre 1995 e 1998, ou seja, na 13ª legislatura, por meio das proposições apresentadas pelos seus deputados estaduais durante o período estudado.

Trata-se de um estudo bibliográfico e documental, com uma abordagem predominantemente política e histórica. A pesquisa das proposições foi feita no site oficial da Assembléia Legislativa de São Paulo (www.al.sp.gov.br), na página “Processo Legislativo – Pesquisa em Proposições”. O termo “educação” foi preenchido no texto para busca assim como os anos legislativos desejados: 1995, 1996, 1997 e 1998. Procuramos todos os tipos de projetos apresentados para a área pesquisada – educação fundamental e média - projeto de lei, projeto de lei complementar, proposta de emenda à Constituição do Estado entre outros. Feita esta busca, as proposições foram sistematizadas para facilitar o estudo e as análises.

Os autores que inicialmente inspiraram esta pesquisa foram: Regina Vinhaes Gracindo, que, em seu livro *O escrito, o dito e o feito. Educação e Partidos Políticos* (1994),

escreveu sobre a participação dos partidos políticos, no âmbito do Congresso Nacional, no estabelecimento de políticas educacionais em dois momentos: na Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); e Dermeval Saviani, que faz um estudo sobre o desempenho do Congresso Nacional em relação aos projetos das leis nº. 4.024/61, nº. 5.540/68 e, nº. 5.692/71¹ no livro *Política e Educação no Brasil* (2002).

No período estudado (1995/1998), ocorreram mudanças relevantes para a educação fundamental e média no Estado de São Paulo: a Reorganização da Rede Física², o Programa de Parceria Educacional Estado-Município³, o início do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP)⁴, a Reorganização da Trajetória Escolar no Ensino Fundamental por meio da implantação de classes de aceleração⁵, o novo Plano de Carreira⁶, a implantação da Progressão Continuada no Ensino Fundamental⁷, a Reclassificação de alunos no ensino fundamental e médio⁸, entre outras. Estas mudanças ocorreram durante o primeiro mandato do governador Mário Covas Júnior, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), eleito em 15/11/1994. A Secretária da Educação era a Professora Teresa Roserley Neubauer da Silva.

Esta reforma educacional aprovada pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo resultaria numa série de alterações na rede pública estadual, ensino fundamental e médio, predominantemente por meio de decretos e resoluções, ou seja, utilizando-se de legislação secundária.

O governo, entre outras medidas adotadas, ajustou o fluxo de alunos nas escolas públicas, diminuindo, significativamente, a repetência e a evasão escolar, o número de escolas estaduais, de professores e alunos, mudou a carga horária docente, dividiu responsabilidade administrativa das escolas com os municípios, enfim, reduziu o tamanho da rede.

Os partidos políticos estudados serão aqueles que estavam representados na Assembléia Legislativa de São Paulo no período pesquisado (1995/1998). Os partidos mais votados neste período foram: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que ganhou a eleição em 1994 para o

¹ Estas leis tratavam de reformas importantes na educação brasileira.

² Vide Resolução SE nº 15, de 13/02/1996.

³ Vide Decreto nº 40.673/96, de 16/02/1996.

⁴ Vide Resolução SE nº 27, de 29/03/1996.

⁵ Vide Resolução SE nº 77, de 03/07/1996.

⁶ Vide Lei Complementar nº 836/97, de 30/12/1997.

⁷ Vide Resolução SE nº 04, de 15/01/1998.

⁸ Vide Resolução SE nº 20, de 05/02/1998.

governo do Estado de São Paulo, e o Partido dos Trabalhadores (PT); portanto, tinham as maiores bancadas e também eram majoritárias na Comissão de Educação.

O texto da dissertação está organizado em três capítulos. No primeiro apresentamos considerações sobre nosso referencial teórico e sobre a história da evolução dos partidos políticos no Brasil juntamente com a formação do Estado brasileiro, até 1974. Nossa intenção é procurar compreender como transcorreu a formação dos partidos no Brasil.

No segundo capítulo, fazemos um estudo dos partidos políticos que surgiram depois da abertura política iniciada em 1974 e, a partir daí, delimitamos a análise focalizando os partidos políticos e deputados estaduais da Assembléia Legislativa de São Paulo.

Enquanto no primeiro e no segundo capítulos trabalhamos basicamente com as questões relativas aos partidos políticos, no terceiro procuramos relacionar a educação e os partidos políticos. A partir das proposições sobre o ensino fundamental e médio apresentadas pelos deputados estaduais, procuramos conhecer suas concepções sobre educação e sua participação na aprovação das reformas educacionais originárias do Poder Executivo.

Analisando-se as proposições apresentadas pelos deputados sobre o ensino fundamental e médio no período (1995/1998), pode-se afirmar que elas passaram à margem das questões centrais da reforma implantada pelo governo paulista, pois, em sua grande maioria, trataram de temas genéricos da educação, revelando um desconhecimento do funcionamento e dos problemas do ensino no Estado de São Paulo.

Verificamos que os partidos políticos representados na Assembléia Legislativa de SP tiveram, no processo de reformas, uma participação secundária, uma vez que apenas referendaram o projeto originário do poder executivo.

Com esta pesquisa, temos a intenção de contribuir para o entendimento sobre a forma como as políticas educacionais estão sendo discutidas e realizadas, com subsídios teóricos da ciência política e de estudos históricos.

1. Anotações teóricas sobre Estado Moderno e partidos políticos. A formação do Estado brasileiro e o sistema partidário: uma discussão inicial.

No início deste capítulo, apresentamos um estudo introdutório sobre as características do Estado Moderno e dos Partidos Políticos. Para tanto recorreremos, inicialmente, a Hobbes e a Rousseau, pensadores que expressaram as características, a gênese da formação do Estado Moderno e, em seguida, é feita uma discussão sobre o Estado de Direito, representação, burocracia, partidos políticos e sua tendência burocrática. Os principais teóricos e historiadores que embasam nossa pesquisa são: Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, Max Weber, Norberto Bobbio, Robert Michels, Raymundo Faoro, Boris Fausto, José Murilo de Carvalho e Raquel Gandini.

1.1 Anotações teóricas sobre Estado Moderno e partidos políticos.

“O homem é o lobo do homem” (Hobbes, 1979, p. XVI). Principalmente com estas palavras Hobbes expressa o que pensa sobre o homem. Para este autor, o altruísmo não é natural, e a inclinação geral do homem é para o egoísmo.

Dado este estado natural baseado no instinto de conservação da vida e que legitima a violência, se necessária, o homem precisa viver em sociedade. De acordo com o pensamento de Hobbes, a sociedade civil é artificial, pois o homem não vive naturalmente em cooperação. Hobbes vai contra Aristóteles (384 a. C - 322 a. C), para quem a própria natureza humana já é política.

Considerando o homem desta maneira, como um ser movido pelas paixões⁹ “não haveria paz sem sujeição” (Hobbes, 1979, p.104). Assim Hobbes justifica a necessidade do surgimento do Estado, pois, de acordo com seu pensamento, o homem não é capaz de viver pacificamente sem um poder que obrigue a todos igualmente a obedecer às leis: o Estado, ou

⁹ “[...] as leis da natureza (como a *justiça*, a *equidade*, a *modéstia*, a *piedade*, ou, em resumo, *fazer aos outros o queremos que nos façam*) por si mesmas, na ausência do temor de algum poder capaz de levá-las a ser

“Leviatã”, um homem artificial, uma pessoa pública, ao qual os homens deveriam a paz e a defesa comum. Assim Hobbes define o Estado,

Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ele poder usar a força e os recursos de todos, de maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum. (HOBBS, 1979, p.106).

O Estado, segundo Hobbes, seria fundamentado no pacto social, mas também é força e poder, pois “pactos sem espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém” (Hobbes, 1979, p.103).

Para Weber, o Estado se caracteriza pelo “*monopólio do uso legítimo da força física*” (Weber, 1971, p.98), ou seja, “só se considera legítima a coação que a ordem estatal prescreva ou permita” (Gandini, 1992, p.28).

Ainda de acordo com Weber (1971, p.98), “o Estado é considerado a única fonte do ‘direito’ de usar a violência”. Para ele, “ ‘política’ significa a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado” (Weber, 1971, p.98).

Norbert Elias (1993), no capítulo “Sobre a Sociogênese do Monopólio de Tributação”, descreve o processo de formação do Estado, ou seja, da monarquia absolutista e seu governo centralizado. De acordo com este autor, este processo, de maneira muito breve, pode ser assim descrito,

A propriedade territorial de uma família de guerreiros, o controle que ela exercia sobre certas terras e seu direito a dízimos ou a serviços de vários tipos prestados por indivíduos que viviam nessas terras, foram transformados, com o aumento da divisão de funções e no curso de numerosas lutas, no controle centralizado do poder militar e dos tributos e impostos regulares sobre uma área muito mais ampla. Nessa área, ninguém podia mais usar armas, erigir fortificações ou recorrer à violência física de qualquer tipo sem permissão do governo central. Tratava-se de algo muito novo numa sociedade em que, originalmente, uma classe inteira de pessoas podia usar armas e empregar violência física segundo seus meios e inclinações. E todos aqueles a quem o suserano solicitasse estavam agora obrigados a pagar-lhe certa parte de sua renda ou riqueza. Essa situação era ainda mais nova, se comparada com que fora costume na sociedade medieval. Na economia de troca daquela época, quando a moeda era relativamente rara, a exigência de pagamentos monetários por príncipes e reis - deixando certas ocasiões estabelecidas pela tradição - era considerada

respeitadas, são contrárias a nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes” (Hobbes, 1979, p.103)

como algo inteiramente sem precedentes, e julgada como se fosse uma pilhagem ou um lançamento de tributos sobre uma terra conquistada (ELIAS, 1993, p.172).

Ainda de acordo com Elias (1993), a tributação, como outras instituições, se constituiu como um produto do entrelaçamento social, pois,

Surgiu – como de um paralelogramo de forças – dos conflitos de vários grupos e interesses sociais, até que, cedo ou tarde, o instrumento que fora desenvolvido nas constantes provas de força se tornou bem conhecido das partes interessadas e foi transformando, deliberadamente, em organização ou instituição. Dessa maneira, em combinação com a gradual transformação da sociedade e a mudança nas relações de poder dentro dela, as ajudas ocasionais a senhores de Estado ou territórios, cobradas para custear campanhas específicas, resgate, dotes a filhas ou dotação aos filhos, acabaram por assumir caráter de pagamentos habituais. Expandindo-se lentamente os setores monetário e comercial da economia, à medida que uma dada Casa de senhores feudais se tornava a Casa do rei, com jurisdição sobre uma área sempre maior, as *aide aux quatre cas* feudais transformaram-se em tributação (ELIAS, 1993, p.176).

A partir de 1328, acelerou-se a transformação da ajuda extraordinária para custear guerras em tributos regulares. O rei e seus servidores “declaravam que a exigência de mais dinheiro terminaria com o fim da guerra” (Elias, 1993, p.177). E, quando tinham oportunidade,

Os representantes dos estados frisavam esse ponto, tentando verificar se o dinheiro gerado pelas *aides* estava sendo realmente usado para fins militares. Os próprios reis, contudo, pelo menos desde Carlos V, nunca cumpriram com muito rigor esta exigência. Controlavam os fundos levantados pelas *aides* e continuavam, quando achavam necessário, a custear as despesas de sua Casa ou premiar favoritos com esse dinheiro. Esse fenômeno em si, essa entrada de dinheiro no tesouro do rei, bem como a criação de uma força militar por ele custeada, lenta mas inexoravelmente levou a um extraordinário fortalecimento da função central (Elias, 1993, p.177).

Quando o governo central começou abertamente a arrecadar impostos em caráter permanente, por volta de 1436, “os súditos chamam a atenção para o caráter público da função real. Expressões como ‘coisa pública’, ‘pátria’, e mesmo ‘Estado’ são usadas pela primeira vez, geralmente em oposição a príncipes e reis” (Elias, 1993, p.183).

Este sistema surgido na França de “força e solidez da máquina e funções centrais, que mais cedo ou mais tarde hão de aparecer na base e estruturas análogas em todos os países da Europa” (Elias, 1993, p.183). Portanto, é a partir

Dos interesses mais ou menos privados dos reis e de seus servidores mais próximos que se concentram na exploração de oportunidades sociais nessa direção, mas o que surge dos conflitos de interesses entre as várias funções sociais é a forma de organização social que chamaremos de “Estado”. O monopólio da tributação, juntamente com o monopólio da força física, formam a espinha dorsal da organização (ELIAS, 1993, p.187).

O governante central “era, em grau considerável, o proprietário pessoal do monopólio de poder, e não havia ainda nenhuma divisão entre o governo central como indivíduo privado e como funcionário da sociedade” (Elias, 1993, p. 188).

O Estado Moderno surge, de forma diferenciada, ao longo dos séculos XVI e XVII, com transformações materiais e no pensamento político,

O longo e diferenciado processo de constituição desta instituição conhecida como “Estado Moderno” foi marcado pela consolidação de determinadas transformações no pensamento político e por alterações na própria forma de exercício do poder. A consolidação da idéia de soberania, a despatrimonialização e a despessoalização do poder são aspectos fundamentais destas transformações que levam à constituição de um domínio estatal, a partir do qual se configura o “domínio público” a chamada esfera social (GANDINI, 1992, p.29).

A idéia de soberania, característica dos Estados Modernos, segundo Hobbes pode ser assim entendida: “instituído o poder soberano, todos os restantes são súditos” (Hobbes, 1979, p.106), ou seja, nenhum outro poder se coloca acima do Estado.

A despatrimonialização, outra característica do Estado Moderno, de acordo com João Carlos Brum Torres é a “separação dos bens públicos e privados e a substituição das rendas senhoriais pelos impostos, como base da despesa governamental” (Torres, 1989 *apud* Gandini, 1992, p.29). Sobre a despessoalização do poder, ainda de acordo com Brum Torres, seria “o efetivo desentramento da pessoa do rei da função real” (Torres, 1989 *apud* Gandini, 1992, p.29-30).

Dessa forma, com estas mudanças no exercício do poder

Vão se consolidando as estruturas estatais, seja pela difusão da justiça real por todo o território do reino – paralelamente ou como instância de recurso à

jurisdição senhorial -, seja pela regularização da tributação como instrumento de custeio das despesas reais, seja pela diferenciação dos instrumentos de governo, seja ainda pelo desdobramento e distribuição de uma rede administrativa por todas as regiões do reino (TORRES, 1989 apud GANDINI, 1992, p. 30).

Diferentemente do que se verifica com a constituição dos Estados modernos, a Antigüidade, principalmente no século V a.C, o Estado era percebido com um alto grau de concretude devido à participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. De acordo com Gandini, encontram-se na Antigüidade,

Dois tipos de espaços de existências: o público, que se configura no espaço comum, e cujo destino é decidido pela atividade política dos cidadãos – homens livres -, a qual se caracteriza pela ação e pelo discurso, pela coerência entre ambos e, nestes termos, desvinculada da violência [...].(GANDINI, 1992, p.30).

Quanto à esfera privada, não se confunde com o que hoje se chama de

Sociedade ou privacidade, ou intimidade. Circunscrita ao lar, era considerada um espaço marcado pela desigualdade e, neste sentido, pré-político, e pelo exercício das atividades relativas à necessidade: reprodução da espécie e o trabalho necessário à subsistência ou artesanal. Na esfera privada o domínio absoluto era do déspota, ou do *pater-família*, que detinha o poder de vida e de morte sobre a mulher, filhos, escravos e outras pessoas que viviam sob sua autoridade. O seu poder incluía a justiça, e não comportava apelação. Da família, somente ele estava sujeito ao julgamento da cidade (GANDINI, 1992, p.31-32).

Assim, pode-se entender que o Estado era constituído pelos próprios cidadãos (homens livres), e cuidar apenas da esfera privada era estar em condição de desigualdade e inferioridade. Quem expressou muito bem essa idéia foi Péricles, em sua célebre “oração fúnebre”, transcrita por Tucídides em *História da guerra do Peloponeso*,

Ver-se-á em uma mesma pessoa ao mesmo tempo o interesse em atividades privadas e públicas, e em outros entre nós que dão atenção principalmente aos negócios não se verá falta de discernimento em assuntos políticos, pois olhamos o homem alheio às atividades públicas não como alguém que cuida apenas de seus interesses, mas como um inútil; nós cidadãos atenienses, decidimos as questões públicas por nós mesmos, ou pelo menos nos esforçamos por compreendê-las claramente, na crença de que não é o debate que é empecilho para a ação, e sim o fato de não se estar esclarecido pelo

debate antes de chegar à hora da ação. (...) (TUCIDIDES, 1982, p.99 *apud* GANDINI, 1992).

Com o processo de desenvolvimento e da constituição de um domínio público, forma moderna de organização política, a participação nos assuntos públicos deixou de ser caracterizada pela participação direta dos cidadãos, como na democracia ateniense, mas pela representatividade.

Recorrendo ainda a Brum Torres, pode-se entender esta representação como “um sistema jurídico (mais ou menos formalizado), (...) de imputação do caráter público às coisas, pessoas e atos, quanto mecanismos de reduplicação e reapresentação dos elementos da identidade social, instituídos na instância política e elementar fundamental” (Torres, 1989 *apud* Gandini, 1992, p.33). Assim, o Estado Moderno tem o poder de atribuir caráter público ou privado às coisas, às pessoas ou às ações, de acordo com o sistema normativo institucional. Porém, há a necessidade de saber se estas imputações de caráter público representam, de fato, a vontade do povo que está sendo representado.

Modernamente, o Estado se apresenta como uma grande abstração entre outras razões, porque, segundo Brum Torres, “constituída a individualidade moderna, já não há qualquer possibilidade de que a vida política readquirira a naturalidade e a transparência” (Torres, 1989 *apud* Gandini, 1992, p.32), ou seja, o espaço privado torna-se nobre, pois sem os escravos para cuidar desta esfera o homem livre passa a assumir as tarefas essenciais da vida. Com esta forma de organização, agora é o Estado que diz quem é cidadão – C.P.F, título de eleitor, R.G -, e este cidadão moderno não é mais parte essencial do Estado.

Citando Habermas – *Teoria y Práxis* (1987) -, Gandini (1992, p.35) aponta duas diferenças importantes do pensamento político moderno em relação ao clássico: 1) a separação das esferas social e política, e 2) o entendimento da atividade política como técnica e da esfera social como um espaço passível de ser organizado. E como manter uma sociedade organizada, em paz e em segurança?

No pensamento político clássico, a política era feita com base na iniciativa, na ação, no discurso e na coerência. A violência não fazia parte do conceito de política. Com a transição para o pensamento moderno, as questões da ética e moral são abandonadas e se torna predominante questão de sobrevivência.

Podemos entender que a sociedade, separada da esfera política, passa a ser organizada pelo Estado, que está fundamentado na violência legítima, introduzida no pensamento político moderno por Maquiavel, e não na ação e no discurso – política clássica.

Nas palavras de Gandini “mais do que o domínio público, o poder político moderno, ao reivindicar a soberania, se encarrega de organizar e administrar a sociedade, assimilando e passando a utilizar os recursos da técnica fundamentada em procedimentos científicos” (Gandini, 1992, p.36).

Bobbio, em seu texto *O futuro da Democracia – Uma defesa das regras do jogo* (1980), faz uma discussão sobre qual é o melhor modo de governar: o governo das leis ou o governo dos homens? Como resposta, podemos encontrar na história que a preferência tem sido pelo governo das leis.

Para os defensores do governo dos homens,

O elemento positivo da lei, a sua “generalidade”, torna-se o elemento negativo na medida em que, exatamente por sua generalidade, a lei não pode compreender todos os casos possíveis e acaba, assim, por exigir a intervenção do sábio governante para que seja dado a cada um o que lhe é devido (BOBBIO, 1980, p.153).

O governo das leis ou Estado de Direito é assim definido por Bobbio: “Estado que tem como princípio inspirador a subordinação de todo o poder ao direito, do nível mais baixo ao nível mais alto” (Bobbio, 1980, p.156). Diferentemente do governo dos homens, o Estado de Direito, como o nome já diz, é fundamentado nas leis e não é deixado na vontade de um só indivíduo, o governante.

Weber vê como característica do Estado Moderno o governo das leis. Sua categoria “dominação legal”¹⁰ expressa o Estado racional-legal e, de acordo com seu pensamento, neste Estado

Obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à “lei” ou “regulamento” de uma norma formalmente abstrata (WEBER, 1991, p.129).

Desta afirmação podemos entender que o Estado de Direito, forma como o Estado brasileiro se organiza, é característica do Estado Moderno e tem legitimidade porque se apóia no exercício do poder, em conformidade com as leis. O caráter formal da lei faz com que sejam válidas para todos.

¹⁰ Categoria de Max Weber (1991) para o tipo de dominação que se baseia no direito.

A Constituição brasileira, que é parte do Estado e nos representa, caracteriza nossa forma de organização política como “Estado Democrático de Direito”, e temos como fundamentos a soberania e a cidadania. Em seu artigo 1º afirma,

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político”.

Por lei, “entende Rousseau unicamente a norma emanada da vontade geral” (Bobbio, 1980, p.158), e desta forma a lei assume característica de liberdade positiva, como aparece neste trecho de Rousseau,

Se é sempre livre quando se está submetido às leis, mas não quando se deve obedecer a um homem; porque neste segundo caso devo obedecer à vontade de outrem, e quando obedeço às leis obtempero apenas à vontade pública, que é tanto minha como de qualquer outro (ROUSSEAU, 1970 *apud* BOBBIO, 1980, p.158).

Entre as três formas de dominação legítima¹¹, Weber inclui, além da dominação legal, já discutida anteriormente, a dominação carismática, e a tradicional. Na dominação carismática todo o poder está concentrado “na pessoa de senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma) (...)” (Weber, 1991, p.134).

O tipo de dominação tradicional se desdobra no feudalismo, que, não como regra, deu origem às democracias modernas, e no patrimonialismo, de tendência autoritária. Neste último, o modelo do *pater-familia* é transferido para o âmbito público. Estas categorias são tipos puros de dominação de Weber, ou seja, são construções teóricas para entendermos a realidade.

A dominação legal, característica do Estado Moderno, tem como aparato administrativo a burocracia¹². Os funcionários são cidadãos, providos de direitos e deveres,

¹¹ O poder dificilmente se mantém pela força, tem que ter justificativa. Poder acompanhado de uma justificativa representa a dominação legítima, ou seja, quando as pessoas aceitam como suas aquelas ordens.

¹² Estamos entendendo por burocracia ou funcionalismo, a categoria de Weber para indicar o tipo de aparato administrativo da dominação legal.

assalariados, pois há uma separação entre bens públicos e privados, devem lealdade ao cargo, e eles devem proceder *sine ira et studio* - sem amor e sem ódio -, ou seja, igualdade em consideração às pessoas. Estes funcionários ocupam cargos e existe uma hierarquia entre eles, a disciplina faz parte do serviço.

Neste tipo de administração a racionalidade é formal, estabelecida na lei, contrariamente à dominação tradicional patrimonial. Nesta última, a racionalidade é substantiva, ou seja, não predominam as regras estatuídas, mas o clientelismo, o nepotismo e a democracia passiva. Os servidores servem ao senhor e as relações são permeadas pelo afeto - amor e ou ódio.

Sintetizando, de acordo com Weber (1971) as características do Estado Moderno seriam as seguintes: 1. O Estado detém do monopólio da violência legítima. A legitimidade supõe aceitação por parte dos dominados; 2. Uma ordem jurídica e administrativa que oriente os funcionários do quadro administrativo; 3. Limite territorial, sendo que aqueles que nascem naquele território estão sujeitos a todas as ações do governo.

Utilizando o modelo teórico de Weber, construído a partir da racionalidade para entender a irracionalidade, trataremos de algumas das idéias, consideradas mais relevantes para nosso estudo, nas quais se baseia a efetividade da autoridade legal, tendo como base a leitura de texto *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal* (Weber, 1976).

- 1) Toda norma legal é estabelecida por acordo ou imposição, visando a fins utilitários ou racionais (ou ambos). Os membros da organização ou do território a ela devem obediência.
- 2) Todo direito consiste, essencialmente, num sistema de normas abstratas, e a administração dessas leis é a aplicação das normas a casos particulares, claro que dentro dos limites estabelecidos pelos preceitos legais.
- 3) Quem ocupa um cargo também exerce a atividade de mando e está subordinado a uma ordem impessoal. Esta deve orientar suas ações.
- 4) A pessoa que obedece à autoridade o faz, na verdade, obedecendo às leis, como cidadão de um Estado.
- 5) A autoridade no Estado racional-legal ocupa cargos e estes estão delimitados por normas e atuam numa área específica de competência. Isso implica divisão de trabalho e assim a visão do todo fica comprometida.

6) A organização do cargo obedece a uma hierarquia, e o quadro administrativo é formado pelos “funcionários” que são nomeados. Há a necessidade da qualificação técnica, exceto para presidente e ministros.

7) Os membros do quadro administrativo - funcionários, empregados, trabalhadores - são completamente separados da propriedade dos meios de produção e de administração, ou seja, não são seus os meios materiais de produção e administração. Por seus serviços eles recebem salários.

8) Atos administrativos, decisões, normas são formulados e registrados em documentos.

9) O tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático. A esfera de autoridade é delimitada no âmbito da competência legal

O tipo de administração burocrática, ainda de acordo com o pensamento de Weber (1976), é capaz de atingir o mais alto grau de eficiência, ou melhor, é o mais racional meio de exercer dominação sobre uma grande quantidade de pessoas, “daí a possibilidade de que os chefes da organização e os interessados possam contar com um grau particularmente elevado de calculabilidade dos resultados” (Weber, 1976, p.24).

O Estado Moderno é essencialmente administrativo. Esta forma moderna de organização coincide com o desenvolvimento e expansão da administração burocrática: igreja, exército, empresas e partidos políticos. Estes últimos nos interessam particularmente neste trabalho e sobre eles passamos a tratar em seguida.

Usando a definição de Weber, pode se entender por partido político,

Uma associação..., que visa a um fim deliberado, seja ele ‘objetivo’ como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja ‘pessoal’, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos estes objetivos conjuntamente (WEBER, 1992 *apud* BOBBIO, 1986, p.898).

A partir desta definição, podemos ver o caráter associativo dos partidos políticos, a natureza de sua ação voltada para a conquista do poder político dentro de uma comunidade e os vários motivos que levam esta associação a conseguir seus objetivos.

Bobbio nos esclarece que,

O partido compreende formações sociais assaz diversas, desde os grupos unidos por vínculos pessoais e particularistas às organizações complexas de

estilo burocrático e impessoal, cuja característica comum é a de se moverem na esfera do poder político. Para tornar mais concreta e específica esta definição é usual sublinhar que as associações que podemos considerar propriamente como partidos surgem quando o sistema político alcançou um certo grau de autonomia estrutural, de complexidade interna e de divisão de trabalho que permitiam, por um lado, um processo de tomada de decisões políticas em que participem diversas partes do sistema e, por outro, que, entre essas partes, se incluam, por princípio ou de fato, os representantes daqueles a quem as decisões políticas se referem. Daí que, na noção de partido, entrem todas as organizações da sociedade civil surgidas no momento em que se reconheça teórica ou praticamente ao povo o direito de participar na gestão do poder político. É com este fim que ele se associa, cria instrumentos de organização e atua (BOBBIO, 1986, p.899).

Ainda no verbete “partidos políticos” do *Dicionário de Política* (Bobbio, 1986), encontramos a história do surgimento dos partidos políticos. Torna-se interessante notar que, com o processo de desenvolvimento e da constituição de um domínio público, forma moderna de organização política, surge o Estado Representativo e, não como regra, os partidos políticos. A organização política de cada país, a mobilização e os estratos sociais envolvidos vão determinando as características dos grupos políticos que se formam ao longo da história, que não surgem necessariamente na mesma ordem.

O “Partido dos Notáveis” surge na primeira metade do século XIX, formado por aristocratas ou burgueses da alta sociedade. Depois vieram os “Partidos de Organização de Massa”, surgidos após o desenvolvimento operário no fim do século XIX, que inicialmente se configuravam como organizações para protestos e reivindicações das massas populares, e depois se organizaram politicamente para disputar o poder – “Partidos dos Trabalhadores”. Aqui, os partidos começam a se burocratizar,

Um séquito de massa, uma organização difusa, e estável com um corpo de funcionários pagos especialmente para desenvolver uma atividade política e um programa político-sistemático (...) a cúpula era constituída pela direção central, eleita pelos delegados enviados pelas seções ao Congresso Nacional que era o órgão máximo de deliberação dentro do partido, o qual estabelecia a linha política a que deviam sujeitar-se todas as instâncias do partido, desde as seções até a direção central (BOBBIO, 1986, p.900).

Posteriormente surge o “Partido Eleitoral de Massa”, com objetivos essencialmente eleitorais, reunindo os mais diversos estratos sociais da população com uma plataforma política que pretende satisfazer o maior número de problemas sociais.

Analisando o desenvolvimento dos partidos, Bobbio escreveu o seguinte,

Viu-se como eles foram um instrumento de importante, senão principal, através do qual grupos sociais sempre mais vastos imergiram no sistema político e como, sobretudo, por meio dos partidos, tais grupos puderam exprimir, de modo mais ou menos completo, as próprias reivindicações e as próprias necessidades e participar, de modo mais ou menos eficaz, da formação das decisões políticas. Que os partidos políticos transmitem (...) questionamento político da sociedade e que, através dos partidos, as massas participem do processo de formação das decisões políticas, são as duas funções que unicamente são reconhecidas pelos partidos (BOBBIO, 1986, p.904).

Levando-se em consideração os textos de Bobbio podemos entender que os partidos políticos estão intimamente ligados ao tipo de Estado Representativo, e as atividades desenvolvidas por estes partidos devem fazer, ou pelo menos deveriam fazer, com que as decisões políticas sejam tomadas levando em consideração as necessidades da sociedade.

Como os “Partidos dos Notáveis” eram grupos homogêneos e representavam interesses comuns, não tinham necessidade de uma organização, nem de procedimento complexos para transmitir o questionamento político da própria base. Com os “partidos de massa”, milhões de pessoas podem expressar questionamentos diversos, contrastantes entre si e que,

Pressupõem complicados procedimentos para nomeação e controle das pessoas que agem dentro do sistema político, em nome e por conta desta centena e milhares ou milhões de pessoas, a situação é diferente e de necessidades muito complexas. Quais são, de preferência, os questionamentos que os partidos transmitem? Refletem efetivamente as exigências mais autênticas da própria base social? De que modo os partidos transmitem estes questionamentos? De que modo é a delegação que os partidos recebem dos próprios correligionários? (BOBBIO, 1986, p.904).

Para responder a estas perguntas, devemos levar em conta como os partidos de massa são organizados. Segundo Robert Michels, um dos mais importantes estudiosos dos partidos políticos,

A especialização técnica que resulta inevitavelmente de toda organização extensiva torna necessária o que se chama de liderança especializada. Conseqüentemente, o poder de decisão passa a ser considerado um dos atributos específicos da liderança e é gradualmente tirado das massas para ser concentrado nas mãos dos líderes, exclusivamente (MICHELS, 1976, p.101).

De acordo com o exposto acima, podemos entender que quanto mais especializada uma organização, mais burocrática ela se torna e mais o poder de decisão fica concentrado nas mãos dos líderes, com tendências oligárquicas. E, os líderes “que eram, inicialmente, não mais do que os instrumentos de execução da vontade coletiva se emancipam das massas e se tornam independentes de seu controle” (Michels, 1976, p.101).

A participação na gestão e nas decisões dos assuntos públicos, um privilégio da democracia, manifesta-se paradoxalmente numa organização burocrática. Quanto maior é o poder dos líderes na organização, menos participação, menos poder de controle direto pelos membros, invertendo a posição de líderes e liderados.

Teoricamente, o líder é apenas um empregado preso às instituições que recebe. Tem de cumprir as ordens da massa da qual não é mais que um instrumento de execução. Mas, na verdade, na medida em que a organização se amplia, esse controle se torna puramente fictício (MICHELS, 1976, p.103).

Podemos, a partir dos escritos de Michels (1976), constatar essa tendência burocrática nos partidos políticos de massa e, com isso, responder às questões propostas anteriormente por Bobbio, sobre as conseqüências deste tipo de organização burocrática nos partidos. Quando Weber (1976) descreve os fundamentos de uma organização burocrática, já exposto anteriormente neste texto, podemos constatar como aqueles embasamentos também caracterizam a forma de organização dos partidos políticos.

Para Michels (1976) o surgimento deste tipo de organização é inevitável, devido a questões técnicas e práticas, pois uma organização forte precisa de liderança igualmente forte: “toda organização partidária que alcançou um grau considerável de complexidade exige a existência de um número de pessoas que dediquem todas as suas atividades ao trabalho do partido” (Michels, 1976, p.105). A profissionalização dos membros dos partidos políticos se faz necessária devido à complexidade que sua organização alcançou.

Podemos, depois desta discussão, lembrar novamente do caráter abstrato do Estado Moderno, principalmente numa democracia representativa. Nos partidos políticos acontece coisa semelhante em relação à representatividade, pois como diz Rousseau: “a massa que delega sua soberania – o que significa transferi-la para as mãos de uma minoria – abdica de suas funções soberanas. Porque a vontade do povo não é transferível, nem mesmo a vontade de um único indivíduo” (Rousseau, *apud* Michels, 1976, p.106).

Porém, Bobbio observa que o questionamento político e a representação estão intimamente relacionadas com a intensidade da participação política em diferentes sistemas de governo e diversas épocas históricas e sociais. Assim, o tipo de funcionamento dos partidos vai depender de como ocorre esta participação.

Quando o nível de participação for elevado e o envolvimento político dos cidadãos intenso, a delegação e o controle sobre ela serão acumulados e específicos e os partidos serão levados a colocar um questionamento político que tenha em conta as exigências e as necessidades mais gerais dos próprios associados e simpatizantes. Ao contrário, um baixo nível de participação e uma situação de não-mobilização tornarão menos controlável a delegação, favorecerão a cristalização de estruturas políticas permitindo que estas funcionem como filtro de questionamentos particulares e setoriais. Em resumo, a possibilidade de os partidos serem instrumentos de democracia está dependente do controle direto e da participação das massas (BOBBIO, 1986, p.904).

Verifica-se assim que não se pode dispensar a pesquisa empírica, pois, como se sabe, as considerações teóricas não esgotam a realidade, que é infinita.

Finalizando esta parte do capítulo, reiteramos que estas anotações sobre o Estado moderno e os partidos políticos procuram atender à necessidade que sentimos em explicitar as principais categorias com as quais trabalhamos na presente investigação: Estado moderno, partidos políticos e burocracia.

Como já foi discutido neste capítulo, a organização política de cada país, a mobilização e os estratos sociais envolvidos vão determinando as características dos grupos políticos que se formam ao longo da história. Portanto, os partidos políticos, parte do Estado Representativo e vistos como instrumento de democracia, devem ser entendidos e estudados inseridos na estrutura econômica e social de um determinado país, num momento histórico específico.

1.2 A formação do Estado brasileiro e os partidos políticos: uma discussão inicial.

Com as considerações a seguir apresentamos um breve estudo sobre a história dos partidos políticos no Brasil juntamente com a formação do Estado brasileiro para, a partir daí, entendermos se eles podem (ou não) ser considerados instrumentos de democracia no Estado Representativo.

Para este estudo faremos uma periodização¹³, dividindo a história dos partidos políticos, suas idéias e práticas, em seis momentos: I) Período Imperial (1822-1889); II) República Velha (1889-1930); III) Era Vargas (1930-1945); IV) Período da Redemocratização (1945-1964); V) Ditadura Militar (1964-1985) e VI) Nova República (1985 até os dias atuais). Os períodos aqui denominados de I, II, III, IV e parte do V serão tratados neste primeiro capítulo. Os demais períodos (V e VI) serão discutidos no capítulo 2.

1.3 Período Imperial (1822-1889)

Para estudarmos os partidos políticos no Império é necessário entendermos alguns aspectos da formação social do Brasil independente.

“País escravocrata, latifundiário e agrícola, tínhamos, é certo, muitos atrasos em relação às idéias do século XIX” (Franco, 1974, p.23). O trabalho servil, o sufrágio limitado pelo “status social”, a restrição à liberdade de consciência com a instituição da religião oficial do Estado, obrigando os deputados a praticar a mesma religião, entre outros elementos da nossa organização política, eram retrógrados em relação às doutrinas mais avançadas (Franco, 1974).

Com a movimentação política provocada pela independência em 1822, diversos grupos interessados no poder se organizaram em torno do Estado na busca do controle dos órgãos do governo e,

Foi em torno de propostas limitadoras ou conservadoras do absolutismo real, pró ou contra a centralização e a federalização, enfim, de questões cruciais da organização do Estado independente, que os homens interessados na política começaram a agrupar-se, eficazmente, em facções e partidos vários e das mais diversas consistências. Mantinham-se sempre, no entanto, um ponto comum: o temor e a distância com o mundo dos escravos, suas propriedades e a fonte de riqueza (FERREIRA NETO, 1989, p.26).

Estes grupos políticos tratavam de organizar o seu mundo, ou seja, dos proprietários, de sua política e de suas proposições em relação à manutenção e ampliação do

¹³ “A busca por períodos históricos apresenta problemas óbvios; na verdade a História não é uma sucessão de compartimentos estanques, característicos, absolutamente distintos dos anteriores e dos posteriores. Na sua dinâmica permanente, os acontecimentos históricos já trazem, ao desenrolar-se, a própria transformação. A periodização é um recurso para tentar tornar inteligíveis trânsitos globais mais ou menos significativos - de acordo com os parâmetros utilizados. Ela só existe no trabalho de ordenamento da História, no trabalho de vislumbre de algum nexos racional no tempo que já fluiu” (Ferreira Neto, 1989, p.18). Neste sentido, a periodização deste trabalho será feita de acordo com Motta (1999).

seu poder e riqueza e de uma ordem que assegurasse a sua autoridade sobre os negócios públicos e sobre os escravos (Ferreira Neto, 1989).

Neste período, pós-independência (1822- 1831), havia dois projetos de organização do Estado brasileiro - o republicano com o sistema federativo e o monárquico de tendência centralizadora - “e contrariando as ‘tendências republicanas e desagregadoras’ do resto do continente, adotou o regime monárquico” (Fausto, 1996, p. 147). A opção pelo regime monárquico seria uma forma de manter a unidade territorial do país tendo em vista que a figura de um imperador representava o poder forte e centralizado (Fausto, 1996 e Motta, 1999).

Podemos perceber que somente os membros da elite política, com contato direto com o Príncipe, “vão poder participar da nova ordem jurídica. A massa popular, sem preparação política, sem organização e sem líderes para influir nos destinos nacionais, vai ficar excluída do processo” (Brum, 1974, p.46).

Por estas e outras razões,

A emancipação não teve o caráter de uma revolução, mas de um mero “arranjo político”. O povo esteve ausente, e foi esquecido e logrado nas suas aspirações. E o Estado Brasileiro, então organizado, expressa os interesses e a ideologia da aristocracia rural dominante. Plasmado de acordo com esses interesses, apresenta uma dupla e contraditória face: liberal na forma e latifundiário-escravocrata na essência (BRUM, 1974, p.46).

As idéias liberais¹⁴, vigentes na Europa, sobre a organização da esfera política, também faziam parte do pensamento dos políticos da época do Império, pois “dava corpo e

¹⁴ Sobre as idéias liberais, Fausto (1996) escreve que o Antigo Regime, ou seja, as monarquias absolutas da Europa Ocidental desde o início do século XVI entraram em crise nas últimas décadas do século XVIII. Novas idéias vinham sendo gestadas no início deste século e ficaram conhecidas como “pensamento ilustrado”. Homens como Montesquieu, Voltaire, Diderot, Rousseau, apesar de várias divergências, tinham em comum o princípio da razão.

Segundo estes pensadores, através da razão os conhecimentos úteis ao homem eram atingidos e também poderiam se conhecer as leis naturais que regem a sociedade. “A missão dos governantes consiste em procurar a realização do bem-estar dos povos, pelo respeito às leis naturais e aos direitos naturais de que os homens são portadores” (Fausto, 1996, p. 107).

Estas idéias ilustradas deram origem no campo sociopolítico ao pensamento liberal. “Um fundo comum às várias correntes do liberalismo se encontra na noção de que a história humana tende ao progresso, ao aperfeiçoamento do indivíduo e da sociedade, a partir de critérios propostos pela razão. A felicidade – uma idéia nova do século XVIII – constitui o objetivo supremo de cada indivíduo, e a maior felicidade do maior número de pessoas é o verdadeiro desígnio da sociedade. Esse ideal deve ser alcançado através da liberdade individual, criando-se condições para o amplo desenvolvimento das aptidões do indivíduo e para sua participação na vida política” (Fausto, 1996, p.107).

No plano econômico o liberalismo sustenta o ponto de vista de que o Estado não deve interferir na iniciativa individual, limitando-se na garantia de segurança e educação aos cidadãos e, a concorrência e as aptidões pessoais dariam conta de harmonizar, com mão invisível, a vida em sociedade (Fausto, 1996). No plano político, o liberalismo defende o direito de representação dos indivíduos, pois é nestes que se encontra a soberania. Esta é

alma às pretensões políticas de diversos segmentos, fazia das propostas políticas uma densa substância de ambições ‘civilizatórias’ e de entendimento entre facções” (Ferreira Neto, 1989, p.26).

Para os cidadãos da época - homens livres e proprietários, o liberalismo refletia sua própria dignidade. Faoro (2001) diz que o banho liberal, irradiado dos acontecimentos portugueses e brasileiros não permitia a passiva adoção do sistema absolutista. Sobre esta questão, Motta (1999) se aproxima do pensamento de Faoro ao afirmar que

Mesmo mantida a monarquia o Estado brasileiro nasceu sobre a influência direta das idéias liberais [...]. O imperador não deveria ter poderes absolutos, nem o Estado prerrogativas ilimitadas. Uma assembléia de representantes eleitos pelo povo deveria aprovar uma Constituição, contendo o código de leis básicas destinadas a ordenar o funcionamento do Estado recém-independente e as relações deste com os cidadãos (MOTTA, 1999 p.25).

O ideário do liberalismo político, que inclui o direito de representação dos indivíduos e sustentando neles a soberania, vai se afastar da democracia ao longo do século XIX. Fausto (1996) escreve que,

As correntes democráticas defendiam o sufrágio universal, ou seja, o direito de representação conferido a todos os cidadãos de um país, independentemente de condição social, sexo, cor ou religião, ou mesmo a democracia direta, isto é, o direito de participar da vida política sem conferir mandato a alguém. Os liberais tratavam em regra de restringir a representação, segundo critérios, sobretudo econômicos: para eles, só os proprietários, com certo nível de renda, poderiam votar ou ser votados, pois às demais pessoas faltavam independência para o exercício desses direitos (FAUSTO, 1996, p. 107).

Porém, logo surgiram desavenças entre a Assembléia e Dom Pedro I, as quais giravam em torno das atribuições do Poder Executivo e do Legislativo. Os constituintes queriam que o Imperador não tivesse o poder de dissolver a futura Câmara dos Deputados e também não tivesse o poder do veto absoluto. Para o imperador e os políticos que o apoiavam “era necessário criar um Executivo forte, capaz de enfrentar as tendências ‘democráticas e desagregadoras’, justificando-se assim a concentração de maiores atribuições nas mãos do imperador” (Fausto, 1996, p.148). Neste período, formaram-se duas tendências “naturais”

entendida como o direito de organizar a nação através da Constituição. Na Europa Ocidental, a doutrina liberal deu base ideológica para a queda do Antigo Regime. A obra que se tornou a bíblia do liberalismo econômico foi *A Riqueza das Nações*, escrita por Adam Smith em 1776 (Fausto, 1996).

para o momento: aquela que visava fortalecer o poder da Coroa e, ao contrário, a que visava limitar seu poder (Franco, 1974).

Esta disputa foi um dos motivos que acabou levando à dissolução da Assembléia Constituinte por Dom Pedro com apoio dos militares e, a Constituição de 1824, primeira constituição brasileira, foi outorgada. Esta Constituição, de acordo com Fausto (1996), não diferia muito da proposta dos constituintes antes de sua dissolução, mas “nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao ‘povo’, embora devamos entender por ‘povo’ a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tinha participação na vida política” (Fausto, 1996, p.149).

A Assembléia de 1823, de acordo com Sucupira (1996), não foi muito fecunda em matéria de educação. De acordo com este autor, “é possível que os debates adquirissem mais substância se não fosse a dissolução da Assembléia Constituinte pelo Imperador e tivessem discutido os dispositivos que tratavam a instrução pública no projeto de Constituição” (Sucupira, 1996, p.55).

A Constituição de 1824 “definiu o governo como monárquico, hereditário e constitucional” (Fausto, 1996, p.149) e,

Representava um avanço, ao organizar os poderes, definir atribuições, garantir direitos individuais. O problema é que, sobretudo no campo dos direitos, sua aplicação seria muito relativa. Aos direitos se sobrepunha a realidade de um país onde mesmo a massa da população livre dependia dos grandes proprietários rurais, onde só um pequeno grupo tinha instrução e onde existia uma tradição autoritária (FAUSTO, 1996, p.149).

No que se refere à educação, a Constituição outorgada em 1824, fortemente centralizadora, firmava pelo menos um princípio: garantia a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos. A competência de legislar sobre instrução pública era exclusiva da Assembléia Geral, “mas nos dez anos que separam a outorga da Constituição e a promulgação do Ato Adicional, apenas uma lei foi aprovada sobre o ensino primário” (Sucupira, 1996, p.58).

A lei, de 25 de outubro de 1827, tratava sobre a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas ou lugares mais populosos. Esta lei, de acordo com Sucupira (1996), falhou entre outras causas “por falta de professor qualificado, não atraído pela remuneração irrisória” (Sucupira, 1996, p.59).

Esta Constituição vigorou durante todo o Império com algumas modificações, como por exemplo, a introdução do regime parlamentarista no Segundo Reinado.

O país foi dividido em províncias sendo os presidentes nomeados pelo imperador e instituíram o Conselho de Estado¹⁵ e o Poder Moderador¹⁶. O Poder Legislativo era constituído pela Câmara e pelo Senado, com eleições para as duas casas. Na primeira a eleição era temporária, enquanto que na segunda era vitalícia. O voto era indireto e censitário. Para se conseguir um espaço nos órgãos legislativos havia uma hierarquia de direitos determinada pela propriedade, pela cor e pela religião. Portanto, somente pessoas vindas das camadas superiores dos proprietários, e

Eram esses, portanto, os protagonistas do mundo da política oficial, os que iriam dar carne à vida partidária no Império, aqueles que a ânsia do poder movimentou em direção à conquista de cargos públicos. Abaixo desses moviam-se outros indivíduos, ‘desqualificados’, plebeus, livres, mas à margem da política, perigosos em sua desobediência.

Por fim, distanciados, cercados por todas as medidas de segurança, vinha a base da sociedade, os “inimigos” dos brancos, da cidadania e da Nação dos cidadãos: os negros escravos (FERREIRA NETO, 1989, p.27).

1.4 Os primeiros grupos políticos: da elite para a elite.

O Estado brasileiro foi moldado de acordo com os interesses da classe dominante do período - os proprietários rurais - e “funcionou fundamentalmente por eles e para eles” (Brum, 1981, p.49).

De acordo com Ferreira Neto (1989), os “partidos” brasileiro e português que existiram na primeira fase do Império expressavam opiniões distintas dentro da classe dominante que se formava no início do Brasil independente. Não eram partidos propriamente ditos, mas

[...] posicionamentos ligados quer mais diretamente à Corte do Rio de Janeiro por parte de frações da burocracia, do comércio, no caso do chamado “português”, ou ligados à propriedade de terras e escravos sob a licença dos ‘Andradas’, no caso do ‘brasileiro’ (FERREIRA NETO, 1989, p.27).

¹⁵ “O Conselho de Estado era um órgão composto por conselheiros vitalícios nomeados pelo imperador dentre cidadãos brasileiros com idade mínima de quarenta anos (uma idade avançada para a época), renda não inferior a 800 mil-réis e que fossem ‘pessoas de saber, capacidade e virtude’. O Conselho de Estado deveria ser ouvido nos ‘negócios graves e medidas gerais da pública administração’, como declaração de guerra e ajustes de pagamento” (Fausto, 1996, p.152).

¹⁶ O Poder Moderador era de uso exclusivo do imperador que também acumulava as atribuições do Poder Executivo. O resultado disso foi um acúmulo considerável de poderes na mão do rei que intervinha diretamente no funcionamento dos demais poderes (Legislativo e Judiciário).

Com o fim da Assembléia Constituinte o projeto dos “portugueses” fortaleceu-se, pois eles queriam o fortalecimento do Imperador. A Constituição outorgada em 1824, criando o Poder Moderador, expressava essa tendência. Já o “Partido brasileiro”, ao contrário dos “portugueses”, que buscavam a limitação de poderes do rei, sai derrotado (Ferreira Neto, 1989). Depois da queda dos “Andradas” em 1823, o “Partido Português” exerceu hegemonia até a abdicação de Dom Pedro em 1831, deixando para as elites políticas a responsabilidade de organizar o Estado brasileiro.

A abdicação de Dom Pedro I, em 7 de abril de 1831, deu-se em virtude de uma série de acontecimentos, principalmente o esvaziamento da sua autoridade e a perda do apoio político da elite latifundiária brasileira (“Partido Brasileiro”).

Com a abdicação de Dom Pedro I, o país foi governado por regentes até a maioria antecipada de Pedro de Alcântara (futuro D. Pedro II). Teve início, então, o período de Regência (1831-1840). Neste período tivemos reformas no Estado que, entre outros pontos, tratavam de diminuir as atribuições de órgãos da Monarquia, como o Ato Adicional de 1834¹⁷ em que Poder Moderador foi retirado dos regentes e o Conselho de Estado é suprimido.

O Ato Adicional de 1834 foi uma resposta contra a excessiva centralização conferida pela Constituição de 1824. Na questão sobre educação, este Ato deixava para as províncias o dever da instrução primária, já garantida na Constituição. Era a descentralização da educação básica. “Descentralização muitas vezes debatida ao longo do Segundo Reinado e, até mesmo, responsabilizada pelo fracasso da instrução pública primária naquele período da história” (Sucupira, 1996, p.57).

A questão central sobre a descentralização da educação básica que gerou muitas discussões entre políticos, educadores e juristas, foi a falta de atuação do Poder Central nestes níveis de ensino, tanto para legislar como para financiar, deixando para as províncias toda a responsabilidade. Anísio Teixeira, citado por Sucupira (1996, p.66-67), afirmou que “a educação em todo esse período refletiu a cultura da sociedade dividida entre o conservadorismo de hábitos e o liberalismo de gestos, entre a estrutura social reacionária e opressora e a supraestrutura intelectual formal de constituição e liberdade”.

A razão maior do fracasso da educação de 1º e 2º graus, portanto, não foi a descentralização destes níveis de ensino, mas a falta de atuação concorrente do Governo Central com as províncias. Sobre este assunto, Sucupira (1996), concluiu que,

¹⁷ O Ato Adicional foi um Decreto Legislativo incorporado à Constituição do império em 21/08/1834.

Numa sociedade patriarcal, escravagista como a brasileira do Império, num estado patrimonialista dominado pelas grandes oligarquias do patriciado rural, as classes dirigentes não se sensibilizavam com o imperativo democrático da universalização da educação básica. Para elas, o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a “construção da ordem”, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico (SUCUPIRA, 1996, p.67).

A partir de 1831, as opiniões e debates aconteceram de forma mais clara e as primeiras tendências políticas podiam ser identificadas. Elas são, neste momento, três: a dos moderados, que dá continuidade ao projeto monárquico dos constituintes de 1823 (fazendeiros e comerciantes do centro-sul), a dos exaltados, em defesa da descentralização monárquica (proprietários fora do eixo centro-sul) e a dos restauradores defensores do retorno do imperador Dom Pedro (elementos da burocracia e proprietários cafeeiros do centro-sul). Havia, também, os republicanos que, neste momento, estavam entre os exaltados, mas eram minoritários (Ferreira Neto, 1989).

A Câmara dos Deputados era o lugar de disputa entre estes grupos. Não havia consenso, entre os que dominavam, sobre qual seria a melhor forma de arranjo do poder e também, de qual seria o papel do Estado como organizador dos interesses dominantes. Assim, determinados grupos políticos seriam prejudicados (Fausto, 1996). A tendência vencedora, após a abdicação, foi a dos moderados.

A vitória dos moderados que mantiveram o controle do poder político não significou que o período regencial fosse de paz e estabilidade política. Isso porque diversos movimentos de revolta ocorreram nas várias províncias do país, entre elas a Cabanagem, no Pará (1833-1836); a Revolução Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1835-1845); a Balaiada, no Maranhão (1838-1841); a Sabinada, na Bahia (1837-1838).

Estas revoltas “tinham a ver com as dificuldades da vida cotidiana e as incertezas da organização política, mas cada uma delas resultou de realidades específicas, provinciais ou locais” (Fausto, 1996, p.164). De acordo com Brum (1981, p. 52), estes “movimentos foram justos, mas isolados e desconexos [...] Faltava-lhes embasamento, definição e maturidade ideológica [...]. As classes populares não possuíam esses ingredientes fundamentais”.

Todas essas revoltas provinciais foram duramente reprimidas pelo poder estabelecido que estava unicamente interessado na manutenção da ordem pública. Não

interessava ao governo investigar a origem dessas revoltas, bem como em encontrar soluções adequadas para as péssimas condições de vida da maioria da população brasileira, principalmente do interior do país.

1.5 Partidos políticos no Império: organização e tendências.

Enquanto as revoltas agitavam o país, as tendências políticas no centro dirigente iam-se definindo. Entre 1836 e 1837, começam a se constituir os dois grandes partidos, o Conservador e o Liberal, que irão marcar toda a política do Segundo Reinado. Entender os partidos políticos no Império é, na verdade, fazer um estudo da política imperial, de como os grupos foram se formando em torno da organização do Estado defendendo sempre os interesses da elite.

Quais eram as diferenças ideológicas e sociais entre Conservadores e Liberais? A frase que ficou conhecida: “Nada se assemelha mais a um ‘saquarema’ do que um ‘luzia’ no poder”, atribuída ao político pernambucano Holanda Cavalcanti, mostrava a idéia de que, entre esses partidos, não havia diferença e também o fato de ser comum a troca entre os partidos pelos políticos (Fausto, 1996).

Para Raymundo Faoro (2001), “no poder, nada separa um ‘saquarema’ de um ‘luzia’, mas o poder, na verdade, tem outra estrutura, independente do jogo cênico dos partidos em revezamento no ministério” (Faoro, 2001, p.391). Assim, Faoro vê o poder constituído - o Estado - acima destas disputas, de maneira que a luta pelo poder entre os partidos era mero jogo de interesses particulares. Paim (1994), sobre o Estado, considera que: “Ao invés, portanto, de aglutinar os interesses dessa ou daquela classe, o Estado achava-se a serviço de si mesmo, tendo se tornado, inquestionavelmente, mais forte que a sociedade” (Paim, 1994, p.15).

“Saquarema” era o apelido dos conservadores, uma alusão ao município fluminense de Saquarema, onde os chefes do partido tinham terras e praticavam desmandos eleitorais. Já “Luzia” dizia respeito aos liberais por causa da Vila de Santa Luzia, em Minas Gerais, onde aconteceu a maior derrota destes, durante a revolução de 1842. Os apelidos eram dados pelos opositores.

Na historiografia existem opiniões diversas a respeito das semelhanças e diferenças entre os partidos Liberal e Conservador. José Murilo de Carvalho (2003) identifica três posições: as que negam qualquer diferença entre os partidos (Liberal e Conservador),

entre eles: Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Maria Isaura Pereira de Queiroz; os que distinguem-se em termos de classe social - Raymundo Faoro, Azevedo Amaral e Afonso Arinos de Melo Franco - e, por fim, os que se distinguem pela origem regional ou a origem rural ou urbana – Fernando de Azevedo e João Camilo de Oliveira Torres.

Podemos perceber que, para cada autor, os partidos assumem a forma de acordo com as várias concepções sobre a estrutura social e o sistema de poder vigente no Império. “Essas concepções vão desde o império burguês de Caio Prado, incluindo setores reacionários e progressistas, à sociedade patriarcal de Nestor Duarte, ao domínio do latifúndio de Maria Isaura, à predominância do estamento burocrático de Faoro [...]” (Carvalho, 2003, p. 203).

José Murilo de Carvalho (2003) não nega a possibilidade de se atribuir aos partidos a composição e a ideologia que confirmem a visão preconcebida de sociedade como fazem os autores acima citados, porém, preocupa-se com as fontes empíricas dos estudos.

Quanto à formação dos partidos, Carvalho (2003) afirma que o Partido Conservador foi formado pela união dos antigos moderados e restauradores sob a liderança do ex-liberal Bernardo Pereira de Vasconcelos e estes propunham a reforma das leis de descentralização, num movimento chamado de Regresso¹⁸ - proprietários rurais, burocratas do governo e comerciantes. O Partido Liberal era formado pelos que defendiam as leis descentralizadoras – proprietários rurais e profissionais liberais.

Depois de uma análise sobre a composição e da ideologia partidária imperial, Partido Conservador e Partido Liberal, na visão de José Murilo de Carvalho,

(...) longe de não se distinguirem em termos de composição e ideologia, os partidos se revelaram instrumentos úteis para entender as fissuras da elite, mesmo que essas fissuras fossem de natureza a provocar apenas reajustes no sistema. Mais do que isto, no entanto, seria irrealista esperar. (CARVALHO, 2003, p.226).

Mas os partidos do período imperial representavam, de fato, a vontade popular? Faoro (2001) afirma que “os partidos seriam, em teoria, a opinião pública militante, autenticamente colhida nas eleições, com o povo genuinamente representado. Esta seria a sua nota de legitimidade” (Faoro, 2001, p.391). Porém a realidade era outra. Ainda de acordo com este autor, os cinqüenta anos de concórdia e paz do governo parlamentar, já estruturado na Regência, “apoiava-se sobre pés de barro frágil, todos sabiam que as eleições pouco tinham a

¹⁸ “A palavra indica a atuação da corrente conservadora desejosa de ‘regressar’ à centralização política e ao reforço da autoridade” (FAUSTO, 1996, p. 171).

ver com a vontade do povo” (Faoro, 2001, p.391). Joaquim Nabuco, marquês e senador, afirmou que,

O *tifo eleitoral* não passa de uma comédia, onde a opressão das classes miseráveis do interior e a violência das autoridades levam aos pés da Coroa números e nomes, todos tão falsos como o gesto de depor nas urnas cativas o voto escravizado. A verdade eleitoral não sairia da lei como queriam os estadistas: a verdade eleitoral, mesmo depurada com honestidade, traria à tona o próprio país, com o eleitorado obediente ao governo, qualquer que fosse este, uma vez que fosse o poder que nomeia, que possui as armas e o pão (JOAQUIM NABUCO *apud* FAORO, 2001, p.391).

Os resultados das eleições, nesta situação, seriam apenas combinações da cúpula e não expressavam a vontade popular. A Câmara dos Deputados, não era, de fato, legítima. Desta forma, “a atrofia da base infla o outro extremo do sistema: a cabeça se converte numa monstruosa imagem, capaz de petrificar as vontades que a contemplan” (FAORO, 2001, p.391).

O povo, então, sem representação e sem participação política, de fato, submetia-se à elite plenamente representada que organizava o Estado de acordo com seus interesses. Assim eram as eleições no Império, sem autenticidade, e os partidos sem “raízes populares, estamentalmente autônomos, projetando-se sobre o país a vontade *augusta*, o *imperialismo*, refugiado constitucionalmente no Poder Moderador” (Faoro, 2001, p. 392).

No Império houve poucas modificações no sistema partidário, as únicas modificações importantes se deram com o surgimento do Partido Progressista, de curta duração, e do Partido Republicano.

O Partido Progressista surgiu da Liga Progressista, por volta de 1864, sendo ambos surgidos do movimento de Conciliação iniciado em 1853 pelos conservadores. Compunha-se de conservadores dissidentes e liberais históricos. O Partido dissolveu-se em 1868 com a queda de Zacarias. Parte dos progressistas formou o novo Partido Liberal, parte ingressou no Partido Republicano fundado em 1870 (CARVALHO, 2003, p.205).

Até o final do Império tivemos, portanto, três partidos: Liberal, Conservador, estes dois monárquicos, e o Republicano (Carvalho, 2003).

1.6 Os programas partidários no Império: o projeto das elites

O primeiro programa partidário foi elaborado somente em 1864 pelo Partido Progressista, sendo a década de 1860 fértil em programas, culminando com o do Partido Republicano em 1870.

O Partido Conservador, no entanto, nunca apresentou um programa escrito. Os programas de conservadores e liberais antes de 1864 devem ser inferidos de afirmações dos líderes, de programas governamentais, dos escritos teóricos e dos grandes debates parlamentares em torno de problemas-chave como a reforma das leis de descentralização, a restauração do Conselho de Estado, a abolição do tráfico, as leis de terra (CARVALHO, 2003, p. 205).

Até a publicação do programa do Partido Progressista em 1864, as divergências entre liberais e conservadores giravam em torno da centralização e descentralização do poder. Os principais teóricos neste período foram do lado conservador, dois magistrados, Bernardo Pereira de Vasconcelos e Paulino José Soares de Souza, futuro visconde do Uruguai. Do lado liberal estavam Teófilo Ottoni, Paula Souza e Vergueiro, sendo o primeiro, comerciante, depois industrial e os dois últimos fazendeiros em São Paulo (Carvalho, 2003).

O Partido Progressista teve seu programa influenciado pelo líder do partido, o conservador dissidente Nabuco de Araújo. O programa expunha preocupações quanto à organização e aos processos judiciários, já que Nabuco era um magistrado.

Os próximos programas surgiram em 1868, 1869 e 1870. O Partido Progressista foi aos poucos minado internamente pela divisão entre liberais históricos e conservadores dissidentes que o formavam. Desde 1866, os históricos começaram a se organizar e a elaborar um programa mais radical. Em 1868 criaram o Clube Radical e publicaram seu programa. O programa pedia a abolição do Conselho do Estado, a abolição da Guarda Nacional, a eliminação da vitaliciedade do Senado, a eleição dos presidentes de província, o voto direto e universal, a abolição da escravidão. Foi este, sem dúvida, o programa mais radical proposto oficialmente durante o Império (CARVALHO, 2003, p. 206).

Podemos perceber que programas liberais da década de 1860 mudaram em relação ao debate dos anos de 1830 e início da década de 1840. Neste período o tema discutido era a centralização e descentralização do poder; essas antigas demandas liberais foram mantidas, mas outras reivindicações foram introduzidas. Entre as novas reivindicações estavam questões como liberdades civis, participação política e reforma social. Estas questões apareceram no programa radical de 1868 com bastante força (Carvalho, 2003).

De acordo com Carvalho (2003, p.207), “o melhor representante das novas demandas foi talvez Silveira da Motta, professor de direito, advogado e típico representante do liberalismo doutrinário extraído diretamente de autores ingleses e americanos”. Silveira da Mota deu início, em 1870, a uma série de conferências públicas sobre Direito Constitucional, inédito no país, com o objetivo de “iniciar um movimento em favor de uma prática autêntica do governo representativo” (Carvalho, 2003, p.207). Este liberal queria, além de propor reformas radicais, que estas deveriam se originar da opinião pública e não do governo, como sempre acontecia no país (Carvalho, 2003).

Neste período, nas eleições, “não se esperava que o candidato cumprisse bandeiras programáticas, mas as promessas feitas a seus partidários” (Fausto, 1996, p.181), ou seja, a política se fazia não para obter grandes objetivos ideológicos, mas para chegar ao poder e assim desfrutar de prestígio e benefícios para sua gente. Conservadores e liberais utilizavam-se de práticas comuns para ganhar eleições, como conceder favores a amigos e a violência com relação aos adversários (Fausto, 1996).

As divisões partidárias ocorreram, pois a política feita pela elite política do império não se resumia apenas a interesses pessoais, mas a temas que tratavam da organização do Estado, liberdades públicas, representação, escravatura. Porém, de acordo com Fausto (1996), os partidos Liberal e Conservador acabavam se rearranjando no poder, apesar das diferenças.

O Segundo Reinado foi um período de relativa estabilidade política, pois além de poucos conflitos de interesses, havia um acordo entre os senhores escravistas em “defesa das relações básicas que garantiam a sua riqueza e contra as possibilidades de desequilíbrio que ameaçassem a sua concepção de harmonia social e de instituições liberais” (Ferreira Neto, 1989, p.30).

A partir da década de 1870, o Segundo Reinado começava a entrar em crise. Iniciou-se o movimento republicano, ocorreram atritos entre o governo imperial, o Exército e a Igreja. Além destes problemas, a abolição da escravatura provocou o descontentamento dos senhores de escravos do Vale do Paraíba e do Nordeste, que passaram a apoiar a causa republicana. Assim, abre-se espaço para a implantação do regime republicano.

O fim da monarquia não encontrou nenhuma resistência e a maioria da população reagiu com apatia. O sistema partidário do tipo *Luzias e Saquaremas* acabou com a chegada da República, pois, apesar das disputas, defendiam a monarquia e por isso não tinham mais razão de existirem.

1.7 A Proclamação da República: uma reacomodação do poder

Os grupos republicanos civis, apesar de terem começado a se organizar a partir de 1870 e divulgarem seus ideais, tiveram pouca importância na queda da monarquia. Os principais responsáveis pelo movimento foram os militares (Exército), que, a partir daí, deram início a outros episódios de intervenção política na história brasileira (Motta, 1999). De acordo com Brum (1981, p.58), “a proclamação da República, nas circunstâncias em que ocorreu, resulta mais da deterioração e fraqueza do Império do que da articulação e da força dos ideais republicanos [...] não havia ainda no país uma consciência profunda dos ideais republicanos”.

A palavra do momento era federalismo. O Brasil passou a ser composto por uma federação de estados que possuíam uma relativa autonomia em relação ao governo federal. Como exemplos podemos citar o fato de cada estado possuir uma constituição própria (harmonizada com a Constituição da República), corporações militares estaduais e também o direito de contrair empréstimos no exterior independente da anuência do governo federal.

Proclamada a República, em 15 de novembro de 1889, os vários grupos que disputavam o poder tinham interesses e concepções diferentes sobre a organização do novo regime político.

Desde o final do Segundo Reinado, os republicanos se organizaram regionalmente nas províncias e assim surgiram vários grupos. Os mais fortes foram os de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, pois foram estados de destaque na primeira fase da república (Motta, 1999). Estas tendências, após 1889, se consolidaram na formação dos Partidos Republicanos (PRs) estaduais - Partido Republicano Mineiro (PRM), Partido Republicano Paulista (PRP).

Se os representantes políticos da classe dominante dos estados defendiam a idéia da República federativa, em outros aspectos da organização do poder eles divergiam. O Partido Republicano Paulista (PRP) e os políticos mineiros defendiam o modelo liberal, sendo a base da República formada pelos cidadãos e estes representados na direção do Estado por um presidente eleito e pelo Congresso. Já os republicanos gaúchos eram positivistas¹⁹. Os

¹⁹ A propósito do positivismo no Brasil, Antonio Paim, no capítulo V de seu livro *A querela do estatismo* (1994), escreve como se deu a conjugação entre ideário pombalino e o positivismo republicano. De acordo com este autor, D. Rodrigo Souza Coutinho assume como chefe de governo no Brasil, escolhido por D. João VI e é justamente a pessoa que Pombal havia escolhido e preparado para substituí-lo. Com a transferência da Corte para o Brasil (1808), o chefe do governo “tratou de criar um instituto que fosse uma espécie de prolongamento da Universidade reformada em 1772. Tal seria a Real Academia Militar, criada em dezembro de 1810, e cujo início de funcionamento ocorreria em abril de 1811” (Paim, 1994, P.104). A

militares, exército e marinha, também foram importantes na República, porém enquanto o exército exerceu papel fundamental na proclamação da República, a Marinha era vista como ligada à monarquia (Fausto, 1996).

Por conta do envolvimento do Exército na proclamação da República, o primeiro presidente foi o Marechal Deodoro da Fonseca, justamente o líder que comandou o Exército no movimento da queda da monarquia. Para o exército,

A República deveria ser dotada de um executivo forte, ou passar por uma fase mais ou menos prolongada de ditadura. A autonomia das províncias tinha um sentido suspeito, não só por servir aos interesses dos grandes proprietários rurais como por incorrer no risco de fragmentar o país (FAUSTO, 1996, p.246).

Somente em 1894, após a consolidação do novo regime marcado por rebeliões e confrontos armados (Revolta da Armada e Revolução Federalista), os republicanos civis chegaram à presidência.

Os partidos regionalistas mantiveram o mesmo pensamento federalista que prevalecia naquele momento histórico, tendo em vista que a República foi caracterizada por uma reação ao centralismo do Estado Imperial e os partidos políticos, nesta fase, foram marcados por problemas graves como a baixa representatividade e a corrupção eleitoral. Adotou-se como solução a adoção de reformas descentralizadoras visando diminuir o poder central e aumentar o dos governos estaduais (ex-províncias).

Contra esta tendência, alguns líderes tentaram formar partidos nacionais. Foi o caso do Partido Republicano Federal (PRF), articulado pelo político paulista Francisco Glicério. Esta experiência não teve resultado, pois as forças descentralizadoras e regionalistas eram muito fortes e o poder federal estava desacreditado (Motta, 1999).

Academia militar era destinada à formação, ao mesmo tempo, de oficiais do Exército e engenheiros. O currículo desta Academia, e através dele os ideais pombalinos, seriam preservados no Império (Paim, 1994).

A mensagem pombalina consistia em ter difundido a crença de que a ciência é o meio hábil para a conquista de riquezas e poderia inspirar a ação do governo (política) e as relações entre os homens (moral). “De todos os modos, a crença na possibilidade de moral e política científicas acha-se apenas implícita na pregação de Pombal. O mérito de Augusto Comte consiste precisamente em explicitá-lo” (Paim, 1994, p.107).

Os ensinamentos de Comte no Brasil começam com a Real Academia Militar, mesmo com a incongruência de que militares aceitassem a liderança teórica de quem pregava a dissolução dos exércitos, porém, o comtismo servia para reforçar o ideário pombalino (Paim, 1994).

Primeiramente, o interesse pela obra de Comte orientava-se para as formulações matemáticas (1850-1874) e depois (1872) a Filosofia da História e da Sociologia, como escreveu Benjamim Constant. Desta base “plantada originalmente entre os militares e engenheiros, o positivismo iria irradiar-se pelo país, configurando-se como a doutrina política em plena ascensão no período republicano” (Paim, 1994, p. 108).

Desta forma, a estrutura partidária que se formou foi absolutamente regional e cada estado formou seu próprio Partido Republicano (PR). Eram, geralmente, partidos únicos e por isso quase não havia competição entre eles. As disputas ocorriam dentro dos PRs, pois, ser indicado pelo partido como candidato estadual significava já estar eleito.

Estes partidos se transformaram em oligarquias, controlando o poder, desde a esfera regional até a nacional. Formavam uma "coalizão de grupos políticos municipais, invariavelmente dominados por clãs familiares e/ou pelos velhos Coronéis" (Motta, 1999, p. 53). As disputas entre grupos rivais aconteciam dentro do mesmo partido e a luta era para seu controle.

Até aqui, o que podemos observar é que os partidos políticos não conduziram a política, nem no Império e nem no início da República. Não foram eles os autores de momentos cruciais da nossa história. Um exemplo disto foi a Proclamação da República, pois o Partido Republicano foi mero coadjuvante de uma realidade que já vinha se construindo, ou seja, apenas tentavam dar respostas a situações, já estabelecidas, que diziam respeito à organização do Estado brasileiro.

Verificamos que os partidos políticos no Brasil não se caracterizavam por apresentarem uma doutrina consistente e, portanto, configuravam-se como legendas que serviam aos interesses particulares de grupos e frações de classes. De acordo com o estudo que fizemos sobre partidos políticos até aqui, podemos dizer que, também no Brasil, estes eram "destinados a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes" (Weber, *apud* Bobbio, 1986, p.898).

Os partidos republicanos regionais dominavam a política através de uma rede de alianças entre a elite que partiam dos municípios até as capitais dos estados. Ter o apoio dos grandes chefes políticos era fundamental, pois era garantia da manutenção do poder nos municípios.

Mesmo com a instalação da República, a falta de representatividade continuou, uma vez que somente as elites, principalmente os representantes da propriedade rural, monopolizavam o poder. Além disso, prevalecia a corrupção eleitoral, tais como a compra de votos, falsificação de resultados, o voto de cabresto²⁰ e outros. A tradição continuísta do Império, quando então as camadas dirigentes ganhavam todas as eleições, permaneceu com a instalação da República.

²⁰ Voto de cabresto era a expressão utilizada para designar a prática dos coronéis da República de conduzirem os eleitores até o local de votação com o compromisso dos mesmos votarem nos candidatos indicados.

A Constituição de 1891, de inspiração norte-americana e liberal, estabeleceu que para votar seria necessário que o eleitor fosse cidadão brasileiro, ter mais de 21 anos de idade e ser alfabetizado. As mulheres ficaram proibidas de votar, embora a Magna Carta não fizesse referência a elas.

Quanto à organização do Estado, os poderes foram divididos em três – executivo, legislativo e judiciário – “harmoniosos e independentes entre si”. O executivo passou a ser exercido pelo Presidente da República, eleito por quatro anos, o legislativo dividido em Câmara de Deputados e Senado (como já era no Império), porém os senadores deixaram de ser vitalícios. Os projetos de lei podiam ter início tanto na Câmara como no Senado e, uma vez aprovados eram encaminhados à sanção do Presidente da República. Caso esta fosse negada, o projeto voltava ao Congresso, que poderia aprová-lo mesmo com veto presidencial, com dois terços de votos dos membros presentes (Fausto, 1996).

1.8 O continuísmo

Marechal Deodoro da Fonseca renunciou em 1891 por não ter apoio para seus planos: um poder Executivo nacional forte e uma relativa autonomia dos estados. O vice-presidente, Floriano Peixoto assume e faz um acordo tático com o Partido Republicano Paulista (PRP), pois a elite política de São Paulo, liberal e descentralizadora, reconhecia em Floriano a garantia da manutenção da República e o presidente, sem o PRP, não teria base política para governar (Fausto, 1996).

Este acordo terminou com a escolha do sucessor de Floriano Peixoto, o paulista Prudente de Moraes eleito em 1894, inaugurando a fase dos governos civis que prevaleceu até o final da República Velha²¹. A consolidação da República liberal aconteceu com a eleição de Campos Sales (1898-1902), outro paulista a ocupar a presidência.

Foi com Campos Sales que se concebeu um arranjo político conhecido como a política dos governadores. Os objetivos desta política eram diminuir ao “máximo as disputas políticas no âmbito de cada Estado, prestigiando os grupos mais fortes; chegar a um acordo básico entre a União e os Estados; pôr fim à hostilidade entre Executivo e Legislativo, domesticando a escolha de deputados” (Fausto, 1996, p. 259).

Desta forma, o governo central daria apoio e sustentaria os grupos mais fortes de cada Estado enquanto estes, em troca, apoiariam a política do presidente da República. A

²¹ A exceção foi o Marechal Hermes da Fonseca, eleito para o período de 1910-1914.

descrição, embora muito breve do processo político desde a Proclamação da República às presidências civis, permitiu-nos ter uma idéia de como se consolidou este regime no Brasil. “A República chamada de liberal recebeu outras designações. As mais sugestivas são as de República oligárquica, República dos “coronéis”, República do café-com-leite”²² (Fausto, 1996, p.261).

República oligárquica porque o poder político no Brasil era controlado por um reduzido grupo de políticos de cada Estado, que fortaleceu a autonomia estadual, dando força para a criação dos partidos republicanos de cada estado, como já discutido anteriormente.

Estes partidos decidiam os rumos da política nacional fechando acordos para a indicação de candidatos à presidência da República. O voto não representou a quebra da oligarquia, pois, como dito acima, ele não era obrigatório, representava uma parcela muito pequena da população, não era secreto, sujeitando assim à pressão dos chefes políticos, havia a falsificação das atas, mortos votavam e, desta maneira, os resultados eleitorais não expressavam a vontade dos eleitores. Além disso, “o povo, em regra, encarava a política como um jogo entre os grandes ou uma troca de favores” (Fausto, 1996, p.262).

1.9 A República dos coronéis: coronelismo, clientelismo e mandonismo na Primeira República.

De acordo com José Murilo da Carvalho (1998), por coronelismo podemos entender um

Sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis²³. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca de reconhecimento por parte deste de seu domínio no Estado (CARVALHO, 1998, p.132).

²² O “café-com-leite” exprime a idéia de que uma aliança entre São Paulo e Minas comandou, no período de 1898 até 1930, a política nacional (Fausto, 1996). Durante as primeiras décadas da República o Partido Republicano Mineiro (PRM) e o Partido Republicano Paulista (PRP), tiveram um grande poder sobre a política nacional, indicando a maior parte dos dirigentes do país (Motta, 1999).

²³ República dos coronéis “refere-se aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram em sua maioria proprietários rurais com base local de poder” (Fausto, 1996, p.263).

Ainda de acordo com Carvalho (1998, p.131), o coronelismo se constituiu numa “complexa rede de relações que vai desde o coronel até o Presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos”, e este fato se deu apenas na Primeira República, que durou de 1889 até 1930.

Para Victor Nunes Leal, citado por Carvalho (1998), este fato político (o coronelismo) surge por conta do federalismo implantado pela República em substituição ao poder centralizador do Império. Com o federalismo surge o governador do Estado com amplos poderes, pois “era eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais, era o chefe da política estadual. Em torno dele se arregimentavam as oligarquias locais, das quais os coronéis eram os principais representantes” (Carvalho, 1998, p. 131-132).

A República dos coronéis surge por causa, além do federalismo, da decadência econômica²⁴ dos fazendeiros e com isso o enfraquecimento político dos coronéis sobre seus dependentes e rivais. Portanto, fazia-se necessária, para a manutenção desse poder, a presença do Estado que aumentava sua influência sobre a população na medida em que diminuía a dos donos de terra (Leal *Apud* Carvalho, 1998).

Na visão de Leal (*apud* Carvalho, 1998), o coronelismo seria uma característica, ou seja, um momento do mandonismo²⁵, pois os mandões começam a perder força e tem que recorrer ao Estado para garanti-la e, esta prática, segundo Leal, sempre existiu no Brasil.

Uma característica do coronelismo é o clientelismo²⁶, que, como o mandonismo, perpassa toda a história política do Brasil, mas de maneira diferente, pois “na medida em que o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar ou diminuir ao longo da história, em vez de percorrer uma trajetória sistematicamente decrescente como o mandonismo” (Carvalho, 1998, p.134).

O clientelismo, na história recente do país, dispensa a presença do coronel, “pois se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam

²⁴ A decadência econômica dos fazendeiros de café na República Velha estava relacionada ao desequilíbrio entre a constante expansão da produção de café no Brasil e a demanda dos países europeus e dos Estados Unidos que não acompanhavam no mesmo ritmo. O resultado foi o aumento da oferta e a diminuição dos preços. O Convênio de Taubaté (1906) foi a solução encontrada para resolver a questão, ou seja, o Estado passa a financiar a compra de café.

²⁵ Segundo José Murilo de Carvalho (1998), o mandonismo “refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política” (p. 133).

votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Executivo” (Carvalho, 1998, p.135). Assim, pode-se dizer que o clientelismo aumentou com o fim do coronelismo e com a diminuição do mandonismo, pois se os chefes políticos locais perdem o controle dos votos da população, “deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística” (Carvalho, 1998, p. 134).

O mandonismo brasileiro, de acordo com Carvalho (1998), não é um sistema, mas uma característica da nossa política tradicional que existe desde o início da colonização e sobrevive até hoje em algumas regiões e, “a tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos” (Carvalho 1998, p.133).

Assim como no Império, a organização partidária da República não se aperfeiçoou e apresentou um significativo retrocesso. Os partidos políticos continuaram sendo monopolizados pela elite e serviam para a mesma chegar ao poder. O povo, mesmo com o voto, não foi, de fato, representado, pois as eleições eram umas farsas.

A partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o Brasil experimenta importantes transformações socioeconômicas, como o início do processo de industrialização e urbanização. A sociedade se diversifica com novas classes em ascensão – o empresariado industrial e o operariado urbano -, a classe média se amplia engrossada pela entrada de imigrantes e o aumento dos profissionais liberais. O exército, por intermédio dos tenentes²⁷, passou a desempenhar um importante papel de crítica e de oposição à política fraudulenta dos coronéis.

Neste cenário o sentimento nacional é despertado em busca das nossas raízes e da identidade nacional²⁸. As lutas sociais ganham forças e o sistema político vigente é colocado em questão - a República oligárquica transformada em uma República Liberal, de fato. Isso representava a defesa de um governo que colocasse em prática as normas da

²⁶ Na literatura internacional, segundo José Murilo de Carvalho, clientelismo indica “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (Kaufman *apud* Carvalho, 1998, P.134)

²⁷ Movimento conhecido como tenentismo. Referia-se às altas patentes do exército descontentes com a política clientelista e corrupta dos coronéis. Estes militares organizaram durante os anos de 1922-27 importantes movimentos de resistência como a Revolta do Forte de Copacabana (1922) e a Coluna Prestes. Este último foi liderado por Luís Carlos Prestes e chegou a percorrer 24 mil quilômetros pelo interior do Brasil a fim de conhecer a realidade do país e tentar incitar o povo contra o governo federal.

²⁸ Como exemplo podemos citar a obra *Macunaíma* de Mário de Andrade, que retratava a busca de uma identidade nacional, fugindo aos padrões europeus.

Constituição e as leis do país. Na literatura e nas artes ocorrem uma extraordinária efervescência, e novas idéias e valores emergem neste mesmo sentido²⁹.

Quanto aos partidos políticos, na década de 1920, ocorreram dois fatos relevantes: a fundação do Partido Comunista do Brasil (PCB), em março de 1922, que foi o primeiro partido nacional da República. Este partido foi logo colocado na ilegalidade e permaneceu assim durante quase toda a sua história, mas continuou a existir na clandestinidade. Com uma formação predominantemente operária e representante dessa classe, o PCB queria conquistar o poder e destruir o Estado burguês (Brum, 1981).

O PCB foi fundado por alguns dos ex-membros do movimento anarquista³⁰ influenciados pela idéias de Karl Marx e da Revolução Russa de 1917. Diferentemente dos anarquistas, os comunistas defendiam a organização partidária, o movimento sindical e valorizavam o papel do Estado.

O outro fato importante nesta década de 1920 foi o avanço das idéias liberais e uma divisão na alta burguesia paulista enriquecida na agricultura, no comércio e na indústria que aumentava significativamente. Assim, em 1926 surge o Partido Democrático (PD) a partir de uma dissidência do Partido Republicano Paulista (PRP). Uma outra cisão, desta vez na oligarquia gaúcha, em 1928, dá origem ao Partido Libertador, reivindicando o parlamentarismo (Brum, 1981, p. 66-67).

O PD se diferenciava do PRP pelo liberalismo e por uma maior quantidade de jovens como integrantes e “despertou entusiasmo em uma parcela ponderável da classe média que não era contemplada pelos favores do ‘perrepismo’ e aspirava a ampliar oportunidades na sociedade e na administração pública” (Fausto 1996, p.318).

Para Fausto (1996), esta divisão partidária de São Paulo contribuiu para uma ascensão do Rio Grande do Sul ao poder no âmbito nacional. Brum (1981) afirma que os tradicionais partidos republicanos, de caráter regional, presos aos interesses estaduais e alheios às mudanças que ocorriam na sociedade perdem espaço para o Rio Grande do Sul, “que foi se tornando o ponto de convergência das forças de oposição à ordem oligárquica estabelecida e das aspirações renovadoras da vida nacional, [...] com destacada participação popular para alterar o curso da história” (Brum, 1981, p.67).

²⁹ A Semana de Arte Moderna de 1922, ocorrida em São Paulo, movimentou diversos artistas e intelectuais como Oswald de Andrade, Anita Mafaldi, Tarsila do Amaral, Mário de Andrade e outros em torno de uma nova arte que valorizasse a diversidade cultural no Brasil.

³⁰ O movimento anarquista chegou ao Brasil juntamente com os imigrantes europeus, notadamente entre os italianos. Com a industrialização ocorrida nas primeiras décadas do século XX, tiveram os anarquistas importante papel de aglutinação dos operários em torno de conquistas sociais, por meio de greves, ocupações e

1.10 Crise na política do “café com leite”

O Presidente da República, Washington Luís (1926-1930), apoiou para sua sucessão o paulista Júlio Prestes, mas, pela política do “café-com-leite” seria a vez de um mineiro chegar à presidência. Esta atitude fez com que mineiros se unissem aos gaúchos e lançassem a candidatura de Getúlio Vargas à presidência da República e João Pessoa a vice-presidente. Foi formada assim a Aliança Liberal³¹, que representou para os mineiros uma perda de vantagens com relação ao governo federal. Era o final do acordo entre São Paulo e Minas Gerais.

Esta dissidência entre os dois Estados provocada pelo não cumprimento do acordo, por parte do presidente Washington Luís, facilitou a volta dos militares e do Rio Grande do Sul à cena política nacional. O Partido Democrático (PD) de São Paulo e uma divisão no Partido Republicano Mineiro apoiaram Getúlio Vargas.

Mesmo com a crise mundial de 1929, os cafeicultores paulistas sem a concessão, por Washington Luís, de novos financiamentos e da moratória de seus débitos, não romperam com o governo federal, mas “não se dispunham a jogar nele toda sua sorte” (Fausto, 1996, p. 321).

Júlio Prestes venceu as eleições de 1º de março de 1930. Em julho deste mesmo ano, o vice-presidente eleito, João Pessoa, foi assassinado por um de seus adversários locais. Sua morte foi uma das justificativas para a ação revolucionária, tendo os militares à frente deste movimento. Como resultado desta revolta, Getúlio Vargas assume a presidência da República em 3 de novembro de 1930. Com este episódio tivemos o fim da Primeira República e o início da era Vargas, que duraria cerca de 15 anos³².

mobilizações constantes das massas. Chegaram até a fundar uma imprensa operária que foram os primeiros periódicos a circular entre a população pobre.

³¹ O programa da Aliança Liberal “refletia as aspirações das classes dominantes regionais não associadas ao núcleo cafeeiro e tinha por objetivo sensibilizar a classe média. Defendia a necessidade de se incentivar a produção nacional em geral e não apenas o café; combatia os esquemas de valorização do produto em nome da ortodoxia financeira e por isso mesmo não discordava nesse ponto da política de Washington Luís. Propunha algumas medidas de proteção aos trabalhadores, como a extensão do direito à aposentadoria a setores ainda não beneficiados por ela, a regulamentação do trabalho do menor e das mulheres e aplicação da lei de férias. [...] Sua insistência maior concentrava-se na defesa das liberdades individuais, da anistia (com o que acenava para os tenentes) e da reforma política, para assegurar a chamada verdade eleitoral (Fausto, 1996, p.319 - 320).

³² Em *A querela do estatismo* (1994), Antônio Paim (1994, p.116) escreve sobre a influência do positivismo no Rio Grande do Sul e da importância da filosofia política daí resultante, o castilhismo. Sobre ela este autor afirma que: “O castilhismo não é uma simples defesa do autoritarismo. É uma

A revolução de 1930, segundo Boris Fausto (1970) em seu célebre estudo sobre o tema, não representou uma ruptura definitiva com a tradicional política das elites; pelo contrário, o que houve foi uma acomodação do poder com a substituição de uma fração de classe (oligarquia paulista) por outra (oligarquia gaúcha).

Podemos perceber que mesmo com as revoltas sociais, o fim da política do “café-com-leite”, o surgimento do Partido Comunista do Brasil e o movimento anarquista, a elite continuava no poder, acomodando-se a cada nova situação da política brasileira. O povo continua passando à margem do processo político e sem participar da gestão pública. Quem, de fato, estava sendo representado nos poderes do Estado?

doutrina de muito maior significação, coerentemente elaborada, que foi defendida e aperfeiçoada no Rio Grande do Sul ao longo dos quatro primeiros decênios da República e, a seguir, transplantada para o plano nacional por Getúlio Vargas (1883/1954)”.

Antonio Paim (1994) escreve que Júlio de Castilhos (1860-1903) assumiu a liderança dos diferentes grupos republicanos no Rio Grande do Sul após a Proclamação da República. Exerceu a presidência do Estado até 1898 e foi substituído por Borges de Medeiros, que ficou no cargo até 1928. Depois de Borges de Medeiros, Getúlio Vargas assume o governo gaúcho até outubro de 1930, quando se torna Presidente da República, como Chefe do Governo provisório, por meio da revolução.

A política de governadores, inaugurada por Campos Sales, e depois Vargas, com o castilhismo, dá um duro golpe no Estado Representativo durante a República Velha.

No regime dominante no Rio Grande do Sul - o castilhismo, pois é iniciado por Júlio de Castilhos -, não havia parlamento, o governo reúne as funções administrativas e legislativas e a Assembléia é simplesmente orçamentária. Este modelo político, característico do Rio Grande do Sul, foi combatido e gerou até uma guerra civil que resultou em intervenção estatal.

Castilhos, tomando por base os ensinamentos de Comte, supõe que o governo está a serviço do aprimoramento moral da sociedade. Para os castilhistas a República era o regime da virtude. O castilhismo “consiste na admissão de que a posse do poder político constitui a condição essencial e suficiente para educar a sociedade na busca do *bem comum*. O *bem comum* deixa de ser uma barganha de interesses, sustentado por grupos sociais diversificados, e passa a ser considerado como objeto de saber, de ciência” (Paim, 1994, p. 122). Tomando estes princípios por base, os castilhistas conseguiram escamotear a discussão sobre o regime representativo.

Para eles o que caracterizava este regime é a eletividade do mandatário e não as funções do Legislativo. A outra discussão sobre o sistema é representativo se apoiando na idéia de representação, ou seja, no reconhecimento da diversidade de interesses de toda a sociedade (PAIM, 1994), é deixada de lado pelos castilhistas.

E “tendo adquirido sua formação sob o castilhismo, Vargas iria aperfeiçoar essa doutrina e dar-lhe uma feição que está no cerne do comportamento de facções ponderáveis da contemporânea elite brasileira” (PAIM, 1994, p. 117).

Getúlio Vargas, de acordo com Paim (1994), expressava a idéia de um Estado aglutinador e, por isso concentrou esforços para criar organismos onde as questões de alguma relevância eram consideradas problemas técnicos. Desta forma, houve uma ascendência crescente dos técnicos no aparelho governamental, como na política educacional e na questão salarial e que depois do fechamento do Congresso, em 1937, foi levada para a tarefa legislativa. Vargas substitui a política pela técnica e atribui ao Estado um papel de racionalidade.

Paim (1994) conclui que “o castilhismo corresponde à filosofia que inspirou o Estado Novo. Fiel a essa inspiração, Vargas menosprezava o sistema representativo e a instituição parlamentar, que o simbolizava. Plenamente identificado com os ensinamentos castilhistas, acreditava que o governo, contemporaneamente, torna-se uma questão de competência. Seu exercício, contudo, não mais se faria em vista do aprimoramento moral da sociedade, mas objetivando a conquista do bem-estar material” (PAIM, 1994, p. 140).

Agindo dessa forma, Vargas incorpora, definitivamente, o componente modernizador no patrimonialismo tradicional. Uma das críticas que Antonio Paim (1994) faz a Raymundo Faoro (2003), é que este autor, apesar do seu grande mérito de ter chamado a atenção da importância cultural para o adequado entendimento histórico e ter recorrido à inspiração weberiana, deixa de reconhecer o caráter modernizador que o patrimonialismo luso-brasileiro chegou a assumir em certos momentos de sua história.

José Murilo de Carvalho (1998) apresenta a tese de Raymundo Faoro para entender a formação do Estado brasileiro, embora não concorde com ela plenamente.

O Brasil teria seguido a evolução de Portugal, que desde o século XIV se havia livrado dos fracos traços do feudalismo e implantado um capitalismo de Estado de natureza patrimonial. Aos poucos formou-se um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei, que se tornou independente do próprio rei. A colonização foi empreendimento capitalista-mercantilista conduzido pelo rei e por esse estamento. O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação. O capitalismo mercantilista monárquico, com seu estamento burocrático, bloqueou a evolução do capitalismo industrial em Portugal e no Brasil e, portanto, também a sociedade de classes e o Estado democrático-representativo (CARVALHO, 1998, p.141).

O Estado patrimonialista, já discutido na introdução, aqui é entendido como uma das categorias de Weber (1991) - a dominação tradicional, que pode ser dividida em dois tipos: estamental, que, não como regra, deu origem às democracias modernas, e a patrimonial, de tendência autoritária, sendo o modelo do *pater-família* transferido para o âmbito público.

Antonio Paim (1994) escreve que,

Entre os tipos tradicionais aparece, na Europa, o feudalismo de vassalagem onde o poder do barão não procede diretamente do soberano, o que exige o estabelecimento de normas, direito e deveres nas relações entre as duas instâncias. Assim, o feudalismo ocidental ofereceu a matriz primitiva a partir da qual se chegou à idéia do pacto político como fundamento da distribuição de poderes, tomada como ponto de referência para a modernização da estrutura tradicional típica, o Estado patrimonial. Neste, as relações de domínio sedimentam-se como prolongamento dos poderes do patriarca familiar (PAIM, 1994, p.25-26).

Segundo Faoro (2001, p.822), “a realidade histórica brasileira demonstrou a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar”, acrescentando que,

O domínio tradicional se configura no patrimonialismo, quando aparece o estado-maior de comando do chefe, junto à casa real, que se estende sobre o largo território, subordinando muitas unidades políticas. Sem o quadro administrativo, a chefia dispersa assume caráter patriarcal, identificável no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento,

apropria as oportunidades econômicas de desfrute de bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal (FAORO, 2001, p.823).

Mesmo adotando a burocracia, quadro administrativo da dominação legal ou Estado de Direito, o Estado brasileiro “não desfigura a realidade fundamental, impenetrável às mudanças” (Faoro, 2001, P. 823), ou seja, sua característica patrimonialista, e o “patrimonialismo pessoal se transforma em patrimonialismo estatal” (Faoro, 2001, p. 823).

Podemos observar esta característica patrimonialista, descrita por Weber, no Império e na República Velha, no caso dos coronéis, na política do café-com-leite, no voto de cabresto e também da maneira que eram organizados os partidos políticos. Estes reuniam a elite política, que impera, rege e governa em nome próprio.

Para entendermos o papel desempenhado pelos partidos políticos, de acordo com Schwartzman (1982, p.22), é preciso entender “a noção de que o Estado representa ‘a si mesmo’, sem corresponder a uma determinada classe social que o maneje dos bastidores”. A análise política desse Estado não significa tomá-lo como uma estrutura política independente e não relacionada com interesses e motivações econômicas. Nos sistemas patrimonialistas há uma indistinção entre as esferas pública e privada, e esta também é uma característica de sociedades em que o aparato estatal

É grande e multifuncional e antecede, historicamente, ao surgimento de grupos de interesses autônomos e articulados. Nesses contextos a busca do poder político não é simplesmente feita para prevalecer esta ou aquela política, mas visa à posse de um patrimônio de grande valor, o controle direto de uma fonte substancial de riqueza (SCHWARTZMAN, 1992, p.22).

Maria do Carmo Campello de Souza fez um estudo do sistema partidário no período de 1945-1964 e, indo nesta mesma direção, afirmou que “a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um estímulo à política clientelística” (Souza, 1976, p.36).

A expressão patrimonialismo político, sugerida por Schwartzman (1992), mostra a relação entre patrimonialismo e cooptação política. Esta última se refere a um “sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo” (Schwartzman, 1992, p.23). O patrimonialismo, característica estrutural do Estado

brasileiro, acrescido de cooptação política resulta em partidos políticos em busca de um patrimônio a ser explorado, não como uma “estrutura funcional a ser acionada para obtenção de fins heterônimos” (Schwartzman, 1992, p.24).

1.11 A Era Vargas (1930 -1945)

Getúlio Vargas assumiu o poder em outubro de 1930 e nele permaneceu cerca de quinze anos. Primeiramente foi o chefe de governo provisório (1930 -1934), depois como presidente eleito pelo voto indireto (1934 – 1937) e, finalmente, como ditador (1937 –1945). Deposto em 1945, Vargas voltaria à presidência em 1950 pelo voto popular, mas não completou seu mandato por ter se suicidado em 1954.

Vindo do Rio Grande do Sul, do Partido Republicano Riograndense (PRR), Vargas teve uma linha de ação diferente da política oligárquica da Primeira República. No governo provisório ele reforça o poder central, fortalecendo o poder executivo e dissolvendo o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais.

Os partidos políticos também foram dissolvidos. Na Primeira República as instituições partidárias se fortaleceram nos estados, os Partidos Republicanos (PRs). Com Getúlio Vargas centralizando o poder no governo federal, os partidos regionais perderam sua força política.

Os antigos governadores foram demitidos, com exceção do titular de Minas Gerais que fora eleito, e em seus lugares foram nomeados interventores federais. Em agosto de 1931, o Código dos Interventores estabeleceu normas de subordinação destes ao poder central. Nos municípios também foi adotado procedimento semelhante, os chefes locais (coronéis) foram substituídos por intendentes de confiança dos interventores. A centralização estendeu-se também ao campo econômico como, por exemplo, o controle da política cafeeira.

Instaura-se um governo centralizado em substituição ao federalismo da República Velha, o exército foi fortalecido e se tornou a base de sustentação da nova ordem. O mandonismo local das oligarquias estava enfraquecido.

As medidas econômico-financeiras adotadas por Getúlio resultaram das circunstâncias impostas pela crise mundial. Esta crise teve, para o Brasil, conseqüências como a produção agrícola sem mercado, a ruína de fazendeiros e o desemprego nas grandes cidades.

A política trabalhista foi um dos aspectos mais marcantes do governo Vargas, passando por várias fases, de 1930 a 1945. Esta questão era inovadora em relação ao período anterior. De acordo com Fausto (1996, p.335), esta política “teve por objetivos principais

reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbana fora do controle do Estado e atraí-la para o apoio difuso do governo”. Dessa forma, houve repressões sobre os partidos e organizações de esquerda, especialmente o Partido Comunista Brasileiro (PCB), logo após 1930.

Com a política trabalhista Vargas tenta controlar as inquietações sociais, criando um sistema sindical atrelado ao Estado; o governo se atribui um papel de controle, determinando que funcionários do Ministério assistissem as assembléias do sindicato.

Getúlio Vargas cria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, leis de proteção ao trabalhador e órgãos para resolver conflitos entre patrões e empregados – as Juntas de Conciliação e Julgamento. Porém toda essa política trabalhista de Vargas partiu do Estado e não da classe de trabalhadores. “As organizações operárias, sob o comando das correntes de esquerda, tentaram se opor ao seu enquadramento pelo Estado, mas a tentativa fracassou” (Fausto, 1996, p.336).

A partir de 1930, um novo paradigma político-ideológico passa a ganhar força no país. Tratava-se do corporativismo. A sociedade era vista enquanto um corpo humano, cada um dos membros possuía suas funções e deveriam agir em harmonia para o benefício de todo o corpo social. Dessa forma, não deveriam existir os conflitos. Cabia ao Estado, como órgão dirigente, agir no sentido de manter esta harmonia. No caso de Vargas, ele cria os sindicatos atrelados ao governo, os chamados pelegos que procuravam amortecer os conflitos entre os trabalhadores e o capital e uma política econômica que beneficiava os proprietários rurais e o empresariado nacional³³.

Para Souza (1976), no período de 1930-1945 a criação de uma estrutura corporativa não implicava uma incorporação de novos grupos a um regime mais aberto à participação. Ainda de acordo com esta autora, a fraqueza do sistema partidário deste período é sintoma da não institucionalização da participação política do Brasil. A partir de 1945, “o sistema partidário manteve-se precariamente institucionalizado, visto que para adquirir substância ele teria que controlar efetivamente os ‘prêmios’ (stakes) da política, sem os quais nada teria a oferecer” (SOUZA, 1976, p.32).

No livro *A gramática política do Brasil*, Edson Nunes (1997) faz um estudo sobre o processo de construção institucional no país que aconteceu junto com mudanças

³³ As corporações também foram fortalecidas neste período. Com foi o caso do sistema “S” (SENAI, SENAC, SESE e SESC). Atuavam como agentes formadores de mão-de-obra específicas para o comércio e a indústria, além de desenvolver políticas de assistência social aos trabalhadores destes setores econômicos.

econômicas e sociais a partir de 1930. Com Getúlio Vargas na presidência da República, o país começa um processo de industrialização e a construção de um Estado Nacional.

Nunes (1997) apresenta “quatro gramáticas” que, para ele, estruturaram a relação entre a sociedade e o Estado no Brasil após 1930: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Estas “gramáticas” foram estabelecidas com base no personalismo e no impersonalismo. Depois de 1930, o processo de centralização política desenvolveu-se junto com os regulamentos corporativistas que se esforçavam para criar relações pacíficas entre grupos e classes. Neste período, os grupos oligárquicos já estavam enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial no fim da década de 1920 e pela presença de uma elite estatal forte.

O referido autor verificou que a implantação do corporativismo a partir da década de 1930 não significou o fim do clientelismo que, pelo contrário, continuou a existir, principalmente no interior dos partidos políticos no período da redemocratização. “Os partidos políticos desempenharam um papel crucial na ligação entre a gramática do clientelismo e as normas universalistas da democracia representativa instaurada no Brasil em 1945” (Nunes, 1997, p. 42).

O insulamento burocrático foi a forma como as elites modernizantes promoveram o desenvolvimento por meio da admissão na administração pública de técnicos-burocratas. O universalismo de procedimentos foi a tentativa de reforma do serviço público com introdução lenta de um regime burocrático racional-legal (Nunes, 1997).

De acordo com Nunes (1997), com o projeto de industrialização de Vargas houve necessidade de implantar a burocracia e o universalismo de procedimentos, porém o clientelismo, que já era uma prática antiga entre os coronéis da República Velha, vai coexistir com a adoção do corporativismo. No Brasil o Estado de Direito, a partir desse período, incorpora a burocracia, que formalmente é de caráter impessoal. No entanto, percebemos que o personalismo, por meio do clientelismo, vai permear as relações de poder na esfera pública.

A educação foi também uma preocupação do novo regime. Seu objetivo continua a ser “formar uma elite mais ampla, intelectualmente mais bem preparada” (Fausto, 1996, p.336). Como a ordem era centralização, a educação entra nesta perspectiva com a criação do Ministério da Educação e Saúde, em novembro de 1930.

Nesta fase o Estado brasileiro cria as indústrias de base – siderúrgicas, hidrelétricas, petrolíferas – que irão permitir a instalação futura das indústrias de bens-duráveis – automobilística, eletrônica, mecânica, petroquímica. Contudo, o país continuava

sendo essencialmente agrícola, e as medidas trabalhistas de Vargas não se estenderam aos trabalhadores rurais, favorecendo assim os proprietários de terra.

Em 1932, inovações foram feitas na legislação eleitoral. Criou-se a Justiça Eleitoral com o objetivo de garantir a lisura dos pleitos, pois a fraude eleitoral era uma prática tradicional da política brasileira desde o Império. Também se estabeleceu o voto secreto e obrigatório, o direito de voto das mulheres e a redução da idade para votar – de 21 para 18 anos.

Neste mesmo ano, 1932, foi deflagrada em São Paulo uma revolução contra o governo federal. A elite paulista defendia a constitucionalização do país, prometida pelo governo provisório, e exigia a nomeação de um interventor civil e paulista. O PD e o PRP se aproximaram em torno desta mesma idéia e formou-se a Frente Única Paulista, em fevereiro de 1932.

Havia também, além do descontentamento com Vargas, a intenção dos paulistas de retomar o poder político perdido com a revolução de 1930.

As oligarquias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, contrariadas com o prolongamento do governo provisório, articularam-se com aquelas de São Paulo. Porém, os paulistas ficaram isolados e se renderam. O poder central saiu fortalecido.

Em maio de 1933, eleições foram feitas para a Assembléia Nacional Constituinte e, em 14 de julho de 1934, foi promulgada a nova Constituição, que apresentava aspectos novos por causa das mudanças ocorridas no país. Através do voto indireto da Assembléia Nacional Constituinte, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República por quatro anos, ou seja, até 3 de maio de 1938. Daí para frente deveria haver eleições diretas para presidente.

Porém, com um golpe de Estado em 1937, conhecido como Plano Cohen³⁴, com o apoio do Exército e das forças civis que lhe davam sustentação, Getúlio Vargas impôs ao país uma nova Constituição e implantou a ditadura do Estado Novo.

Durante o Estado Novo o poder foi assumido em caráter pessoal e o chefe, Getúlio Vargas, passou a ser o ditador. Os órgãos legislativos foram fechados, as eleições suprimidas e os partidos políticos proibidos de existirem. Governou-se através de decretos-leis.

³⁴ Tratava-se de um falso plano estratégico inventado por Vargas com apoio dos integralistas para justificar o golpe de Estado. O suposto plano previa a invasão de tropas estrangeiras e socialistas que iriam tomar propriedades, invadir igrejas e assassinar líderes políticos.

Com uma popularidade crescente, Vargas estendeu para toda a sociedade nacional o mandonismo, que antes era uma prática regional.

O patrimonialismo e o paternalismo, já com mais de quatro séculos, estavam profundamente enraizados na história brasileira. De acordo com Brum (1981),

Enquanto no mundo rural, as massas despossuídas tinham a ‘proteção’ concreta, visível, dos grandes proprietários rurais – senhores de terras e de escravos no período colonial e no Império e ‘coronéis’ na República Velha -, ao virem em grande número para os centros urbanos, caem elas no anonimato indiferenciado da cidade, sem vínculos de referência e sem marcos concretos de proteção. Getúlio Vargas – latifundiário, bacharel, político e presidente-ditador – estende o manto do patriarcalismo rural sobre a Nação. Embora sem deixar de ter sido também a ‘mãe dos ricos’, cria e projeta sobre o país a imagem de ‘pai dos pobres’. Com uma mão protege as classes trabalhadoras, criando uma legislação social bastante adiantada para a época [...] com a outra mão, usa a barganha e estende favores, principalmente através do Banco do Brasil, à burguesia urbana (industrial) em ascensão. (BRUM, 1981, p.78-79).

Quanto às funções administrativas no Estado Patrimonialista apontadas por Weber, Antonio Paim (1994) afirma que este Estado

Persegue a apropriação sucessiva de novas funções, desde que equivale à elevação de seu próprio poderio e de sua importância ideal, criando ao mesmo tempo a possibilidade de benefícios adicionais para seus funcionários. Por isto mesmo, o ideal dos Estados patrimoniais é o título de ‘pai do povo’, o que leva ao exercício do que se poderia denominar de ‘política social’, voltada para o bem-estar das massas’ (PAIM, 1994, p. 27).

A década de 1930 se caracterizou como um momento que, apesar de poucos partidos políticos, foi rico do ponto de vista político, pois apareceram experiências partidárias que levaram a população à participação e à mobilização política.

No entanto, não se pode esquecer de que muitos problemas da vida partidária brasileira continuavam como o regionalismo, a corrupção política, troca de favores e outros. Além disso, os partidos e seus líderes foram adeptos do autoritarismo como forma de resolver os problemas brasileiros.

Entre os movimentos partidários mais consistentes, surgidos na primeira fase do governo Vargas, destacaram-se a Ação Integralista Brasileira (AIB) e a Aliança Nacional Libertadora (ANL), esta última praticamente uma cobertura legal para o Partido Comunista Brasileiro, o PCB.

“Aliancistas” e integralistas conseguiram um fato inédito na política brasileira: foram organizações políticas que mobilizaram as massas populares. Conseguiram o apoio dos cidadãos de todo o país, sendo que muitos chegaram a se filiar formalmente. Faziam comícios, passeatas e conseguiam arrastar multidões. Isso representava, sem dúvida, uma novidade na política partidária brasileira, pois esta sempre foi caracterizada pela participação da elite e o povo não se envolvia (Motta, 1999).

No Brasil, na década de 1930, houve um declínio do liberalismo e ascensão de propostas autoritárias, seguindo uma tendência do pensamento mundial. Os partidos políticos deste período, apesar de posições bem distintas, queriam o mesmo modelo de Estado forte e intervencionista, ou melhor, um modelo antiliberal. É possível verificar aqui o que já foi dito acima - os partidos não vão dando o rumo da política brasileira, vão, na verdade, constituindo-se de acordo com as situações vindas do próprio Estado e da sociedade. Maria do Carmo Campello de Souza (1976) afirmou que a estrutura do Estado era um fator crucial na natureza da política das diferentes sociedades. De acordo com esta autora,

A existência prévia de uma organização estatal forte tem efeitos consideráveis sobre o desenvolvimento e a posterior configuração do sistema partidário. O peso funcional do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante a organização burocrática do Estado, visto que essa condição prévia facilita a articulação de interesses e clivagens, e a própria institucionalização do conflito, em termos partidários (SOUZA, 1976, p.31).

Desta forma, a eficiência na função de representar e governar dos partidos políticos depende da forma de organização do Estado, quanto mais forte for o Estado menor a participação dos grupos políticos. Daí entender o que vimos até aqui, os partidos como coadjuvantes e o Estado dando os rumos à política, principalmente nas fases de governos autoritários.

A ANL defendendo uma postura de esquerda, e a AIB, alinhada com o pensamento de direita, defendiam um modelo de Estado mais intervencionista, mais poderoso, ou seja, oposto ao Estado liberal. Porém, os comunistas queriam fortalecer o aparato estatal para combater a desigualdade social e a exploração. Para os integralistas, ao contrário, o Estado deveria ser poderoso para reprimir a luta de classes, pois, para estes, isso representava uma ameaça à unidade nacional (Motta, 1999).

O PCB cresceu na década de 1930 por vários fatores, tais como: o aumento de trabalhadores e da classe média urbana, frutos da industrialização e da urbanização; o regime político iniciado de 1930 (Era Vargas); o declínio do liberalismo no mundo e o surgimento e

expansão dos regimes nazi-fascistas; a idéia crescente de um Estado intervencionista e, por fim, com a filiação de Luís Carlos Prestes ao partido.

A ANL também propiciou a expansão e a organização do Partido Comunista e por meio dela os comunistas levaram suas idéias marxistas a muitas regiões do país. A Aliança era um meio de driblar a perseguição estatal, já que dava cobertura legal para a atuação dos comunistas. O programa “aliancista” se concentrava em duas principais questões: reforma agrária e antiimperialismo e, por isso, agrupava também pessoas não comprometidas com o comunismo (Motta, 1999).

Por meio de um decreto federal a ANL foi fechada em julho de 1935 com poucos meses de funcionamento. Seu sucesso em mobilizar a opinião pública de esquerda fez com que os detentores do poder usassem o discurso radical de Luís Carlos Prestes como justificativa para proibir as atividades deste grupo. Com o fechamento da ANL, os comunistas tentaram uma revolução armada em novembro de 1935 em Natal, Recife e Rio de Janeiro, mas foram derrotados por tropas do governo.

Esta revolução ficou conhecida como Intentona Comunista, que já estava planejada, mas com a atitude do governo federal em proibir o funcionamento da ANL foi antecipada. Seus líderes foram presos, torturados ou exilados, e Vargas fortaleceu-se no poder. A Intentona Comunista acabou sendo a justificativa para o golpe de Estado em 1937.

A trajetória do PCB é um exemplo da tradição autoritária brasileira e das dificuldades para se estabelecer um regime político verdadeiramente democrático no país. Foi fundado em 1922, mas só em 1985, depois do fim regime militar, é que foi finalmente colocado na legalidade. Da fundação até 1985, o PCB permaneceu sessenta anos como partido clandestino e cerca de três com registro legal.

A AIB teve existência mais duradoura. Foi fundada em 1932 e fechada em 1938 por ordem de Getúlio Vargas. Tinha uma doutrina essencialmente fascista, anticomunista e extremamente nacionalista. Para os integralistas os problemas brasileiros eram conseqüências da modernidade e da destruição da sociedade tradicional que, para eles, se baseava em valores cristãos e na harmonia social. Embora “cultuassem o passado, não propunham um retorno puro e simples aos velhos tempos, mas uma recuperação dos antigos valores através de uma revolução integralista” (Motta, 1999, p. 73).

Desta forma queriam um Estado forte, centralizado e autoritário, ou seja, um Estado integral que esse ocupasse de toda a sociedade e garantindo os interesses da nação em oposição às ambições individuais. Este Estado era lado oposto ao do ideário liberal, que pregava um Estado mínimo e considerava o indivíduo o eixo da vida social.

Os movimentos partidários deste período não se consolidaram, pois com o Estado Novo os partidos foram fechados, pondo fim ao debate político iniciado em 1930.

O Estado Novo não criou um partido político próprio para lhe dar sustentação. Ao contrário de outros Estados fascistas, o regime de Vargas se baseava na ditadura pessoal e no exército como base de apoio.

O autoritarismo do Estado Novo aproximou Getúlio Vargas da AIB, que por causa disso continuou funcionando depois do golpe de 1937. Porém Vargas não queria os integralistas no poder, e estes insatisfeitos, com a falta de espaço no governo, resolveram chegar ao poder, em 1938, pela força. Derrotados, os integralistas tiveram sua organização também fechada.

Daí em diante a vida política no país perdeu força ficando restrita apenas ao aparato estatal, só voltando a existir após a Segunda Guerra Mundial, que abalou as estruturas autoritárias de Vargas, trazendo novamente à cena os ideais liberais.

O pensamento liberal brasileiro, na década de 1930, estava numa encruzilhada – ao mesmo tempo em que defendia a autonomia estadual e a independência dos grupos políticos de notáveis³⁵ e a proteção destes contra a centralização do poder - temia a crescente participação do povo na vida política do Brasil (Souza, 1996).

Ainda de acordo com Souza (1976), podemos perceber que nos anos de 1930 os grupos partidários tiveram a influência dos eventos internacionais, ideologias antidemocráticas, adaptando-as às condições brasileiras. O debate político deste período, como descrito acima, girava em torno de um modelo de Estado centralizador e autoritário.

Era possível encontrar no Brasil, na década de 1930, o fenômeno sobre os partidos políticos descritos por Bobbio (1996): a passagem da política dos notáveis para os partidos de massa³⁶, “dos partidos meramente representativos de seções da classe dominante e

³⁵ O Partido dos Notáveis é assim chamado na literatura por se referir à sua composição social e surgiram na primeira metade do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos. Tratava-se do momento da afirmação, do ponto de vista político, da classe burguesa – industriais e comerciais na participação, juntamente com a aristocracia, da gestão dos negócios públicos (Bobbio, 1996). Portanto, políticos notáveis era uma referência à elite política que formava os partidos políticos.

³⁶ O Partido de Organização de Massa surgiu no fim do século XIX, com o desenvolvimento do movimento operário em consequência do processo de industrialização. Estes partidos eram, inicialmente, apenas movimentos de protestos e depois encontrando canais para se organizarem se tornaram partido de trabalhadores. Estes partidos queriam levar as massas populares à cena política. Foi quando surgiram os Partidos Socialistas na Alemanha em 1875, na Itália em 1892, na Inglaterra em 1900 e na França em 1905 (Bobbio, 1996). No Brasil, o Partido Comunista foi fundado somente em 1922 e permaneceu na ilegalidade cerca de sessenta anos.

Com o sufrágio universal muito generalizado e os partidos operários se expandindo rapidamente, os partidos políticos começam a sofrer mudanças, até mesmo os partidos da burguesia. Surgiu o Partido Eleitoral de Massa, que procurava conquistar os estratos mais diversos da população, propondo em plataformas amplas e suficientemente vagas, a satisfação do maior número de pedidos e a solução dos mais diversos problemas sociais (Bobbio, 1996).

dos estratos altos da sociedade para as grandes organizações partidárias fundadas em interesses sócio-econômicos” (Souza, 1976, p.65).

Motta (1999), Brum (1988), Ferreira Netto (1989) e Boris Fausto (1996) concordam em dizer que a organização partidária no Brasil, nos anos de 1930, deixa de representar apenas um pequeno grupo e consegue se converter em um organismo mais forte, tanto numericamente como em sua composição social mais diversificada.

No Brasil, a massificação deve ser entendida como a entrada da classe média urbana e parte dos militares no debate político que se iniciava nos anos de 1930 por meio dos partidos políticos – ANL e AIB. Tratava-se de uma consequência da urbanização e industrialização do período. No entanto, a grande massa da população ainda estava no meio rural e não foi atingida com estas mudanças e nem tomaram parte do debate político que se abria.

A história do Brasil é mesclada de períodos de “liberdade” e autoritarismo. Proclamada a República em 1889, tivemos militares na Presidência da República até 1894, quando os civis chegam à presidência pelo voto popular, lembrando que votar era para uma minoria da população.

As eleições eram fraudulentas, com acordos entre as elites políticas dos estados e que não representavam, de fato, a vontade popular – voto de cabresto, política do café-com-leite, coronelismo, mandonismo. Em 1930, mesmo vencendo as eleições, Júlio Prestes não chega à presidência e sim seu adversário derrotado Getúlio Vargas por meio de uma ação de força, tendo militares à frente.

Prometendo eleições diretas em 1938, e parecendo enfim que o país iria viver sob um regime democrático, Getúlio, em 1937, dá um golpe de Estado e frustrou nossas esperanças, tornando-se ditador. A partir daí, o que assistimos foi um governo autoritário até 1945. Mas a experiência brasileira com a ditadura não terminou em 1945, teremos ainda o golpe militar em 1964 e que duraria até 1985. Diante disso, nossa experiência com a democracia plena é ainda bem pequena.

1.12 Período da Redemocratização (1945-1964).

Os notáveis se mostraram resistentes à ampliação da participação política que se deu por causa dos partidos de massa, pois se sentiam ameaçados por terem que democratizar seus partidos e de ver colocada em discussão a própria concepção de política ou os próprios critérios de gestão do poder (Bobbio, 1996).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os regimes fascistas e nazistas, que aconteciam em vários países do mundo, entram em descrédito. Isso veio dar mais força à oposição interna brasileira contra o regime autoritário implantado no país desde 1937. Difundiu-se, no Brasil, o pensamento de grupos civis e militares a favor de um governo liberal-democrático.

Ao Brasil, enquanto participante da Segunda Guerra Mundial, não cabia lutar no exterior pela liberdade e democracia e manter um regime autoritário internamente. Percebendo isso, o próprio Getúlio Vargas não encontrou mais justificativas para a manutenção do seu poder.

Nesta perspectiva, fazia-se necessário a atuação dos partidos políticos, pois o regime autoritário estava se esgotando e eleições presidenciais apareciam como uma idéia necessária. A criação de partidos políticos dava sinais de abertura à participação política.

No ano de 1945, ainda no Estado Novo, surgiram três organizações partidárias que iriam prevalecer no período de 1945–1964. A União Democrática Nacional (UDN), formada, em abril de 1945, pela antiga oposição liberal, herdeira da tradição dos partidos democráticos estaduais e adversários do Estado Novo. A UDN reunia também um reduzido grupo de socialistas democráticos e uns poucos comunistas (Fausto, 1996). Posteriormente, este partido serviria de base para o golpe militar de 1964.

Por iniciativa do próprio Getúlio e dos interventores estaduais, a partir da máquina do Estado e da burocracia, surgiu o Partido Social Democrático (PSD), em junho de 1945 (Fausto, 1996). O PSD deveria representar e dar continuidade, na fase democrática, ao pacto social entre a burguesia nacional e o operariado urbano. De acordo com Brum (1981), este partido não conseguiu cumprir este papel e se tornou, em sua maioria, uma confederação de oligarquias agrárias.

Em setembro deste mesmo ano, foi fundado o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob o comando, também, de Getúlio Vargas, do Ministério do Trabalho e da burocracia sindical (Fausto, 1996). Este partido se fortaleceu com o Movimento Queremista³⁷. “O objetivo do PTB era o de reunir as massas trabalhadoras urbanas sob a bandeira getulista” (Fausto, 1996, p. 385).

A política brasileira, deste período, foi marcada principalmente pelas lutas entre estes três grandes partidos – UDN, PSD e PTB. Além destes, dez outros partidos de

³⁷ No ano de 1945 o modelo de Estado autoritário brasileiro estava esgotado e a fase democrática surgia com uma alternativa. O Queremismo foi um movimento político liderado pelos partidários de Getúlio Vargas que buscavam apoio popular para conciliar a nova fase com a manutenção do getulismo no poder.

menor expressão existiram nesta fase de redemocratização: o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Social Progressista (PSP), o Partido Republicano (PR), o Partido Libertador (PL), o Partido de Representação Popular (PRP), o Partido Democrata Cristão (PDC), o Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Partido Social Trabalhista (PST) e o Partido Trabalhista Renovador (PTR) (Brum, 1981).

O Partido Comunista do Brasil (PCB) foi novamente legalizado em 1945, no processo de redemocratização do país e considerado ilegal em 1947. Em 1961/62, este partido se dividiu em dois³⁸: o Partido Comunista Brasileiro, a fim de descaracterizar sua vinculação internacional e atender às exigências da legislação vigente para entrar na legalidade, e o Partido Comunista do Brasil. Este último continuou com o mesmo nome, mas com a sigla PC do B. Ambos atuaram na clandestinidade depois do golpe de 1964.

Souza (1976) afirma que o renascimento da vida partidária deste período se realizou sob condições que destinavam os partidos a uma fragilidade institucional. Os fatores apontados por essa autora são

A concepção de vida parlamentar e partidária mantida pela grande maioria da elite política brasileira, o peso inibidor da estrutura institucional do Estado Novo... e, a conjuntura na qual se deu a queda de Vargas, cujas circunstâncias peculiares não amenizaram o efeito atrofiador dos primeiros fatores (SOUZA, 1976, p.64).

Mesmo com a redemocratização após 1945, o país manteve, na grande maioria, a mesma elite política que comandou o antigo regime. Estes promoveram as primeiras eleições nacionais e formularam a Constituição de 1946. Sobre isso, Souza (1976) afirma que

A história política de 1943-1946 mostra sem ambigüidades que a maciça maioria dos legisladores e políticos responsáveis pela formulação teórica da vida partidária democrática nacional não só não se renovara, como também, o que é mais contundente, era a mesma que na década anterior havia encontrado nas doutrinas antiliberais a solução para os problemas políticos que o país enfrentava (SOUZA, 1976.p.64).

O processo de redemocratização iniciado em 1945 encontrou o país sem partidos políticos estruturados e preparados para o debate político deste período. O autoritarismo do Estado Novo deixava marcas. Iniciava-se o surgimento de partidos políticos

³⁸ A cisão do Partido Comunista do Brasil foi uma consequência da divisão no comunismo internacional – linha russa e linha chinesa, em meados de 1950.

nacionais, pela primeira vez na República, pois o que vimos até então foram os PRs – Partidos Regionais.

Estabelecendo um novo Código Eleitoral em maio de 1945, Vargas convoca eleições gerais para o dia dois de dezembro deste mesmo ano. As eleições estavam previstas para Presidente da República, Senadores e Deputados. O novo código instituía a representação proporcional e, pela primeira vez no Brasil, partidos políticos nacionais com candidatura partidária obrigatória. Parecia que, finalmente, o caminho da democracia e de soluções democráticas para os problemas nacionais estava aberto.

Souza (1976, p.134) afirma que “a queda do Estado Novo foi amortecida, e sua estrutura geral aproveitada para a nova armação institucional”. Com isso, a autora não afirmou uma continuidade total do regime anterior, mas com a Constituição de 1946 não tivemos a inauguração de uma nova etapa democrática e nem uma ruptura com o passado.

Na formação da Assembléia Nacional Constituinte de 1946, Getúlio Vargas foi eleito [senador](#) por dois Estados: Rio Grande do Sul e São Paulo, pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Por esta legenda, foi também eleito representante à Câmara dos Deputados por sete [estados](#). Getúlio participou muito pouco da Constituinte e foi o único parlamentar a não assinar a Constituição de 1946. Assumiu seu cargo no [Senado Federal](#) como representante gaúcho, e exerceu o mandato de senador durante o período [1946-1949](#). Vargas volta ao poder, como Presidente da República, eleito pelo povo em 1950.

No próprio sistema partidário deste período, Souza (1976) aponta a influência e o êxito dos dirigentes ligados ao Estado Novo: a absorção dos interventores e das bases municipais através do PSC e das clientelas urbanas sindicalizadas, através do PTB; a emergência do getulismo como movimento político organizado de caráter personalista; a influência dos remanescentes estadonovistas manipulando a legislação eleitoral e; o próprio texto constitucional assegurando vários dispositivos de continuidade³⁹ (Souza, 1976).

Para esta autora até a UDN, com raízes elitistas e conservadoras, que fazia oposição a Getúlio Vargas e ao Estado Novo, não se comportou de maneira coesa, nem durante aos trabalhos de elaboração da Constituição de 1946, como também no debate ideológico (Souza, 1976).

Getúlio Vargas continuou sendo nesta fase de redemocratização do país a figura central da política brasileira e a aliança entre PSD e PTB, partido fundado sob sua

³⁹ A continuidade se refere à representação (artigo 58) e à centralização de poderes no Executivo (SOUZA, 1976).

inspiração, vai ocupar o governo até 1964⁴⁰. “Ao fazer-se a redemocratização, também se cuidou de preservar a máquina administrativa e burocrática do Estado Novo, adequando-as às novas circunstâncias” (Brum, 1981, p. 95).

Brum (1981) apontou na tradição política brasileira uma timidez do pensamento político liberal em virtude de uma concepção autoritária do Estado, com predominância do poder Executivo sobre o Legislativo. Ainda para este autor, a democracia brasileira apresenta uma fraqueza do “Poder Legislativo, em geral demasiadamente retórico, moroso despreparado, carente de tradição, de recursos e de assessorias qualificadas, e, conseqüentemente, de eficácia” (Brum, 1981, p. 95).

O que podemos perceber sobre o sistema partidário, no período de redemocratização, foi que este não evoluiu no mesmo ritmo das mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais que aconteciam no Brasil. Com isso houve uma distância muito grande entre partidos e eleitores levando a uma crise política, partidária e institucional que se agravou no início dos anos sessenta (Brum, 1981).

Campelo de Souza (1976) descreveu as principais teses sobre esta crise institucional de 1945 a 1964. Entre elas destacamos a perda de terreno dos partidos conservadores – UDN, PSD e PR - para os partidos reformistas e populistas. Este fato ocorreu em virtude das mudanças sócio-econômicas, particularmente devido aos processos de industrialização e urbanização que ocorreram durante este período. Isso contribuía para a perda de hegemonia política da classe conservadora, particularmente nos centros urbanos maiores, além de um conflito entre Congresso conservador e um Executivo reformista.

Se no início da redemocratização os três maiores partidos – UDN, PTB, PSD – tinham certo controle dos eleitores, mais tarde ocorreu uma dispersão da força eleitoral destes partidos e se cria uma incerteza eleitoral. A perda da coesão interna dos partidos expressava-se de diferentes feitios como, por exemplo, a formação de alas ou dissidências dentro de um mesmo partido; formação de agrupamentos de frentes suprapartidárias; aumento de alianças e de coligações; aumento do número de votos brancos e nulos. Esta última questão mostrava a insatisfação do eleitorado com o sistema político-partidário (Souza, 1976).

Estes fatos criaram uma situação de incerteza eleitoral para os partidos conservadores e deram início a um processo de realinhamento e de definições ideológicas cujo desenvolvimento mudaria a correlação de forças políticas no país. Num país de instituições democráticas consolidadas, esta crise poderia representar um fortalecimento no

⁴⁰ A eleição de Jânio Quadros à Presidente da República pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) em 1960 foi uma interrupção à aliança PDS – PTB.

sistema partidário e ter criado um caminho para a própria evolução natural dos partidos (Souza, 1976). No Brasil a fragilidade das instituições democrática e dos partidos políticos contribuiu para a crise institucional que teve seu desfecho com o golpe de 1964.

O golpe militar de 1964 foi resultado de uma série de acontecimentos políticos e econômicos que culminaram na deposição de João Goulart e ascensão da elite militar ao poder. Ao longo dos anos 1950-60, percebia-se uma maior mobilização das massas populares. As Ligas Camponesas e a luta pela reforma agrária, o movimento sindical vinculados a CGT (Central Geral dos Trabalhadores), setores da Igreja Católica e UNE (União Nacional dos Estudantes) eram exemplos claros de maior envolvimento popular com a causa política.

Tudo isso contrariava a tradição secular das nossas elites políticas e econômicas de manter o povo distante da discussão e da gestão do poder. A solução, portanto, foi lançar mão de mecanismos autoritários para resguardar a exclusividade sobre o poder. Para justificar tal atitude, os golpistas de 1964, paradoxalmente, adotam um regime ditatorial, afirmando a necessidade de manter a soberania e a democracia no país.

O modelo de desenvolvimento nacional autônomo, preconizado inicialmente por Getúlio Vargas e posteriormente por João Goulart, chegava ao seu ponto de estrangulamento. Era incompatível um processo de modernização industrial com a permanência de um modelo político populista. O golpe militar de 1964 veio para afirmar o desenvolvimento industrial com forte vinculação ao capital internacional.

Os partidos políticos surgiam nas fases democráticas e eram abafados nos períodos autoritários. Assim sendo, não puderam se constituir em grupos fortes e representativos, levando o debate político até a maioria da população. Foram, a nosso ver, um adereço para a acomodação do poder político das elites. O povo nunca foi, de fato, representado.

1.13 A Ditadura Militar: a situação e a oposição permitidas.

O golpe militar de 31 de março de 1964, que, aparentemente, tinha o objetivo de livrar o país da corrupção e do comunismo e restaurar a democracia, começou a mudar as instituições do país através de decretos, chamados de Atos Institucionais (AI). De acordo com Fausto (1996, p. 465), estes atos “eram justificados como decorrência ‘do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções’”.

Os novos donos do poder, os militares, dividiam-se em diversas correntes na arena política, embora tivessem pontos em comum. Eram os “castelistas”, os que seguiam uma “linha dura”, e os nacionalistas. De acordo com Fausto (1996), o poder de cada um variou e os dois grupos procuravam o apoio dos estratos médios da hierarquia militar e das Forças Armadas para impor candidaturas ou dar legitimidade a determinadas orientações.

Boris Fausto (1996) afirma que os militares não governaram sozinhos, mas compartilharam o poder com civis, entre eles os formuladores da política econômica (Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen). O regime militar privilegiou setores da burocracia do Estado, em especial os dirigentes das empresas estatais, onde havia também militares e a burocracia técnica do Estado. “A palavra ‘técnica’ indica a diferença entre esse novo estrato social e a velha burocracia existente no serviço público” (Fausto, 1996, p. 513).

A burocracia do Estado no regime militar privilegiou os técnicos, pois era uma forma de controle e que ao mesmo tempo afastava, aparentemente, a possibilidade de uma vinculação ideológica de seus agentes.

Uma das características do regime militar, de acordo com Fausto (1996, p.475), “foi o de não ser uma ditadura pessoal. Poderíamos compará-lo a um condomínio em que um dos chefes militares – general de quatro estrelas - era escolhido para governar o país por prazo definido”. Na aparência o presidente da República era eleito pelo Congresso Nacional, porém este só confirmava a ordem vinda de cima.

No regime militar o governo não assumiu que um regime autoritário fosse desejável para o país e superior à democracia. A ditadura militar não teve características fascistas, pois não se tentou trazer as massas para apoiarem o governo, não se construiu um partido único acima do Estado, nem teve uma ideologia capaz de conquistar os intelectuais. O pensamento de esquerda continuou a ser dominante nas universidades e nos meios culturais (Fausto, 1996). Mas, também não permitiram que o regime democrático funcionasse plenamente, pois criaram um sistema indireto para escolha dos governadores e do presidente da República, retirando do povo o direito de escolha de seus representantes no poder executivo.

No regime militar quem mandava era a alta cúpula militar, os órgãos de informação e repressão, a burocracia técnica de Estado. O Congresso não era uma instância de decisões importantes e os políticos profissionais perderam a vez (Fausto, 1996). Os sucessivos governos autoritários que administraram o país deixaram marcas enraizadas em nossa cultura e contribuíram para a preservação de experiências autoritárias na mentalidade política do país.

As classes dominantes foram beneficiárias da política do governo militar e não tiveram acesso à condução da política econômica. O modelo desenvolvimentista adotado por Juscelino Kubitschek se ampliou, ou seja, “os empréstimos externos e o estímulo ao ingresso do capital estrangeiro tornaram-se elementos essenciais para financiar e promover o desenvolvimento econômico” (Fausto, 1996, p. 514).

Com o chamado desenvolvimento associado, o regime militar rompe com a prática do governo Goulart, que se baseava no populismo que tentava promover o desenvolvimento autônomo do país a partir da burguesia nacional (Fausto, 1996).

1.14 Os Atos Institucionais

Durante o período autoritário foram baixados dezesseis Atos Institucionais (AI), dos quais o primeiro, o de número 2 e o de número 5 continham medidas mais duras e conseqüências maiores.

O AI-nº 1, baixado em abril de 1964, manteve formalmente a Constituição de 1946, com várias modificações, e o funcionamento do Congresso Nacional. Apesar de continuar funcionando, com o Ato Institucional no. 1, o Congresso teve seus poderes reduzidos e o poder Executivo foi reforçado. O Presidente da República ficou autorizado a enviar ao Congresso projetos de lei que deveriam ser apreciados no prazo de trinta dias na Câmara e em igual prazo no Senado. Em caso contrário seriam considerados aprovados por decurso de prazo.

Esse fato se tornou comum, pois era fácil obstruir votações no Congresso e seus trabalhos normalmente se arrastavam (Fausto, 1996). Era também de competência do Presidente da República a iniciativa de projetos de lei para criar ou aumentar despesas públicas.

O AI – 1 suspendeu a imunidade parlamentar, autorizou o comando da revolução de 1964 a cassar mandatos em qualquer nível, municipal, estadual e federal e a suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos. Este Ato Institucional também estabeleceu a eleição de um novo presidente da República por votação indireta no Congresso Nacional. O general Humberto de Alencar Castelo Branco foi eleito em abril de 1964 para um mandato até janeiro de 1966 (Fausto, 1996).

O AI-5 “foi o instrumento de uma revolução dentro da revolução” (Fausto, 1996, p. 480). Sobre este Ato Institucional, o mesmo autor afirma que,

A partir do AI-5, o núcleo militar do poder concentrou-se na chamada comunidade de informações, isto é, naquelas figuras que estavam no comando dos órgãos de vigilância e repressão. Abriu-se um novo ciclo de cassação de mandatos, perda de direitos políticos e expurgos no funcionalismo, abrangendo muitos professores universitários. Estabeleceu-se na prática a censura aos meios de comunicação; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos do governo (FAUSTO, 1996, p. 480).

Castelo Branco baixou o AI - 2 sob pressão do grupo de linha dura, em outubro de 1965, estabelecendo em definitivo que a eleição para presidente e vice-presidente da República seria realizada pela maioria absoluta do Congresso Nacional, evitando-se, assim, o voto secreto e surpresas eleitorais. Em fevereiro de 1966, o AI - 3 estendeu o princípio da eleição indireta aos governadores estaduais através das respectivas Assembléias Legislativas (Fausto, 1996).

O AI - 2 reforçou os poderes do executivo ao estabelecer “que ele poderia baixar atos complementares ao ato, bem como decretos-leis em matéria de segurança nacional. O governo passou a legislar sobre assuntos relevantes através de decretos-leis, ampliando até onde quis o conceito de segurança nacional existentes” (Fausto, 1996, p. 474).

Porém, a medida mais importante do AI-2 foi a extinção dos partidos políticos existentes, pois os militares consideravam que o sistema multipartidário era um dos fatores responsáveis pelas crises políticas e, dessa maneira,

Deixaram de existir os partidos criados no fim do Estado Novo que, bem ou mal, exprimiam diferentes correntes da opinião pública. A legislação partidária forçou na prática a organização de apenas dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que agrupava os partidários do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reunia a oposição. A maior parte dos políticos que se filiaram à Arena tinha pertencido à UDN e em número quase igual ao PSD; o MDB foi formado por figuras do PTB, vindo a seguir o PSD (FAUSTO, 1996, p.474-475).

O conhecimento da trajetória dos partidos políticos no período militar nos ajuda a compreender as ambigüidades deste regime, como também as dificuldades de se construir instituições democráticas fortes.

A extinção dos partidos pelo AI-2, em 1965, foi provocada por causa das eleições, ainda livres em 1965, de alguns governadores de Estado (entre eles Minas Gerais e

Guanabara) em que os candidatos apoiados pelo regime militar perderam para os candidatos da aliança PSD/PTB. Com a preocupação do retorno de uma coalizão populista-reformista, o comando revolucionário reagiu com dureza. Os partidos políticos foram fechados. De acordo com Motta (1999), esta medida revelou uma forte identificação popular em relação aos partidos e por isso vem a ocorrer a sua extinção.

Como os novos donos do poder não quiseram adotar os mecanismos de uma ditadura pura e simples, o poder legislativo, que tem como função representar o povo e controlar o executivo foi mantido, e dois partidos apenas foram criados pelo regime militar - ARENA e MDB – pois julgavam os militares que desta forma ficaria mais fácil lidar com o Congresso (Motta, 1999).

O Poder Legislativo passou a ser controlado e coagido principalmente em virtude das cassações, e isso implicava redução da autonomia dos parlamentares. Sob constantes ameaças, o Congresso Nacional e as assembleias tenderam a se tornarem apenas consentidas, em relação ao poder dos militares (Motta, 1999).

As fraudes eleitorais, tal como existiram no Império e na República, desapareceram durante a ditadura militar. Todavia, paradoxalmente, a mesma justiça eleitoral que funcionava regularmente no regime militar controlando as manipulações eleitorais mais abusivas, usurpava o direito do eleitor do exercício da cidadania, principalmente através da repressão à oposição e do cancelamento de eleições diretas para os principais postos do governo (Motta, 1999).

Ainda de acordo com Motta,

No final dos anos 60 circulava uma observação irônica sobre o novo sistema partidário, reveladora do estado de espírito de largos setores da sociedade. As atitudes dos dois partidos em relação ao Estado autoritário seriam muito parecidas, ambos muito obedientes e dóceis. A diferença era que o MDB seria o partido do ‘sim’, e a ARENA seria o partido do ‘sim senhor’, ou seja, os dois se dobravam à vontade do poder, mas a ARENA o fazia com mais servilismo e menos pudor (MOTTA, 1999 p.118).

A ARENA “não conseguiu tornar-se o partido representativo da Revolução, ao qual seria confiado o comando político do país. Sua atitude foi, no decorrer dos anos, de subserviência ao Governo militar, dando legitimidade ao poder físico” (Brum, 1981, p. 115), ou seja, sem autonomia, definição doutrinária e ideológica, pensamento político próprio e programa partidário, não foi, nem poderia ser um partido, apenas uma imitação.

Como podemos constatar, no regime militar as eleições não tinham legitimidade e o Poder Legislativo não representava, de fato, a vontade popular. Não poderia ser diferente, pois se tratava de um governo autoritário, que mantinha os partidos (ARENA e MDB), o Congresso Nacional e as assembleias estaduais apenas como fachada. O povo continuava a não participar da gestão dos negócios públicos.

A escolha do general Ernesto Geisel para presidente, em 1973, permitiu que o MDB mostrasse sua importância como agrupamento político de oposição, pois

O partido decidiu lançar candidaturas simbólicas, escolhendo os nomes de seu presidente Ulysses Guimarães para a presidência da República e de Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), para a vice-presidência. Ambos se apresentaram como antecandidatos. Percorreram o país não para ganhar as eleições – o que era quase impossível pelas regras do jogo –, mas para denunciar as eleições indiretas, a supressão das liberdades e a concentração de renda resultante do modelo econômico (FAUSTO, 1996, p.488).

De acordo com Motta (1999) e Brum (1981), a partir de 1974, os “emdebistas” alcançaram um grande sucesso nas eleições daquele ano. A explicação se encontra na combinação de alguns fatores como a maior agressividade do MDB a partir de 1973; o fim do otimismo em relação ao crescimento da economia com sinais do esgotamento do milagre econômico⁴¹; o fato das eleições terem sido mais abertas e a eficiência do MDB, conseguindo transmitir para a população sua mensagem oposicionista.

A Emenda nº1 da Constituição de 1967 modificou a forma de escolha do presidente da República. Foi criado de um Colégio Eleitoral, composto por membros do Congresso e por delegados das Assembleias Legislativas dos estados. O General Ernesto Geisel foi o primeiro presidente da república escolhido por este Colégio Eleitoral.

⁴¹ Segundo Boris Fausto (1996, p. 485), “o período chamado de ‘milagre’ estendeu-se de 1969 a 1973, combinando o extraordinário crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB cresceu na média anual, 11,2%, tendo seu pico em 1973, com uma variação de 13%. A inflação média anual não passou de 18%. Isso parecia de fato um milagre. Só que tinha uma explicação terrena e não podia durar infinitamente”. As explicações para o ‘milagre’ econômico estavam nos seguintes fatos: 1. economia mundial com ampla oportunidade de recursos; 2. os países em desenvolvimento aproveitaram as novas oportunidades para tomar empréstimos externos; 3. ao lado dos empréstimos, cresceu no Brasil o investimento de capital estrangeiro, principalmente a indústria automobilística; 4. expansão do comércio exterior e a ampliação das importações de determinados bens para sustentar o crescimento econômico e; 5. o aumento dos tributos arrecadados pelo Estado (FAUSTO, 1996).

Esta política não se compatibilizava com os princípios liberais. No “desenvolvimento capitalista associado”, assim chamado por Delfim Neto – um dos técnicos que planejaram o “milagre” –, o Estado intervinha em várias áreas, inclusive a econômica. Porém, entre os pontos fracos do “milagre” estavam, principalmente, a excessiva dependência do sistema financeiro e do comércio internacional, a necessidade de contar cada vez mais com produtos importados como o petróleo e, uma grande desproporção entre crescimento econômico e abandono das políticas sociais pelo Estado. O que valia era o “capitalismo selvagem” (FAUSTO, 1996).

Com o governo Geisel (1974 -1978), iniciava-se uma nova fase da nossa história - a abertura política, que continuaria com o último presidente militar João Batista Figueiredo (1979 -1985). A abertura política, a Nova República e a reforma partidária destes períodos serão assuntos tratados no capítulo seguinte.

Até aqui, podemos observar que o Brasil é formalmente uma democracia liberal que se apóia, ou deveria se apoiar, na Constituição, e é justamente o governo das leis que caracteriza o Estado de Direito.

No entanto, apesar do Estado de Direito, vimos que a dominação pessoal e um poder executivo muito forte perpassam toda a história do nosso país. A Constituição de fachada em muitos casos abre caminho para o patrimonialismo, para o clientelismo e para o mandonismo. Um exemplo, entre tantos, é a política de governadores inaugurada por Campos Sales. Era um acordo entre as elites, ou seja, “trata-se de uma prática autoritária, efetivada sem alterar a Constituição” (Paim, 1994, p.102).

Depois deste estudo sobre os partidos políticos juntamente com a formação do Estado brasileiro, podemos dizer que os partidos no Brasil vêm assumindo uma postura secundária na condução do poder em virtude de aproximadamente setenta anos de Monarquia, dois períodos de ditadura (Estado Novo e Ditadura Militar), restando poucos períodos democráticos. A nossa história, também, é permeada pela predominância do regime patrimonialista. A combinação destes elementos resultou em uma tradição partidária que perpetua o fortalecimento do Poder Executivo e desconsidera a necessidade de um legislativo que seja atuante, tanto como fiscal como co-autor das políticas públicas.

2. Da abertura política à Nova República: o quadro partidário e a Assembléia Legislativa de São Paulo.

Neste capítulo apresentamos um estudo introdutório dos partidos políticos surgidos depois da abertura política em 1974, dando continuidade ao capítulo 1. São alguns destes e outros partidos surgidos depois deste período que vão compor a Assembléia Legislativa de São Paulo na 13ª legislatura. Vale lembrar que o entendimento dos partidos, de sua atuação e composição está diretamente relacionado com a história do Brasil. Portanto, estudar os partidos políticos é também estudar a formação do Estado brasileiro.

Como o foco deste trabalho é a participação dos partidos na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP), no que se refere à educação fundamental e média no período de 1995 a 1998, também apresentaremos neste capítulo uma breve descrição da ALESP.

2.1 A abertura política

A abertura política “lenta, gradual e segura”, iniciada no governo do Presidente Ernesto Geisel e de seu assessor militar Golbery do Couto e Silva foi, na prática, um caminho difícil cheio de pequenos avanços e recuos. Fausto (1996) escreve que a liberalização do regime militar foi fruto de pressões da oposição, como o confronto entre a Igreja Católica e o Estado e das relações entre as Forças Armadas e o poder. O governo Geisel iniciou uma luta contra a linha-dura e permitiu que as eleições legislativas de novembro de 1974 se realizassem com um pouco mais de liberdade.

O sucesso do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições de 1974 continuou nos anos seguintes com um apoio popular crescente. O expressivo apoio popular conferiu legitimidade ao MDB.

Durante o ano de 1975, Geisel tomou medidas liberalizantes e medidas repressivas. Após o resultado das eleições de 1974, com o sucesso do MDB, em julho de 1976 uma lei modificou a legislação eleitoral que ficou conhecida como “Lei Falcão”. Esta lei dispunha que nas eleições municipais os partidos poderiam apresentar no rádio e na televisão apenas o nome, o número, o currículo dos candidatos e uma foto. Ainda que atingisse também

a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o MDB, como partido de oposição, foi o grande prejudicado, mas saiu vitorioso das eleições.

Em abril de 1977, Geisel introduziu uma série de medidas - o chamado “pacote de abril” – depois de uma crise entre o Executivo e o Congresso. O governo não conseguiu maioria necessária para a aprovação de alterações na Constituição e o Congresso foi colocado em recesso pelo Presidente da República. A partir deste acontecimento, decretos-leis foram baixados pelo Executivo.

Entre as medidas do “pacote de abril” estava a criação do senador biônico⁴², cujo objetivo era impedir que o MDB viesse a ser majoritário no Congresso Nacional, e o mandato do presidente da República passou de cinco para seis anos. As medidas da Lei Falcão também foram estendidas para os legislativos estaduais e municipais.

Porém, ao mesmo tempo, o governo adotava medidas liberalizantes como a extinção do AI -5, em janeiro de 1979. Contudo, “salvaguardas” foram criadas. De acordo com suas disposições o Poder Executivo poderia decretar estado de emergência e medidas de emergência, esta última para restabelecer a paz e a ordem pública.

O MDB, desta forma, transformou-se em um partido popular e com influência sobre a opinião pública, surpreendendo o governo, pois a estratégia deste era implantar uma abertura política lenta e gradual, tomando sempre as iniciativas e não perdendo o controle da situação. De acordo com Motta (1999), o governo esperava contar com uma continuidade no poder, mesmo depois do fim do regime militar, por meio do fortalecimento da ARENA. Mas, quem saiu fortalecida foi a oposição, acelerando o processo de redemocratização.

Outro fator importante, apontado por Motta (1996), que contribuiu com o processo de abertura política foi um “renascimento” da sociedade civil. Esta passou a se organizar em entidades de diversos tipos a partir de 1970, como associações de bairros, movimentos eclesiais de base, movimentos contra a carestia e os sindicatos e movimentos estudantis retornaram à capacidade de ação. Acontecimentos importantes foram as greves operárias na região do ABC paulista entre 1978 e 1980. Combinando vários fatores como a organização da sociedade civil e a crise econômica no fim da década de 1970, o governo autoritário perdeu prestígio e cresceu seu isolamento político.

⁴² Fausto (1996) explica que “os senadores biônicos foram eleitos, ou melhor, ‘fabricados’, por eleição indireta de um colégio eleitoral, organizado de forma a tornar muito difícil a vitória da oposição. O critério de representação proporcional nas eleições à Câmara dos Deputados foi alterado, de modo a favorecer os estados do Nordeste. Estes passaram a eleger proporcionalmente maior número de representantes do que os estados do Centro-Sul. A medida visava favorecer a ARENA, que controlava a maioria dos votos no Nordeste” (FAUSTO, 1996, p. 493).

O general João Batista Figueiredo tomou posse em março de 1979 e deu continuidade à abertura política iniciada no governo do Presidente Geisel. Figueiredo instalou a anistia política, em agosto de 1979, apesar de sofrer a oposição dos adeptos da chamada “linha-dura”.

2.2 A reforma partidária (1979-1980): tentativa de reorganização da sociedade.

Em dezembro de 1979, o governo obteve no Congresso a aprovação da Nova Lei Orgânica dos Partidos. Esta lei extinguiu a ARENA e o MDB e obrigava as novas organizações partidárias que fossem criadas a conter em seu nome a palavra “partido”.

De acordo com Fausto (1996), a ARENA, que não era um nome popular, mudou de fachada transformando-se em Partido Democrático Social (PDS), e o MDB só acrescentou a palavra “partido” à sua sigla, mudando para Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Outros partidos políticos surgiram neste período, mesmo porque uma oposição unida só fazia sentido contra um inimigo muito forte – a ditadura militar - e, à medida que esta foi se abrindo, diferenças ideológicas e pessoais começaram a surgir.

A partir do sindicalismo urbano e rural, de setores da Igreja e da classe média profissional surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT). O PT, na visão de Fausto (1996),

Propunha-se representar os interesses das amplas camadas de assalariados existentes no país, com base em um programa de direitos mínimos e transformações sociais que abrissem caminho ao socialismo. Adotando uma postura contrária ao PCB e ao culto da União Soviética, o PT evitou definir-se sobre a natureza do socialismo. Esse fato tinha muito a ver com a existência, em seu interior, de correntes opostas. Em uma das pontas ficavam os simpatizantes da social-democracia; na outra, os partidários da ditadura do proletariado. No campo sindical, estabeleceram-se laços íntimos entre o partido e o sindicalismo do ABC. Esse movimento foi um dos centros mais importantes na constituição do PT, com destaque crescente da figura de Lula (FAUSTO, 1996, p. 506).

Motta (1999) afirma que o PT foi uma das construções mais originais da política brasileira. A originalidade vem da mistura em sua composição - líderes do sindicalismo em ascensão, intelectuais e pequenos grupos marxistas e militantes populares ligados ao trabalho pastoral da Igreja Católica. Ainda de acordo com este autor, o PT foi “um dos raros casos na história brasileira de um partido criado fora do universo das elites e do Estado” (Motta, 1999, p. 131).

O Partido dos Trabalhadores foi, aos poucos, crescendo eleitoral e politicamente. Cargos importantes como de governador e prefeito foram ganhos, e Lula disputou as eleições presidenciais de 1989, 1994, 1998. Somente em 2002 ele se elegeu presidente do Brasil. Em 2006, Lula se reelegeu para mais quatro anos de mandato.

O sucesso do PT, de acordo com Motta (1999), explica-se principalmente

Pelo apoio de uma larga militância, ligada a organizações sociais de prestígio; a proposta social defendida pelo partido, elemento sempre marcante num país dilacerado pela desigualdade e pela pobreza; o discurso crítico do PT em relação ao *status quo*, colocando-se como uma proposta nova e não comprometida com as tradicionais elites sociais e políticas do país; a figura carismática de Lula, que construiu uma imagem de popularidade superior ao prestígio do próprio partido (MOTTA, 1999, p. 132).

Leonel Brizola, de acordo com Fausto (1996), também não se acomodou no PMDB, “preferindo correr por conta própria, na tentativa de capitalizar o prestígio do trabalhismo de esquerda. Uma decisão judicial tirou-lhe, entretanto, a sigla PTB; ele fundou então o Partido Democrático Trabalhista (PDT)” (Fausto, 1996, p. 507). O PTB ficou sob o comando de Ivete Vargas, sobrinha-neta de Getúlio Vargas, e de outras figuras menores e “reapareceu apenas como mais um agrupamento aberto a todo tipo de arranjos políticos” (Idem, ib.).

O Partido Popular (PP) reuniu adversários do governo, como Tancredo Neves e Magalhães Pinto. “O PP procurou ancorar-se nas camadas da burguesia favoráveis a uma transição para a democracia sem grandes mudanças. Se o PDS não tinha nada de ‘democrático’ e de ‘social’, o PP não tinha nada de popular” (Fausto, 1996, p. 507).

O pluripartidarismo foi uma tentativa de o governo militar de quebrar a força da oposição. Porém, esta estratégia do governo não apresentou os resultados esperados. O PMDB herdou o prestígio de seu antecessor e o governo continuou isolado politicamente por dois fatores: a crise econômica nos primeiros anos da década de 1980 e a volta dos movimentos sociais à cena política após mais de uma década de silêncio forçado (Motta, 1999).

Em 1982, nas primeiras eleições diretas para governador desde 1965, o governo militar conseguiu no Congresso a aprovação do voto vinculado, pelo qual o eleitor era forçado a escolher um candidato de um mesmo partido em todos os níveis de representação, ou seja, de vereador a governador e o voto em candidatos de partidos

diferentes seria anulado. Esta medida “visava favorecer o PDS, que era mais forte no âmbito municipal. Esperava-se que o voto no PDS para vereador puxasse o voto no partido para os outros níveis” (Fausto, 1996, p. 508). O PP, percebendo suas poucas chances eleitorais, agravadas com o voto vinculado, dissolveu-se e incorporou-se ao PMDB.

Apesar das restrições, entre elas a Lei Falcão, a campanha eleitoral possibilitou amplos debates, mais de 48 milhões de brasileiros foram às urnas para eleger de vereadores a governadores. O resultado no Senado foi uma vitória do PDS e, na Câmara dos Deputados, este partido foi o mais votado, mas não conseguiu maioria absoluta. Para governadores, as oposições conseguiram algumas vitórias expressivas em estados importantes (Fausto, 1996).

Brum (1981) escreve que neste período em que os partidos se organizavam, os grandes problemas nacionais, principalmente os relacionados com a economia -desequilíbrio na balança de pagamentos, inflação, dívida externa, energia, política agrícola e agrária, entre outros -, tomaram grandes proporções, e a sociedade brasileira passou a viver um momento de crise. “O governo sofre um processo de crescente desgaste e perda de credibilidade” (Brum, 1981, p. 123). Na primeira metade dos anos 1980 a situação econômica se agravou prejudicando amplas camadas da população. O regime autoritário se esgota e a sociedade, cada vez mais insatisfeita, articula-se e mobiliza-se.

Para institucionalizar o regime democrático de forma mais duradoura, a sociedade brasileira apresentou duas exigências fundamentais: a implantação de um Estado Democrático de Direito e a criação de um sistema partidário que ajude a estabilizar a democracia, ou seja, que articule as vontades, interesses e aspirações dos cidadãos.

2.3 As “diretas já”: em busca de representação autêntica.

Em 1984, na campanha popular pelo restabelecimento de eleições diretas para presidente da República, o movimento das “diretas já”, milhões de pessoas participaram de comícios nas grandes capitais e, embora não conseguindo o número de votos requeridos para aprovar a emenda constitucional no Congresso Nacional, a pressão exercida ajudou a quebrar o bloco de sustentação do governo (Motta, 1999).

O PT, de acordo com Fausto (1996), assumiu como prioridade promover a campanha pelas eleições diretas para presidente da República e por esta causa se dispôs a formar uma frente com outros partidos para alcançar seus objetivos.

O movimento das “diretas já”, ainda de acordo com Fausto (1996), alcançou grandes proporções ao reunir milhares de pessoas na Praça da Sé em um comício organizado pelos partidos políticos de oposição e pelos sindicatos.

Daí para frente, o movimento pelas diretas foi além das organizações partidárias, convertendo-se em uma quase unanimidade nacional [...]. A campanha das ‘diretas já’ expressava ao mesmo tempo a vitalidade da manifestação popular e a dificuldade dos partidos para exprimir reivindicações. A população punha todas as suas esperanças nas diretas: a expectativa de uma representação autêntica, mas também a resolução de muitos problemas (salário baixo, segurança, inflação) que apenas a eleição direta de um presidente não poderia solucionar (FAUSTO, 1996, p. 509).

Contudo, a distância entre a vontade popular pelas eleições diretas e o Congresso, com maioria do PDS, não permitiu a alteração da Constituição. As eleições diretas não aconteceram e o povo ficou frustrado.

Para a disputa no Colégio Eleitoral, Paulo Maluf foi indicado como candidato a presidente da República pelo PDS, em agosto de 1984, depois de uma “intensa campanha junto aos convenionais do PDS que escolheriam o candidato, prometendo-lhes cargos e toda sorte de atenções” (Fausto, 1996, p.511).

Em julho de 1984, Aureliano Chaves retirou sua candidatura à presidência pelo PDS e passou a trabalhar na organização de uma dissidência deste partido, a Frente Liberal, que deu origem ao Partido da Frente Liberal (PFL). A Frente Liberal aproximou-se do PMDB, que já tinha lançado Tancredo Neves para presidente da República, formando a Aliança Democrática, em oposição a Maluf. O vice de Tancredo foi José Sarney, que pouco representava a bandeira da democratização levantada pelo PMDB. Porém, a Frente Liberal fechou questão em torno de seu nome e o PMDB cedeu.

Este acordo, cujos desdobramentos não poderiam ser imaginados em 1984, teve um grande alcance. Tancredo e Sarney foram eleitos pelo Colégio Eleitoral com uma vitória expressiva – 480 votos a 180 para Maluf e, assim, a oposição chegava ao poder. No entanto, Tancredo Neves morreu em 21 de abril de 1985, antes de assumir a Presidência da República e o seu candidato a vice, José Sarney, tornou-se, de fato, o primeiro presidente da chamada Nova República.

O que podemos perceber nesta fase da história do Brasil é a ocorrência de um rearranjo político novamente feito em torno da busca pelo poder, de forma semelhante a momentos decisivos da experiência política brasileira (Independência, Proclamação da República, Revolução de 1930), como analisou Faoro (2001).

O regime militar tentava a permanência no poder com outra roupagem, pois depois da reforma partidária ficou representado pelo PDS. Essa tentativa falhou. O PMDB, antigo MDB, que fazia uma oposição consentida ao regime autoritário, juntou-se à Frente Liberal, que era uma dissidência do PDS. Na realidade foi uma mudança política aparente, pois parte daqueles que colaboraram com a transição democrática foram os mesmos que serviram ao regime militar. Esse foi o caso de Marco Maciel, Aureliano Chaves, José Sarney, Antonio Carlos Magalhães, entre outros.

2.4 A Nova República

Nova República é o nome atribuído ao período histórico iniciado em 1985, após 21 anos de regime militar. Como podemos perceber, trata-se de um tempo ainda em construção, em que o Estado democrático de Direito está se consolidando e se fortalecendo, tentando se libertar das profundas experiências antidemocráticas do passado.

Durante o governo de José Sarney (1985-1989) aconteceu a transição do regime autoritário para a democracia. Para consolidar essas mudanças democráticas, convocou-se uma Assembléia Nacional Constituinte, cujos trabalhos resultaram na Constituição de 1988.

As eleições para a Assembléia Constituinte foram marcadas para novembro de 1986, quando houve eleições para o Congresso Nacional e governos dos estados. Os deputados e senadores eleitos foram os responsáveis pela elaboração da nova Constituição. As eleições para prefeitos de 201 municípios também foram realizadas logo no início da Nova República, em novembro de 1985⁴³. De acordo com Fausto (1996), o PMDB saiu-se numericamente bem, ganhando em 19 das 25 capitais e em 110 do total de 201 municípios.

Durante a Assembléia Nacional Constituinte, as forças centro conservadoras predominaram sobre as de tendência liberal-progressistas. Os grandes partidos deram lugar para a formação de grupos de interesses (regionais), ideológicos e fisiológicos, destacando-se o de centro-direita - o “Centrão” - principalmente nas questões fundamentais (Motta, 1999).

⁴³ Esta eleição foi regulada na forma do art. 2º, *caput* e § 1º da Emenda Constitucional n.º 25, de 15-05-1985, combinada com os arts. 1º e 2º, da Lei n.º 7.332, de 01-07-1985, “para prefeito e vice-prefeito, nos seguintes municípios: I – capitais de Estados e Territórios; II – estâncias hidrominerais; III – considerados de interesse da Segurança Nacional; IV – nos municípios de Territórios; V – descaracterizados do interesse da Segurança Nacional a partir de 01-12-1984. Na mesma data foram realizadas eleições para prefeito, vice-prefeito e vereadores nos municípios criados pelos Estados até 15-05-1985”.

Esta foi uma forma encontrada pelas forças políticas conservadoras, presentes na constituinte, para barrar a aprovação de leis que pudessem ampliar os direitos sociais.

Como exemplo podemos lembrar o caso da União Democrática Ruralista (UDR), comandada por Ronaldo Caiado, que atuava claramente na defesa dos grandes proprietários de terras e na manutenção da propriedade privada.

Segundo Fausto (1996),

O texto da Constituição, muito criticado por entrar em assuntos que tecnicamente não são de natureza constitucional, refletiu as pressões dos diferentes grupos da sociedade. As grandes empresas, os militares, os sindicalistas etc. procuraram introduzir no texto normas que atendessem a seus interesses ou se harmonizassem com suas concepções. Em um país cujas leis valem pouco, os vários grupos trataram assim de fixar o máximo de regras no texto constitucional, como uma espécie de maior garantias de seu cumprimento (FAUSTO, 1996, p.524-25).

Porém, a Constituição de 1988 trouxe inovações importantes como avanços na área de direitos sociais e políticos aos cidadãos em geral e o reconhecimento de direitos e deveres coletivos, além dos individuais. Eleições livres e diretas retornaram em todos os níveis no país, e em 1989 houve a primeira escolha presidencial por meio do voto popular, o que não acontecia desde 1960.

No que se refere aos partidos políticos, a Constituição aprovada em 1988, diferentemente da Constituição de 1967⁴⁴, abre espaço para organização partidária e para o multipartidarismo. Segundo o artigo 17 da Constituição de 1988,

⁴⁴ O artigo 149 da Constituição Federal de 1967, elaborada durante o regime militar, dispunha sobre os partidos políticos: “Art. 149 – A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos; III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros; IV - fiscalização financeira; V - disciplina partidária; VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais; VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores; VIII - proibição de ligações partidárias”.

Apesar de esta Constituição ter uma aparência democrática, na prática prevaleciam os Atos Institucionais (AIs), e era por intermédio destes que os militares governavam o país. Apesar de a Constituição garantir a existência de partidos, o AI-2 os extinguiu como já foi falado anteriormente no capítulo 1. Vejamos o que dizia este Ato Institucional, em seu artigo 18: Artigo 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros. Parágrafo único - Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e suas modificações.

A Constituição de 1967 foi alterada substancialmente pela Emenda Nº 1, baixada pela [Junta Militar](#) que assumiu o governo com a doença de [Costa e Silva](#), em 1969. Esta intensificou a concentração de poder no Executivo

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006).

§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Apesar de alguns avanços significativos na Constituição de 1988, especialmente o artigo 5º que trata dos direitos e garantias fundamentais, estes não tiveram aplicação imediata, pois eram cláusulas que remetiam a um futuro e a uma realidade incerta. Passados quase 19 anos, esses direitos ainda não atingiram a grande maioria da população brasileira, como é o caso da educação (artigo 205 e seguintes), definida como direito público subjetivo, e o Estado, como provedor do acesso e permanência da criança e dos jovens na escola. Assim também ocorre com a maioria dos demais direitos sociais.

Existe no Brasil a persistência de uma tradição legisferante, ou seja, a preocupação constante de criar leis. Raymundo Faoro, de acordo com a pesquisadora Raquel Gandini (1989, p. 134), vê “a legislação no Brasil como instrumento de ‘construção da realidade’, decorrência da separação entre Estado e o povo”. Faoro (2001, p.832) desdobra essa separação nos seguintes termos: “duas categorias justapostas convivem, uma cultivada e letrada, outra, primária, entregue aos seus deuses primitivos [...] o povo quer proteção do Estado, parasitando-o, enquanto que o Estado mantém a minoridade popular, sobre ela imperando”. A construção da realidade por meio da legislação seria, para este autor, uma decorrência desta separação entre Estado e povo.

dominado pelo Exército e, junto com o [AI-12](#), permitiu a substituição do presidente por uma Junta Militar, apesar de existir o vice-presidente (na época, um civil).

O divórcio dos mundos estanques, ao tempo que marginaliza a consciência do dirigente [...], impõe, em outro plano, o cuidado de construir a realidade. Construir com a lei bem elaborada num momento, e, noutro, vítima de pressupostos diversos, com o planejamento, tão decorativo, em certos casos, como a ordenança meticulosa. A legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma. Um sarcástico historiador pedia, para remediar o desacerto, que se promulgasse uma lei para tornar as outras obrigatórias (FAORO, 2001, p. 832-833)⁴⁵.

Podemos perceber nossa tradição legisferante quando da descentralização da educação básica, instituída pelo Ato Adicional de 1834. Newton Sucupira (1996), que escreveu sobre este fato, afirma que nossa tradição centralizadora herdada de Portugal foi um obstáculo ao fortalecimento do poder provincial e não produziu os efeitos esperados na instrução pública nestes níveis. De acordo com este autor, a descentralização não nasceu da tradição, mas da Constituição e de lei do Congresso e desta forma, “não fez nascer nas Assembléias provinciais a consciência do imperativo democrático-liberal de universalizar a educação básica (Sucupira, 1996, p.61).

Outro aspecto limitador da transição democrática brasileira foi a tendência de ignorar os abusos cometidos durante o período militar. Não foram feitas investigações sobre os crimes cometidos e nenhum de seus autores foi responsabilizado. As famílias e as vítimas somente há pouco tempo receberam indenizações. Além disso, a maior parte dos arquivos militares ainda não foi aberta.

É preciso ressaltar, também, que vários daqueles que colaboraram com a ditadura militar continuaram participando a vida política brasileira e influenciando seus rumos. Esses foram os casos, por exemplo, de Delfim Neto, eleito deputado federal por cinco legislaturas, passando por várias legendas: (PDS -1980/1993; PPR -1993/1995; PPB-1995/2003; PP-2003/2005 e PMDB-2005); de Jarbas Passarinho, eleito senador em 1986 pelo PDS do Pará. Foi Ministro da Justiça do governo Collor de 15/10/1990 a 02/04/1992, quando retornou ao Senado para concluir seu mandato até 1995. Também é o caso de Roberto Campos, eleito senador constituinte pelo PDS de Mato Grosso (1983 a 1991), deputado

⁴⁵ Nesta passagem, Faoro inspira-se em Nestor Duarte – *A ordem privada e a organização política nacional*. (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1939, p. 221 e 222) – e o cita textualmente: “O nosso jurismo como o amor a concepções doutrinárias, com que modelamos nossas constituições e procuramos seguir as formas políticas adotadas, é bem mais a demonstração do esforço por construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar [...]. Um trabalho de construção ora desproporcionado, ora artificial, sempre com maior ou menor contraste, sobre o terreno vazio”. Ao que Faoro (2001, p. 833) acrescenta: “Edifica-se nas nuvens, sem contar com a reação dos fatos, para que da lei ou do plano saia o homem tal como no laboratório de Fausto, o qual, apesar de seu artificialismo, atende à modernização e ao desenvolvimento do país”.

federal pelo Rio de Janeiro, também pelo PDS, de 1991 a 1995 e reeleito deputado, ainda pelo Rio de Janeiro de 1995 a 1999, desta vez pelo PPR.

O que podemos perceber pelo descrito acima, embora de modo muito breve, é que os partidos não passavam de simples legendas, sem grandes projetos e doutrinas políticas, prestando-se, na verdade, para a acomodação da elite política no poder. As trocas de legendas pelos políticos acima nomeados, marcadas pelo clientelismo e pelo fisiologismo, são exemplos marcantes desse fato.

Desde o final de o governo militar, a inflação era um dos grandes problemas da economia brasileira. Durante o governo de José Sarney, os problemas econômicos consumiram grande parte da atenção do governo. Uma das tentativas mais ousadas para resolvê-lo foi o chamado Plano Cruzado, que criou uma nova moeda - o cruzado - na proporção de 1000 por 1, a desindexação da economia, o congelamento de preços e salários entre outras medidas. No entanto, não houve sucesso duradouro, uma vez que o governo não conseguira manter o congelamento por muito tempo devido ao boicote patrocinado pelas instituições comerciais e empresas. Depois desta tentativa, outras medidas ainda no governo Sarney foram adotadas, como o Plano Bresser e o Plano Verão. O problema persistiu nos governos posteriores. Na administração Collor ocorreu outro plano que confiscou a poupança e aplicações financeiras.

Itamar Franco, que sucede Collor depois do “impeachment” em 1992, criou o Plano Real tendo à frente do Ministério da Fazenda o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Uma moeda forte, que tivesse paridade com o dólar, foi criada. Eleito presidente, FHC deu continuidade a este plano em seus dois mandatos (1994-2002) com alguns ajustes.

A política desenvolvimentista com a forte presença do Estado na economia por meio dos incentivos fiscais, dos subsídios e da criação de empresas estatais em atividades estratégicas como petróleo, mineração, siderurgia etc. foi inaugurada por Getúlio Vargas durante o período do Estado Novo e persistiu até à ditadura militar. A partir do governo Collor, houve um claro rompimento com este modelo econômico que até então vinha sendo adotado. Ocorreu uma opção por um projeto de Estado menos intervencionista na economia, com a privatização de uma série de empresas estatais criadas ao longo dos últimos 50 anos.

Quanto à estruturação dos partidos políticos na Nova República, as mudanças democratizadoras levaram à elaboração de leis mais liberais. Motta (1999, p.135) escreve que “os entraves à organização dos partidos foram retirados, tornando fácil obter registro provisório no TSE, embora os requisitos para alcançar o registro definitivo sejam mais exigentes”.

Como conseqüência houve uma proliferação de partidos. Entre 1985 e 1995 foram contabilizados registros de 68 agremiações junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mas somente 23 conseguiram reconhecimento definitivo (MOTTA, 1999). Levando-se em conta estes novos partidos e os cinco já constituídos (PDS, PMDB, PDT, PTB e PT), além da legalização do PC do B e do PCB, tivemos neste período 30 partidos políticos, a maioria deles sem maior expressão e condenada ao desaparecimento.

No final de junho de 1988, formalizou-se uma cisão no PMDB, e houve a criação de um novo partido político, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que contou também com algumas adesões de integrantes de outros partidos como o PFL, PDT, PTB e PSB (Brum, 1981). Para Motta (1999),

O novo partido resultou da reunião de um grupo de parlamentares descontentes com os rumos adotados pelo PMDB durante as votações da Constituinte. Além das divergências doutrinárias, estavam incomodados com o controle exercido por certos políticos sobre a máquina do PMDB. No primeiro momento, o desempenho político e eleitoral do PSDB não respondeu às expectativas iniciais dos fundadores, alguns dos quais tinham sido figuras de relevo na luta contra o autoritarismo. Mas com a eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência, viabilizada pela projeção alcançada através do plano de estabilização monetária ('plano real'), o partido passou a ocupar posição central no jogo político. É curioso observar uma mudança na orientação programática do PSDB ao longo do tempo. No instante da fundação o partido tinha um perfil mais próximo à esquerda, mas no início dos anos 90 e principalmente com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso foram incorporadas posturas liberais (MOTTA, 1999, p. 136).

De acordo com Brum (1981), a criação de novos partidos e trocas de legendas pelos políticos começaram a acontecer a partir de segundo semestre de 1988. Entre os motivos, o autor destaca as razões de cunho ideológico, pois "o avanço da (re)democratização do país força a redefinição do quadro partidário brasileiro, tendendo a favorecer os partidos com doutrina definida e com mais nitidez ideológica e programática" (Brum, 1981, p.148).

O que vamos assistir, a partir daí, é uma multiplicação de siglas partidárias, parlamentares mudando de filiação. Motta (1999, p.137) demonstra que as disputas eleitorais entre os partidos nos anos de 1982 até 1998, no que se refere aos deputados federais eleitos, mostram uma estabilidade de alguns partidos. São eles o PMDB, PDS/PPB, PFL, PDT, PT, PTB e PSDB. Esses partidos ainda hoje são bastante expressivos na cena política brasileira.

2.5 O quadro partidário em 2007

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) temos, em 2007, 28 partidos políticos com registros definitivos. São eles:

Tabela 1 - Partidos Políticos registrados no TSE

	Sigla	Nome	Deferimento	Presidente Nacional	Número da legenda
1	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	30.06.1981	Michel Temer	15
2	PTB(PSD)*	Partido Trabalhista Brasileiro	03.11.1981	Roberto Jefferson Monteiro Francisco	14
3	PDT	Partido Democrático Trabalhista	10.11.1981	Carlos Roberto Lupi	12
4	PT	Partido dos Trabalhadores	11.02.1982	Ricardo Berzoini	13
5	PFL**	Partido da Frente Liberal	11.09.1986	Jorge Bornhausen	25
6	PC do B	Partido Comunista do Brasil	23.06.1988	José Renato Rabelo	65
7	PSB	Partido Socialista Brasileiro	01.07.1988	Eduardo Campos	40
8	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	24.08.1989	Tasso Jereissati	45
9	PTC	Partido Trabalhista Cristão	22.02.1990	Daniel S. Tourinho	36
10	PSC	Partido Social Cristão	29.03.1990	Victor Jorge Abdala Nösseis	20
11	PMN	Partido da Mobilização Nacional	25.10.1990	Oscar Noronha Filho	33
12	PRP	Partido Republicano Progressista	29.10.1991	Ovasco Roma Altimari Resende	44
13	PPS	Partido Popular Socialista	19.03.1992	Roberto Freire	23
14	PV	Partido Verde	30.09.1993	José Luiz de	43

				França Penna	
15	PT do B	Partido Trabalhista do Brasil	11.10.1994	Luis Henrique de Oliveira Resende	70
16	PP	Partido Progressista	16.11.1995	Nélio Dias	11
17	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (antigo PRT)	19.12.1995	José Maria de Almeida	16
18	PCB	Partido Comunista Brasileiro	09.05.1996	Zuleide Faria de Melo	21
19	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	28.3.1995	José Levy Fidelix da Cruz	28
20	PHS	Partido Humanista da Solidariedade	20.03.1997	Paulo Roberto Matos	31
21	PSDC	Partido Social Democrata Cristão	05.08.1997	José Maria Eymael	27
22	PCO	Partido da Causa Operária	30.09.1997	Rui Costa Pimenta	29
23	PTN	Partido Trabalhista Nacional	02.10.1997	José Masci de Abreu	19
24	PAN	Partido dos Aposentados da Nação	19.02.1998	Dreyfus Bueno Rabello	26
25	PSL	Partido Social Liberal	02.06.1998	Luciano Caldas Bivar	17
26	PRB	Partido Republicano Brasileiro	25.8.2005	Vitor Paulo Araújo dos Santos	10
27	PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	15.09.2005	Heloísa Helena	50
28	PR***	Partido da República	19.12.2006	Sérgio Vitor Tamer	22

(*) Incorporação do PSD ao PTB.

(**) O Partido da Frente Liberal (PFL), na data que fizemos a pesquisa - 02/05/2007-, ainda encontrava - se registrado no TSE. Porém, ao consultar o site oficial do PFL (www.pfl.org.br), em maio de 2007, verificamos que este está mudando de nomenclatura para Democratas (DEM).

(***) Fusão do Partido Liberal (PL) e PRONA.

Fonte: TSE.

Acesso em 02/05/2007.

Estes partidos que foram criados a partir da abertura política irão compor a Assembléia Legislativa de São Paulo, ou seja, deputados herdeiros de toda uma tradição política patrimonialista, clientelista e da herança do período militar. Este fato ficará mais explícito no comportamento dos mesmos quando da implantação da reforma educacional do Estado de São Paulo no período de 1995 a 1998.

2.6 O Poder Legislativo Estadual

O artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo (1989) afirma: “São poderes do Estado, independentes e harmoniosos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” e, o artigo 9º acrescenta que “O Poder Legislativo é exercido pela Assembléia Legislativa, constituída de Deputados eleitos e investidos na forma da legislação federal, para uma legislatura de quatro anos”. São 94 deputados que compõem a Assembléia Legislativa de São Paulo.

A separação dos poderes busca limitar as competências para garantir a democracia, impedindo que um poder se sobreponha a outro. Montesquieu (1689-1755) entendia o absolutismo como uma forma de poder corrupta por natureza e alegava que o poder absoluto impedia a existência da liberdade e da igualdade.

Em sua obra *O espírito das leis*, publicada em 1748, Montesquieu apresenta uma contribuição para a formação da sociedade contemporânea: a teoria da separação dos poderes. De acordo com seu pensamento, para se evitar um governo despótico, o poder teria que ser dividido em três partes autônomas - O executivo, o legislativo e o judiciário - dessa forma, cada setor do governo agiria como um contrapeso para os outros dois. Ele escreveu,

Quando numa mesma pessoa ou numa mesma instituição do Estado o Poder Legislativo se une ao Executivo, desaparece a liberdade (...). Não há liberdade se o Poder Judiciário não está separado do Legislativo e do Executivo (...). Se o judiciário se unisse com o executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. E tudo estaria perdido se a mesma pessoa – ou uma

mesma instituição do Estado - exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de ordenar sua execução e o de julgar os conflitos entre os cidadãos (MONTESQUIEU, 2002, p.52).

Ao poder Legislativo compete, basicamente, legislar e fiscalizar os atos do Executivo, da administração pública para impedir abusos e atender às necessidades e interesses da população. A Assembléia Legislativa, onde o Poder Legislativo é exercido, é o espaço de disputa e convivência entre diferentes projetos e programas apresentados por vários partidos políticos e, é também o meio de comunicação com a sociedade civil.

Os deputados estaduais não são eleitos apenas para fazer leis. A eles, como se pode observar no texto da Constituição do Estado, compete também vigiar a administração pública para impedir que ela cometa abusos e que atenda aos interesses e às necessidades da população⁴⁶.

⁴⁶ Constituição do Estado de São Paulo. Seção III - Das Atribuições do Poder Legislativo:

Artigo 19 - Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:

I - sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos, a qualquer título, pelo Poder Executivo;

III - criação e extinção de cargos públicos e fixação de vencimentos e vantagens;

IV - autorização para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem;

V - autorização para cessão ou para concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares, dispensado o consentimento nos casos de permissão e autorização de uso, outorgada a título precário, para atendimento de sua destinação específica;

VI - criação e extinção de Secretarias de Estado;

VII - bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público;

VIII - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado;

IX - normas de direito financeiro.

ARTIGO 20 - Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa:

I - eleger a Mesa e constituir as comissões;

II - elaborar seu Regimento Interno;

III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

IV - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos e conceder-lhes licença para ausentar-se do Estado, por mais de quinze dias;

V - fixar, de uma para outra legislatura, a remuneração dos Deputados, do Governador e do Vice-Governador;

VI - tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembléia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo;

VII - decidir, quando for o caso, sobre intervenção estadual em Município;

VIII - autorizar o Governador a efetuar ou contrair empréstimos, salvo com Município do Estado, suas entidades descentralizadas e órgãos ou entidades federais;

IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

X - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;

XI - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas do Estado, após arguição em sessão pública;

XII - aprovar previamente, após arguição em sessão pública, a escolha dos titulares dos cargos de Conselheiros

2.7 A Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP)⁴⁷.

A Constituição de 1824 fundou um Império unitário, e as províncias foram transformadas em unidades administrativas governadas por presidentes nomeados pelo Governo Central. Esta Constituição criou os Conselhos Gerais da Província formados por 21 membros, com mandato bianual. Com os Conselhos, reconheceu-se o direito de participação dos cidadãos nos assuntos de sua província, porém eram apenas órgãos consultivos, pois quem detinha o poder de legislar era a Câmara Geral.

Em 1834, a reforma Constitucional extinguiu os Conselhos e criou as Assembléias Legislativas Provinciais, que passaram a legislar sobre a maior parte das leis da província: saúde, educação, obras públicas. A Assembléia Legislativa da Província de São Paulo foi instalada em 02/02/1835 e vigorou até 1889. Para a primeira legislatura (1835-1837) da Assembléia da Província de SP foram eleitos 36 deputados, número que permaneceu até o

do Tribunal de Contas, indicados pelo Governador do Estado.(NR)

- Redação dada pela Emenda Constitucional Estadual n.º 12, de 28/06/2001.

XIII - suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional em decisão irrecurável do Tribunal de Justiça;

XIV - convocar Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional e Reitores das universidades públicas estaduais para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 09, de 19/05/2000.

XV - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se às penas da lei, na ausência sem justificativa;

XVI - requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional do Procurador-Geral de Justiça e dos Reitores das universidades públicas estaduais sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, senão também o fornecimento de informações falsas; (NR)

- Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 09, de 19/05/2000.

XVII - declarar a perda do mandato do Governador;

XVIII - autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos nesta Constituição;

XIX - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária;

XX - mudar temporariamente sua sede;

XXI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;

XXII - solicitar intervenção federal, se necessário, para assegurar o livre exercício de suas funções;

XXIII - destituir o Procurador-Geral de Justiça, por deliberação da maioria absoluta de seus membros;

XXIV - solicitar ao Governador, na forma do Regimento Interno, informações sobre atos de sua competência privativa;

XXV - receber a denúncia e promover o respectivo processo, no caso de crime de responsabilidade do Governador do Estado;

XXVI - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas.

⁴⁷ As informações sobre a história da Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) foram retiradas do livro “O Legislativo Paulista” disponível no site da ALESP.

final do Império. Não podemos nos esquecer de que votar e ser candidato eram privilégios para poucos. O voto era indireto e censitário⁴⁸.

A partir de 1835, quando a Assembléia foi instalada, os agrupamentos políticos estavam passando por uma reordenação. Restauradores, moderados e exaltados, vindos dos partidos Brasileiro e Português, reorganizaram-se em torno de dois partidos que surgiam: o Liberal e o Conservador. Estes partidos dominaram a cena política até 1870, quando surgiu o Partido Republicano.

Com a Proclamação da República (1889), uma nova Constituição em 1891 transformou as províncias em Estados federados, estes alcançando autonomia constitucional. A Constituição paulista foi promulgada em quatorze de julho de mil oitocentos e noventa e um criando o Congresso Legislativo, formado pela Câmara e pelo Senado.

Durante a República Velha (1891-1930), como já foi discutido no primeiro capítulo, a política era comandada pelos Partidos Republicanos estaduais – os PRs – e, em São Paulo, o Partido Republicano Paulista (PRP) era quem exercia total hegemonia sobre poder político. Podemos observar que a história da formação do Estado brasileiro se encontra intimamente ligada com a história dos partidos políticos, como já foi discutido no capítulo anterior, e também com a Assembléia Legislativa Paulista. Não podia ser diferente. As esferas estaduais e federal fazem parte do mesmo país.

Na primeira e na segunda legislatura da República Velha (1891-1892 e 1892-1894) foram eleitos 40 deputados para a Câmara de São Paulo, todos do PRP. Esta hegemonia durou décadas e só na 14ª legislatura (1928-1930) surgiu uma sigla diferente nas eleições, o Partido Democrático (PD), com a escolha de cinco deputados estaduais. No senado o PRP predominou durante toda a República Velha.

A Revolução de 1930 fechou os legislativos estaduais por cinco anos e em 1935 voltou a funcionar como Assembléia Legislativa Estadual. Mas não durou muito: em 1937 o Estado Novo manteve o legislativo estadual fechado por quase dez anos. Entre 1935 e 1937, apesar do breve funcionamento, houve na Assembléia de São Paulo importantes transformações. O PRP deixou de ser absoluto com o surgimento do pluripartidarismo, fato que acontecia na esfera federal com os outros Partidos Republicanos, e o legislativo passou a ser unicameral com o nome de Assembléia Legislativa de São Paulo, composta por 75 deputados. Em julho de 1935, foi promulgada a segunda Constituição de Estado de São Paulo.

⁴⁸ Fausto (1996, p.151) explica que o voto era indireto “porque os votantes, correspondentes hoje à massa dos eleitores, votavam em um corpo eleitoral, nas eleições chamadas de primárias; esse corpo eleitoral é que elegia

A Assembléia Legislativa foi reinstalada em 1947. A partir desta data até 2007 foram 16 legislaturas, incluindo os eleitos nas eleições de 2006, passando por períodos diferentes da história do Brasil. Os acontecimentos políticos repercutiram diretamente na Assembléia Paulista.

Após final do Estado Novo, ocorreram novas eleições para a Assembléia Constituinte Estadual (1947), tendo a participação de muitas siglas partidárias favorecendo, assim, o debate político. Em 1964, houve a instalação do regime militar e o legislativo paulista, apesar de continuar funcionando, teve suas liberdades democráticas restringidas. Em 1969 foi fechado e um ano depois foi reaberto e assim funcionou até a abertura política iniciada em 1974.

A ordem democrática constitucional só foi restabelecida em 1988 com a promulgação da Constituição e, em 1989, São Paulo teve uma nova Constituição. Nosso estudo se delimita entre os anos de 1995 e 1998, ou seja, na 13ª legislatura.

Tabela 2 - Número de Deputados Estaduais de São Paulo por partido 1995/1998.

Legenda	Quantidade de deputados
PMDB	23
PSDB	17
PT	16
PPR ⁴⁹	9
PTB	7
PFL	5
PL	5
PDT	3
PSD	2
PC do B	2
PRP	2
PRONA	1
PV	1
PSB	1
PRN ⁵⁰	0

os deputados. Censitário, porque só podia ser votante, fazer parte do colégio eleitoral, ser deputado ou senador quem atendesse a alguns requisitos, inclusive de natureza econômica, chamados de ‘censo’ ”.

⁴⁹ O Partido Progressista Renovador (PPR) foi um partido brasileiro formado com a fusão do PDS com o PDC em 1993. Concorreu nas eleições presidenciais de 1994 com Esperidião Amin, que ficou em sexto lugar. Acabou se fundindo com o Partido Popular em 1995, formando o Partido Progressista Brasileiro (PPB) que se transformou em Partido Progressista (PP) em 2003 (ALESP).

⁵⁰ O Partido Trabalhista Cristão (PTC) obteve registro definitivo em 22 de fevereiro de 1990. Foi criado após a redemocratização do Brasil, com o fim do Regime Militar, sob o nome de Partido da Juventude (PJ) e posteriormente Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Apesar de pequeno, lançou e elegeu Fernando Collor de Mello como candidato à presidência da República nas eleições diretas de 1989, acompanhado de outro filiado, no caso o senador de Minas Gerais, Itamar Franco, que foi eleito vice-presidente e assumiu a presidência,

PSC	0
PPS	0
PP	0
PSTU	0
PMN	0

Fonte: TSE

Esta foi a primeira composição partidária na Assembléia Legislativa de São Paulo na 13ª legislatura (1995-1998), quando da posse dos deputados. Durante o período estudado, notamos a facilidade de trocas de legendas entre os deputados eleitos, mas, mesmo com as alterações, as maiores bancadas continuaram sendo do PMDB, PSDB e PT.

No texto da Lei nº 9.096 de 19/09/1995⁵¹, o artigo 26 determina que: “Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito”. Porém, para que este dispositivo seja cumprido, a legenda que se sentir prejudicada precisa recorrer ao julgamento do Poder Judiciário.

Ainda a Lei 9.096/95, em seu artigo 13, afirma que “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”. Trata-se da cláusula de barreira⁵².

A cláusula de barreira foi aprovada pelo Congresso em 1995 para ter validade nas eleições de 2006. De acordo com esta cláusula os partidos que não conseguissem alcançar 5% dos votos nacionais perderiam recursos do fundo partidário. Pela lei, 99% dos recursos seriam distribuídos pelos grandes partidos e, o 1% restante seria dividido proporcionalmente entre todos, inclusive os que não atingissem a cláusula de barreira.

implantando o Plano Real. Depois do *impeachment* de Collor e posse de Itamar, o partido encolheu e voltou a ser mais uma sigla "nanica", lançando em 1994 o empresário baiano [Walter Queiroz](#), expulso do partido em plena campanha, substituindo-o pelo igualmente desconhecido Carlos Gomes. Depois de ter eleito menos de 20 prefeitos e um igualmente baixo número de vereadores nas eleições de 1996, repetindo o resultado pífio em 1998, o partido muda de nome para Partido Trabalhista Cristão (PTC) em 2000 (ALESP).

⁵¹ Trata-se da Lei que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, parágrafo 3º, inciso V, da Constituição Federal (1988). A partir da publicação desta Lei (9.096, de 19/09/1995), de acordo com seu artigo 63 – “Ficam revogadas a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, e respectivas alterações; a Lei nº 6.341, de 5 de julho de 1976; a Lei nº 6.817, de 5 de setembro de 1980; a Lei nº 6.957, de 23 de novembro de 1981; o artigo 16 da Lei nº 6.996, de 7 de junho de 1982; a Lei nº 7.307, de 9 de abril de 1985, e a Lei nº 7.514, de 9 de julho de 1986” (www.planalto.gov.br).

⁵² As informações sobre o desenrolar da legislação partidária e eleitoral foram conseguidas no site do jornal Folha de S. Paulo (www.folhaonline.com.br), acessadas em 02/05/2007.

Também não teriam direito à representação partidária os pequenos partidos. Estes não poderiam indicar membros titulares para as comissões, CPIs, ter direito a liderança ou a cargos na Mesa Diretora. A participação de seus membros nas comissões seria apenas como suplentes. O tempo gratuito de propaganda na TV também diminuiria.

Em 2002, com a proximidade da aplicação do dispositivo, ocorreu a incorporação do PSD (Partido Social Democrático) ao PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), e do PGT (Partido Geral dos Trabalhadores) e PST (Partido Social Trabalhista) ao PL (Partido Liberal). Nem o PL e PTB haviam conquistado os 5% dos votos.

Após as [eleições de 2006](#), diversos partidos que não conseguiram quantidade suficiente de votos para passar pela referida cláusula mobilizaram-se no sentido de encontrar alternativas. Um dos primeiros efeitos visíveis da aplicação da cláusula foi a quase formação da [Mobilização Democrática](#), uma agremiação partidária surgida da fusão do [Partido Popular Socialista](#), do [Partido Humanista da Solidariedade](#) e do [Partido da Mobilização Nacional](#) (os quais, somando a quantidade de deputados que possuiriam na legislatura de 2007, contornariam juntos a cláusula). Da mesma forma, o [Partido da Reedificação da Ordem Nacional](#) (PRONA) e o [Partido Liberal](#) (PL) uniram-se a fim de formar o [Partido da República](#) (PR). O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) já havia incorporado o PAN (Partido dos Aposentados da Nação), em dezembro de 2006. Ocorre, porém, que em julgamento realizado pelo STF (Supremo Tribunal Federal) no final de 2006, considerou-se o dispositivo como inconstitucional, levando as fusões já acertadas a serem desfeitas, exceto a que originou o PR (PRONA + PL).

A verticalização, outro tema polêmico, é um processo político recente (surgiu em [1998](#)) de alianças que ocorrem no Brasil. Os partidos políticos ficam obrigados a reproduzir nas eleições [estaduais](#) as mesmas alianças partidárias que tiverem feito na eleição [presidencial](#). Isto ocorre devido a um entendimento do [Tribunal Superior Eleitoral](#) sobre o artigo 6º da [Lei Federal 9.504 de 30 de setembro de 1997](#), que versa sobre as normas para as eleições. Em [2006](#), esse princípio político foi colocado em votação na [Câmara Federal](#), tendo sido aprovado o seu fim por 343 votos a favor e 143 contra. A verticalização impede que partidos adversários na eleição à Presidência se aliem nos Estados.

Em [8 de junho de 2006](#), o [TSE](#) recua em sua decisão e a regra de verticalização volta ser igual a de [2002](#): partidos sem candidatos à presidência poderão formar coligações regionais.

A Comissão de Educação da ALESP é permanente e, entre as competências das Comissões definidas na Constituição Estadual de SP (artigo 13), está a de discutir e votar

projetos de lei que dispensarem a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, requerimento de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa.

Os membros das Comissões são eleitos para um período de dois anos. Na composição das comissões, inclusive a da educação, a Constituição Estadual (artigo 12) diz que se assegurará, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa. No quadro abaixo, que mostra os membros da Comissão de Educação durante o 1º e 2º biênio da 13ª legislatura, notamos esta representação proporcional entre os partidos.

Tabela 3 - Comissão de Educação – 1º biênio (1995-1996)

	Legenda	Membros efetivos	Membros suplentes
1	PSBD	Roberto Engler	Clóvis Volpi
2	PSDB	Mauro Bragato	Maria do Carmo Piunti
3	PMDB	Jayme Jiménez	Roberto Purini
4	PMDB	Cesar Callegari	Elza Tank
5	PT	Beatriz Pardi	Maria Lúcia Prandi
6	PFL	Hatiro Shimomoto	Caldini Crespo
7	PPR	Márcio Araújo	Erasmus Dias

Tabela 4 - Comissão de Educação – 2º biênio (1997-1998).

	Legenda	Membros efetivos	Membros suplentes
1	PSDB	Milton Flávio	Vanderlei Macris
2	PSDB	Lívio Giosa	Roberto Engler
3	PMDB	Jayme Gimenez	Chico Becerra

4	PT	Beatriz Pardi	Luiz Carlos da Silva
5	PT	Maria Lúcia Prandi	Mariângela Duarte
6	PFL	Hatiro Shimomoto	Márcio Araújo
7	PTB	Elza Tank	Edna Macedo

FONTE: ALESP

Para a constituição da Comissão de Educação no 2º biênio, em 30 de abril de 1997 (ato nº18), o então presidente da Assembléia Legislativa de SP, Paulo Kobayashi, observou a composição dos partidos políticos em 15/03/1997, que estava assim constituída: PSDB, 23; PT, 15; PMDB, 14; PFL, 11; PTB, 10; PPB, 7; PL, 5; PC do B, 2; PDT, 2; PSD, 2; PSB, 1; sem filiação partidária, 2.

Podemos observar que a composição partidária mudou bastante do primeiro para o segundo biênio. Como exemplo temos o Partido Progressista Renovador (PPR), que tinha 9 deputados eleitos em 1995 (quarta maior bancada na ALESP) e se fundiu com o Partido Popular ainda em 1995, formando o Partido Progressista Brasileiro (PPB), e passou a ter 7 deputados na Assembléia Legislativa. Temos partidos que deixam de ter representação na Assembléia (PRP, PRONA e PV) e deputados sem partido. Esta era a composição partidária em março de 1997.

Neste capítulo, o que vimos foi uma continuação da história dos partidos políticos, desde a abertura política em 1974 à Nova República em 1985, com uma íntima relação com a formação dos Estado Brasileiro. Pudemos perceber que à medida que o Estado se democratiza, os caminhos para a organização partidária se abrem. Os partidos políticos estão ligados à representação, e esta vai se ampliando durante os períodos de democracia.

Nos regimes autoritários - Estado Novo e Ditadura Militar – os partidos estavam condenados ao desaparecimento ou a uma participação muito restrita apenas para procurar conferir legitimidade a uma suposta democracia.

A partir da reforma partidária (1979-1980), os partidos começam a se organizar, pois estava se abrindo espaço para o debate político. Até agora, temos vinte e sete anos de Nova República e uma herança política patrimonialista de séculos e ainda relações políticas permeadas pela dominação pessoal. A consistência do sistema partidário e da democracia vem acontecendo no Brasil, apesar de assistirmos ainda muitas práticas relacionadas à nossa herança – corrupção, clientelismo e fisiologismo.

Weber (1971) afirma que,

Os “partidos” vivem sob o signo do poder. Sua reação é orientada para a aquisição do “poder” social, ou seja, para a influência sobre a ação comunitária, sem levar em conta qual possa ser seu conteúdo. [...] A meta pode ser uma “causa” (o partido pode visar à realização de um programa de propósitos ideais ou materiais), ou a meta pode ser “pessoal” (sinecuras, poder e, daí, honras para o líder e os seguidores do partido). Habitualmente, a ação partidária visa a tudo isso, simultaneamente. Portanto, os partidos são possíveis apenas dentro de comunidades de algum modo socializadas, ou seja, que têm alguma ordem racional e um ‘quadro’ de pessoas prontas a assegurá-la, pois os partidos visam precisamente a influenciar esse quadro, e, se possível, recrutá-lo entre os seus seguidores (WEBER, 1971, p.227).

Este conceito de partidos políticos de Weber (1971) nos ajuda a entender a atuação dos nossos partidos. Vimos nos capítulos 1 e 2 a busca pelo poder e uma constante acomodação entre as pessoas da elite que faziam parte de partidos. Poder está sendo aqui entendido como “a possibilidade de que um homem, ou um grupo de homens realize sua vontade própria numa ação comunitária até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação” (Weber, 1971, p. 211).

Weber acrescenta que “o homem não luta pelo poder apenas para enriquecer economicamente. O poder, inclusive o poder econômico, pode ser desejado ‘por si mesmo’. Muito frequentemente, a luta pelo poder também é condicionada pelas ‘honras’ sociais que ele acarreta” (Weber, 1971, p.211).

O poder legislativo, lugar da representação do povo, fiscalização do executivo e da combinação partidária, é o reconhecimento do direito do cidadão de participar da gestão dos negócios públicos. No entanto, veremos que durante período pesquisado (13º legislatura), a atuação do poder legislativo não aconteceu desta maneira. Um poder executivo forte atrofiou o poder legislativo em São Paulo e implantou, por meio de uma reforma administrativa, uma legislação que reformou todo o ensino fundamental e médio.

3. A política educacional paulista no ensino fundamental e médio (1995-1998) e a participação dos partidos políticos na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP).

Como já foi mencionado na introdução, nosso estudo pretende investigar a participação dos partidos políticos na formulação de políticas públicas para a área de educação no ensino fundamental e médio no Estado de São Paulo, entre 1995 e 1998, ou seja, na 13ª legislatura.

Neste capítulo pretendemos destacar dois aspectos da política paulista: 1. A atuação do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação (SEE-SP) e, 2. A participação dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa (ALESP) no período pesquisado, por meio das proposições apresentadas pelos deputados durante o processo de reforma.

Inicialmente apresentaremos um breve histórico sobre a legislação de ensino no Estado de São Paulo no período de 1995-1998, citando quando necessário as leis federais aprovadas no período que deram sustentação à institucionalização da reforma paulista. Nossa intenção foi descrever o processo de reforma do ensino fundamental e médio promovido neste período. Não foi alvo de nosso estudo fazer uma análise destas alterações.

3.1 Breve histórico da legislação referente à implantação das diretrizes educacionais 1995-1998.

Em 23 de março de 1995, o Diário Oficial do Estado de São Paulo (D.O.E), publicava um comunicado da Secretaria de Estado da Educação (SEE-SP) com as principais diretrizes educacionais, para o período de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 1998. O comunicado apresentava uma análise da política educacional paulista nos períodos anteriores a 1995 e definia uma diretriz principal e duas diretrizes complementares que norteariam a gestão do governo na área da educação. De acordo com a SEE-SP, o resultado da implantação

dessas diretrizes seria a melhoria na qualidade de ensino. Para que esse objetivo fosse alcançado, o comunicado previa a necessidade de uma revisão do papel do Estado na prestação de serviços educacionais e anunciava as principais diretrizes da Secretaria da Educação.

A grande diretriz da atual gestão na área de educação é a revolução na produtividade dos recursos públicos que, em última instância, deverá culminar na melhoria da qualidade do ensino (...) duas diretrizes complementares, porém fundamentais, deverão nortear a revisão do papel do Estado: de um lado, reforma e racionalização da estrutura administrativa; e de outro, mudanças nos padrões de gestão (LEGISLAÇÃO DE ENSINO, 1995, p. 303-304).

Com a publicação desse comunicado, no início de 1995, a SEE-SP anunciava oficialmente o processo de reforma educacional do governo Mário Covas. A implantação das diretrizes expostas nesse comunicado seria realizada ao longo dos seis anos em que o governador Mário Covas estaria à frente do governo paulista. A secretária da educação, Teresa Roserley Neubauer da Silva (que também assina “Rose Neubauer”), comandaria esse processo com grande eficácia e eficiência. Após a morte do governador em seis de março de 2001, o vice-governador Geraldo Alckmin continuaria o processo de reformas, contudo, as medidas de maior impacto já estariam, nessa data, implantadas pelo seu antecessor.

A legislação que permitiu a realização da reforma educacional paulista pela SEE-SP apresentou-se numa série de decretos, resoluções, pareceres e indicações, que resumidamente podem ser assim descritas⁵³:

Em 1º de janeiro de 1995 o Decreto 39.902 extinguiu as 18 Divisões Regionais de Ensino (DREs) e todos os cargos correspondentes. Segundo os cálculos do governo, essas medidas permitiram uma economia mensal de R\$ 1,3 milhão. As funções das DREs passaram a ser exercidas pelas Delegacias de Ensino (DEs). Ainda em 1º de janeiro do mesmo ano, o governo criou uma comissão técnica para elaborar o novo Plano de Carreira do Magistério Público por meio do Decreto 39.899, que previa a participação das associações representativas dos funcionários da Secretaria da Educação.

⁵³ Os dados sobre a reforma educacional no governo Mário Covas foram retirados do conjunto de publicações da Secretaria de Estado da Educação – São Paulo - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (SECENP) e da tese de doutoramento de Rosana Leite Cortina - FE-USP, páginas 40 e 130.

Em 22 de março de 1995 a Resolução SE nº 61/95 criava a educação a distância na rede pública, enquanto a Deliberação CEE nº 5/95 criava o Supletivo a distância. No dia 23 de março de 1995, o Comunicado SEE-SP foi publicado no D.O.E.

No dia 6 de abril de 1995, o Decreto 40.039 criava o Banco de Cargos e Funções-Atividades Disponíveis da Administração Direta e Autárquica do Estado. De acordo com este decreto, o objetivo era um melhor aproveitamento dos recursos humanos. Em setembro, ainda deste ano, a SEE-SP promoveu um cadastramento dos alunos, “considerado como um completo Banco de Dados para a Educação Paulista” (Cortina, 2000, p. 77), realizado pelos docentes em todo o Estado. Esse cadastro foi utilizado para preparação da reorganização da rede escolar e para que fosse lançado o Registro Geral (RG) escolar para todos os alunos em agosto de 1996. A formação de um Banco de Dados com informações detalhadas sobre os funcionários, alunos e rede física, preparava a Informatização Administrativa e Pedagógica.

Em 21 de novembro de 1995, o Decreto 40.473/95 instituiu o programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual. Os alunos foram agrupados em escolas de Ciclo Básico a 4ª série; 5ª a 8ª; 5ª a 8ª série e de 2º Grau. Algumas escolas passaram a reunir alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e o ensino médio, reduzindo sensivelmente o número de escolas que, no mesmo espaço, abrigavam alunos de todo ensino fundamental e médio. Esta medida, com várias conseqüências, também antecipava as condições necessárias para a municipalização do ensino fundamental, principalmente, do primeiro ciclo (1º- 4ª série)⁵⁴.

Em 16 de fevereiro de 1996, por meio do Decreto nº 40. 673, o governo do Estado instituiu o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado - Município para Atendimento do Ensino Fundamental. A viabilização da municipalização no Estado de São Paulo seria facilitada mais tarde, pela aprovação na esfera federal da Emenda Constitucional nº 14 em 13 de setembro de 1996, e pela sua regulamentação através da lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano. Essa lei criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)⁵⁵.

⁵⁴ Todas as informações sobre alterações na Rede Pública de Ensino no Estado de São Paulo foram extraídas do conjunto de publicações da Secretaria de Estado da Educação – São Paulo - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógica (SECENP) entre 1995-2000, sob o título: LEGISLAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO, que é atualizada a cada 6 meses.

⁵⁵ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96 e regulamentado pela Lei Federal nº 9.424, de 24/12/96 e pelo Decreto Federal nº 2.264, de 27/06/97, tendo sido implantado em 1º/01/98. O FUNDEF trouxe como inovação a mudança na estrutura de financiamento do ensino fundamental no país pela subvinculação de parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino. Além disso, introduziu novos critérios

Em agosto de 1996, a SEE-SP iniciou o “Projeto de Educação Continuada” (PEC), que duraria até 1997. O projeto incluía todos os funcionários do magistério público estadual (professores, diretores, supervisores, dirigentes de ensino, professores - coordenadores). Segundo Cortina (2000), foram contratadas cinco universidades para a primeira etapa: Universidade de São Paulo (USP), Universidade de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP). Para a segunda etapa, foi realizada licitação para contratação de instituições capazes de atender os pólos não atendidos pelas universidades. Algumas das instituições contratadas foram: Centro de Pesquisas para a Educação e Cultura (CENPEC), Centro de Tecnologia Educacional (CTE), FAEP-Mogi, Universidade de Taubaté (UNITAU), entre outras. O projeto ainda previa uma terceira etapa em que seriam aceitas propostas de entidades para solução dos problemas encontrados pelos docentes em sua prática de sala de aula. O projeto foi elaborado pela Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP), órgão da SEE-SP.

Outro projeto iniciado pela SEE-SP no mesmo período (1996) foi o de “Classes de Aceleração”. Com esse projeto foi permitido à escola, após um trabalho específico com o aluno, promovê-lo para a série considerada ideal para sua idade. Um aluno que frequentasse a 5ª série não aos dez ou onze, mas, aos 15 anos, estaria fora da “série ideal” para sua idade. Cortina (2000) escreve que o projeto inicial destinava-se aos alunos com atraso de dois anos ou mais em relação à série que cursavam. As Classes de Aceleração I eram destinadas aos alunos que estavam ainda no Ciclo Básico com dez anos ou mais, e os alunos com 11 ou mais anos, matriculados nas 3ª e 4ª séries, seriam incluídos nas Classes de Aceleração II. Os primeiros poderiam ser promovidos para 4ª ou 5ª séries e os segundos para 5ª, após trabalho pedagógico específico. No ano de 1997, o projeto foi estendido a todas as Diretorias de Ensino.

Em 1996 aconteceu também o programa “Escola nas Férias” para os alunos do ensino fundamental que haviam sido reprovados. O objetivo do programa era o mesmo do projeto de Classes de Aceleração, ou seja, combater os altos índices de repetência e evasão escolar. Segundo Cortina (2000), a SEE-SP afirmava que o programa combateria o fracasso escolar e elevaria os índices de aprovação e melhoraria os resultados na rede. O sucesso do

de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

programa revelava-se no aumento dos índices de aprovação dos alunos que já nesse ano se elevaram a 4,4%, sendo que o programa “Escola nas férias” respondia por 2,4% dessa taxa. 51% dos 235. 530 alunos inscritos neste programa foram aprovados depois do mês de trabalho em janeiro. Em 1997, o programa tornou-se obrigatório para todos os alunos com dificuldade de aprendizagem e foi estendido ao ensino médio, e mesmo os alunos com frequência inferior a 75% deveriam participar.

Em 1996 a SEE-SP iniciou ainda um processo sistemático de avaliação externa do rendimento escolar. O primeiro passo já havia sido dado em 1992, no governo de Luiz Antonio Fleury. As avaliações foram realizadas, tanto por meio do próprio Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar em São Paulo (SARESP), quanto pela participação nas avaliações realizadas pela esfera federal, por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Cortina (2000) escreve que no 1º semestre de 1996 foram avaliados os rendimentos das 3ª e 7ª séries, em abril de 1997 a avaliação destinou-se aos alunos de 4ª e 8ª séries, e o SARESP de 1998 aconteceu em junho para alunos da 5ª série e da 1ª série do ensino fundamental. Em novembro de 1996, por meio da Deliberação CEE nº 11/96, a SEE-SP passou a exigir o preenchimento de fichas individuais dos alunos com rendimento inferior à média da classe.

Em agosto de 1997, D.O.E publicou a Deliberação CEE nº 9/97, que instituiu o regime de progressão continuada. De acordo com este programa, os alunos cursariam as oito séries do ensino fundamental em dois ciclos de quatro anos cada, conforme a orientação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96. Dentro de cada ciclo não haveria reprovação, “cada aluno deveria ser permanentemente avaliado e participar de atividades de recuperação e reforço se apresentasse dificuldades de aprendizagem” (Cortina, 2000, p. 113). Com base na Indicação CEE nº 8/97 a progressão continuada já havia sido aprovada em 30 de julho de 1997. No ensino médio foi implantado o regime de progressão parcial, pelo qual o aluno que, “após estudos de recuperação e reforço, tivesse rendimento insatisfatório em até três disciplinas, podia cursar a série seguinte, mas ficava obrigado a refazer aquelas disciplinas” (Cortina, 2000, p.113).

No dia 30 de dezembro de 1997, o Governo do Estado publicou a lei nº 836/97, que instituiu o Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do quadro do magistério da SEE-SP. A alteração na duração da jornada de trabalho e da hora-aula foram algumas das novidades que destacamos nessa lei. A hora-aula passaria a ter duração de 60 minutos, sendo 50 minutos de efetivo trabalho com alunos em sala de aula. Houve a criação de

duas jornadas de trabalho: 1) A Jornada Inicial composta por 20 horas em sala de aula, 2 horas atividade em local de livre escolha (HA) e duas horas de trabalho pedagógico coletivo na escola (HTPC), totalizando 24 horas semanais; 2) A Jornada Básica composta por 25 horas em sala, 3 horas atividade e 2 HTPC, com um total de 30 horas semanais.

Com o Decreto nº 40.999/97, o governo estadual iniciou, a partir de agosto de 1996, a avaliação de todo o funcionalismo estadual (na área de educação foram avaliados docentes efetivos e estáveis). Em agosto de 1998, foi realizada a Avaliação de Desempenho dos Servidores em Educação, referente ao ano de 1997. Segundo Cortina (2000), o objetivo explícito dessa avaliação, de acordo com a SEE-SP, era elevar os níveis de qualidade e produtividade do servidor público e dar subsídios aos órgãos responsáveis por melhorar o atendimento do Estado nesse setor.

Em 1998, as Resoluções SE - 4 de 15/01 e SE - 7 de 19/01, SE - normalizavam a composição curricular, a organização escolar, estabeleciam as diretrizes para reorganização curricular no ensino médio na rede estadual de ensino e a matriz curricular básica para o ensino médio. Essa legislação permitiu a SEE-SP implantar o Regime de Progressão Continuada para o ensino fundamental, Progressão Parcial para as séries finais dos dois ciclos do ensino fundamental e para o ensino médio.

Conseqüência quase natural das alterações no plano de carreira, da criação da progressão continuada e dos ciclos para o ensino fundamental, foram as alterações do currículo e da grade curricular. O período diurno passou a ter 5 aulas semanais ao invés de 6, e o noturno 4 ao invés de 5, pois a hora – aula havia sido convertida em hora - relógio. Essa mudança atingiu o número e a duração das aulas para o ensino fundamental e médio da rede estadual. O limite mínimo de alunos por sala também foi alterado de 30 para 35 no ciclo I (1ª à 4ª série), de 35 para 40 no ciclo II (5ª à 8ª série) e de 40 para 45 no ensino médio. Segundo Cortina (2000), a Resolução SE 164/97 permitia essa alteração, corroborada pela Resolução SE - 125 de 23 de novembro de 1988, que considerava esse número de alunos a média a ser respeitada pelas unidades escolares.

Em 2000, a reforma educacional no Estado de São Paulo iniciada em 1995, estava praticamente consolidada. A chamada revolução na produtividade dos recursos públicos, a reforma e racionalização na estrutura administrativa e as mudanças nos padrões de gestão, eixos da reforma educacional paulista no período 1995-1998, de acordo com a avaliação da SEE-SP previstas no Comunicado de 23 de março de 1995, tornaram-se realidade.

As iniciativas ocorridas depois deste período não alteraram substancialmente o rumo da política educacional paulista estabelecido a partir de 1995.

3.2 A participação dos partidos políticos na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) durante a implantação das diretrizes educacionais: as discussões sobre a educação.

Para entendermos a participação dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa de São Paulo (ALESP) no processo de reforma educacional no período pesquisado, pesquisamos as proposições apresentadas pelos deputados para a área educacional em estudo. Pensamos que por meio destas proposições seja possível conhecer uma parte interessante do que se discutia sobre educação na ALESP.

Selecionamos as proposições apresentadas pelos deputados estaduais e pelo então governador Mário Covas, usando o seguinte critério: aquelas que de alguma forma estavam relacionadas ao ensino fundamental e médio durante o período de 1995 e 1998.

Nos quadros a seguir, apresentamos uma sistematização das proposições encontradas nos anos de 1995, ano em que as reformas no ensino fundamental e médio começam a acontecer no Estado de São Paulo, 1996, 1997 e 1998, quando termina o período que escolhemos para estudo.

A pesquisa das proposições foi feita no site oficial da Assembléia Legislativa de São Paulo (www.al.sp.gov.br), na página “Processo Legislativo – Pesquisa em Proposições”, durante o período de janeiro a junho de 2006. O termo “educação” foi preenchido no texto para busca e também os anos legislativos desejados: 1995, 1996, 1997 e 1998. Procuramos todos os tipos de projetos apresentados para a área pesquisada (ensino fundamental e médio): projeto de lei, projeto de lei complementar, proposta de emenda à Constituição do Estado entre outros.

As várias etapas que as proposições se apresentavam nos interessaram – as que estão arquivadas, as que estão prontas para ordem do dia ou, as que se tornaram leis. Porém, para este estudo entendemos como mais relevantes os assuntos tratados pelos projetos e menos relevante o seu processo de tramitação. Sabemos que existem outros tipos de discussões na Assembléia como: discursos, reuniões, entre outros; mas neste trabalho, escolhemos os projetos como meio para entendermos a participação dos partidos políticos na formulação de políticas públicas para educação fundamental e média.

Tabela 5 – Proposições do ano de 1995

Proposição	Data⁵⁶	Autor	Legenda⁵⁷	Assunto	Etapa
Projeto de lei 71/1995	18/03/1995	Rosmary Corrêa	PMDB	Dispõe sobre a instalação de bancos escolares para canhotos.	Arquivo
Projeto de lei 124/1995	06/04/1995	Beatriz Pardi	PT	Inclui atividades que discutam os problemas sociais do Brasil, no calendário das Escolas Públicas Estaduais.	Lei nº 9724, de 28/08/1997.
Projeto de lei 139/1995	07/04/1995	Afanásio Jazadji	PFL	Dá denominação de “Professor Benedito Castrucci” à sede da 6ª Delegacia de Ensino, Vila Prudente, na Capital.	Lei nº 9542, de 2/05/1997.
Projeto de lei 164/1995	13/04/1995	Waldir Cartola	PTB	Institui o “Sistema Vale-Pão” na merenda escolar fornecida aos alunos dos estabelecimentos de ensino oficiais do Estado de São Paulo.	Pronto para a ordem do dia ⁵⁸
Projeto de lei 178/1995	19/04/1995	Edna Macedo	PPR	Dispõe sobre a informação impressa na contra capa de livros didáticos comercializados no Estado de São Paulo sobre a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS.	Lei nº 10330, de 18/06/1999.
Projeto de lei 235/1995	28/04/1995	Afanásio Jazadji	PFL	Cria cursos de Aperfeiçoamento para professores da Rede Estadual de Ensino.	Arquivo
Projeto de lei 251/1995	04/05/1995	Edson Ferrarini	PL	Dispõe sobre a exigência da impressão da letra do Hino Nacional Brasileiro nos cadernos escolares.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei	09/05/1995	Afanásio	PFL	Institui o programa “Ajude	Pronto para a

⁵⁶ Data em que a proposição foi apresentada.

⁵⁷ A legenda do deputado estadual refere-se ao partido pelo qual foi eleito. Há casos de deputados que mudam de partido nesta mesma legislatura.

⁵⁸ A Ordem do Dia é um tipo de sessão ordinária (realizada em dias úteis, exceto aos sábados) e inicia-se às 16h30. É a fase mais importante da sessão, pois aí ocorrem as discussões e votações das proposições. Cabe ao presidente da Assembléia escolher e incluir os projetos que farão parte da Ordem do Dia. Nela, os projetos que tramitam em regime de urgência precedem os em regime de prioridade e estes, os de tramitação ordinária. Dependendo do regime de tramitação (urgência /prioridade /ordinário), a discussão de um projeto pode durar até 12, 18 ou 24 horas, ou seja, um único projeto poderá ser discutido em várias sessões (ALESP).

265/1995		Jazadji		uma Escola” no âmbito do Estado.	ordem do dia
Projeto de lei 386/1995	07/06/1995	Israel Zekcer	PTB	Dispõe sobre a obrigatoriedade do ensino de computação nas escolas públicas estaduais.	Arquivo
Projeto de lei 396/1995	09/06/1995	Uebe Rezeck	PMDB	Dispõe sobre a criação, na estrutura da Educação, de carreira de Agente de Segurança Escolar.	Arquivo
Projeto de lei 406/1995	13/06/1995	Misael Margato	PRP	Dispõe sobre a obrigatoriedade do ensino da disciplina de Educação Moral e Cívica, nas escolas de 1º e 2º graus.	Arquivo
Projeto de lei 424/1995	20/06/1995	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a criação de módulos de Psicólogos junto às Delegacias de Ensino.	Arquivo
Projeto de lei 436/1995	22/06/1995	Campos Machado	PTB	Inclui a disciplina “Os Males do Fumo” no currículo de 1º grau dos Estabelecimentos Oficiais de Ensino do Estado.	Arquivo
Projeto de lei 463/1995	29/06/1995	Israel Zekcer	PTB	Dispõe sobre a implantação do ensino da língua espanhola nas escolas estaduais de 1º e 2º graus.	Arquivo
Projeto de lei 511/1995	03/08/1995	César Callegari	PMDB	Cria o Programa Estadual de Incentivo à Educação Básica.	Lei nº 10352, de 16/08/1999.
Projeto de lei 581/1995	15/08/1995	Mauro Bragato	PMDB	Dispõe sobre a realização do Censo Escolar nos municípios do Estado.	Lei nº 9484, de 04/03/1997.
Projeto de lei 591/1995	17/18/1995	Campos Machado	PTB	Dispõe sobre curso livre aos professores da rede oficial de ensino.	Arquivo
Proposta de Emenda à Constituição 22/1995	24/08/1995	José Baccarin	PT	Acrescenta dispositivo ao artigo 126 da Constituição do Estado, que dispõe sobre aposentadoria do servidor.	Pronto para ordem do dia
Projeto de lei 782/1995	17/10/1995	Paschoal Thomeu	PMDB	Institui o Seminário sobre Segurança Escolar	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 766/1995	10/10/1995	Paulo Kobayashi	PSDB	Dispõe sobre a criação do programa “Férias na Escola”, nas escolas da rede estadual de ensino, nos períodos de recesso escolar.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 761/1995	18/10/1995	Paschoal Thomeu	PMDB	Autoriza a Secretaria de Educação a firmar convênio com empresas prestadoras de serviços	Arquivo

				médicos e empresas privadas, para prestarem gratuitamente assistência médico-hospitalar a escolares da pública estadual.	
Projeto de lei 830/1995	01/11/1995	Wagner Lino	PT	Inclui no currículo escolar das escolas de 1º e 2º graus da rede estadual de ensino à disciplina de Educação Ambiental.	Arquivo
Projeto de lei 907/1995	29/11/1995	Waldir Cartola	PTB	Autoriza a criação do Programa Geral de Educação Básica junto à Secretaria de Educação de Estado.	Arquivo

Tabela 6 – Proposições do ano de 1996

Proposição	Data	Autor	Legenda	Título	Etapa
Projeto de lei 24/1996	06/02/1996	Walter Caveanha	PTB	Autoriza o Poder Executivo a criar o Programa permanente de plantio de árvores pelos estudantes de 1º Grau na Rede Pública de Ensino.	Lei nº 9476, de 30/12/1996.
Projeto de lei 36/1996	08/02/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a cessão pelo Poder Executivo de espaços livres em seus próprios estaduais com o objetivo de divulgar campanhas educativas no combate contra as drogas.	Lei nº 9465, de 23/12/1996.
Projeto de lei 37/1996	08/02/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Autoriza o Poder Executivo a firmar convênios com as Prefeituras Municipais, visando a adotar medidas de prevenção de cárie e do câncer bucal nos educandos dos 1º e 2º graus da rede pública do Estado.	Arquivo
Projeto de lei 50/1996	10/02/1996	Gilberto Kassab	PL	Altera a Lei nº 10.403, de 1971, que reorganizou o Conselho Estadual de Educação.	Lei nº 10238, de 12/03/1999
Projeto de lei 111/1996	02/03/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a realização de convênios	Arquivo

				entre a Secretaria Estadual de Educação e as Prefeituras Municipais visando à realização de palestras sobre drogas tóxicas e entorpecentes em geral nas escolas estaduais da rede pública.	
Projeto de lei 109/1996	02/03/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Altera dispositivos da Lei nº 10.403, de 1971, que reorganiza o Conselho Estadual de Educação.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 136/1996	09/03/1996	Milton Flávio	PSDB	Autoriza convênios entre as Secretarias de Educação e da Saúde, com fim de prestarem assistência educacional às crianças portadoras de doenças crônicas com internação prolongada, em hospitais da rede pública.	Arquivo
Projeto de lei 138/1996	12/03/1996	Rosmary Corrêa	PMDB	Dispõe sobre a documentação a ser apresentada no ato da matrícula nos estabelecimentos de ensino do Estado.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 179/1996	22/03/1996	Jamil Murad	PC do B	Dispõe sobre a garantia de livre acesso dos diretores das entidades estudantis, que especifica, nas dependências dos estabelecimentos estudantis de 1º, 2º e 3º graus, públicos e privados.	Arquivo
Projeto de lei complementar 11/1996	26/03/1996	Governador Mário Covas		Institui prêmio de valorização aos Servidores em exercício na Secretaria da Educação.	Lei Complementar nº 809, de 18/04/1996.
Projeto de lei 202/1996	30/03/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a padronização e o uso de uniformes escolares, nas escolas públicas estaduais.	Arquivo
Projeto de lei complementar 12/1996	30/03/1996	Governador Mário Covas		Altera dispositivos da Lei Complementar nº 670, de 1991, que institui Gratificação de	Lei Complementar nº 810, de 18/04/1996.

				Função aos Diretores de Escola, nas condições que especifica.	
Projeto de lei 218/1996	10/04/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a autorização para a celebração de convênios entre o Poder Executivo e as Prefeituras Municipais para a criação do Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, no âmbito estadual.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 288/1996	04/05/1996	Conte Lopes	PPR	Determina a obrigatoriedade da realização anual de Avaliação Clínica para os alunos das escolas estaduais e municipais.	Arquivo
Projeto de lei 292/1996	04/05/1996	Milton Monti	PMDB	Dá a denominação de “Ricardo José Poci Mendes” ao Centro Estadual de Educação Supletiva de Registro, naquele município.	Lei nº 9579, de 02/05/1997.
Projeto de lei 306/1996	09/05/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Autoriza o Executivo, através das Secretarias de Saúde e de Educação, a firmar convênio com as Prefeituras Municipais visando a implementar campanha permanente da prevenção da cárie e do câncer bucal nos educandos de 1º e 2º graus da rede pública de ensino.	Pronto para a ordem do dia.
Projeto de lei 322/1996	15/05/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a realização de convênios entre a Secretaria Estadual de Educação e as Prefeituras Municipais visando à realização de palestras sobre drogas tóxicas e entorpecentes em geral nas escolas de 1º e 2º graus da rede pública de ensino.	Arquivo.
Projeto de lei 361/1996	23/05/1996	Lobbe Neto	PMDB	Institui o Programa Estadual de Incentivo à Educação.	Arquivo.

Projeto de lei 368/1996	24/05/1996	Edson Ferrarini	PL	Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização, gratuita, de exame médico-odontológico aos alunos de 1º e 2º graus.	Arquivo.
Projeto de lei 385/1996	01/06/1996	Beatriz Pardi	PT	Institui, no calendário escolar, o “Dia do Debate sobre o ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente”.	Lei nº 9687, de 30/05/1997.
Projeto de lei 392/1996	05/06/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Inclui a matéria “Orientação Sexual” no currículo escolar dos alunos da 5ª e 6ª séries do 1º Grau.	Arquivo
Projeto de lei 409/1996	11/06/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Altera dispositivo da Lei nº 10.403, de 1971, que reorganiza o Conselho Estadual de Educação.	Arquivo
Proposta de Emenda à Constituição 8/1996	14/06/1996	César Callegari	PMDB	Acrescenta dispositivo ao artigo 255 da Constituição do Estado, que dispõe sobre a porcentagem da receita resultante de impostos a serem aplicados, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.	Arquivo
Projeto de lei 432/1996	21/06/1996	Erasmus Dias	PPR	Institui “Sistema de Compensação” às famílias de baixa renda, aplicado à educação no âmbito do Estado de São Paulo.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 448/1996	21/06/1996	Israel Zekcer	PTB	Autoriza o Executivo a fornecer, através da Secretaria de Estado da Educação, café da manhã aos alunos de 1º grau, do período matutino.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 461/1996	29/06/1996	Paulo Kobayashi	PSDB	Dispões sobre a obrigatoriedade da instalação de telefones públicos em todas as unidades escolares da Rede Estadual de Ensino.	Lei nº9740, de 15/09/1997.
Projeto de lei 495/1996	07/08/1996	Pascoal Thomeu	PMDB	Institui o Sistema Estadual de Educação Ambiental de São Paulo	Pronto para a ordem do dia

Projeto de lei 499/1996	07/08/1996	Beatriz Pardi	PT	Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Bolsa Familiar para a Educação.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 504/1996	09/08/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Autoriza o Poder Executivo a implantar o "Sistema Braille" nos estabelecimentos de ensino que especifica.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 605/1996	18/09/1996	Sidney Cinti	PSDB	Assegura vagas nas escolas estaduais para os portadores de deficiência física.	Arquivo
Proposta de Emenda à Constituição 12/1996	19/09/1996	César Callegari	PMDB	Altera o artigo 257 da Constituição do Estado, que dispõe sobre recursos públicos para a Educação.	Arquivo
Projeto de lei 637/1996	28/09/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Proíbe o uso de telefone móvel celular em ambientes públicos	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 638/1996	28/09/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a exploração de propaganda comercial pelos estabelecimentos estaduais de ensino.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de Lei Complementar 33/1996	28/09/1996	Governador Mário Covas		Prorroga o prazo para a concessão de Prêmio de Valorização, instituído pela Lei Complementar nº 809, de 18 de abril de 1996.	Lei Complementar nº 818, de 18/11/1996.
Projeto de lei 647/1996	08/10/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Cria cursos de aperfeiçoamento para professores da rede de ensino	Pronto para a ordem do dia
Proposta de Emenda à Constituição 15/1996	11/10/1996	César Callegari	PMDB	Altera o artigo 255, da Constituição do Estado, que dispõe sobre a Educação.	Pronto para a ordem do dia
Proposta de Emenda à Constituição 16/1996	11/10/1996	César Callegari	PMDB	Altera o artigo 49 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado.	Pronto para a ordem do dia

Projeto de lei 666/1996	16/10/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Autoriza o Poder Executivo a firmar convênios entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Segurança Pública e Estabelecimentos de Ensino Particulares para realizar palestras preventivas sobre drogas.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei complementar 38/1996	22/10/1996	Governador Mário Covas		Institui gratificação para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas.	Lei Complementar nº 820, de 18/11/1996.
Projeto de lei 706/1996	20/11/1996	Afanásio Jazadji	PFL	Autoriza o Poder Executivo a firmar convênio com estabelecimentos de ensino particular de 1º e 2º graus, objetivando vagas para estudantes carentes.	Arquivo
Projeto de lei 743/1996	05/12/1996	Beatriz Pardi	PT	Suprime o artigo 6º da Lei nº 7698, de 1992, que criam, na Secretaria de Educação, o quadro de apoio Escolar.	Arquivo

Tabela 7 – Proposições do ano de 1997

Proposição	Data	Autor	Legenda	Título	Etapa
Projeto de lei 65/1997	01/03/1997	Vaz de Lima	PSDB	Dispõe sobre propaganda nas proximidades de estabelecimentos de ensino	Arquivo
Projeto de lei 81/1997	06/03/1997	Edson Ferrarini	PL	Dispõe sobre a criação de data comemorativa do “Dia Estadual de Educação e	Lei nº 10298, de 29/04/1999

				Segurança no Trânsito”	
Projeto de lei 88/1997	11/03/1997	Afanásio Jazadji	PFL	Estabelece obrigatoriedade da realização, gratuita, de exames oftalmológicos e audiológicos nos alunos das escolas públicas estaduais.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 97/1997	13/03/1997	Jamil Murad	PC do B	Estabelece prazo máximo de cinco dias para o fornecimento, pelos estabelecimentos de ensino, da documentação necessária à transferência de alunos.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 101/1997	14/03/1997	Edson Ferrarini	PL	Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de exame médico-odontológico aos alunos da rede de ensino estadual.	Arquivo
Projeto de lei 103/1997	14/03/1997	Paulo Kobayashi	PSDB	Dispõe sobre a criação do Programa de Atualização e Capacitação de Professores da Rede Estadual	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 193/1997	25/04/1997	Beatriz Pardi	PT	Estabelece critério para distribuição da Quota Estadual do Salário Educação entre Estados e Municípios.	Arquivo
Projeto de lei 235/1997	10/05/1997	Mariângela Duarte	PT	Institui a “Semana Paulo Freire da Educação”, no Estado de São Paulo.	Lei nº 10098, de 26/11/1998.
Projeto de lei 268/1997	24/05/1997	Milton Monti	PMDB	Dá a denominação de “Professor Nelson Girard” à Escola Estadual de 1º grau do Jardim Ipê-Pinheiros, em Mogi-Guaçu.	Lei nº10045, de 13/07/1998.
Projeto de lei 321/1997	14/06/1997	Pascoal Thomeu	PMDB	Dispõe sobre a inclusão da	Pronto para a ordem do dia

				disciplina noções e prática de música no currículo do ensino fundamental e médio da rede estadual de ensino.	
Proposta de emenda à Constituição 9/1997	02/07/1997	Luis Carlos da Silva.	PT	Altera dispositivos da Constituição do Estado que dispõem sobre a área da educação.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei Complementar 21/1997	05/08/1997	Governador Mário Covas		Mensagem nº 97/97 – Autoriza o Poder Executivo a conceder indenização aos docentes estáveis da Secretaria da Educação que pedirem dispensa, nas condições que especifica.	Lei Complementar nº 845, de 13/05/1998.
Projeto de lei 476/1997	27/08/1997	Wagner Lino	PT	Dispõe sobre a cessão de prédios escolares para uso da comunidade.	Lei nº 10309, de 06/05/1999.
Projeto de lei 477/1997	27/08/1997	Wagner Lino	PT	Dispõe sobre a criação de assessoria permanente para serviço de apoio especializado na área de Educação Especial.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 478/1997	27/08/1997	Wagner Lino	PT	Dispõe sobre a criação do Programa de Alimentação para os alunos do curso noturno de 2º grau.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 485/1997	28/08/1997	Afanásio Jazadji	PFL	Dispõe sobre a criação do “Fórum Permanente de Educação Ambiental”.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 542/1997	18/09/1997	Marcelo Gonçalves	PTB	Autoriza o Poder Executivo a introduzir debates semanais sobre direitos humanos nas escolas estaduais de 2º grau, da rede pública.	Pronto para a ordem do dia

Projeto de lei Complementar 28/1997	07/10/1997	Governador Mário Covas		Mensagem nº 126/97 - Institui Gratificação Área Educação para os integrantes do Quadro de Apoio Escolar e do Quadro de Secretaria da Educação.	Lei Complementar nº834, de 04/11/1997
Projeto de lei 702/1997	08/11/1997	José Baccarin	PT	Dispõe sobre o processo de elaboração do Plano Estadual de Educação, previsto no artigo 241 da Constituição do Estado.	Arquivo
Projeto de lei 708/1997	11/11/1997	Rafael Silva	PDT	Institui, nas escolas estaduais, atividade extracurricular de "Introdução à Leitura de Jornais e Revistas".	Lei nº 10247, de 25/03/1999.
Projeto de lei 714/1997	13/11/1997	Clóvis Volpi	PSDB	Dá a denominação de "Professor Antônio de Pádua Paschoal de Godoy" à Escola Estadual de 1º grau do Jardim Santana, em Ribeirão Pires.	Lei nº 9971, de 12/05/1998.
Projeto de lei 722/1997	15/11/1997	Elza Tank	PMDB	Dispõe sobre a doação de jornais e revistas às escolas e instituições de ensino público, para fins pedagógicos.	Arquivo
Projeto de lei 744/1997	22/11/1997	Lívio Giosa	PSDB	Institui no calendário escolar, da rede pública estadual, atividades que discutam "Noções Básicas sobre o Álcool".	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 748/1997	25/11/1997	Rafael Silva	PDT	Dispõe sobre a garantia de vagas, em creches e escolas públicas, para filhos de pessoas portadoras de deficiências.	Arquivo
Projeto de lei	27/11/1997	Governador		Institui Plano de	Lei

Complementar 38/1997		Mário Covas		Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria de Educação.	Complementar nº 836, de 30/12/1997
Projeto de lei 780/1997	11/12/1997	Carlos Alberto Bel	PMDB	Dá a denominação de “Professora Josepha Pinto Chiavelli” à Escola Estadual de 1º e 2º graus Vila Eunice, em Jandira.	Lei nº10057, de 13/07/1998
Projeto de lei Complementar 39/1997	12/12/1997	Governador Mário Covas		Mensagem nº 167, de 1997 – Prorroga o prazo para a concessão do Prêmio de Valorização e da Gratificação Área de Educação instituída, respectivamente, pelas Leis Complementares de nºs 809, de 1996 e 834, de 1997.	Lei Complementar nº 838, de 30/12/1997.
Projeto de lei 802/1997	17/12/1997	Paschoal Thomeu	PMDB	Dá a denominação de “Lydia Kitz Moreira” à Escola Estadual de 1º e 2º graus do Bairro Jardim Santa Clara/ Jardim Rossi, EM Guarulhos.	Lei nº 10009, de 24/06/1998

Tabela 8 – Proposições do ano de 1998

Proposição	Data	Autor	Legenda	Título	Etapa
Projeto de lei 55/1998	21/02/1998	Paschoal Thomeu	PMDB	Dispõe sobre a introdução da disciplina Educação para o Trânsito, no currículo de ensino fundamental e médio, da rede escolar do Estado.	Pronto para a ordem do dia.

Projeto de lei 85/1998	18/03/1998	Nivaldo Santana	PC do B	Obriga a Secretaria da Educação a garantir matrículas na 1ª série do 1º grau às crianças que completarem 7 anos de idade até o dia 31 de dezembro do respectivo ano letivo.	Pronto para a ordem do dia.
Projeto de lei 143/1998	26/03/1998	Nivaldo Santana	PC do B	Institui o Programa Suplementar de Material Didático-Escolar.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 148/1998	27/03/1998	Marcelo Gonçalves	PTB	Autoriza o Poder Executivo a distribuir cestas didáticas às famílias carentes cadastradas pela Secretaria de Estado da Educação.	Arquivo
Projeto de lei 182/1998	16/04/1998	Governador Mário Covas		Dispõe sobre a redistribuição da Quota Estadual do Salário Educação/QESE entre o Estado e seus municípios.	Lei nº 10013, de 24/06/1998
Projeto de lei 189/1998	18/04/1998	Marcelo Gonçalves	PTB	Inclui a disciplina Educação física na grade curricular do ensino fundamental e médio das escolas públicas do estado.	Arquivo
Projeto de lei 209/1998	05/05/1998	Léo Oliveira	PTB	Dispõe sobre a criação do “Sistema Estadual de Vigilância Escolar”	Arquivo
Projeto de lei 265/1998	21/05/1998	Duarte Nogueira	PFL	Institui o Programa de Limpeza e Educação Ambiental “Escola Limpa” na rede estadual de educação.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 311/1998	05/06/1998	Gilberto Kassab	PL	Autoriza a cessão de espaço, nas escolas públicas, ao cidadão idoso que desejar ministrar seus conhecimentos à comunidade escolar.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 312/1998	05/06/1998	Gilberto Kassab	PL	Autoriza a implantação de convênio entre as Secretarias de Estado	Pronto para a ordem do dia

				da Segurança Pública e da Educação visando a combater a violência escolar.	
Projeto de lei 313/1998	05/06/1998	Marcelo Gonçalves	PTB	Dispõe sobre a criação de grupo de apoio aos pais, junto às escolas estaduais de 1º grau, com a finalidade de orientá-los na educação de seus filhos.	Pronto para a ordem do dia.
Projeto de lei 383/1998	02/07/1998	Gilberto Kassab	PL	Inclui no calendário escolar da rede estadual de educação básica, atividades que discutam noções de higiene e saúde.	Pronto para ordem do dia.
Projeto de lei 499/1998	05/09/1998	Duarte Nogueira	PFL	Dispõe sobre a criação do “Programa de Aperfeiçoamento Curricular nas Escolas da Rede Pública de Ensino de 1º e 2º Graus”.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 524/1998	24/09/1998	Beatriz Pardi	PT	Inclui o quadrimestre sabático para os integrantes do quadro do magistério do sistema público estadual de educação do Estado.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 612/1998	16/12/1998	Gilberto Kassab	PL	Dispõe sobre a criação de programa educativo em relação ao alcoolismo infantil e de adolescentes nas escolas da rede pública do Estado.	Pronto para a ordem do dia
Projeto de lei 619/1998	16/12/1998	Gilberto Kassab	PL	Obriga a realização de exame de sangue nos alunos da rede pública estadual, no início do ano letivo, objetivando detectar os portadores de diabete.	Arquivo
Projeto de lei Complementar 42/1998	22/12/1998	Governador Mário Covas		Prorroga, pelo prazo de um ano, o pagamento do Prêmio de Valorização e da	Lei Complementar nº 855, de 30/12/1998.

				Gratificação Área Educação, instituídas pelas Leis Complementares de nºs 809, de 1996 e 834, de 1997.	
--	--	--	--	---	--

FONTE: <http://www.al.sp.gov.br>
Acessado em: 09/05/2006.

O que podemos perceber de maneira geral é uma grande variedade de proposições. São temáticas muito variadas que tratam, em sua maioria, de problemas periféricos da educação, como nomes de escolas, campanhas de prevenção ao alcoolismo, de doenças sexualmente transmissíveis, drogas e saúde bucal, programas de apoio às crianças e aos adolescentes, segurança escolar, inclusão de atividades no calendário escolar, documentação escolar entre outros.

Mesmo as proposições que tratam de temas mais centrais, como as que dizem respeito ao currículo, são redundantes, pois os Parâmetros Curriculares Nacionais já tratam deste tema por meio dos temas transversais. Como exemplos podemos citar as proposições apresentadas pelos deputados Paschoal Thomeu (PMDB), Afanásio Jazadji (PFL) e Campos Machado (PTB) reivindicando a introdução de disciplinas: “Educação para o Trânsito”, “Orientação Sexual” e “Os males do fumo”, respectivamente, no currículo do ensino fundamental e médio do Estado de São Paulo.

Pelos exemplos aqui apresentados, nota-se um desconhecimento evidente dos parlamentares paulista sobre a organização e o funcionamento dos programas educacionais, tanto da esfera nacional quanto do próprio estado. Além disso, revela um grande distanciamento entre o que estava acontecendo no Executivo - com a implantação das reformas educacionais – e o legislativo, indiferente às mudanças que estavam em curso.

A proposição apresentada em 1995 pelo deputado Paulo Kobayashi (PSDB), que pertencia ao mesmo partido do então governador Mário Covas sobre o programa “Férias nas Escolas”, foi um dos poucos projetos que passaram pela Assembléia Legislativa de SP e que estava em sintonia com as reformas implantadas pela Secretaria da Educação. Como justificativa para a aprovação de sua proposição, o deputado Paulo Kobayashi escreveu:

A população estudantil da Rede Estadual de Ensino, principalmente das regiões periféricas, carece de serviços sociais, assistenciais e de lazer. A realidade social e econômica que atravessamos acarreta à função de educar do Estado a necessidade de equacionar os intoleráveis índices de evasão e de repetência nas escolas de 1º e 2º graus.

O período de recesso escolar representa um hiato de atendimento do Estado a essa população em quase todos os aspectos de sua vida: educação, alimentação, saúde, recreação e a prática de esportes. Nossa proposta é ocupar esse espaço de tempo livre da criança, na Escola.

O Programa “Férias na Escola” pretende aproveitar os recursos humanos e materiais de outros órgãos do Estado, tais como Secretaria de Esportes e Secretaria da Cultura, para realizar uma filosofia educacional, que objetiva o desenvolvimento integral do educando e dar oportunidade à população estudantil, de ocupar o espaço da escola, com atividades educativas e prazerosas (*sic*), além de oferecer alimentação no período de férias.

O papel da escola não se esgota na educação formal, ela deve integrar-se à comunidade que serve.

Essa integração permitirá acompanhar as necessidades e o aproveitamento dos alunos envolvidos no Programa Férias na Escola, facilitando a revisão dos padrões de utilização dos recursos educacionais vigentes.

Pretende o Programa equacionar alguns dos problemas enfrentados pelos pais e alunos durante o período de férias:

a falta de segurança das crianças que ficam sozinhas em casa.

a oferta de atividades culturais: pintura, teatro, leitura, que terão a finalidade de lazer e complementariedade (*sic*) ao estudo sistematizado.

a oferta de merenda para as crianças, permite que as crianças carentes continuem a receber pelo menos uma refeição por dia.

ocupar (*sic*) o tempo ocioso do educando, com atividades esportivas e de lazer.

A Secretaria de Educação através de suas Coordenadorias e Delegacias de Ensino, pode oferecer a infra-estrutura necessária com professores especializados para darem orientação e acompanhamento às atividades de férias, atendendo à preocupação de melhorar a qualidade de ensino e a vida nas escolas paulistas (Justificativa apresentada pelo DEPUTADO PAULO KOBAYASHI, ao Projeto de Lei nº 766/95. Grifos do autor).

Além da preocupação com a evasão e com o fracasso escolar, o projeto apresentado pelo deputado Paulo Kobayashi apresenta, também, uma característica assistencialista.

Um outro exemplo de programa assistencialista é o Projeto de Lei nº432/1996, proposto pelo deputado Erasmo Dias (PPR). O projeto foi assim apresentado:

Artigo 1 — Fica instituído “Sistema de Compensação” a ser aplicado às famílias com renda mínima mensal de até três salários mínimos e com dois ou mais filhos em idade escolar, cursando escola pública de 1º grau. § 1º — O “Sistema de Compensação” a que se refere o “caput” deste artigo, cujo valor será o equivalente a meio salário mínimo, consistirá na liquidação simultânea de obrigações recíprocas entre o Estado e o contribuinte devedor.

§ 2º — A liquidação da obrigação poderá ser total ou parcial.

Artigo 3º — A concessão do instituto de que trata esta lei dependerá de comprovação de frequência total às aulas, apresentada mensalmente, pelos pais ou responsáveis, junto à Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social.

Parágrafo Único — Será desligado sumariamente do “Sistema de Compensação” aquele que não cumprir a exigência da apresentação mensal

de frequência escolar, salvo motivo de força maior devidamente comprovado.

Artigo 4º — O “Sistema de Compensação” será utilizado exclusivamente para:

1 — Pagamento de contas de luz.

I — Pagamento de conta de água.

I — Pagamento de prestação de casa própria, desde que adquirida através de financiamento junto aos órgãos estaduais competentes.

§ 1º — O beneficiário não terá direito a perceber a diferença em moeda corrente nem tampouco a título de crédito quando, do pagamento de que tratam os incisos I, II e III deste artigo, resultar quantia inferior estabelecida no “Sistema de Compensação”.

§ 2º — Deverá o beneficiário integralizar o pagamento, para fins de liquidação, quando resultar quantia superior à estabelecida no “Sistema de Compensação”.

Artigo 5º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de sessenta dias.

Artigo 6º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação (DEPUTADO ERASMO DIAS, Projeto de Lei nº 432/1996).

Cada proposição apresentada é acompanhada de justificativa para seguir seu processo de tramitação até ser votada e aprovada (ou não) pela Assembléia e depois remetida ao governador para sancioná-la ou vetá-la.

Achamos oportuno, relevante e curioso observar duas justificativas apresentadas para os seguintes Projetos de Lei: nº 71/95, que dispõe sobre a instalação de bancos escolares para canhotos, e nº 637/1996, sobre a proibição do uso de telefone móvel celular em ambientes públicos. Estas proposições foram escolhidas por talvez poderem representar as discussões sobre os ensinos fundamental e médio naquela casa (ALESP), durante o processo de implantação da reforma educacional em estudo.

A justificativa do primeiro projeto (nº71/1995) foi escrita nesses termos:

Este projeto de lei tem como finalidade auxiliar as pessoas que só sabem escrever com a mão esquerda, popularmente conhecidas como “canhotas”.

As dificuldades encontradas por estas pessoas quando estão nos bancos escolares poderão ser facilmente corrigidas quando o governador deste Estado aprovar este projeto de lei, que é antes de tudo humanitário.

Quantas pessoas ficam com defeitos na coluna vertical (*sic!*), pois, desde a tenra idade são obrigadas a escrever com o braço esquerdo cruzado sobre o banco escolar.

Temos absoluta certeza que meus nobres pares e o governador do Estado irão promulgar este projeto de Lei por ser de grande importância para a juventude “canhota” de nosso Estado (DEPUTADA ROSMARY CORRÊA, Projeto de Lei nº71/1995).

A outra justificativa para o Projeto de Lei nº 637/1996 foi assim escrita:

A disseminação do uso do telefone móvel celular, de fácil manuseio em qualquer local e situação, trouxe problemas que devem e podem ser resolvidos. Um deles é o uso inconveniente desse aparelho em locais de grande afluência de público, como teatros, cinemas, igrejas, hospitais, salões de conferência, sala de aulas, auditórios, visto que se desrespeita o direito de outras pessoas.

É totalmente absurdo que o padre precise suspender os atos sagrados da missa que reza porque um de seus fiéis deixa tocar o seu celular ou o atende ostensivamente. Da mesma forma se caracteriza como conduta inconveniente ou perturbação da ordem (artigos 40, 41 e 42 da Lei de Contravenções Penais), o uso desse telefone durante apresentação de peça de teatro, espetáculo musical ou de um filme. No clímax da história, quando se aguarda com atenção ou emoção o final da peça ou do filme, toca o celular de um espectador e, pior, ele o atende...

Há quem recomende até que não se permita o uso de celular em locais como postos de gasolina ou locais que vendam explosivos, derivados de petróleo, gás, éter, álcool, pólvora, fogos de artifício, porque o aparelho pode emitir faíscas e provocar incêndio. Não sabemos se há exageros, mas prevenir é sempre melhor do que remediar.

A presente propositura pode induzir à feitura de um código de conduta para o usuário do celular, contribuindo para educá-lo adequadamente quanto ao seu uso correto. É iniciativa urgente, visto o crescimento da demanda e a habilitação crescente de novos usuários.

Nestes termos, peço e espero o aval de meus nobres Pares (DEPUTADO AFANÁSIO JAZADJI, justificativa apresentada para o Projeto de Lei nº 637/1996).

O Projeto de Lei nº24/1996, apresentado pelo deputado Walter Caveanha (PTB), que versa sobre o plantio permanente de árvores pelos estudantes de 1º grau das escolas públicas de São Paulo, foi transformado em lei. A partir das tabelas 5, 6, 7 e 8, verificamos que a maioria das proposições apresentadas estão arquivadas ou prontas para serem votadas e algumas transformadas em lei, principalmente aquelas proposições que dão nomes às escolas e as que foram apresentadas pelo governador. O Projeto nº24/1996 que foi transformado na lei nº 9.476, publicada em 30/12/1996, ficou assim redigido:

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SAO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - O Poder Executivo fica autorizado a criar programa permanente de plantio de árvores pelos estudantes do primeiro grau da rede pública de educação pertencente ao Estado de São Paulo.

Artigo 2º - O Programa, disposto no artigo anterior, será executado pelos alunos das 2ªs e 4ªs séries do primeiro grau em duas etapas:

I - na primeira, os alunos das segundas séries plantarão as sementes das Futuras árvores em "Kits" de isopor apropriados a esta finalidade;

II - na segunda etapa, os mesmos estudantes, já cursando a 4ª série, transferirão as árvores previamente desenvolvidas ao longo dos anos anteriores, para o local do plantio, quando em solenidade será delimitada a área do então formado bosque e identificado como realizado por aquela turma pertencente à determinada instituição de ensino.

Artigo 3.º - A Secretaria de Estado da Educação através de suas Delegacias Regionais e mediante convênio, envidará esforços para que as prefeituras dos municípios envolvidos no programa delimitem áreas com a finalidade de implantar nas mesmas os futuros bosques.

Artigo 4.º - A Secretaria de Estado do Meio Ambiente fornecerá, mediante requisição escrita dos estabelecimentos de ensino, as sementes necessárias à viabilização do programa, bem como os “Kits” dispostos no inciso I do artigo 2.º.

Parágrafo único - A escolha do tipo de árvore ficará a critério da Secretaria disposta no “caput” que, com anuência da prefeitura local em relação à escolha da mesma, privilegiará, tanto quanto possível, a entrega de sementes de plantas nativas do Brasil, frutíferas e adaptadas ou comuns no município onde crescerão.

Artigo 5.º . A Secretaria de Estado da Educação manterá, através dos estabelecimentos de ensino, cadastro de todos os alunos que participaram do programa.

Parágrafo único - Os estabelecimentos de ensino entregarão aos estudantes participantes certificado de mérito sobre a importância da sua atitude na preservação do ambiente.

Artigo 6.º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de 90 (noventa) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Artigo 7.º . As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão a conta de dotações orçamentárias próprias das Secretarias de Estado da Educação e do Meio Ambiente, suplementadas se necessário, cabendo ao Poder Executivo, quando de sua regulamentação, definir os percentuais dos órgãos citados na despesa geral do programa.

Artigo 8.º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 30 de dezembro de 1996.

MARIO COVAS

Teresa Roserley Neubauer da Silva

Secretária da Educação

Robson Marinho

Secretário-Chefe da Casa Civil

Antonio Angarita

Secretário do Governo e Gestão Estratégica

Publicada na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 8 de janeiro de 1997.

Com o objetivo de facilitar um pouco mais a nossa análise sobre o período em questão, criamos uma tabela (abaixo) que é uma síntese das proposições apresentadas pelos deputados. Todas elas se referem às escolas públicas de São Paulo e a professores da rede oficial de ensino.

Tabela 9 – Síntese das proposições apresentadas pelos deputados estaduais durante a 13ª legislatura e pelo governador Mário Covas.

Autor	Legenda ⁵⁹	Quantidade de proposições apresentadas	Assunto da proposição (ano apresentado)
Afanásio Jazadji	PFL	22	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de Delegacia de Ensino (1995). • Curso de aperfeiçoamento para professores (1995). • Programa “Ajude uma escola” (1995). • Criação de módulos de psicólogos nas Delegacias de Ensino (1995). • Cessão de espaços livres para campanhas contra drogas (1996). • Autorização de convênios entre Executivo e Prefeituras para medidas de prevenção contra a cárie e o câncer bucal nos estudantes de 1º e 2º graus (1996). • Convênios entre Secretaria Estadual de Educação e Prefeituras para palestras sobre drogas e entorpecentes (1996). • Reorganização do Conselho Estadual de Educação (1996). • Padronização e uso de uniformes escolares (1996). • Autorização de convênios entre Executivo e Prefeituras para criação do Programa de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (1996). • Autorização de convênio entre Secretaria da Saúde e da Educação com Prefeituras para campanha de prevenção de cárie e do câncer bucal nos estudantes de 1º e 2º graus (1996). • Convênio entre Secretaria Estadual de Educação e Prefeituras para realização de palestras sobre drogas tóxicas e entorpecentes (1996). • Inclusão no currículo da 5ª e 6ª séries do 1º grau da matéria “Orientação Sexual” (1996). • Reorganização do Conselho Estadual de Educação (1996). • Autorização para o governo a implantar o “Sistema Braille” (1996). • Proíbe o uso de telefone móvel celular em

⁵⁹ Legenda pela qual o deputado estadual foi eleito.

			<p>ambientes públicos (1996).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exploração de propaganda comercial pelas escolas (1996). • Curso de aperfeiçoamento para professores da rede pública (1996). • Autorização de convênio entre a Secretaria da Educação e da Segurança Públicas e escolas particulares para realizar palestras sobre drogas (1996). • Autorização de convênio entre Executivo e escolas particulares para a garantia de vagas a estudantes carentes (1996). • Obrigatoriedade de exames, gratuitos, oftalmológicos e audiológicos nos alunos (1997). • Criação do “Fórum Permanente de Educação Ambiental” (1997).
Beatriz Pardi	PT	6	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão no calendário escolar de atividades para discutir problemas sociais do Brasil (1995). • Inclusão no calendário escolar do “Dia do Debate sobre o ECA” – Estatuto da Criança e do Adolescente (1996). • Autoriza o Executivo a instituir “Programa Bolsa Familiar” para educação (1996). • Alteração de lei referente à educação (1996). • Critérios para a distribuição da Quota Estadual do Salário Educação entre Estados e Municípios (1997). • Criação do quadrimestre sabático para os integrantes do quadro do magistério (1998).
Campos Machado	PTB	2	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão da disciplina “Os males do fumo” no currículo do 1º grau (1995). • Curso livre aos professores da rede oficial de ensino (1995).
Carlos Alberto Bel	PMDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de escola (1997).
César Callegari	PMDB	5	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Programa Estadual de Incentivo à Educação Básica (1995). • Financiamento da educação (1996). • Recursos públicos para a educação (1996). • Alteração da Constituição Estadual, que dispõe sobre educação (1996). • Alteração da Constituição Estadual, que dispõe sobre educação (1996).
Clóvis Volpi	PSDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de escola (1997).
Conte Lopes	PPR	1	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade da realização anual de Avaliação Clínica para os alunos das escolas

			estaduais e municipais (1996).
Duarte Nogueira	PFL	2	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do Programa “Escola Limpa” (1998). • Criação do Programa de Aperfeiçoamento Curricular nas Escolas da Rede Pública de Ensino de 1º e 2º graus (1998).
Edna Macedo	PPR	1	<ul style="list-style-type: none"> • Informação impressa na contracapa de livros didáticos comercializados no estado de São Paulo sobre a AIDS (1995).
Edson Ferrarini	PL	4	<ul style="list-style-type: none"> • Exigência de impressão da letra do Hino Nacional Brasileiro nos cadernos escolares (1995). • Obrigatoriedade de exames médico-odontológico gratuito em alunos de 1º e 2º graus (1996). • Criação do “Dia Estadual de Educação e Segurança no Trânsito” (1997). • Obrigatoriedade de exame médico-odontológico nos alunos (1997).
Elza Tank	PMDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Doação de jornais e revistas às escolas e instituições de ensino (1997).
Erasmus Dias	PPR	1	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do “Sistema de Compensação” aplicado à educação para famílias de baixa renda (1996).
Gilberto Kassab	PL	6	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganização do Conselho Estadual de Educação (1996). • Cessão de espaço público, nas escolas públicas, ao idoso que desejar ministrar seus conhecimentos à comunidade escolar (1998). • Autorização de convênio entre Secretarias de Segurança Pública e da Educação para o combate da violência escolar (1998). • Inclusão no calendário escolar da educação básica de atividades que discutam noções básicas de higiene e saúde (1998). • Criação do programa educativo em relação ao alcoolismo infantil e de adolescentes nas escolas (1998). • Obrigatoriedade da realização de exames de sangue nos alunos no início do ano letivo para detectar portadores de diabetes (1998).
Israel Zekcer	PTB	3	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade do ensino de computação nas escolas públicas estaduais (1995). • Implantação do ensino de língua espanhola nas escolas de 1º e 2º graus, públicos e privados (1995). • Autorização para a Secretaria da Educação fornecer café da manhã para alunos de 1º grau, do período matutino (1996).

Jamil Murad	PC do B	2	<ul style="list-style-type: none"> • Livre acesso de diretores de entidades estudantis nos estabelecimentos de 1º, 2º e 3º graus, públicos e privados (1996). • Prazo para fornecimento de documentação para transferência de alunos (1997).
José Baccarin	PT	2	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração da Constituição do Estado, sobre aposentadoria do servidor (1995). • Elaboração do Plano Estadual de Educação (1997).
Léo Oliveira	PTB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do “Sistema Estadual de Vigilância Escolar” (1998).
Lívio Giosa	PSDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão no calendário escolar atividades sobre “Noções Básicas sobre Álcool” (1997).
Lobbe Neto	PMDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Programa Estadual de Incentivo à Educação (1996).
Luis Carlos da Silva	PT	1	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração de dispositivos da Constituição do Estado sobre educação (1997).
Marcelo Gonçalves	PTB	4	<ul style="list-style-type: none"> • Debates semanais sobre direitos humanos nas escolas estaduais de 2º grau (1997). • Autorização para o Executivo distribuir cestas didáticas às famílias carentes cadastradas pela Secretaria da Educação (1998). • Inclusão da disciplina educação física na grade curricular do ensino fundamental e médio (1998). • Criação de grupo de apoio aos pais nas escolas estaduais de 1º grau para orientá-los na educação dos filhos (1998).
Mariângela Duarte	PT	1	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da “Semana Paulo Freire de Educação”, no Estado de São Paulo (1997).
Mauro Bragato	PMDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Realização do Censo Escolar nos municípios do Estado (1995).
Milton Flávio	PSDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização de convênio entre a Secretaria da Educação e da Saúde para prestação de assistência educacional a crianças com internação prolongada, em hospitais públicos (1996).
Milton Monti	PMDB	2	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de escola (1996). • Denominação de escola (1997).
Misael Margato	PRP	1	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade do ensino da disciplina de Educação Moral e Cívica, nas escolas de 1º e 2º graus (1995).
Nivaldo Santana	PC do B	2	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade de vagas para crianças da 1ª série do 1º grau que completem 7 anos até 31/12 do respectivo ano letivo (1998). • Criação do Programa Suplementar de Material Didático-Escolar (1998).

Paschoal Thomeu	PMDB	6	<ul style="list-style-type: none"> • Seminário sobre Segurança Escolar (1995). • Autorização para convênio entre Secretaria da Educação e empresas de serviços médicos e empresas privadas para prestarem assistência gratuita a escolares (1995). • Criação do Sistema Estadual de Educação Ambiental de São Paulo (1996). • Inclusão da disciplina noções e práticas de música no ensino fundamental e médio (1997). • Denominação de escola (1997). • Introdução da disciplina Educação para o Trânsito no currículo de ensino fundamental e médio (1998).
Paulo Kobayashi	PSDB	3	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do programa “Férias nas Escolas”, no período de recesso escolar (1995). • Obrigatoriedade da instalação de telefones públicos em todas as escolas (1996). • Criação do Programa de Atualização e Capacitação de Professores da Rede Estadual (1997).
Rafael Silva	PDT	2	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição de atividade extracurricular de “Introdução à Leitura de Jornais e Revistas (1997)”. • Garantia de vagas, em creches e escolas, para filhos de pessoas portadoras de deficiências (1997).
Rosmary Corrêa	PMDB	2	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação de bancos escolares para canhotos (1995). • Documentação a ser apresentada no ato da matrícula (1996).
Sidney Cinti	PSDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar vagas nas escolas estaduais para portadores de deficiência física (1996).
Uebe Rezeck	PMDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Criação, na estrutura da Educação, de carreira de Agente Escolar.
Vaz de Lima	PSDB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda nas proximidades de escolas (1997).
Wagner Lino	PT	4	<ul style="list-style-type: none"> • Inclusão no currículo de 1º e 2º graus a disciplina Educação Ambiental (1995). • Cessão de prédios escolares para uso da comunidade (1997). • Criação de assessoria para apoio à Educação Especial (1997). • Criação de Programa de Alimentação para alunos de 2º grau do curso noturno (1997).
Waldir Cartola	PTB	2	<ul style="list-style-type: none"> • Merenda escolar (1995). • Autorização para a criação do Programa Geral de Educação Básica nas Secretarias de Educação (1995).

Walter Caveanha	PTB	1	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para a criação do Programa permanente de plantio de árvores pelos estudantes de 1º grau (1996).
Governador Mário Covas		10	<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do prêmio de valorização aos Servidores em exercício na Secretaria da Educação (1996). • Alteração da Lei Complementar (nº 670, de 1991) sobre gratificação de Função aos Diretores de Escola (1996). • Prorrogação de prazo para concessão de Prêmio de Valorização (1996). • Instituição de gratificação para os integrantes do quadro do magistério da Secretaria da Educação (1996). • Autorização para o Executivo conceder indenização aos docentes estáveis da Secretaria de Educação que pedirem dispensa (1997). • Instituição de gratificação Área Educação para os integrantes do Quadro de apoio Escolar e do Quadro da Secretaria de Educação (1997). • Instituição do Plano de Carreira, Vencimentos e Salários para os integrantes do quadro do magistério da Secretaria de Educação (1997). • Prorrogação do prazo para concessão do Prêmio de Valorização e da Gratificação Área de Educação (1997). • Redistribuição da Quota Estadual do Salário Educação/QESE entre o Estado e os Municípios (1998). • Prorrogação de prazo para o pagamento do Prêmio de Valorização e da Gratificação Área Educação (1998).

Uma observação que pode ser feita, a partir da tabela acima, diz respeito a alguns deputados que faziam parte da Comissão de Educação no 1º ou no 2º biênio⁶⁰ e que não apresentaram, de acordo com nossa pesquisa, nenhum projeto para educação fundamental e média no período pesquisado. É o caso dos deputados Roberto Engler (PSDB), Jayme Gimenez (PMDB), Hatiro Shimomoto (PFL), Márcio Araújo (PPR), Roberto Purini (PMDB),

⁶⁰ As tabelas 3 e 4 mostram a composição da Comissão de Educação no 1º e no 2º biênio, respectivamente, na 13ª legislatura.

Maria do Carmo Piunti (PSDB), Maria Lúcia Prandi (PT), Cadini Crespo (PFL), Márcio Araújo (PPR), Vanderlei Macris (PSDB) e Chico Bezerra (PMDB). A quantidade de proposições apresentadas não significa que elas fossem importantes, mas a ausência de qualquer projeto para esta área também é relevante.

A quantidade de proposições apresentadas pelo deputado Afanásio Jazadji (PFL) também nos chamou a atenção. Numa pesquisa na página eletrônica da ALESP, descobrimos que a área de atuação deste deputado na Assembléia é a de segurança pública. Sua primeira legislatura foi em 1986, com a maior votação de deputado estadual da história do país (558.138 votos), reelegendo-se por cinco mandatos consecutivos. Afanásio Jazadji é radialista, jornalista e publicitário. Mantém colunas semanais em 182 jornais do país.

O Projeto de lei 251/95, proposto pelo deputado Edson Ferrarini (PL), em seu artigo 1º, diz que diz que “Os cadernos escolares para uso dos alunos da rede oficial de ensino deverão constar, na segunda contracapa, a impressão do Hino Nacional Brasileiro”, passou pela Comissão de Educação para ser analisado e teve parecer favorável do deputado Roberto Engler (PSDB). Este deputado escreveu:

O nobre parlamentar Edson Ferrarini apresentou nesta Casa o Projeto de Lei nº 251, de 1995, que dispõe sobre a exigência da impressão da letra do Hino nacional Brasileiro nos cadernos escolares.

Em pauta, nos termos regimentais, a propositura não foi alvo de emendas ou substitutivos.

Na seqüência do processo legislativo, foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, que se manifestou favoravelmente conforme parecer de fl. nº 2.

Vem, agora, a este órgão técnico, ao qual compete analisá-la e exarar parecer relativo ao seu mérito, em atendimento a dispositivo regimental.

A proposta que se encerra no projeto em exame é pertinente. Claro que o conhecimento do Hino Nacional é obrigação dos brasileiros. Mas, na prática é comum presenciar cidadãos trocando estrofes, mudando palavras ou simplesmente calando-se total ou em partes de nosso Hino.

Compreende-se. Sendo a letra uma extensa e exaltante poesia, é conveniente que com ela se tenha contato maior e permanente, como na forma proposta na matéria em exame.

Portanto, em relação ao mérito, nada obsta ao prosseguimento da matéria na seqüência legislativa sendo favorável nosso parecer ao Projeto de Lei nº 251, de 1995 (ROBERTO ENGLER, Parecer nº 920, de 1995 da Comissão de Educação ao Projeto de Lei nº251, de 1995).

Este parecer do deputado Roberto Engler (PSDB) sugere a intenção de valorizar um projeto sem muita relevância, se levarmos em consideração que este período (1995/1998) foi de mudanças importantes para a educação fundamental e média no Brasil e

particularmente no estado de São Paulo – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano de Carreira, as reformas nas escolas paulistas implantadas pela Secretaria da Educação. Por esta razão, este parecer pode ser representativo dos demais que se orientam nesta mesma direção, ou seja, dar relevância a projetos pouco significativos. Lembramos que todas as proposições recebem pareceres (favoráveis ou contrários) ao serem encaminhadas para as Comissões.

Entre todas as proposições que estudamos, verificamos que, além de não tratarem das questões centrais da reforma educacional que estava sendo implantada pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, havia um notório caráter assistencialista nas propostas apresentadas, como, por exemplo, os programas de assistência à criança e ao adolescente: “Ajude uma escola”; “Programa de atenção integral à criança e ao adolescente”; “Programa bolsa familiar”, “Programas de saúde bucal”, “Exames médico-laboratoriais”.

Apesar da maioria das proposituras não discutirem questões mais relevantes sobre educação, alguns projetos apresentados nos pareceram mais significativos. O deputado César Callegari (PMDB) em suas propostas mostra mais conhecimento sobre educação, tanto nas questões tratadas pelos seus projetos (financiamento, recursos públicos para educação) como na própria forma da redação para justificá-los. São exemplos de projetos de lei apresentados por este deputado aqueles de n°s: 8/1996; 12/1996; 15/1996 e; 16/1996, alguns arquivados e outros prontos para serem votados.

O projeto n° 109/1996, apresentado pelo deputado Afanásio Jazadiji (PFL), e o projeto n° 9/1997, do deputado Luis Carlos da Silva (PT), também nos pareceram tratar de temas importantes da educação. O primeiro diz respeito à reorganização do Conselho Estadual de Educação, e o segundo, sobre alteração em dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo que dispõe sobre educação. Projetos, como estes, de maior relevância foram minoria durante o período pesquisado.

Durante o período estudado, podemos dizer que o Poder Executivo esteve inflado de poderes, e o Poder Legislativo se mostrou ausente e desconhecedor da problemática educacional do estado de São Paulo. Essa situação levou à instituição de uma reforma administrativa na educação fundamental e média, usando de decretos, resoluções, pareceres, ou seja, de legislação secundária.

De acordo com o verbete “*Legislación*”, da *Enciclopédia de Ciências Sociais* (p.507), “legislação” no seu moderno e mais estrito sentido, refere-se à promulgação de normas jurídicas por parte de organismos estatais especializados, investidos de autoridade e

representativos da vontade geral. Este termo também faz referência às normas resultantes deste processo.

Em sentido mais amplo, a concepção de legislação inclui as normas de aplicação geral promulgadas pelo poder executivo, assim como pelas autoridades administrativas a ele subordinadas, tanto no plano nacional, como no regional ou local. As normas deste tipo são chamadas de legislação delegada, secundária ou subordinada.

Assim entendida, a legislação pressupõe, em primeiro lugar, uma diferenciação entre normas de caráter geral, destinadas a regular a conduta humana, e normas de caráter individual, para aplicação a casos específicos. Para a promulgação destas normas, uma segunda distinção é necessária entre instituições investidas de autoridade para promulgar normas de caráter geral e as que carecem de autoridade. O organismo estatal investido desta autoridade é o poder legislativo. Em terceiro lugar, requer um alto grau de consenso, pois as normas assim promulgadas estão acima de qualquer outra norma jurídica.

A legislação secundária, ainda de acordo com a *Enciclopédia*, é resultado da complexidade da sociedade moderna, das estreitas relações entre o executivo e o legislativo, da necessidade de fazer frente a situações de emergência e à própria conveniência administrativa.

O conceito de legislação secundária nos permitirá compreender mais uma das razões do êxito da SEE-SP, bem como a participação da ALESP na implantação da reforma educacional, pois a quase totalidade da legislação de implantação da reforma no ensino fundamental e médio foram resoluções, indicações, decretos e pareceres que obedecem ao conceito de legislação secundária, sendo que a maior parte dessas normas foi instituída pelo poder executivo paulista e órgãos a ele subordinados.

As proposições apresentadas pelo governador, neste período, tratavam essencialmente de questões financeiras tais como: gratificações, prêmios, indenizações, salário educação e Plano de Carreira. O governador pode, de acordo com a lei, apresentar propostas. A questão maior que se apresenta é quando o Executivo faz reformas por meio de legislação secundária, que não tramita pela Assembléia Legislativa. O problema não está na apresentação de projetos pelo governador, mas nos projetos que os deputados apresentaram e, talvez, na subserviência ou apoio total às propostas do governador.

O governador apresentou 10 proposições, sendo todas transformadas em leis. Este fato não aconteceu com os projetos dos deputados. A tabela abaixo mostra, em porcentagem, as fases - arquivadas, prontas para ordem do dia e as que foram transformadas

em leis - das proposições apresentadas pelos deputados paulistas e pelo governador Mário Covas.

Tabela 10 - Distribuição das proposições por fases: ensino fundamental e médio (1995/1998).

Fase	Quantidade	%
Arquivadas	38	34.9
Prontas para ordem do dia	42	38.5
Leis	29	26.6
Total	109	100

Nas tabelas 11 e 12 (abaixo), criamos categorias para agrupar os tipos de proposições apresentadas que mais aparecem durante o período estudado (1995/1998).

Tabela 11 – Assuntos mais freqüentes nas proposições apresentadas por deputados estaduais (1995/1998).

Assuntos mais freqüentes.	Quantidade
Programas de atenção a crianças e adolescentes	19
Currículo	9
Calendário escolar (inclusão de atividades)	8
Campanhas / Programas/ Palestras (drogas, saúde bucal, alcoolismo e AIDS).	8
Alteração da legislação	6
Denominação de escola	6
Cursos para professor	5
Exames em alunos (médico, de diabetes, odontológicos, audiológicos e oftalmológicos).	5
Educação ambiental	4
Segurança	4
Vagas	4
Alimentação	3
Auxílio da comunidade à escola	3
Conselho Estadual de Educação	3
Financiamento	3
Documentação	2
Propaganda comercial	2

Telefone	2
Censo escolar	1
Computação	1
Uniforme	1

Tabela 12 - Proposições apresentadas pelo governador (1995/1998)

Assuntos mais freqüentes	Quantidade
Financiamento	9
Plano de Carreira	1

A categoria “Denominação de Escola” agrupa as proposições que tratam de dar nomes a escolas e Diretorias de Ensino. Em “Curso para professores” estão incluídos projetos como os de cursos de aperfeiçoamento para professores e programas de atualização e capacitação de professores da rede estadual. Programas como “Ajude uma escola” e “Doação de jornais e revistas às escolas e instituições de ensino” foram incluídos em “Auxílio da comunidade à escola”.

Os projetos que tratam de campanhas, programas e palestras sobre drogas, entorpecentes, alcoolismo e saúde bucal aparecem em grande número, sugerindo projetos de alcance geral e que supostamente satisfazem os interesses mais imediatos da população.

Em programas de atenção à criança e ao adolescente, agrupamos projetos do tipo “Criação de módulos de psicólogos nas Delegacias de Ensino”; “Criação do ‘Sistema de Compensação’ aplicado à educação para famílias de baixa renda”; “Autorização para o Executivo distribuir cestas didáticas às famílias carentes cadastradas pela Secretaria da Educação”; “Autorização para o Executivo instituir ‘Programa Bolsa Familiar’ para educação” e “Criação de grupo de apoio aos pais nas escolas estaduais de 1º grau para orientá-los na educação dos filhos”, que foram bastante freqüentes, reforçando nossa observação sobre programas assistencialistas.

A criação de Programas assistencialistas, como os citados acima e os que versam sobre a obrigatoriedade de exames médico-laboratoriais e alimentação, são freqüentes nas proposições apresentadas e por meio destes e de outros, podemos dizer que “assistencialismo” era uma característica da política educacional discutida na Assembléia Legislativa de São Paulo, neste período.

A tradição legisferante também se apresentou nas seguintes proposições: instituição do “Dia Estadual de Educação e Segurança no Transito” e do “Dia do Debate sobre

o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente”. Estes são exemplos que nos mostram a preocupação de se colocar todos os problemas da vida cotidiana em leis, ou seja, a legislação como instrumento de construção da realidade, resultado da separação entre Estado e povo, como vimos anteriormente no capítulo 2.

Pelas proposições apresentadas na Assembléia Legislativa de São Paulo, podemos dizer que, enquanto a SEE-SP reformava o sistema estadual de ensino público, a ALESP ficava longe de suas funções do Estado Democrático de Direito, de legislar e fiscalizar os atos do executivo, ou seja, procurando impedir abusos da administração pública e atender às necessidades e interesses da população.

Montesquieu afirmou: “Quando numa mesma pessoa ou numa mesma instituição do Estado o Poder Legislativo se une ao Executivo, desaparece a liberdade” (Montesquieu, 2002, p.52). O legislativo, representando a discussão da sociedade, fica sem poder de intervir por conta da legislação secundária, que “aos poucos deixa de ser entendida como usurpação do poder, a não ser, é claro, em casos de ditadura ou de guerra. Passa, na prática a orientar a política de governo e, geralmente, transforma a democracia em um engodo” (Gandini, 1989, p.138-39).

Do que já foi visto, podemos discutir um pouco a questão da representação. O Brasil, de acordo com Constituição, é um país soberano, uma das características do Estado Moderno. A soberania está apoiada na representação dos indivíduos e entendida também como o direito de organizar a sociedade a partir de uma lei básica – a Constituição. Como nossos representantes na Assembléia Legislativa de SP estão participando da organização do Estado no que se refere à educação?

Vimos que os partidos políticos na história do Brasil vêm se constituindo junto com o Estado brasileiro. Em nossa história tivemos períodos de autoritarismo, ditaduras, clientelismo, mandonismo, coronelismo e, por isso, ainda estamos caminhando para a consolidação de instituições partidárias mais fortes e representativas da vontade do ‘soberano’ - o povo.

Os partidos políticos, representados pelos seus deputados na Assembléia Legislativa de São Paulo, tiveram uma atuação muito mais formal do que efetiva no campo do ensino fundamental e médio no período estudado, e o poder executivo conduziu as reformas a reboque o Poder Legislativo.

Como o objeto deste estudo são os partidos políticos, agrupamos as categorias criadas com assuntos mais freqüentes, agora por partido político. É importante lembrar que

alguns deputados mudaram de legendas nesta legislatura, portanto os deputados estão, na tabela abaixo, relacionados ao partido pelo qual foi eleito.

Tabela 13 – Síntese das categorias por partido político.

Partido Político	Assuntos mais frequentes (quantidade)	Quantidade de proposições
PFL	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de escolas e delegacias de ensino (1) • Cursos para professores (2) • Auxílio da comunidade à escola (1) • Campanhas /Programas/ Palestras (drogas, saúde bucal, alcoolismo e AIDS) (6) • Conselho Estadual de Educação (2) • Uniformes (1) • Programas de atenção a crianças e adolescentes (3) • Currículo (2) • Telefone (1) • Propaganda Comercial (1) • Vagas (1) • Exames em alunos (oftalmológicos e audiológicos) (1) • Educação ambiental (2) 	24
PMDB	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de escola (4) • Programas de atenção à criança e ao adolescente (5) • Financiamento (2) • Alteração da legislação (2) • Censo Escolar (1) • Segurança (2) • Educação Ambiental (1) • Currículo (2) • Documentação (1) 	20
PT	<ul style="list-style-type: none"> • Calendário escolar (inclusão de atividades) (3) • Programas de atenção a crianças e adolescentes (2) • Alteração da legislação (4) • Financiamento (1) • Cursos para professores (1) 	14

	<ul style="list-style-type: none"> • Currículo (1) • Auxílio da comunidade à escola (1) • Alimentação (1) 	
PTB	<ul style="list-style-type: none"> • Currículo (3) • Curso para professores (1) • Computação (1) • Programas de atenção a crianças e adolescentes (3) • Segurança (1) • Calendário escolar (inclusão de atividades) (1) • Alimentação (2) • Educação ambiental(1) 	13
PL	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de atenção a crianças e adolescentes (1) • Exames em alunos (médico e odontológicos) (3) • Calendário escolar (inclusão de atividades) (2) • Conselho Estadual de Educação (1) • Auxílio da comunidade à escola (1) • Segurança (1) • Campanhas/ Programas/ Palestras (alcoolismo) (1) 	10
PSDB	<ul style="list-style-type: none"> • Denominação de escola (1) • Calendário escolar (inclusão de atividades) (1) • Programas de atenção a crianças e adolescentes (2) • Telefone (1) • Cursos para professores (1) • Vagas (1) • Propaganda Comercial (1) 	8
PC do B	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de atenção a crianças e adolescentes (2) • Documentação (1) • Vagas (1) 	4
PPR	<ul style="list-style-type: none"> • Exames em alunos (médico) (1) • Campanhas/ Programas/ Palestras (AIDS) (1) • Programas de atenção a crianças e adolescentes (1) 	3

PDT	<ul style="list-style-type: none"> • Calendário escolar (inclusão de atividades) (1) • Vagas (1) 	2
PRP	<ul style="list-style-type: none"> • Currículo (1) 	1

Para entendermos um pouco mais sobre a percepção dos partidos políticos na área de educação fundamental e média, buscamos os programas doutrinários dos partidos que apresentaram maior quantidade de projetos (mais de cinco) na Assembléia Legislativa de São Paulo.

O programa do PFL de 28/03/2007, sobre as propostas educacionais, afirma que

A Educação universal de qualidade é um dos pilares básicos para o desenvolvimento do Brasil. É preciso oferecer aos jovens as condições para que adquiram os conhecimentos e habilidades indispensáveis à sua inserção no mundo do trabalho e no pleno exercício da cidadania. Neste sentido, o DEMOCRATAS defende uma plataforma democrática de mudança da Educação com base nos seguintes princípios estratégicos e estruturantes:

A - Promoção da justiça e equidade.

- Priorizar a oferta de ensino fundamental de qualidade para todos, base para promover a justiça e equidade. Dentro do ensino fundamental, assegurar, como primeiro passo, a efetiva alfabetização das crianças até o final da 1ª série do ensino fundamental;
- Promover a diversificação do ensino médio e articulação desse nível de ensino com a formação profissional de nível médio, pós-médio e o ingresso no mercado de trabalho para os que o desejarem;
- Promover investimentos e incentivar a abertura de Escolas Públicas de Ensino Técnico e Profissionalizante, em parceria com Estados e Municípios, levando-se em conta a vocação e a necessidade de cada região;
- Assegurar financiamento direto ao aluno carente de instituições superiores públicas ou privadas.

B - Busca da eficiência para maximizar o uso de recursos públicos.

- Promover a ordenação do pacto federativo, especialmente do "regime de colaboração", de forma a compatibilizar recursos e responsabilidades dos Estados e Municípios nas três esferas do ensino básico;
- Promover o aprimoramento do FUNDEF e desenvolver mecanismos eficazes de financiamento para o ensino infantil e médio financeiramente viáveis e articulados com um novo regime de colaboração e com políticas para regularizar o fluxo escolar;
- Assegurar, por meio dessas políticas, condições para atrair e manter professores cada vez mais qualificados;

- . Aprimorar os mecanismos para avaliação dos sistemas de ensino como instrumentos para a promoção da melhoria da qualidade e equidade na oferta de oportunidades educacionais.
- C - Assegurar e ampliar os espaços de liberdade.
- Assegurar que os concluintes dos cursos fundamental e médio possuam competências básicas para o exercício da cidadania; [...].

As propostas do PMDB⁶¹ para educação, de acordo com seu programa, era em 1996, a inserção do Brasil no mundo moderno, pressupondo, para isso,

O avanço científico e tecnológico que se obtém com oferta de educação pública e gratuita de qualidade conquistada e efetivada em todos os níveis. Para o PMDB, a qualidade e a equidade necessárias ao sistema educacional pressupõem a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, para que todos tenham satisfeitas suas necessidades de aprendizagem com vistas ao exercício pleno da cidadania, com garantia de atenção integral às crianças e aos jovens. O fortalecimento da educação será obtido mediante garantia dos recursos necessários a um desempenho escolar de qualidade, parcerias e compromissos entre a União, os Estados e Municípios, e as comunidades interessadas [...]

No programa do Partido dos Trabalhadores (PT)⁶²,

A alimentação e a saúde, a educação e a cultura são direitos do povo que, contudo, vêm sendo transformadas em campo livre para o enriquecimento de uma minoria de privilegiados. A deterioração e a privatização crescentes do ensino e da saúde pública prejudicam, a um só tempo, professores e estudantes, médicos e pacientes. Serviços de educação e saúde públicos gratuitos são direitos básicos de uma Nação verdadeiramente democrática.

Para o PTB,

A educação é prioridade nacional. Direito de todos, como assegura a Constituição, é dever do Estado, a quem cabe proporcionar o ensino em todos os níveis, na escola pública, de qualidade, laica e gratuita. O PTB reconhece o ensino privado como necessário e conjuntural, desde que mantido pelos seus próprios recursos.

São objetivos a serem alcançados na área da educação:

- a) tornar efetiva a obrigatoriedade do ensino de primeiro grau a todos os brasileiros;
- b) erradicação do analfabetismo;
- c) incremento do ensino técnico, fundamental para o desenvolvimento nacional;

⁶¹ Programa do PMDB de **15/04/1996**.

⁶² Este programa do Partido dos Trabalhadores (PT) é de março de 1982.

- d) melhoria das condições de vida e trabalho dos professores.
- e) elevar a qualidade da educação a fim de capacitar a força de trabalho para as tecnologias modernas.

Conforme o Partido Liberal⁶³,

A família tem o direito e o dever da educação de seus filhos, sendo o Estado suplementador e auxiliar. O acesso à escola de 1º e 2º graus é direito de todo cidadão. O direito à escola de 3º grau deve ser assegurado a todos que revelem vocação e aptidão para a vida universitária. O Partido da República (PR) acredita que a democratização da Educação não se atinge com o mero acesso à escola. É fundamental que a escola seja eficiente, transmitindo informações e estimulando a capacidade crítica do cidadão. Ao magistério devem ser asseguradas liberdade de cátedra, remuneração justa, estabilidade, promoções e aposentadoria especial. A má qualidade do ensino brasileiro já criou um ciclo vicioso que faz com que a escola, mal equipada, tenha preparado muitos professores que precisam ser reciclados para que melhor cumpram a sua missão. Os cursos de reciclagem devem preocupar-se, sobretudo, com o conteúdo das matérias. O estímulo ao pré-escolar, principalmente em áreas carentes, é prioritário.

O PSDB⁶⁴, partido que ocupava o governo do Estado de São Paulo no período estudado (1995/1998), em seu programa partidário de 1988 afirmava que lutaria “Pela expansão do ensino público e pelo cumprimento do princípio segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado”. Acrescentava ainda que seriam metas da política educacional do partido “a gratuidade do ensino público em todos os níveis, a gestão democrática do ensino e a valorização dos educadores”.

Os programas partidários usados nesta pesquisa foram retirados dos sites oficiais dos partidos políticos. Alguns problemas se apresentaram durante esta busca, feita em maio de 2007: 1. O PFL se transformou em Democratas (DEM) e não existe mais um site do PFL com seu programa partidário. O programa usado dos DEM não é do período estudado (1995/1998). 2. O programa do PMDB é de 1996. Está dentro da data pesquisada. 3. O programa do PT é de março de 1982, bem anterior ao período estudado – 1995/1998. Porém, não conseguimos um programa mais próximo à data da pesquisa. 4. No programa do PTB não aparece data. 5. O PL se transformou em Partido da República (PR), apresentando o mesmo problema do PFL. 6. O programa do PSDB usado neste estudo é de 25/06/1988. A declaração programática mais recente deste partido é de maio de 2001, posterior à da data da pesquisa.

⁶³ O Partido Liberal (PL) se fundiu com o PRONA, dando origem ao Partido da República (PR), com registro definitivo no TSE a partir de 19/12/2006.

⁶⁴ Programa do PSDB de 25/06/1988.

Não foi objetivo desta pesquisa fazer um estudo dos programas partidários, pois para um entendimento melhor precisaríamos levar em consideração as concepções ideológicas, doutrinárias de cada partido e que sustentam seus programas. Ao fazer este levantamento das propostas para educação contida nos programas dos partidos, mesmo levando em consideração a mudança de nomenclatura por parte do PL e do PFL e da dificuldade de encontrar estes programas, nossa intenção é procurar saber, ainda que de modo bastante geral, a concepção desses partidos sobre as questões dos níveis educacionais em estudo (ensino fundamental e médio).

Percebemos que nos programas partidários as propostas para educação são tratadas de maneira bem abrangente, sendo que algumas repetem o que diz Constituição de 1988. Outra observação é que os partidos parecem “pensar” a educação de modo muito semelhante: “educação como prioridade”; “educação pública, gratuita, laica e de qualidade”; “direito de todos e dever do Estado”. Este caráter abrangente e o modo semelhante de “pensar” a educação ficam mais evidentes quando os deputados apresentaram suas proposições na Assembléia Legislativa de SP no período estudado (1995/1998). Os projetos trataram de questões periféricas da educação fundamental e média deixando para o executivo reformular a educação nestes níveis.

A Lei nº 9.096 de 19/09/1995, que trata dos partidos políticos, em seu artigo 24, afirma que: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”.

Considerando-se a abrangência dos programas doutrinários e entendendo que estes deveriam dar sustentação às ações dos parlamentares na Assembléia paulista, podemos afirmar que as proposições apresentadas pelos deputados na ALESP são coerentes com os programas de seus partidos e também que caberiam em qualquer programa. A falta de uma identidade e um alto grau de generalidade nos programas dos partidos políticos facilita a troca de legendas e a apresentação de proposições mais ligadas aos deputados do que propriamente a um projeto partidário. Contudo, em sua grande maioria, não trataram das questões centrais na área da educação. Os projetos apresentados revelaram muito mais as preocupações do parlamentar, relacionadas aos interesses político eleitoral e propagandístico, do que propriamente o pensamento de seu respectivo partido. Esta personalização é uma característica própria do patrimonialismo.

As duas principais funções dos partidos, de acordo com Bobbio (1986), são: a de transmitir o questionamento político da sociedade e a de participar no processo de

formação das decisões políticas. Estas funções não foram exercidas durante o período de reformas da educação fundamental e média no Estado de São Paulo.

O PSDB, partido cujos membros ocupavam o governo do Estado de São Paulo no período estudado, implantou nas escolas paulistas as propostas apresentadas no programa de governo do então candidato Mário Covas, em 1994. Cortina (2000, p.44) afirma que: “O documento do plano de governo do candidato Mário Covas foi assinado pela Prof^a Tereza R. N. Silva, Prof^o Hubert Alquéres e Prof^a Gilda Portugal Gouveia e das declarações oficiais sempre constaram que a formulação da política educacional fora realizada por educadores ligados ao PSDB”. Este programa se tornou oficial quando foi publicado, no Diário Oficial do Estado (DOE), o Comunicado da Secretaria da Educação (SE) em 22/03/95.

As mudanças realizadas no ensino fundamental e médio no Estado de São Paulo, iniciadas em 1995, estavam de acordo com o Comunicado SE de 22/03/95. Chama a atenção no primeiro momento o fato que este projeto da Tereza R.N. Silva e seus signatários, anteciparam uma situação que somente iria se efetivar com a promulgação da LDB da Educação Nacional em dezembro de 1996. Este fato demonstra que havia uma estreita relação entre os poderes executivo estadual e nacional. Outro aspecto que também chama a atenção é a maneira precisa com que o projeto de reformas da educação foi pensado e executado, pois não houve grandes obstáculos ou mesmo um projeto alternativo dos parlamentares que lhe fizesse oposição. O projeto do governador Mário Covas, implantado na educação fundamental e média no estado de São Paulo a partir de 1995, efetivou o programa deste partido para todo o país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho, como apresentado na introdução, foi pesquisar a atuação dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa de São Paulo entre 1995/1998, por meio das proposições apresentadas pelos seus deputados no que se refere ao ensino fundamental e médio.

Como se pode perceber durante a leitura do texto, a história dos partidos políticos brasileiros, ao longo de aproximadamente cento e setenta anos, desde o início da independência até a Nova República, nos mostra que o sistema partidário brasileiro sofreu várias alterações, provocando a extinção e a formação de novos partidos. Estas alterações acompanharam a formação do Estado brasileiro.

Tivemos, ao longo de nossa história, regimes políticos autoritários (Era Vargas e Ditadura Militar) durante os quais os partidos políticos foram perseguidos e até fechados. Esse foi o caso da Ação Integralista Brasileira (AIB) e da Aliança Nacional Libertadora (ANL) durante o governo Vargas, e da extinção dos partidos políticos durante a ditadura militar por meio do Ato Institucional nº2. Porém, mesmo nos períodos de democracia, quando estavam em vigor instituições liberais, a intolerância quanto aos partidos continuava presente. Um exemplo da tradição autoritária brasileira e da dificuldade para se estabelecer um regime democrático, de fato, no país é a trajetória do Partido Comunista do Brasil (PCB). Este foi colocado na ilegalidade pouco depois de sua fundação e permaneceu assim por um longo período de sua história.

Um fator importante que colaborou para a instabilidade partidária foi a necessidade dos grupos privilegiados de fazer prevalecer seus pontos de vista, seu modo de governar e a incapacidade e o temor de colocar suas práticas em discussão.

Os partidos políticos também se revelaram, em sua grande maioria, como um local de poder da elite, pois apesar das disputas políticas acabavam se rearranjando no poder a cada nova situação histórica. Práticas como clientelismo, fraudes e corrupção eleitorais, voto de cabresto eram comuns.

No Brasil, apesar de ser declarado em nossa Constituição que é um Estado Democrático de Direito, é possível observarmos características patrimonialistas, tais como o personalismo e o clientelismo permeando as relações de poder na esfera pública.

A reforma partidária de 1979, ocorrida no período da abertura política do regime militar, por meio da Nova Lei Orgânica dos Partidos, abriu espaço para as organizações partidárias. A Constituição de 1988 vem para confirmar o pluripartidarismo.

A última legislação que trata dos partidos políticos é a Lei 9.096 de 1995. Em seu artigo 1º afirma: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. Porém, o que temos assistido é a atuação de partidos que ainda não conseguiram cumprir este dispositivo da lei. Práticas como corrupção, fisiologismo, barganhas políticas ainda mantêm nossas características patrimonialistas. Além disso, a burocratização dos partidos políticos, no que diz respeito à não participação efetiva da base nas decisões da cúpula, também é um fator importante para a falta de transmissão dos questionamentos políticos.

A representação, forma moderna de organização do Estado, requer intensa participação, pois o funcionamento de instituições como os partidos políticos e da Assembléia Legislativa que transmitem o questionamento da sociedade, dependem de como ocorre esta participação. A possibilidade dos partidos serem instrumentos de democracia subordina-se ao controle direto e da participação das massas (Bobbio, 1986).

Weber (1971), em seu estudo sobre os partidos, diz que eles “vivem sob o signo do ‘poder’. Sua reação é orientada para a aquisição do ‘poder’ social, ou seja, para a influência sobre a ação comunitária, sem levar em conta qual possa ser o conteúdo”. (Weber, 1971, p.227). A busca pelo poder político pelos partidos, tendo em vista um aparato estatal forte e antecessor a grupos políticos articulados, “não é simplesmente feita para prevalecer esta ou aquela política, mas visa a posse de um patrimônio de grande valor, o controle direto de uma fonte substancial de riqueza” (Schwartzman, 1992, p.22).

As proposições apresentadas pelos deputados na Assembléia Legislativa de São Paulo, durante o período estudado (1995/1998), na área de educação fundamental e média, parecem confirmar o que foi dito acima. Os programas partidários são bem diferentes da ação legislativa. Apesar de aparecer nos programas a preocupação com a educação, considerada essencial ao desenvolvimento do país, não é o que se percebe quando se consulta os projetos apresentados pelos deputados. A Assembléia Legislativa de SP se dedicou aos debates de projetos periféricos e deixou para o Poder Executivo as realizações mais importantes na educação nestes níveis estudados.

A tradição de um poder legislativo fraco, de partidos políticos que não levam para os poderes do Estado a defesa dos interesses da população, se manifestou durante este

estudo. Um poder executivo forte, por meio de uma reforma administrativa usando de legislação secundária, mudou os rumos da política educacional no ensino fundamental e médio no estado de São Paulo a partir de 1995, se completando em 2000.

A tradição política brasileira tem se caracterizado pela timidez do pensamento político liberal e “por uma concepção autoritária do Estado, com predominância do Poder Executivo sobre o legislativo. [...] um Poder Legislativo moroso, despreparado, carente de tradição, de recursos de assessoriais qualificadas, e conseqüentemente, de eficácia” (Brum, 1988, p.95).

As Diretrizes educacionais propostas no Comunicado de 22/03 de 1995 e, que faziam parte do programa de governo Mário Covas para a eleição de governador em 1994 oficializadas com a publicação no DOE e implantadas pelos órgãos político-administrativos, caracterizam a política para educação fundamental e média, planejada e executada pelo governo sem grandes obstáculos por parte dos defensores do regime representativo: partidos políticos na Assembléia Legislativa de SP.

REFERÊNCIAS

AKZIN, Benjamin. Legislación: Naturaleza e Funciones. **Enciclopédia de Ciências Sociais**. Madrid, Aguilar.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

_____. **Dicionário de Política**. 2. ed. Tradução de João Ferreira, Carmen C. Variable et al. Colab. Nicollia Mateucci e E.G. Pasquino. Brasília: UNB, 1986.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

BRUM, Argemiro Jacob. **Democracia e partidos políticos no Brasil**. Coleção Ciências Sociais. Injuí: Unijuí, 1981.

CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e Bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

_____. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CORTINA, Roseana Leite. **Política educacional paulista no governo Covas (1995-1998): uma avaliação sob a perspectiva da modernização**. 331 páginas. Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

ELIAS, Norbet. **O Processo Civilizador vol 2: Formação do Estado e Civilização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA NETTO, Edgard Leite. **Os partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1989.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa - Omega, 1974.

GANDINI, Raquel P. C. **Notas sobre a construção do Estado-Nação e a educação pública. Pro-Posições** – vol.3, nº.2(8), julho 1992. Campinas, Faculdade de Educação, Unicamp: São Paulo. Editora Cortez, 1992.

_____. **Política educacional brasileira e o reformismo autoritário. Pensando a Educação**. Org. J. Vaidergorn et al. São Paulo: UNESP, 1989.

GOYARD-FABRE, Simone. **Qu'est-ce que la politique?** *Librarie Philosophique*. Paris: J. VRIN, 1992.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. Campinas: Papirus, 1994.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MICHELS, Robert. **A tendência burocrática nos partidos políticos. Sociologia da Burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1976.

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PAIM, Antonio. **A querela do estatismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. In: Rousseau. São Paulo: Editora Nova Cultural. Coleção Os pensadores, 1991.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. 1989. Imprensa oficial do Estado S.A - IMESP.

_____. Assembléia Legislativa do Estado de.

<http://www.al.sp.gov.br/web/legislativo/legislativo.htm>.

http://www.tse.gov.br/eleicoes/resultados/1994/1_turno/dep_est_sp.html.

http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentação/atos_presidente_13leg.htm?

Acesso em 03/05/2006.

_____. **LEGISLAÇÃO DE ENSINO DE 1º E 2º GRAUS. Atualização (Janeiro/Julho e Julho/Dezembro de 1995)**. Secretaria de Estado da Educação – São Paulo – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (SECENP). Compilação e organização Leslie Maria José da Silva Rama e outros. Vol. XXXIX e XL, 1995.

_____. **LEGISLAÇÃO DE ENSINO DE 1º E 2º GRAUS. Atualização (Janeiro- Julho e Julho- Dezembro de 1996)**. Secretaria de Estado da Educação – São Paulo – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (SECENP). Compilação e organização Leslie Maria José da Silva Rama e outros. Vol.XLI e XLII, 1996.

_____. **LEGISLAÇÃO DE ENSINO DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO. Atualização (Janeiro- Julho e Julho- Dezembro de 1997)**. Secretaria de Estado da Educação – São Paulo – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (SECENP). Compilação e organização Leslie Maria José da Silva Rama e outros. Vol.XLIII e XLIV, 1997.

_____. **LEGISLAÇÃO DE ENSINO DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO. Atualização (Janeiro- Julho e Julho- Dezembro de 1998)**. Secretaria de Estado da Educação – São Paulo – Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (SECENP).

Compilação e organização Leslie Maria José da Silva Rama e outros. Vol.XLV e XLVI, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SOUZA, Maria do Carmo Carvalho Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa - Omega, 1976.

SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da Educação. In: **A Educação nas constituintes brasileiras**. Osmar Fávero (orgs.). Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: Uma construção do tipo ideal. In: **Sociologia da burocracia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, G. (Org). **Max Weber**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1991. Coleção Grandes Cientistas sociais.

_____. A Política como vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

_____. Classe, Estamento, Partido. In: **Ensaio de Sociologia**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.