



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Victor Velu Fonseca Zaiden Soares

**A CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS SOCIAIS ORIUNDAS DE
PROJETOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.**

Brasília, 2013.

Victor Velu Fonseca Zaiden Soares

**A CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS SOCIAIS ORIUNDAS DE
PROJETOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.**

Monografia apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

Orientadora: Suely Mara Vaz G. de Araújo

Brasília, 2013.

**A CONSTRUÇÃO LEGISLATIVA DE POLÍTICAS SOCIAIS ORIUNDAS DE
PROJETOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.**

Monografia apresentada como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília.

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR LÚCIO REMUZART RENNÓ JÚNIOR
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA
(Universidade de Brasília)

Brasília, 2013.

DEDICATÓRIA

À minha família e aos amigos mais próximos, pela atenção e carinho dados na reta final da graduação e por me mostrarem que o que realmente vale a pena é seguir em frente, sempre.

AGRADECIMENTOS

A vida ao longo desses 22 anos se mostrou cheia de caminhos desconhecidos e experiências valiosas para a minha formação como pessoa. Assim veio a Ciência Política, e assim quero que ela continue fazendo parte de mim, ou, quem sabe no futuro, eu fazendo parte dela. Por certo, os achados mais importantes dessa trajetória surgiram do mero acaso e da reunião de pessoas com interesses comuns. A grande lição desses quatro anos e meio de graduação é acreditar no associativismo, crer que em conjunto o ser humano sempre pode mais e que a individualidade precisa ser respeitada no interior de toda forma de agrupamento.

Em primeiríssimo lugar, devo tudo aos meus pais. Sinto-me uma pessoa privilegiada em ter nascido em um meio que sempre me deu apoio, independentemente de quais seriam meus objetivos. A coragem em permitir que um filho, ainda menor de idade, passasse meses no exterior, ou que fosse morar sozinho a centenas de quilômetros de casa, não é para qualquer tipo de pai ou mãe. Os meus a tiveram.

Em segundo lugar, mas de forma alguma menos importante, agradeço a presença da senhora Izanar da Cunha Loureiro, a Iaiá, na minha vida. Desde quando eu nasci, esse anjo sempre cuidou de mim e me passou valores tão em escassez no mundo atual. Ainda hoje, nos momentos de conquista, alegria, tristeza ou frustração ninguém consegue me captar tão bem quanto ela, no esplendor de seus 83 anos de vida.

Além disso, agradeço também a presença de minha avó Terezinha Zaiden, meus tios Sérgio, George e Toninho pelo amor que sempre me deram e por me fazerem ser capaz de sentir o mesmo pela família que tenho. Do lado paterno, não posso deixar de mencionar minhas tias Aida, Sirlei e Helena pelo carinho e acolhimento que dispensaram a mim ao longo desse período.

Felizmente, a família é uma instituição que permite a entrada de novos integrantes e a troca de sentimentos verdadeiros. Nesse sentido, agradeço à Eliene Bastos e ao Cláudio Santos por me fazerem me sentir tão acolhido em Brasília, desde os meus primeiros dias na cidade. Vocês são pessoas muito especiais e que me passaram lições valiosíssimas!

Quero agradecer também à professora Suely, pela orientação na monografia. Professora, tenha certeza que você foi muito mais do que minha orientadora. Você é uma pessoa inspiradora e que me ensinou muito a cada reunião e e-mail que trocamos

nesse período. Agradeço a paciência, a persistência e atenção que você me deu nesse momento tão importante da vida universitária.

Agora, preciso agradecer a pessoas que, junto comigo, cresceram e compartilharam a intensidade das experiências da juventude. Meus amados amigos.

Jéssica Paula Prego, amiga desde a época de colégio, ainda em Rio Verde. Juntos, construímos o sonho de vir morar em Brasília, cursar a UnB e, a partir disso, seguir adiante com a vida profissional. Nosso sonho não terminou, e por certo a vida ainda reserva muito para nós.

O que seria de mim, e até mesmo dessa monografia, sem a presença do Projeto Politeia? Os três anos na Organização me ensinaram a trabalhar em equipe, saber ouvir as pessoas e trabalhar sempre em busca de resultados. Isso com certeza não teria sido tão gratificante quanto ter crescido no Projeto junto com a Carolina Tolosa, a Carol. Desde o início do curso, estivemos lado a lado nos momentos mais importantes desse caminho. Meu sincero obrigado!

Agradeço também ao restante da equipe que coordenamos na última edição do projeto que pude participar, vocês são pessoas geniais e que têm um futuro brilhante pela frente. Em especial, agradeço à Xella, Jéssica, Bruna, Tamiris, Adriana e Izabela pelo companheirismo e por todo o apoio e carinho que me deram nessa reta final.

Quero compartilhar também a alegria de poder conviver com meninos tão especiais como o João Ivo, Fefo, Lobinho, Renato e Guilherme. Que vocês continuem colorindo minha vida dessa forma tão maravilhosa!

Agradeço também ao grupo de amigos que moram em outras cidades, mas que sempre proporcionam momentos lindos ao longo dos reencontros que fazemos durante todos os anos. Esse parágrafo pertence à Bárbara, Daniele, Luciana e Vanessa. Que os encontros nunca acabem.

Por fim, quero agradecer aos meus supervisores e colegas de trabalho nos estágios em que fiz na graduação. Ao diplomata André Makarenko por ter ensinado a leveza que se pode transmitir no ambiente de trabalho e a toda a equipe da Umbelino Lôbo pelo acolhimento, amizade e oportunidade.

RESUMO

Esta pesquisa busca compreender as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no que se refere à construção de políticas sociais que partiram de proposições da Presidência da República. É analisada em detalhes a tramitação legislativa de quinze projetos de lei ordinária enviados ao Congresso Nacional por Luís Inácio Lula da Silva em seu segundo mandato como Presidente da República. O acompanhamento do processo legislativo mostrou que é necessário dar atenção aos debates sobre o conteúdo das proposições e das alterações propostas a elas, indo além dos registros formais quanto à tramitação de cada processo. De uma forma geral, o principal objetivo deste trabalho é encontrar padrões de comportamento no tratamento de proposições sobre temas sociais, tendo-se em mente que essa é uma questão sensível ao contexto político de cada governo e também às relações entre os poderes no âmbito do presidencialismo de coalizão.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão, políticas sociais, projetos de lei, emendamento, transposição de textos.

ABSTRACT

This paper tries to understand the relationship between the powers Executive and Legislative referring to the process of building social politics that began from bills submitted by the President to the Congress. It is analyzed into details the legislative processing of fifteen bills signed by Luís Inácio Lula da Silva during his second term as President. The observations about the legislative processing showed that it is necessary to give special attention to the debates about each bill and its amendments, more than concentrating in the formal records of each process. In general terms, the paper's main goal is to find standards of behavior on the treatment of bills that propose social politics, following the assumption that this question is related to the political context of each government and also by the relations between the powers influenced by the coalition presidentialism.

Key-words: coalition presidentialism, social policies, bills, amendments, texts transposition.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Iniciativa legislativa do Presidente	44
Figura 2: Emendas acolhidas pelo Congresso	105

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Composição da Câmara dos Deputados – 53ª Legislatura_____	41
Tabela 2: Composição do Senado Federal – 53ª Legislatura_____	42
Tabela 3: Uso das atribuições legislativas pelo Executivo no segundo mandato de Lula_____	45
Tabela 4: Agrupamento de variáveis_____	100
Tabela 5: Emendas e vetos: Base vs. Oposição_____	101

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REVISÃO TEÓRICA	14
3. METODOLOGIA.	26
3.1 <i>Comentários Gerais.</i>	26
3.2 <i>O recorte de pesquisa.</i>	27
3.3 <i>Procedimentos operacionais.</i>	31
3.3.1 <i>Emendas e vetos: etapas comparativas.</i>	31
3.3.2 <i>Levantamento documental.</i>	32
3.3.3 <i>Classificação das Emendas.</i>	33
3.4 <i>Agrupamento e categorização das proposições.</i>	34
4. O GOVERNO DO PT	37
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	46
5.1. <i>Proposições que foram alvo apenas de emendamentos.</i>	46
5.2. <i>Nenhuma ou poucas emendas e adoção de substitutivo.</i>	49
5.3. <i>Proposições que receberam emendas e substitutivos.</i>	52
5.4. <i>Proposições que tiveram o conteúdo transposto.</i>	68
5.5. <i>Casos excepcionais.</i>	91
5.6. <i>Discussão.</i>	99
6. CONCLUSÃO	112
Referências Bibliográficas	116
APÊNDICE – Projetos de lei constantes no recorte de pesquisa.	120

1. INTRODUÇÃO

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo no contexto político institucional pós-1988 é tema de recorrentes análises na ciência política contemporânea. Nesse ínterim, a vivência política tem sido objeto de pesquisas que vêm evoluindo em paralelo ao amadurecimento das instituições brasileiras sob a égide do novo ordenamento jurídico. Com os estudos legislativos no Brasil não seria diferente.

Pouco estudada até o final da década de 1980, Abranches (1988) lança um novo olhar sobre a relação entre Executivo e Legislativo, sinalizando para a possibilidade de que o sistema político pudesse funcionar a despeito do *dilema institucional* brasileiro. Com o passar dos anos, novas abordagens vão surgindo e apontando alternativas à procura por teorias que possam abarcar o modo de funcionamento do poder no Brasil. Essa busca ainda continua.

Na presente pesquisa questiona-se: **qual é o comportamento dos poderes Executivo e Legislativo na construção de leis ordinárias que se originam de projetos de autoria do Presidente da República?**

A partir dessa inquietação, analisa-se, por meio do estudo de casos múltiplos, o relacionamento político entre Executivo e Legislativo durante o segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva, compreendido entre os anos de 2007 a 2010. A pesquisa é relevante, pois propõe a análise de conteúdo de conjunto extenso de documentos na interpretação dos fatos políticos pertinentes à apreciação de proposições legislativas, o que não é comum nos estudos que permeiam a relação entre esses dois poderes. Analisam-se com atenção o processo legislativo e seus resultados, procurando padrões e explicações que se insiram pelo menos na esfera das abordagens de médio alcance (MERTON, 1970, p. 51-60).

O volume de proposições legislativas oriundas da Presidência da República fez com fosse necessário selecionar um grupo específico de projetos entremeados por uma temática geral que os assemelhasse. Nesse sentido, busca-se encontrar padrões de comportamento no tratamento de proposições sobre temas sociais, tendo-se em mente que essa é uma questão sensível ao contexto político de cada governo e também às relações entre os poderes no âmbito do presidencialismo de coalizão.

Para que se tenha uma ideia completa acerca dessa forma de interação, em que agentes do Executivo e do Legislativo trabalham na defesa de agendas nem sempre díspares, a pesquisa está dividida em seis capítulos.

A seguir, será revisitada parte da bibliografia sobre o presidencialismo de coalizão no contexto brasileiro, tendo como foco a apreciação de matérias legislativas. A abordagem concentra-se não somente no estudo do papel dominante do Poder Executivo, mas também nas formas de organização internas que o Congresso Nacional pode assumir para dar andamento a seus trabalhos.

No Capítulo 3 será detalhada a metodologia utilizada no levantamento e tratamento dos dados que servirão de base às análises.

O contexto político que permeou a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no segundo governo Lula será apresentado no Capítulo 4. Acredita-se que com o esclarecimento do tamanho da coalizão presidencial, bem como do peso das agremiações partidárias dentro do Congresso, ficaria mais completo o entendimento das escolhas do Presidente da República em utilizar procedimentos ordinários ou extraordinários de apreciação legislativa.

No Capítulo 5, a tramitação de cada uma das quinze proposições constantes desta pesquisa será esmiuçada, com o objetivo de se encontrarem pontos em comum de ação e reação entre os dois poderes, observando-se sempre o processo legislativo interno ao Congresso Nacional e as atividades desempenhadas pela coalizão do governo no sentido de defender os interesses do Executivo. Após a exposição empírica, são apresentados pontos de discussão que reúnem os dados expostos anteriormente.

Por fim, o último capítulo é dedicado à conclusão dos trabalhos. Será feita uma breve recapitulação dos resultados obtidos e a pertinência deles em relação às hipóteses formuladas, apresentadas no Capítulo 3.

Com esse estudo, objetiva-se encontrar possíveis caminhos adicionais de análise do comportamento entre Planalto e Congresso no que concerne à apreciação de projetos enviados pelo Presidente da República. A proposta é chegar a explicações fidedignas da produção de leis e o papel do Executivo e Legislativo nesse âmbito.

2. REVISÃO TEÓRICA

Como estabelecido, esta pesquisa volta-se fundamentalmente à relação entre os poderes Executivo e Legislativo no que concerne ao processo de elaboração de leis que partiram de projetos assinados pela Presidência da República.

A capacidade legiferante atribuída ao Executivo pela Constituição implica em um jogo de ação e reação entre os dois poderes, cada qual com suas responsabilidades e universo de ação. Isso será discutido adiante com mais detalhes. Cabe antes uma breve reflexão teórica acerca da separação dos poderes para que se possa compreender a base das instituições no Estado brasileiro.

Com a decadência dos regimes monárquicos absolutistas europeus, a divisão do poder foi-se tornando a alternativa viável para se acomodar ao novo tipo de sociedade que ia tomando forma após o iluminismo. Nesse sentido, buscou-se dividir o Estado em esferas de atuação específicas, que mantivessem relações umas com as outras. Repartir o poder implica também em aumentar as possibilidades de controlá-lo e impor contrapesos à atuação dos agentes políticos. Segundo Albuquerque (2006), Montesquieu buscava encontrar a noção de *moderação*, que seria o fator garantidor da estabilidade dos governos. Nesse sentido, explica que, na interpretação de Montesquieu, “a moderação é a pedra de toque do funcionamento estável dos governos, e é preciso encontrar os mecanismos que a produziram nos regimes do passado e do presente para propor um regime ideal para o futuro” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 114).

Ou seja, o contexto social e o arranjo institucional são elementos que compõem a moderação e fazem com que ela constitua a estabilidade das formas de governo. Não obstante, esses são dois elementos que passam por mudanças em decorrência do tempo e das experiências factuais que permeiam a vida em sociedade. Isso faz com que as instituições devam acompanhar com parcimônia as transformações que ocorrem na sociedade em relação aos seus valores, crenças e demandas, para que levantes sociais e o desagrado generalizado não se instaurem. É preciso delinear-se um contexto institucional que proporcione a absorção das demandas sociais, mas que, ao mesmo tempo, não promova transformações de maneira volátil, evitando-se assim gerar um ambiente de constante instabilidade política e social.

A ideia da separação dos poderes está próxima da possibilidade de impor maior controle aos agentes detentores de poder de decisão, isso tanto verticalmente por meio da participação da sociedade, quanto horizontalmente por meio dos freios e contrapesos,

que são fruto da convivência entre os distintos poderes. Como apontado por Albuquerque (2006, p. 119), é necessário encontrar uma instância que seja capaz de moderar as relações de poder. Ainda que Montesquieu defendesse a separação, ele também previa que a interdependência entre os poderes seria mais conveniente do que o completo isolamento, isso porque aumentaria a possibilidade de que um viesse a sustar atos do outro em caso de exorbitância de suas funções.

Já com o estudo de “O Federalista”¹, percebe-se a sofisticação do sistema da separação dos poderes e a similaridade com o arranjo institucional em vigência no Brasil e em vários outros países de regimes presidencialistas, claro que guardadas as devidas especificidades de cada um deles. A base dos escritos federalistas está na crítica ao fortalecimento do governo dos estados em detrimento do governo central da confederação. A partir dessa ideia, John Jay, James Madison e Alexander Hamilton, nem sempre de forma consensual, constroem um modelo de funcionamento do Estado americano, incluindo as novas instituições, suas funções e formas de inter-relacionamento na federação.

Como explicitado por Limongi (2000, p. 246) os federalistas iam de encontro com as teorias de Maquiavel, Montesquieu e Rousseau, que indicavam “a incompatibilidade entre governos populares e os tempos modernos”, e que as grandes monarquias seriam as formas de governo que melhor abarcariam as condições dos novos tempos. Os federalistas não enxergavam essa incompatibilidade. Eles viam na divisão dos poderes uma importante ferramenta para conter a ambição de seus detentores e evitar a tirania, caso o poder estivesse concentrado em um único mandatário.

Limongi (2000, p. 251), analisando “O Federalista”, ressalta que “para cada forma de governo há um poder necessariamente mais forte, de onde partem as maiores ameaças à liberdade”. No caso das repúblicas, o Legislativo representaria maior risco aos demais, e uma forma de detê-lo seria a repartição em duas casas legislativas e o fortalecimento dos outros poderes. É por isso que em “O Federalista” o Legislativo se encontra dividido em duas câmaras com regras distintas de ingresso. De modo geral,

¹ “O Federalista” compreende uma série de artigos publicados na imprensa de Nova York em paralelo à realização da Convenção Federal, em 1787 nos Estados Unidos. A assembleia tinha como objetivo elaborar uma nova Constituição em substituição aos Artigos da Confederação, nesse contexto, os escritos federalistas visavam contribuir com novas ideias para a ratificação texto. Todos os ensaios eram assinados com o pseudônimo de *Publius*, entretanto, posteriormente foi revelado que os autores eram Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (Limongi, 2000).

como apontado em “O Federalista” nº 63², a representação é uma grande inovação que o modelo democrático americano traz à experiência política da época.

Sobre as reflexões levantadas acerca da separação dos poderes, é relevante notar o caso brasileiro, em paralelo àquilo explicitado por Limongi sobre os federalistas, e em relação ao que foi fundamentado por Montesquieu.

O Brasil é um país que historicamente possui um Poder Executivo preponderante. No Império, havia o poder moderador concedido ao imperador, na República Velha a política dos governadores garantia a sustentação do Executivo federal. O único período em que a supremacia foi dirimida é aquele compreendido entre os anos de 1946 e 1964, em que as regras vigentes faziam com que o Presidente da República devesse compartilhar sua agenda com os congressistas, em virtude da ausência de mecanismos que o sobrepujassem frente ao Legislativo. Nos períodos ditatoriais do século XX, a dominância do Executivo foi quase total devido à situação de exceção em que o Congresso foi colocado.

O atual período republicano, que se inicia a partir do dia 5 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Carta Magna, trouxe importantes inovações ao campo político-institucional, mas manteve sobremaneira as vantagens do Executivo em relação ao Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Em se tratando do modelo político brasileiro, que combina presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, Abranches (1988) o denomina de *presidencialismo de coalizão*. Isso porque os ditames eleitorais resultam em um quadro de fragmentação partidária no Legislativo, sobretudo na Câmara dos Deputados, que adota o sistema proporcional. Tendo como base esse *dilema institucional*, Abranches crê que o sistema brasileiro passa pelo risco de chegar a períodos de paralisia decisória, mas defende que é um modelo que tende a funcionar a depender das negociações firmadas entre Executivo e Legislativo. Acima de tudo, ele acredita que o sistema é o reflexo de uma sociedade plural, com fortes desníveis socioeconômicos, ou seja, correspondente à dinâmica social do país (ABRANCHES, 1988, p. 32).

A partir disso, o citado autor discute a formação e a manutenção de coalizões de sustentação do Executivo. Para Abranches (1988), as coalizões são formadas a partir de três passos: i) aliança eleitoral; ii) constituição do governo; e iii) transformação da aliança em coalizão efetivamente governante. Depois de criada, cabe ao governo

² Disponível em: http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_63.html. Acesso em: 05 nov. 2013.

acomodar as diferentes demandas de cada partido que compõe a base. Esse seria um esforço mútuo em que os membros deveriam se articular para a defesa de seus interesses e ceder em certa medida, tendo em vista que o Executivo possui limitações quanto à capacidade de alocar recursos, e, além de conciliar os anseios de sua base, ele deve também buscar executar seu plano de governo.

De antemão, é válido adiantar, assim como apontado por Figueiredo e Limongi (2000, p. 120) que “o apoio dos parlamentares [da coalizão] ao governo não é incondicional, e sua fidelidade maior é partidária em vez de governista [...]”. Isso faz com que o Executivo deva despender esforços para ordenar as preferências de sua coalizão, a fim de que seus anseios possam ser atingidos com maior segurança.

Em relação à manutenção da coalizão, Abranches (1988) coloca-a adstrita à capacidade de o governo levar adiante os acordos e compromissos firmados na fase de composição de sua plataforma de apoio. Nesse sentido, para que o processo decisório não sofra bloqueios, a despeito do *dilema institucional*, o autor ressalta a importância de que o governo se concentre em um “esforço de construção institucional que viabilize acordos setoriais, à medida que os conflitos forem surgindo” (ABRANCHES, 1988, p. 29).

Abranches discute a fragmentação partidária já existente na república de 1946-1964. O autor sustenta que a prática do período consistia na formação de coalizões extensas, que garantiriam ao governo larga margem de controle em relação às decisões do Congresso, característica esta, não muito distinta daquilo que se verifica no modo de construção das coalizões na república de 1988, embora no período anterior não houvesse nenhum mecanismo de que o Executivo pudesse dispor para sobrestar os trabalhos legislativos.

Posto isso, cabe indagar o porquê de o atual sistema republicano brasileiro ter um Poder Executivo preponderante sobre o Legislativo, mesmo tendo que se esforçar em construir coalizões com sólida maioria congressual, e não ser semelhante à situação política verificada entre 1946-1964. Cabe perceber que, em ambos os momentos, convive-se com presidencialismo, multipartidarismo e eleições proporcionais à Câmara dos Deputados, e a fragmentação partidária faz com que os presidentes busquem apoio na formação da coalizão.

Como apontado por Santos (2003), o que diferencia os dois períodos e coloca o Executivo mais dominante no atual momento democrático são as regras em relação ao processo decisório e não os procedimentos eleitorais. Cabe ressaltar que a Constituição

de 1988 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro os institutos da medida provisória (MP) (art. 62) e do pedido de urgência constitucional (art. 64, §§ 1º e 2º).

A MP, quando editada e enviada à apreciação do Congresso Nacional, entra com eficácia imediata por sessenta dias, caso o Congresso não ultime a apreciação nesse prazo, sua vigência é prorrogada automaticamente por igual período. A questão é que, a partir do 45º dia de sua publicação, a MP passa a sobrestar a pauta das deliberações do plenário da Casa Legislativa em que estiver tramitando. Já os pedidos de urgência³ constitucional, que têm validade automática, estabelecem que a proposição deve tramitar por até 45 dias em cada Casa do Congresso, passando a sobrestar a pauta do plenário quando esse prazo é perpassado.

Ambos os recursos colocam o Congresso Nacional obrigado a se manifestar acerca da pauta presidencial. Com todas essas prerrogativas processuais, o Poder Executivo fica pouco motivado a enviar uma proposição ordinária sem nenhum desses atributos especiais. De acordo com Figueiredo e Limongi (1995, p. 175), o resultado desse arranjo é que o “Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo”.

Uma alternativa à busca por angariar apoio é convidar determinados partidos a comporem o governo por meio da distribuição de pastas ministeriais. Como ressaltado por Amorim Neto (2007), o Presidente deve se preocupar com o *tamanho legislativo* de seu governo, sem deixar de lado a capacidade técnica dos agentes que serão convidados a assumir postos no Estado.

No estudo que Figueiredo e Limongi (1995) fazem a respeito da produção legislativa no contexto institucional pós-88, são elucidadas algumas características do Poder Legislativo que guardam pertinência com os costumes da atualidade e, conseqüentemente, com a forma com que os projetos de lei estudados nesta pesquisa foram tratados. Os autores expõem que, apesar das características já mencionadas, que constituem o *dilema institucional*, a Câmara dos Deputados se mostra como uma organização que toma decisões baseadas mais nos acordos do Colégio de Líderes do que na mobilização individual de parlamentares e na formação de maiorias ocasionais.

³ Neste trabalho, será dada especial atenção ao rito da “urgência urgentíssima”, que basicamente consiste na aprovação de um requerimento que possibilita a inclusão de matéria na Ordem do Dia, ainda que as Comissões não tenham concluído os respectivos trabalhos. Nesse caso, cabe ao Presidente da Casa designar um relator para proferir parecer durante a sessão, em nome da comissão que deveria tê-lo feito. Essa prática é muito comum no Congresso, assim como o pedido de urgência constitucional feito pelo Presidente da República.

Pereira e Mueller (2003) também ressaltam o fortalecimento dos partidos políticos no âmbito do Congresso Nacional, diferentemente do que ocorre nas campanhas eleitorais do país, marcadas pelo voto personalista.

A partir do momento em que são os líderes partidários os principais agentes que influenciam na elaboração da pauta de deliberações, pode-se inferir que, nesse novo contexto institucional, os partidos estão mais fortalecidos em detrimento do parlamentar como indivíduo. Uma hipótese levantada é a de que o acúmulo de poderes legislativos transferidos ao Executivo, sobretudo em matéria orçamentária, serviu de incentivo aos partidos para que se tornassem instâncias de pressão política e poder de barganha, uma vez que agremiações indisciplinadas pouco poderiam negociar com o Executivo, dada a variedade de objetivos e posições (SANTOS, 2002; PEREIRA; MUELLER, 2003).

Isso significa que, para o Executivo, esse traço centralizador da Câmara dos Deputados em líderes partidários aumenta a previsibilidade das decisões do plenário, a partir do momento em que o que é acordado na reunião entre as lideranças será quase sempre aquilo decidido pelo Plenário majoritariamente. Nesse contexto, Pereira e Mueller (2003, p. 739) defendem que “não é racional os parlamentares agirem individualmente no Congresso, assim como também não é racional o Executivo negociar ou barganhar individualmente o voto de cada parlamentar a cada nova medida que introduz”. Para eles, os partidos são importantes na arena legislativa, uma vez que os líderes funcionam como intermediadores da relação entre o parlamentar individual e o Executivo.

A análise empírica de Figueiredo e Limongi (1995) do período legislativo compreendido entre 1989 a 1994 revelou que de todas as leis sancionadas, 85% delas partiram de projetos do Poder Executivo⁴. Os autores explicam que essa dominância se justifica no contrassenso que a Constituição de 1988 apresenta em relação às atribuições dos dois poderes. Eles argumentam que “o Poder Legislativo recupera muitos dos poderes que tinha ao longo da experiência democrática anterior [...], no entanto, a maior parte dos poderes legislativos com que o Executivo foi dotado ao longo do período autoritário são por ela mantidos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 184). Ou seja, os atributos de que o Executivo dispõe fazem com que suas proposições passem de forma mais rápida pelas Casas Legislativas.

⁴ Figueiredo e Limongi (1995, p. 185) apontam que no período republicano entre 1946-64 esse percentual era de 43%, e que durante o regime militar havia subido para 89%.

Com todas essas prerrogativas especiais em matéria legislativa, Rennó (2006) discute a relação entre os dois poderes atinente à apresentação de proposições por parte do Presidente da República, e a reação do Congresso a essas matérias. São questionadas quais as tendências que motivariam o Executivo a agir unilateralmente com a adoção de medidas de efeito imediato, e, por outro lado, se o Congresso opta por delegar à Presidência o custo político de iniciar determinados projetos. Segundo o referido autor, o estudo dessa relação de delegação legislativa ou ação unilateral é centrado basicamente na propensão do Executivo em se utilizar das MPs para instituir sua agenda. Nesse sentido, não são consideradas as investidas do presidente quanto às solicitações de urgência constitucional.

Rennó (2006, p. 266) cita que estudos como de Figueiredo e Limongi (1999) e de Tafner (2002) não necessariamente adstringem a opção pelas MPs como formas de o Presidente usurpar o poder do Legislativo, mas podem indicar que o Congresso estaria delegando ao Executivo a faculdade de iniciar determinada proposição. Em complemento, a base do governo no Legislativo deveria se mobilizar para que a medida fosse aprovada, ainda que ela mesma formulasse alterações à matéria. Já outras pesquisas defendem que, em momentos de dissonância entre os Poderes, as MPs serviriam como ferramentas que o Presidente teria para neutralizar o poder do Congresso e fazer sua agenda valer de imediato.

Com resultados tão díspares, Rennó (2006, p. 269) ressalta a dificuldade em se estabelecerem padrões de comportamento dessa relação entre os diferentes governos. Para esse autor, isso se deve à imprevisibilidade das instituições e à relativa margem de manobra de que o Executivo dispõe, dado que esse tipo de interação é sensível ao contexto político instalado no Legislativo.

Nessa situação, em que o Congresso Nacional aparece como agente legiferante periférico, cabe indagar: o que resta aos parlamentares em matéria legislativa? Bem, em primeiro plano temos em mente que o eleitorado espera de seus representantes algum resultado concreto que seja fruto do mandato a eles concedido. Sob a ótica do representante, se levarmos em conta o pensamento de Mayhew (1974, *apud* COSTA, 2007, p. 13) teremos um cenário em que seu objetivo principal é a reeleição e, sendo assim, as suas ações serão voltadas essencialmente para garantir a permanência no poder.

Entretanto, se o Executivo é que mais produz alterações legais no *status quo*, cabe aos parlamentares encontrar vias alternativas de comunicação com o eleitorado. A

proposição de projetos de lei ou o emendamento em matérias do Executivo não necessariamente seriam as melhores alternativas para que os representantes pudessem tentar estabelecer pontes com suas bases de apoio. As negociações pela aprovação e execução de emendas orçamentárias poderiam maximizar mais a chances de sucessos eleitorais posteriores (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Sobre o esforço parlamentar em permanecer no poder, temos o que Shugart e Carey (1992, *apud* AMORIM NETO 2003) chamam de o *segredo ineficiente*: sistema político baseado em um Poder Executivo forte, com maneiras legais de imposição de sua agenda de caráter nacional e Legislativo com líderes partidários fracos e parlamentares mais empenhados no provimento de políticas públicas de caráter localista e regional. Estudos empíricos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1995), Amorim Neto (2003) e Santos (2002) mostraram que tal segredo não se aplica à realidade política brasileira. As análises que defendem a aplicabilidade geralmente levam em conta apenas as regras eleitorais e deixam de lado as premissas que regem a relação entre Executivo e Legislativo.

Como defendido por Amorim Neto (2003), o modelo do *segredo ineficiente* não pode ser verificado em contextos políticos em que o Presidente dispõe de uma coalizão estável. Em complemento a isso, o autor explica que o desincentivo à construção de carreiras parlamentares é um aspecto que prejudica a atuação do Legislativo, uma vez que o “poder Executivo é o *locus* fundamental da influência política” (AMORIM NETO, 2003, p. 692). Ademais, podem-se citar a carência da *seniority* na composição das comissões e a centralização de poder nos líderes partidários (ARAÚJO; SILVA 2013). Nesse quadro, um agente político, quando instalado no Poder Executivo, possui muito mais possibilidades de implementar sua agenda do que no Legislativo.

Outra forma de se estabelecer uma relação entre representantes e representados reside justamente nas distorções provocadas pelas transferências de votos, decorrentes do sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Santos (2003) argumenta que esse modelo impede com que o parlamentar saiba com precisão qual é sua *constituency* eleitoral, uma vez que parte dos votos conferidos a ele foi fruto de transferências pertencentes a demais membros da lista partidária⁵. Segundo levantamento empírico do mesmo autor, o argumento de que a votação personalizada é definidora da composição da Câmara dos Deputados cai por terra.

⁵ Santos (2003, p. 42) ressalta que as transferências de votos ocorrem não apenas dentro dos partidos, mas também dentro das coligações eleitorais firmadas entre as diferentes legendas.

Em meio a esse déficit informacional, Santos (2003) sugere que os parlamentares delegam atribuições legislativas para o Executivo, no intuito de obter informações acerca das preferências de seus *eleitorados virtuais*. É como se o Presidente servisse como intermediador dessa relação entre representantes e representados. Para isso, é fundamental que o Presidente consiga estabelecer sua coalizão e implementar seus projetos. Para Santos (2003, p. 56), tal jogo de poder “traí os princípios fundamentais do presidencialismo democrático, baseado que está nos freios e contrapesos entre os Poderes”.

Com essa necessidade de obter resultados breves acerca das preferências dos eleitores, seria natural que o Congresso se empenhasse em apreciar com notável celeridade as proposições de autoria do Executivo. Mesmo assim, a velocidade da tramitação, por si só, não significa a obtenção de resultados legislativos concretos. É preciso analisar, de forma completa, o que faz com que os projetos do Executivo superem os do Legislativo em termos de leis sancionadas. Sobre isso, Figueiredo e Limongi (1995) afirmam que uma diferença impactante reside na forma com que os agentes propõem projetos ao Congresso. Quando a proposição é de autoria do Poder Executivo ou do Judiciário, ela entra com uma carga institucional; já quando um parlamentar é o autor da proposição, sobrepõe-se o critério da autoria individual.

Sendo assim, os referidos autores explicam que a vontade que o Poder Legislativo tem de apresentar proposições parte de decisões individuais, ao passo que o ato de selecionar os projetos para dar prosseguimento à tramitação parte de decisões coletivas, diferentemente do que ocorre quando um projeto é de autoria do Executivo, em que a seleção já foi feita antes de a matéria iniciar a tramitação. Segundo Figueiredo e Limongi (1995), esse tempo de seleção interna contribui para tornar a tramitação de projetos do Legislativo mais demorada do que a dos demais poderes.

Outro aspecto que Figueiredo e Limongi (1995) colocam como enfraquecedor do trabalho do parlamento é a solicitação dos requerimentos de urgência⁶ e de urgência urgentíssima⁷. Eles acreditam que esses institutos de abreviação do processo legislativo impedem que as comissões desenvolvam seu papel técnico a tempo de elaborarem

⁶ Constante no art. 152 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o instituto consiste em dispensar exigências regimentais quanto a interstícios e demais formalidades para que a proposição possa ser apreciada à frente das demais.

⁷ O art. 155 do RICD estabelece a possibilidade de que uma matéria venha a ser colocada de imediato na pauta das deliberações do plenário. Para isso, é necessário que se formule um requerimento assinado pela maioria absoluta dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número. Para que seja acatado o requerimento, ele deve ser aprovado também pela maioria absoluta dos membros da Casa, o que exige votação pelo processo nominal.

estudos substanciais, ficando para o plenário a tomada de decisão com base nos acordos do Colégio de Líderes. A análise empírica que os citados autores fizeram sobre a produção legislativa entre 1989 e 1994 fez com que chegassem à conclusão de que, até mesmo quando em urgência, as proposições do Legislativo demoram mais a tramitar do que as do Executivo em tramitação ordinária.

Em contraposição ao sugerido pelos achados de Figueiredo e Limongi, encontram-se casos em que o projeto do Presidente da República é bastante estudado pelas comissões de mérito, resultando inclusive na elaboração de substitutivos e que posteriormente se tornaram o texto da lei. Acredita-se que isso se deve em virtude da abordagem feita pelo referidos autores. Figueiredo e Limongi (1995) se concentram essencialmente no levantamento estatístico do índice de sucesso legislativo das proposições da Presidência da República, nesse sentido, em consonância com Silva e Araújo (2012), defende-se que esse mecanismo não é suficiente para se compreender a participação dos parlamentares no processo legislativo a que as proposições estão sujeitas.

Nesse sentido, cabe enfatizar que as proposições ora estudadas nesta pesquisa fogem ligeiramente à regra de costume legiferante do Poder Executivo sugerida por Figueiredo e Limongi (1995) e outros autores que concentraram suas análises em estudos quantitativos, sobretudo em relação às MPs e na aplicação de pedidos de urgência constitucional. Isso ocorre porque este trabalho se concentra em projetos ordinários, que apesar de alguns terem sido alvo do pedido de urgência constitucional, e ela ter sido cumprida, em outros casos a solicitação foi retirada pela Presidência em determinado momento da tramitação, sendo que, posteriormente, os próprios parlamentares interpueram o pedido de urgência urgentíssima.

São vários jogos possíveis que podem abreviar a tramitação das proposições. O estudo dos casos irá elucidar com mais exatidão as possibilidades de que os poderes Executivo e Legislativo dispõem. Esse tipo de comportamento em relação ao processo decisório e os reflexos disso no processo de construção de leis podem sugerir um contraponto à realidade esperada, marcada pelas vantagens de que o Executivo dispõe em relação às matérias de sua autoria. Como colocado por Silva e Araújo (2012, p. 62) o Executivo deve utilizar suas ferramentas de forma estratégica para conseguir atingir seus objetivos.

A simples obtenção de vantagens não lhe garante o sucesso legislativo pleno. Esse olhar sugerido pelos referidos autores eleva sobremaneira o papel dos

parlamentares no processo de apreciação das propostas oriundas da Presidência da República. Sendo assim, com o estudo dos projetos de lei e do trâmite legislativo a que cada um foi submetido iremos perceber a real importância da coalizão governamental na tramitação das proposições.

Ademais, é necessário levar em consideração o processo de construção da agenda que o Executivo apresenta ao Congresso. O fato de o Presidente enviar proposições com textos semelhantes a outras já em tramitação não deve soar como mera coincidência. Isso está contido na estratégia do Executivo em fazer valer seu plano de governo, e, nesse sentido, cabe verificar o papel do Congresso como agente colaborador, ou o do Presidente como promotor de ações unilaterais.

Esse processo consiste no fenômeno da *apropriação* da agenda do Legislativo pelo Poder Executivo. Como destacado por Araújo e Silva (2010, p. 5), “a agenda legislativa do Executivo [...] pode contar com propostas já em tramitação dentro do Congresso, não raro em adiantado processo de discussão e amadurecimento”. Essa é outra questão com a qual se deve examinar os projetos, e que não afasta a verdadeira capacidade que os parlamentares possuem para alterar ou motivar as matérias enviadas pelo Presidente.

Em estudo mais aprofundado sobre o tema, Silva (2013) diferencia as formas com que o fenômeno da *apropriação* pode adquirir. Em linhas gerais, o Executivo pode apropriar-se da agenda do legislativo de forma positiva, ocasião em que “se busca maior visibilidade nos objetivos empreendidos para a geração de leis e políticas” (SILVA, 2013, p. 181). Além disso, Silva (2013, p. 101) explica que projetos que foram alvo de *apropriação* por agenda positiva poderiam implicar maiores ganhos do que custos políticos ao governo. Por outro lado, o fenômeno também pode se dar de forma a controlar riscos. Nesse último caso, tem-se a situação em que o Executivo não abre mão de que seus objetivos sejam almejados no que concerne à elaboração de determinada política pública.

O referido autor subdivide os dois grupos principais de *apropriação* da agenda. Basicamente, ele utiliza três mecanismos causais para aferir a espécie e o nível de *apropriação* da agenda com que o processo se deu: i) *ganho informacional*; ii) *eleição de prioridades*; e iii) *conexão partidária* (SILVA, 2013, p. 108). As subdivisões do fenômeno serão pormenorizadas ao analisarmos os casos constantes nessa pesquisa em que houve *apropriação* da agenda do Legislativo pelo Executivo.

Nesse capítulo, vimos em quais condições Executivo e Legislativo se relacionam na esfera legiferante, segundo os principais autores que trabalham com esse tema. Com essas visões, temos base para analisar os diferentes projetos constantes dessa pesquisa, a partir da observação dos jogos que se delinearão em cada tramitação. Ainda que seja possível agrupar proposições que tiveram trajetórias ou particularidades semelhantes, a exposição de cada uma delas reforça a defesa da multivariabilidade que permeia o processo legislativo de construção de leis.

A seguir, será elucidada a metodologia que foi utilizada na pesquisa.

3. METODOLOGIA.

3.1 Comentários Gerais.

O objetivo principal deste trabalho é refletir acerca de todo o processo de construção de leis que se originam de proposições do Executivo, ou que possuem o conteúdo de algum projeto do Presidente da República no texto final, chegando a uma compreensão do comportamento dos dois poderes. A adoção de leis ordinárias constitui um procedimento multivariado, que permite a agregação temática de proposições por meio das apensações, emendamentos por parte de qualquer parlamentar e elaboração de textos alternativos, os substitutivos. Nesse sentido, é mais pertinente pensar neste processo com sendo uma construção coletiva entre as partes interessadas, do que em proposições que tramitam autônoma e isoladamente no âmbito do Congresso Nacional.

Como aqui estamos preocupados com o ciclo legislativo completo de uma lei, busca-se compreender o caminho como um todo, desde o envio da matéria ao Congresso até a manifestação de sanção ou vetos pela Presidência da República. A partir disso, tomamos dois eixos de questionamento neste trabalho.

O primeiro eixo concentra-se na tramitação das proposições nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional. Neste momento, procura-se refletir acerca do processo de emendamento pelos parlamentares. A hipótese apresentada aqui é a de que **as emendas estariam mais relacionadas com a tentativa de se reformar a proposição, o que seria fruto dos debates e dos estudos feitos pelos relatores e demais parlamentares, do que com aspirações em agradar setores muito específicos da sociedade, ou simplesmente buscar pegar “carona” em um projeto do Executivo.**

Acredita-se que a opção pelo emendamento é interessante para o parlamentar visto que, individualmente, eles teriam menos chances de obter êxito caso optassem pela elaboração de proposições específicas.

Saindo da tramitação no Congresso Nacional, o segundo eixo volta-se à maneira com a qual a Presidência da República se manifesta diante das alterações propostas pelos parlamentares. Nesse último momento, a hipótese lançada para verificação é a de que **o Executivo tende a vetar ou sancionar as alterações não pelo critério**

partidário ou individual, mas pelo conteúdo da emenda em si e sua relação com os objetivos da administração perante a proposição em foco.

O estudo de cada exposição de motivos⁸ que acompanha o texto inicial dos projetos nos permite aferir quais eram os pontos que o Executivo buscava atingir com a proposição. Essa comunicação oficial auxilia-nos a compreender melhor o posicionamento da Presidência quanto à manifestação de sanção ou vetos a cada proposição. Outro tipo de texto que servirá de apoio à compreensão desse comportamento serão as mensagens de veto, que consistem em explicações sucintas acerca da decisão da Presidência em vetar determinado dispositivo.

3.2 O recorte de pesquisa.

Todas as proposições estudadas neste trabalho foram enviadas ao Congresso Nacional por Luís Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato à frente da Presidência da República. No âmbito do Legislativo, o período coincide com o da 53ª Legislatura.

A opção por este recorte temporal está mais relacionada com a busca de se estudarem desenvolvimentos recentes no estudo das relações entre os poderes, do que por ser um período específico de atividades especiais. Em virtude disso, não foi colocado um limite temporal para que as proposições tivessem sido enviadas de volta à Presidência para sanção ou veto, de modo que a maioria dos projetos foi sancionada por Lula, entretanto, um menor número foi apreciado por Dilma Rousseff.

Foi descartada a possibilidade de se trabalhar projetos em curso na atual legislatura (54ª), em virtude de ser um período ainda inacabado e com a possibilidade de que novos projetos com o tema em análise fossem apresentados ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, o que poderia trazer incompletude e insegurança acerca das reflexões. Nesse sentido, a 53ª legislatura era o período legislativo de atividade política “finalizada” mais recente sobre o qual podemos trabalhar⁹.

⁸ Segundo o Manual de Redação da Presidência da República, a Exposição de Motivos é “o expediente dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente para: a) informá-lo de determinado assunto; b) propor alguma medida; ou c) submeter a sua consideração projeto de ato normativo. Em regra, a exposição de motivos é dirigida ao Presidente da República por um Ministro de Estado. Nos casos em que o assunto tratado envolva mais de um Ministério, a exposição de motivos deverá ser assinada por todos os ministros envolvidos, sendo, por essa razão, chamada de interministerial.” Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm. Acesso em: 20 ago. 2013.

⁹ Isso em relação aos padrões de análise e coleta de dados que se propõe fazer neste trabalho.

Nesta pesquisa, pretende-se estudar matérias de iniciativa concorrente entre Executivo e Legislativo. Isso posto, é preciso afastar áreas que deixariam em dúvida a condição estabelecida. Bem, a Constituição Federal reserva uma série de assuntos à iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Nos ditames constitucionais:

Art. 61 [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

[...]

Nesse sentido, todas as proposições que continham os temas supracitados foram descartadas da análise, por entender que o foco deste trabalho são projetos que poderiam perfeitamente ser apresentados por qualquer parlamentar ou pelo Presidente da República.

Como abordado por Araújo e Silva (2012, p. 60), de todas as leis sancionadas após 1988, “mais que 42% delas referem-se a atos normativos pontuais que tratam sobre créditos orçamentários e outras autorizações específicas”. Sobre tais projetos, por se tratarem de temas envolvendo questões orçamentárias e essencialmente administrativas do Estado que estão sob o domínio do Executivo, foram também desconsiderados da análise.

A busca no portal da Câmara dos Deputados mostrou que, no período em estudo, o Poder Executivo apresentou 203 Projetos de Lei e vinte Projetos de Lei Complementar. Devido à quantidade de proposições encontradas, foram selecionados,

para fins de delimitação do objeto de pesquisa, apenas as proposições que tratam das políticas sociais. O tema chama atenção, uma vez que nos governos de Lula receberam destaque os esforços em se implantar políticas públicas de transferência de renda e concessões de outros benefícios sociais. Ademais, buscou-se uma área com considerável variedade de projetos, mas que pudessem ser delimitados por uma classificação pré-existente.

Sendo assim, para que fosse possível considerar ou não um projeto dentro do campo desejado foi utilizado o rol de assuntos que a Constituição Federal reserva ao Título da Ordem Social.

Na referida divisão de nossa Carta Política, são tratadas as disposições relativas a: Seguridade Social (arts. 194 e 195); Saúde (arts. 196 a 200); Previdência Social (arts. 201 e 202); Assistência Social (arts. 203 e 204); Educação, Cultura e Desporto (arts. 205 a 217); Ciência e Tecnologia (arts. 218 e 219); Comunicação Social (arts. 220 a 224); Meio Ambiente (art. 225); Família, Criança, Adolescente, Jovem e Idoso (arts. 226 a 230); e Índios (arts. 231 e 232).

Tendo como base essa categorização constitucional, todas as proposições que se enquadram nos temas supracitados e são também de iniciativa concorrente entre os dois Poderes compõem o escopo de análise deste projeto.

Com o recorte e as condições apresentadas, o que temos são quinze Projetos de Lei¹⁰ (PLs) e nenhum Projeto de Lei Complementar (PLP)¹¹. Todos eles serão objeto de rastreamento de processo legislativo e análise de conteúdo tendo em vista verificar as alterações ocorridas no Parlamento e na fase de sanção pelo Presidente.

O número reduzido de proposições ordinárias pode ser fruto da preferência legislativa que o Executivo dispõe em relação à apresentação de MPs. Ainda que tal espécie legislativa deva ser utilizada em caráter de relevância e urgência, a vivência política desde a Constituição de 1988 mostra que há mais incentivos para a apresentação

¹⁰ Para fins de consulta: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?Pagina=1&sigla=PL&Numero=&Ano=&Autor=Poder+Executivo&OrgaoOrigem=todos&Comissao=0&Situacao=&dtInicio=01%2F01%2F2007&dtFim=31%2F12%2F2010&Ass1=&co1=+AND+&Ass2=&co2=+AND+&Ass3=&Submit=Pesquisar&Relator=&pesqCompleta=1. Acesso em: 09 jul. 2013.

¹¹ Para fins de consulta: http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?sigla=PLP&Numero=&Ano=&Autor=Poder+Executivo&OrgaoOrigem=todos&Comissao=0&Situacao=&dtInicio=01%2F01%2F2007&dtFim=31%2F12%2F2010&Ass1=&co1=+AND+&Ass2=&co2=+AND+&Ass3=&Submit=Pesquisar&Relator=&pesqCompleta=1. Acesso em: 09 jul. 2013.

de MPs devido ao caráter de eficácia imediata, do que na apresentação de PLs ou PLPs, mesmo que com o uso da urgência constante no § 1º do art. 64 da Constituição Federal.

No Capítulo 5, iremos perceber que algumas das proposições em estudo, de fato, estão identificadas como *arquivadas* pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Isso pode ocorrer devido a questões essencialmente regimentais. Por exemplo, o PL 5413/2009, de autoria do Poder Executivo, estava apensado ao PL 4881/2009 (de autoria do Dep. Gilmar Machado, PT/MG) e a aprovação do projeto principal na forma de um substitutivo resultou no arquivamento do projeto enviado pelo Presidente da República, ainda que o texto final aprovado fosse, em grande medida, semelhante ao do apensado, inclusive acatando emendas oferecidas a ele.

Na verdade, no caso citado, tanto o projeto principal quanto o apensado foram incorporados ao substitutivo e declarados regimentalmente prejudicados depois da aprovação do novo texto. O processo continua, entretanto, a referir-se à proposição principal de autoria parlamentar, deixando de constar expressamente ligação com o texto do Presidente da República após a aprovação do substitutivo¹². Em outros casos, com componentes políticos mais evidenciados, a proposta do Executivo pode sequer ser considerada formalmente integrada ao novo texto, mesmo que isso tenha efetivamente ocorrido.

É isso que neste trabalho será chamado de *transposição de textos*. Situações como a descrita muitas vezes são ignoradas, acredita-se, devido ao *status* formal concedido às proposições, fruto de questões regimentais. Mas pode haver componentes políticos envolvidos a merecerem atenção do analista. Na medida do possível, considerando a base documental disponível, a pesquisa procurará identificá-los.

Entende-se que a análise de conteúdo se faz imprescindível para um correto entendimento das proposições em destaque neste estudo. Isso significa dizer que o foco deixa de ser o registro formal de cada projeto, para se centrar no paradeiro material da proposição. Para que isso seja possível, não basta a simples comparação entre o texto inicial e a redação final dos projetos. Se assim fosse trabalhado, teríamos menos que quinze propostas a serem analisadas. Ou seja, é necessário dar especial atenção aos processos de apensamento, apresentação de emendas e, sobretudo, de substitutivos, para

¹² Na verdade, a ligação com o projeto do Executivo fica registrada no processo, mas não se costuma atentar para todo o trâmite das proposições legislativas nas análises nesse campo. Quando se busca entender a atuação de Executivo e Legislativo na produção de leis, considera-se importante estudar também esse tipo de ocorrência.

finalmente podermos partir para a redação final, e dela buscar extrair respostas às perguntas de pesquisa.

3.3 Procedimentos operacionais.

Para que se possa constituir a base das análises a que esta pesquisa se pretende, será necessário fazer a listagem de todas as emendas e substitutivos aprovados e incorporados ao texto de cada proposição. Por outro lado, no caso dos projetos que tiveram o texto transposto, é preciso que seja encontrado o teor da matéria do Executivo na nova redação dada ao substitutivo após a transposição. Com a definição do universo de estudo, a pesquisa irá se concentrar na análise de conteúdo.

3.3.1 Emendas e vetos: etapas comparativas.

A análise compõe-se de duas fases: a **primeira etapa** consiste na comparação entre o texto inicial enviado ao Congresso Nacional e as emendas que lhe são apresentadas. Em um caso bastante simplificado – e raro de se verificar – em que a proposição tramita independentemente¹³ e sem a apresentação de qualquer substitutivo, a análise basicamente consiste em notar a relação que a emenda apresenta com o texto inicial da proposição e, após isso, aferir como a alteração se encaixou no texto final do projeto de lei.

Essa etapa merece algumas considerações. O texto final do projeto pode se separar em outros documentos, tendo em vista que, caso a proposição seja alterada pelo Senado Federal, é preciso que se diferencie o texto aprovado pela Câmara em primeira instância. Nessa situação, temos: i) a redação aprovada pela Câmara como Casa Iniciadora; ii) o texto aprovado pelo Senado, na qualidade de Casa Revisora; e, por último, iii) o texto que a Câmara enviou à sanção após apreciar as emendas ou o substitutivo do Senado Federal.

Já no caso em que o Senado Federal apenas aquiesceu com a decisão tomada pela Câmara dos Deputados, não proferiu nenhuma emenda, basta fazer a comparação com o texto final aprovado pela Casa Iniciadora. Na situação em que o Senado aprova

¹³ Tramitar independentemente seria sem nenhuma matéria apensada ou sem estar apensada a nenhuma outra proposição.

emendas de redação, o texto com essas emendas é que deverá ser levado em consideração, ainda que isso não implique na devolução da matéria à Casa Iniciadora.

A execução compreende a análise das emendas com relação à sua natureza – supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa e aditiva – e à classificação de seus respectivos conteúdos. Estes também têm cunho comparativo e serão debatidos posteriormente.

A **segunda etapa** foca na forma com a qual o Presidente da República se manifestou com relação às modificações propostas pelo Congresso. Para complementar o estudo, essa fase também requer a correlação entre o conteúdo dos vetos feitos pelo Executivo e a classificação das emendas e o partido dos autores.

Com o término da análise de conteúdo, será possível estabelecer o perfil da ligação entre vetos e emendas, para assim aferir se existe, ou não, a relação com as seguintes variáveis: partido, emenda da base, emenda da oposição, emenda “carona”, emenda de reforma e outras que se mostrem relevantes ao longo das análises.

Sendo assim, partimos do pressuposto de que o processo de construção de leis é um jogo com múltiplas entradas e possibilidades de mudança. Não devemos considerar apenas a relação entre Executivo e Legislativo de forma geral, mas também o que acontece ao longo do processo entre as duas Casas, ou seja, teríamos em uma perspectiva mais detalhada três instituições – Presidência da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal –, isso sem contar o papel dos Ministérios, que muitas vezes são os órgãos que escrevem as proposições enviadas pela Presidência.

3.3.2 Levantamento documental.

Grande parte dos dados da pesquisa encontra-se armazenada nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A busca referente a cada proposição em estudo apresenta os detalhes da tramitação legislativa a que foram submetidas.

Em seu art. 64, a Constituição confere à Câmara o papel de Casa Iniciadora sempre que o Presidente da República envia uma proposição para exame do Congresso Nacional. Ou seja, o texto inicial de todos os projetos se encontra disponível no *site* daquela Casa, ademais, todas as emendas apresentadas e aprovadas no âmbito da Câmara podem ser encontradas lá. Tal característica levou a que o *site* do Senado

Federal fosse utilizado na pesquisa em duas situações: i) quando a Casa houvesse apresentado emendas ou substitutivos e algum deles tivesse sido aprovado em decisão final e ii) quando, após votação no Senado Federal, a proposição seguira para sanção¹⁴.

Outra característica relevante é que o parágrafo único do art. 65 da Constituição institui a obrigatoriedade de retornar a proposição à Casa Iniciadora, quando a Casa Revisora houver apresentado emendas à mesma. Sendo assim, as emendas apresentadas e aprovadas pelos Senadores podem ainda ser rejeitadas pelos Deputados.

Agora que já delimitamos as fontes de busca dos dados, é preciso explicar como foram tratados os projetos e as emendas. Cada proposição foi estudada mediante a divisão em seis categorias específicas: i) **texto inicial**, aquele que originalmente foi apresentado pelo Presidente, ainda sem nenhuma alteração; ii) **pareceres** apresentados nas comissões de mérito; iii) **substitutivos**, quando houver; iv) **texto final**, aquele que foi aprovado em última instância no âmbito do Congresso Nacional; v) **emendas**, neste caso apenas as aprovadas; e vi) **texto da lei** sancionada com ou sem vetos.

Após o recolhimento dos dados, podemos proceder à análise de conteúdo. Nesse momento, iremos comparar os textos pertinentes ao mesmo projeto e interpretar os diferentes caminhos que as proposições tomaram ao longo da tramitação pelo Congresso Nacional.

3.3.3 Classificação das Emendas.

O levantamento das emendas apresentadas e aprovadas pelas Casas Legislativas segue a análise do conteúdo de cada uma delas e a classificação quanto a serem de “reforma” ou “carona”. Vamos a seguir definir as características que alocam as emendas em cada categoria.

As emendas de “reforma”, ou reformadoras, são aquelas diretamente envolvidas com o tema da proposição e que visam aprimorar o conteúdo do projeto. Não necessariamente devem estar de acordo com aquilo defendido na exposição de motivos enviada pelo Executivo, mas têm como fundamento alterar o projeto sem se desviar de seu tema principal ou conceder benefícios concentrados.

¹⁴ Ainda que estejamos cientes de que, quando o texto vai do Senado Federal direto à sanção presidencial, é porque ele não foi objeto de emendas e, se o foi, apenas de emendas de redação, essa parte se justifica para servir como uma contraprova de que aquele foi de fato o texto que o Presidente da República analisou e proferiu suas decisões finais.

Já as emendas “caronas” são aquelas que não têm pertinência temática com o projeto, destoando de seu conteúdo primordial. Também podem ser aquelas que possuem um público alvo, propõem benefícios concentrados a um determinado setor, prejudicando outro, ou terão um efeito apenas regional, o que pode ser visto como tentativa de atender às bases eleitorais. O termo “carona” é utilizado porque se assume como pressuposto que a inserção de proposições desse tipo em projetos do Presidente da República se aproveita do capital político de que o Executivo dispõe, podendo eventualmente dar celeridade à tramitação das matérias de interesse do parlamentar. Ainda assim, é preciso ter em mente que a emenda “carona” não deixa de ser uma proposta de reforma ao projeto, a questão é que elas guardam uma carga política que as diferenciam das demais.

3.4. Agrupamento e categorização das proposições¹⁵.

Como o foco da pesquisa é o processo de construção de leis, para encontrar meios de agrupar os projetos selecionados segundo os critérios expostos acima, é necessário delimitar pontos em comum na tramitação de cada proposição em estudo. Isso diz respeito ao nível de alteração que a matéria sofreu e também ao que restou de seu conteúdo original até a elaboração da redação final e envio à sanção.

A partir dessas percepções, foram estabelecidos quatro grupos principais que abarcam treze proposições e uma seção especial para debatermos o restante dos projetos, que devido às peculiaridades do processo carecem de uma análise em separado.

O primeiro grupo de análise é composto de três PLs: 1627/2007, 3077/2008 e 5940/2009. Estes são projetos que receberam emendas e substitutivos nas Casas Legislativas. Geralmente apresentam maior teor de alteração em seu conteúdo, o que é fruto do próprio procedimento a que foram submetidos.

Adiante temos o grupo das proposições que receberam poucas emendas ou nenhuma, mas que foram objeto de substitutivos. Esse grupo justifica-se em função da importante faculdade que os relatores detêm de alterar o texto da proposição. Mesmo o PL tendo sido alvo de emendas parlamentares, os relatores podem mexer livremente no

¹⁵ Por força do art. 64 da Constituição, a Câmara dos Deputados funciona como Casa Iniciadora das proposições do Poder Executivo. Em função disso, será utilizada neste trabalho a mesma numeração adotada por ela para se referir aos projetos de lei.

texto com a apresentação de substitutivos. Caso as comissões ou o plenário adotem o que o relator propôs, descarta-se o texto inicial e leva-se em consideração apenas o substitutivo aprovado. Nesse conjunto estão os PLs 919/2007, 969/2007 e 5022/2009.

A próxima categoria, mais simplificada, refere-se às proposições que foram alvo apenas de emendas e nenhum substitutivo. As alterações incidentes não justificam a adoção de um texto alternativo, geralmente são pontuais e não alteram de forma relevante aquilo que o texto inicial visa propor. Nesse quesito, elencamos apenas o PL 1990/2007. Optamos por manter a divisão, visto que seria esse o procedimento mais simples de apreciação legislativa.

O último conjunto configura-se como o mais complexo deles. Aqui é onde analisamos projetos que possuem um *status* formal diferente daquele verificado materialmente na letra da lei. Todas as proposições desse grupo constam formalmente como arquivadas. Elas estavam apensadas a outros projetos, que foram aprovados na forma de substitutivos, o que ocasiona a prejudicialidade do texto original do projeto principal e também de seus apensados, mas isso não necessariamente significa que o conteúdo dessas proposições foi de fato descartado.

Nesse caso, para ter a certeza de que a proposição realmente foi arquivada pelo Congresso, é necessário analisar o texto do projeto que foi aprovado. É nessa busca secundária que percebemos algo de diferente. No Capítulo 5, destinado à análise das proposições, vamos estudar com mais profundidade essa questão. Os projetos dessa categoria são aqueles que tiveram o conteúdo *transposto* para outra proposição, ou seja, materialmente eles se encontravam editados no corpo de outro, mesmo que no campo formal tenham sido declarados como prejudicados e, por fim, tiveram o processo arquivado. A busca encontrou seis proposições nesse campo: PL 920/2007, PL 993/2007, PL 1687/2007, PL 1936/2007, PL 4869/2009 e PL 5413/2009.

Restam ainda outros dois projetos. A especificidade da tramitação de cada um deles não permite que sejam enquadrados com segurança nas categorias supracitadas. Aqui se encontram os seguintes PLs: 3021/2008 e 5395/2009. A análise em separado dá ênfase à crença defendida de que, embora o processo legislativo esteja positivado na Constituição e nos regimentos internos, é de difícil aceitação buscar enquadrar todas as proposições em linhas fixas de apreciação. Como dito anteriormente, é um processo multivariado.

Agora que se tem ideia do processo metodológico utilizado para se construir as unidades de análise, passa-se ao estudo do contexto político do segundo mandato de

Luís Inácio Lula da Silva na Presidência da República. A análise faz-se necessária para que se tenha maior possibilidade de compreender os fatos políticos que marcam a apreciação legislativa de cada proposição constante dessa pesquisa.

4. O GOVERNO DO PT

Este capítulo destina-se a apresentar um breve histórico do Partido dos Trabalhadores, bem como esclarecer a configuração política do Poder Legislativo e da coalizão governamental no segundo mandato de Lula.

Em primeiro plano, é preciso ter em mente que a história de formação do PT foge à regra quando comparada com a de outros partidos brasileiros que também surgiram com a distensão “lenta, gradual e segura” que se iniciou no governo de Ernesto Geisel. Naquele momento, vários partidos nasceram de agentes políticos que vinham de dentro do próprio Estado, muito em função da diferenciação de alas dissidentes dos dois partidos hegemônicos, MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e Arena (Aliança Renovadora Nacional). Assim ocorreu com o PSDB, originado em 1988 por dissidentes do MDB e com o PFL, fundado em 1985 por ex-integrantes do PDS (Partido Democrático Social, que antes era a Arena).

Se pensarmos na classificação dos partidos proposta por Charlot (1982[1971]), até a fundação do PT, em 10 de fevereiro de 1980, o Brasil basicamente tinha como tradição a existência de partidos de quadros ou ligas parlamentares, ou seja, partidos de origem interna às instituições políticas.

Segundo Lucca (2011, p. 295), no momento de sua criação, o Partido dos Trabalhadores era composto por “líderes sindicais, integrantes da Igreja Católica, grandes intelectuais da *intelligentsia* brasileira, e parlamentares provenientes do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)”. Nos vinte anos que se seguiram entre 1982, data das primeiras eleições em que o PT participa, até 2002, ano em que Lula é eleito à Presidência da República, o partido passou por sensíveis modificações em seu quadro de integrantes. Como exemplo, tem-se o grupo de dissidentes da tendência “Convergência Socialista” que, em 1993, fundaram o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado, PSTU. Lucca (2011) deixa evidente que o partido possuía diferenciações internas, e que a ala majoritária era o grupo denominado como “Articulação Unidade na Luta”, nele se encontravam nomes atualmente conhecidos, como o próprio Lula, José Dirceu, e Aloizio Mercadante. Ainda que a entrada de setores sindicais de profissões liberais tenha modificado o quadro original de composição do PT, segundo Lucca (2011), aquele grupo de Lula não perdeu o caráter majoritário, o que garantiria seu nome aos sucessivos pleitos que ocorreram até sua derradeira vitória.

O fato de Lula ter participado de todas as eleições presidenciais desde 1989 até 2006 certamente lhe conferiu experiência na matéria. Entretanto, não se pode afastar que, na disputa de 2002, algumas mudanças no discurso e na forma de se fazer campanha contribuíram para angariar mais votos a Lula. Como apontado por Soares e Terron (2010, p. 334) “as concessões e alianças políticas que o partido fez para os pleitos presidenciais [2002 e 2006] refletiram na conformação de novos territórios eleitorais de Lula”. Mas, isso não significou diretamente que o PT se viu beneficiado em todos os momentos com a mudança na política de Lula.

As eleições presidenciais de 2006 foram as primeiras em que, desde a sua fundação, o PT sofreu redução em sua bancada na Câmara Federal, passando de 91 para 83 cadeiras. Em contrapartida, Lula conseguiu ser reeleito com 60,8%¹⁶ dos votos, em segundo turno. Como respostas a esse fenômeno, por meio de estudos da distribuição espacial de votos tanto à Presidência da República, quanto à eleição de Deputados Federais, Soares e Terron (2010, p. 333) apontam que os escândalos de corrupção que marcaram o período, a adoção de programas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, e as alianças políticas que o PT protagonizou serviram de mote pra um deslocamento de sua base eleitoral do Sul e Sudeste, para regiões do Norte e Nordeste. Isso significou um rompimento da trajetória do lulismo com a do petismo, que até então, andavam em sincronia.

Ademais, o Governo Lula foi marcado por políticas de benefício ao capital com a criação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e, embasada nela, a criação de políticas de estímulo econômico como o Programa para Sustentação do Investimento (PSI/BNDES) e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) (CANO; SILVA, 2010). Em paralelo a isso, foram despendidos esforços em aumentar os índices de inclusão social no país por meio de programas de transferência de renda e fortalecimento de políticas de ações afirmativas. Essa *unidade dos contrários* como discutido por Singer (2010) é o que sincretiza a visão norteadora que caracteriza as ações de todo o Governo de Lula.

O mesmo autor aponta que no ato de sua fundação, o partido estava muito mais próximo do socialismo e da luta de classes, ao passo que, em 2010, quando a legenda reunida estabeleceu as diretrizes para o período de 2011 a 2014, o esforço principal foi o de combinar a estabilização econômica com a distribuição de renda (SINGER, 2010, p. 110). Com isso, podemos pensar que o PT, para conseguir manter-se no poder, teve de

¹⁶ Fonte: *Election Resources*: <http://electionresources.org/br/president.php?election=2006>. Acesso em: 09 set. 2013.

encontrar um meio termo que abarcasse o maior número possível de eleitores. Esse é o ponto médio de preferências que aparentemente o partido tem utilizado para guiar suas ações de governo. Nessa tentativa de se combinarem princípios administrativos tão distintos, a figura de Lula tornou-se a materialização do empenho petista em conseguir maximizar as populações que seriam o foco de suas políticas, e assim, conseqüentemente, aumentar o número de potenciais eleitores.

Entretanto, as mudanças ocorridas no primeiro governo certamente modificaram o eleitorado petista de até então. Como exposto por Singer (2010, p. 95), a preferência pelo PT teve expressivo aumento nas classes que ganhavam até cinco salários mínimos e foi sendo diminuída na parcela que ganhava de cinco em diante. Essa é uma grande insatisfação que a classe média guarda em relação ao governo Lula. A ausência de políticas públicas provedoras de benefícios sociais ao grupo coloca-o à margem do plano de governo, enquanto a tributação é aumentada ao longo dos anos. Entre os mais ricos, sobretudo os industriais e agropecuaristas, a insatisfação é menor, em virtude das políticas de isenção fiscal à produção e venda de produtos nacionais.

Em síntese, Singer (2010, p. 108) explica que as “ideias anticapitalistas, que o PT herdara do período pós-64 e carregara até as vésperas da campanha de 2002, resvalavam para um segundo plano”. As alterações advindas do resultado final das eleições de 2006 constituem fatores de extrema importância para a definição dos traços e estratégias políticas que iriam nortear o governo seguinte. Com a redução da bancada do PT na Câmara, o partido perdeu para o PMDB o *status* de maior legenda da Casa.

No contexto institucional do presidencialismo de coalizão, essa mudança no Legislativo não pode ser descartada ou inferiorizada. Como vimos em Abranches (1988), o desenho institucional que se apresenta após as eleições constitui em passo fundamental que o Presidente terá para construir sua base aliada, tarefa que nasce ainda na formação da aliança eleitoral.

A forma com que o Congresso Nacional se coloca politicamente na legislatura é um fato definidor da estratégia presidencial acerca da maneira com a qual ele tentará implantar o plano de governo. No intuito de garantir essa maioria congressual, o Presidente da República adere à distribuição de pastas ministeriais para diferentes partidos políticos em troca desse valioso apoio. Em relação a isso, Amorim Neto (2007, p. 138) explica que “sob presidências com um sólido apoio parlamentar, os instrumentos ordinários de legislação tendem a prevalecer sobre os extraordinários”.

Ainda assim, não afastamos o pensamento de que a adoção de procedimentos ordinários, mesmo com maioria congressual, tem sido uma alternativa pouco interessante aos Presidentes, dado o poder que eles possuem de exigir o procedimento extraordinário, que, por si só, dá mais celeridade ao processo.

Em se tratando dos dois governos de Lula, o que percebemos é um esforço em se constituir uma coalizão capaz de dar segurança às investidas legislativas da Presidência da República. A pesquisa de Amorim Neto sobre o presidencialismo de coalizão (2007) revelou que, ao todo, o ministério de Lula em seu primeiro governo foi constituído por nove partidos políticos. Até então, ele foi o Presidente que mais agremiações havia colocado em seu governo. Outro importante aspecto levantado pelo referido autor diz respeito ao peso legislativo de cada partido, é o que ele chama de *tamanho legislativo do Governo*. Além de angariar partidos para lhe dar sustentação, o Chefe do Executivo deve tentar abarcar aqueles que irão de fato contribuir numericamente na coalizão (AMORIM NETO, 2007).

No segundo mandato, o cenário político sofreu alterações, visto que na Câmara dos Deputados a bancada do PT teve seu número reduzido de oito cadeiras, o que fez com que o PMDB passasse a ser o maior partido da legislatura. No Senado Federal, o PFL, partido de oposição, era o maior da Casa seguido de PMDB e PSDB, também de oposição. O PT ficava na quarta posição com onze senadores.

Para garantir a base de apoio, Lula conseguiu que o PDT, partido que havia deixado a base logo no início do primeiro mandato, voltasse a compor a coalizão. Segundo dados levantados por Pasquarelli (2010), a partir do segundo ano de seu último governo, a coalizão de Lula passou a ser formada por dez partidos: PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PMDB, PP, PRB, PL/PR e PDT. Isso significa que, na Câmara dos Deputados, o Presidente detinha um apoio nominal¹⁷ de 337 dos 513 Deputados Federais, ou seja, 65% das cadeiras. Já no Senado Federal, a coalizão detinha 55% de apoio, o que significa 45 dos 81 senadores. Por outro lado, em seu maior momento, a coalizão conseguiu ocupar 70,1% dos 24¹⁸ ministérios existentes à época.

Acompanhemos nas Tabelas 1 e 2 a configuração partidária nas duas Casas do Congresso Nacional no período em foco nesta pesquisa:

¹⁷ Acreditamos ser mais adequada a utilização do termo *apoio nominal* uma vez que o tamanho de cada partido pode sofrer alterações pontuais ao longo da legislatura.

¹⁸ Fonte: Presidência da República (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/teste>). Acesso em: 10 de set. 2013.

Tabela 1
Composição da Câmara dos Deputados – 53ª Legislatura

Partido	Cadeiras
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	89
Partido dos Trabalhadores (PT)	83
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	65
Partido da Frente Liberal (PFL)	65
Partido Progressista (PP)	42
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	27
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	24
Partido Liberal (PL)	23
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	22
Partido Popular Socialista (PPS)	21
Partido Verde (PV)	13
Partido Comunista do Brasil (PC do B)	13
Partido Social Cristão (PSC)	9
Partido Trabalhista Cristão (PTC)	4
Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	3
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	3
Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA)	2
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	2
Partido Trabalhista do Brasil (PT do B)	1
Partido dos Aposentados da Nação (PAN)	1
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	1

Fonte: *Election Resources* (www.electionresources.org/br/)

Tabela 2
Composição do Senado Federal – 53ª Legislatura

Partido	Cadeiras*
Partido da Frente Liberal (PFL)	18 (6)
Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	15 (4)
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	15 (5)
Partido dos Trabalhadores (PT)	11 (2)
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	5 (1)
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	4 (3)
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	3 (1)
Partido Liberal (PL)	3 (1)
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	1 (0)
Partido Comunista do Brasil (PC do B)	2 (1)
Partido Progressista (PP)	1 (1)
Partido Popular Socialista (PPS)	1 (1)
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	1 (1)

Fonte: Senado Federal. *Election Resources* (www.electionresources.org/br/).

* Os números entre parênteses dizem respeito à quantidade de cadeiras que o partido conseguiu no pleito de 2006, quando se tinham 27 vagas disponíveis ao Senado Federal, ou seja, uma por unidade da Federação.

Agora que sabemos das condições políticas com as quais Lula deveria lidar no Parlamento, passemos ao estudo quantitativo das proposições enviadas à apreciação do Legislativo. Diferentemente do que foi selecionado no recorte da pesquisa, nessa parte teremos uma perspectiva completa de como o Presidente da República utilizou seus poderes legislativos durante a 53ª Legislatura.

Em sua tabela acerca das proposições de autoria do Executivo, Amorim Neto (2007, p. 138) desenvolveu um índice, cujo objetivo é “avaliar em que medida os presidentes implementam a sua agenda legislativa por iniciativas ordinárias ou por instrumentos extraordinários (as MPs originais)”. O cálculo desse índice consiste no somatório do número de Projetos de Lei Ordinária (PL), com o de Projetos de Lei Complementar (PLP) e com o de Propostas de Emenda à Constituição (PEC), dividido pela mesma quantidade das proposições acima listadas, só que acrescido do número de Medidas Provisórias (MP) adotadas no período em questão. A fórmula é dada da seguinte maneira:

$$\frac{\sum_{n=1}^0 (PL + PLP + PEC)}{\sum_{n=1}^0 (PL + PLP + PEC + MP)}$$

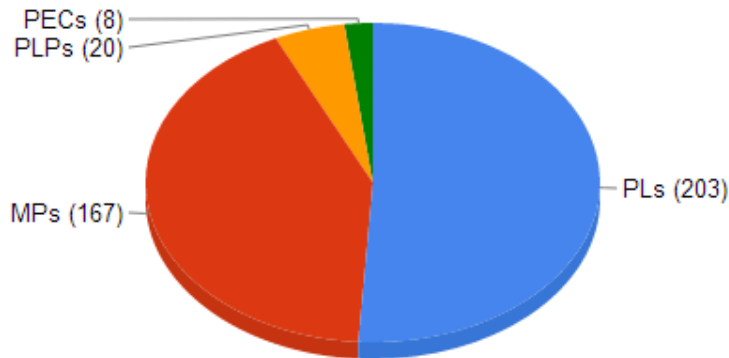
Isso produz um índice que varia de zero a um, em que quanto mais próximo de um, mais o Executivo se vale de proposições ordinárias, e, por outro lado, quanto mais próximo de zero, maiores foram as tentativas em se implantar a vontade do governo via medidas extraordinárias. A contagem de Amorim Neto (2007) inicia-se no governo Sarney, em 1985, e termina no primeiro governo de Lula, em 2006. Os índices mais altos podem ser encontrados nos dois governos de FHC, (0,57) e (0,71) respectivamente, e o mais baixo deles é justamente no 1º governo de Lula, (0,43). Ou seja, a frequência com que este Presidente utilizou mecanismos aceleradores do processo legislativo foi maior.

Amorim Neto (2007) não diferenciou em sua contagem as proposições em que são feitos os pedidos de urgência constitucional, sendo que eles também geram procedimentos extraordinários. Acreditamos que isso possa interferir no resultado final do índice e na percepção que teremos acerca do governo. Nesse sentido, vamos calculá-lo para o segundo governo Lula de duas maneiras, a primeira delas na fórmula original, e na segunda retira-se do numerador a quantidade de PLs e PLPs que foram alvo de urgência constitucional e acrescenta-os ao denominador.

O objetivo dessa análise é verificar até que ponto o governo em estudo se valeu de mecanismos extraordinários, mesmo possuindo uma coalizão majoritária em ambas as Casas Congressuais.

A Figura 1 ilustra a quantidade de proposições que Lula enviou ao Congresso nesse período. Os PLs destacam-se como a espécie legislativa mais utilizada pelo Presidente, ao todo foram 203 proposições; em segundo lugar ficam as MPs, com 167 edições; em seguida temos os PLPs, que somam vinte, e por fim as PECs, que são oito. Em relação aos pedidos de urgência constitucional, Lula os requereu a em relação a 34 PLs e a apenas um PLP. Entretanto, se formos esmiuçar mais as investigações, será notável também a quantidade de requerimentos de urgência urgentíssima formulados por parlamentares da base aos projetos de iniciativa do Executivo.

Figura 1
Iniciativa legislativa do Presidente.



Fonte: Câmara dos Deputados (<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>)

Nesse contexto, aplicando o cálculo do índice de Amorim Neto (2007) chegamos a (0,58), o que nos permite inferir um governo em situação bem mais confortável do que os (0,43) do primeiro mandato. O índice assemelha-se à condição política dos governos de FHC, contudo, se excluirmos do numerador as 35 proposições que foram objeto de urgência constitucional e as adicionarmos ao denominador, o índice cai para (0,49). Mesmo assim, para podermos extrair reflexões acerca desse resultado, seria necessário fazer o mesmo cálculo para os demais governos, o que poderia ser desenvolvido em outro estudo.

Outra diferenciação a ser feita, no intuito de esmiuçar o contorno das relações entre Executivo e Legislativo do segundo governo de Lula, é estudar o resultado das proposições que ele enviou ao Congresso. Sabemos que a iniciativa legislativa do Presidente é apenas o primeiro passo de um processo constituído por múltiplos atores e permeado por acordos e negociações políticas. Os PLs, PLPs e PECs podem ser convertidos em normas jurídicas, arquivados ou, ainda, estarem tramitando. Já no que concerne às MPs, as alternativas são apenas duas: transformação em lei ou arquivamento.

Nesse sentido, ao acompanharmos os resultados discriminados na Tabela 3, podemos perceber a desvantagem com a qual o Presidente se encontra, quando não opta ou não pode se fazer valer por mecanismos extraordinários de apreciação legislativa. Numérica e proporcionalmente, as MPs são o “melhor negócio” para o Executivo. De 167 MPs temos trinta arquivadas, o que implica em uma aprovação de 82%, enquanto

se verifica uma aprovação de 46% dos PLs, 25% das PECS e, por último, 15% dos PLPs.

Tabela 3

Uso das atribuições legislativas pelo Executivo no segundo mandato de Lula.

	<i>Status das Proposições do Executivo</i>			
	Norma Jurídica	Arquivado	Em Tramitação	Total
PLs	94	38	71	203
MPs	137	30	n/a*	167
PLPs	3	5	12	20
PECs	2	0	6	8
Total	236	73	89	398

* Não se aplica em virtude de as medidas provisórias terem prazo de vigência constitucionalmente estabelecido.

Fonte: Câmara dos Deputados (<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>)

Por mais que muitos dos autores já mencionados aqui apontem que o Congresso tenha uma atitude reativa em relação à pauta colocada pelo Executivo, o que defendemos é que os parlamentares possuem oportunidades de alteração do *status quo* com a apresentação de emendas e textos alternativos àquilo que originalmente foi proposto pelo Executivo.

Por outro lado, há também a possibilidade de se apensar um projeto desse tipo a algum outro de origem parlamentar que tramita há mais tempo no Congresso, o que pode atrasar ou ainda abreviar a passagem da matéria pelas Casas Legislativas. Com a análise a ser feita no capítulo seguinte, ficará evidenciado que os números apresentados na Tabela 3 podem ser relativizados, caso se estude em detalhes o trabalho de apreciação de proposições desempenhado pelos parlamentares.

Adiante, será exposta a tramitação de cada projeto constante na pesquisa, e, por fim, propõe-se uma discussão acerca dos resultados obtidos a partir dos registros de atividades legislativas.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como elucidado no Capítulo 3, o recorte da pesquisa envolve proposições que podem ser de iniciativa concorrente entre os poderes Executivo e Legislativo e que pertencem também a temas de cunho social, definidos pelo Título VIII da Constituição Federal. A seguir, iremos estudar o caso específico de cada uma dos projetos, levando em conta os aspectos gerais que compuseram as categorias de agrupamento e, por último, os casos isolados.

5.1. Proposições que foram alvo apenas de emendamentos.

Nessa categoria, temos apenas o **PL 1990/2007**, que busca reconhecer formalmente a existência das centrais sindicais, órgãos de representação de grupos de sindicatos de trabalhadores. Esse projeto representa o rito constitucional comum, em que a proposição é apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, onde pode receber emendas durante a apreciação e, em seguida, é encaminhada ao Senado Federal para que possa vir a ser apreciada e emendada também por aquela Casa. Ocorrendo isso, o PL deve retornar à Câmara dos Deputados para que as alterações do Senado sejam ratificadas, ou apenas o texto aprovado pela Casa Iniciadora seja considerado. Após esse procedimento, a proposição é enviada de volta ao Executivo para que o Presidente decida sobre a sanção ou o veto.

Como colocado na exposição de motivos redigida pelo então Ministro do Trabalho, Carlos Roberto Lupi (PR)¹⁹, o PL buscava regulamentar a atividade das centrais sindicais por meio de critérios objetivos de representatividade. De acordo com o PL, elas teriam o mesmo *status* jurídico dos sindicatos e seriam também incluídas nos repasses do governo relativos à contribuição sindical.

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi enviado em regime de urgência constitucional em setembro de 2007 e na Casa foi apensado ao PL 1528/1989, projeto que previa uma reforma sindical. Recebeu 28 emendas, das quais apenas quatro foram aprovadas e incorporadas ao texto final, três delas foram de autoria de deputados da base governista e apenas uma de deputado da oposição. Cabe notar que, em paralelo ao

¹⁹

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=501900&filename=PL+1990/2007 Acesso em: 23 set. 2013.

regime de urgência constitucional, foi formulado e aprovado um requerimento de urgência urgentíssima (art. 155 do RICD), de autoria conjunta de deputados da oposição e da base, o que retirou a proposição das comissões em que tramitava e a levou a plenário. À exceção da emenda 28/2007, do Dep. Antônio Carlos Pannunzio (PSDB/SP), todas as outras três contribuições foram consideradas como reformadoras, uma vez que fazem alterações que possuem pertinência direta com o tema do projeto em questão. A referida emenda “carona” propunha que as centrais sindicais prestassem contas anualmente ao TCU sobre a aplicação dos recursos provenientes da contribuição sindical. No Senado, o dispositivo foi alterado pelo Sen. Francisco Dornelles (PP/RJ), que estendeu a obrigatoriedade de prestação de contas também aos os sindicatos, federações e confederações das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais.

Como a emenda sai do contexto regulamentar das atividades das centrais sindicais e visa impor obrigações a toda classe sindical, acreditamos que ela pode ser configurada como uma proposição que “pegou carona” na apreciação do PL. Com as urgências, no 42º dia tramitação, o projeto foi remetido ao Senado Federal para revisão.

O Senado também utilizou o atributo da urgência urgentíssima (art. 339 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF), em paralelo à tramitação em urgência constitucional. O projeto recebeu mais de vinte emendas, mas os relatores decidiram acatar apenas sete delas. É interessante notar aqui um ponto de discordância entre as duas Casas. As emendas 03 e 04/2007, de autoria dos Senadores Inácio Arruda (PCdoB/CE) e José Maranhão (PMDB/PB), respectivamente, visavam suprimir o conteúdo da emenda 21/2007 de autoria do Dep. Augusto Carvalho (PPS/DF). A alteração, que foi suprimida pelo Senado Federal, deixava como facultativa a contribuição sindical, descontada anualmente na folha de pagamento dos empregados.

Os senadores agiram no intuito de manter a obrigatoriedade da contribuição. De acordo com os autores das emendas, caso ela fosse provida de forma espontânea, poderia colocar em risco a sobrevivência das entidades sindicais²⁰. Outro ponto a ser destacado é que apenas uma emenda acatada é de autoria da oposição. A Sen. Kátia Abreu (DEM/TO) propôs a obrigatoriedade da paridade na representação entre empregados e empregadores em organizações tripartites.

²⁰ Informação extraída da justificação dos autores em relação à apresentação de cada emenda. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/11708.pdf> e <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/11700.pdf> Acesso em: 22 set. 2013.

Por fim, quando a matéria retornou à Câmara dos Deputados, teve mantidas todas as alterações da Casa Revisora. Talvez o único ponto explícito de divergência entre as duas Casas tenha sido em relação à questão levantada pelas emendas 03 e 04/2007 do Senado. A bancada do PPS na Câmara solicitou destaque para votação em separado da supressão da referência ao art. 582 da CLT, constante no art. 5º do PL, entretanto a Casa manteve a alteração do Senado, em detrimento daquilo que ela própria havia aprovado enquanto Casa Iniciadora. Descontado o período do recesso parlamentar, o projeto tramitou por aproximadamente cinco meses no Congresso Nacional. Nesse ínterim percebemos a tentativa de emendar a proposição por parte de parlamentares, porém como a decisão sobre as emendas cabe ao relator, ele realiza um filtro que merece destaque. Não foram verificadas audiências públicas ou documentação relativa a outras pontes formais de diálogo com a sociedade.

Quando enviado de volta à Presidência da República, em março de 2008, o projeto mantinha as principais características de quando foi apresentado ao Congresso, mas as modificações apresentadas valeram a oposição de um veto à matéria. O Presidente Lula vetou o art. 6º do PL 1990/2007, que foi inserido pela emenda “carona” 28/2007 de autoria do Dep. Pannunzio.

Há aqui uma divergência entre parlamentares e Executivo. Em sua justificação, o Dep. Pannunzio julga que as centrais sindicais não devem ser consideradas como entidades sindicais. Além disso, justifica a possibilidade de intervenção do poder público, uma vez que elas são organizações de direito privado sustentadas por recursos legais pagos compulsoriamente por trabalhadores. O Executivo, por sua vez, entende que as centrais são entidades sindicais e, por isso, o artigo proposto pelo Legislativo viola o inciso I do art. 8º da Constituição Federal, que veda a interferência estatal em órgãos sindicais.

Mesmo que a justificativa à oposição do veto esteja contida em bases técnicas, não se pode descartar o caráter político da exclusão desse dispositivo do texto da lei. A emenda da Sen. Kátia Abreu foi mantida, pois preservava pertinência temática e regulamentava a forma de desempenho da representação das entidades que eram alvo da proposta. Sendo assim, acredita-se que o veto do Executivo ao art. 6º parte de sua incompatibilidade com os objetivos do PL, que consistiam justamente em conceder legitimidade, reconhecimento e independência às atividades das centrais sindicais.

5.2. Nenhuma ou poucas emendas e adoção de substitutivo.

A primeira proposição a ser trabalhada nesse grupo é o PL 919/2007, que tinha por objetivo modernizar o sistema de ensino, promovendo a integração de ações referentes à educação técnica de nível médio, educação de jovens e adultos e educação tecnológica e profissional. As alterações incidem sob a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei 9.394/1996) e visam elevar ao nível de lei ordinária inovações já em andamento, que foram antes introduzidas por decretos, sobretudo pelo Decreto 5.154/2004.

Na Câmara dos Deputados, a proposição recebeu como apensado o PL 1549/2007, de autoria do então Dep. Índio da Costa (DEM/RJ). Foi encaminhada às Comissões de Educação e Cultura (CEC) e de Constituição, de Justiça e de Cidadania (CCJC), em apreciação conclusiva²¹.

Destacou-se a passagem pela CEC, em que a proposição teve como relator o Dep. Pedro Wilson (PT/GO).

Em seu parecer, foram sugeridas alterações e readequações textuais, sem desviar dos propósitos do governo em relação à matéria. Em alguns dispositivos, o relator inclusive acrescentou textos constantes do Decreto 5.154/2004. Com isso, as mudanças resultaram na elaboração de um substitutivo.

Vale ressaltar que o projeto recebeu apenas uma emenda, de autoria do Dep. Marcondes Gadelha (PSC/PB), que foi logo rejeitada pelos relatores das duas comissões em virtude de seu conteúdo dispor sobre aposentadoria dos profissionais do magistério superior público federal. Ou seja, visivelmente uma emenda²² “carona” que não logrou sucesso.

Sendo assim, em dez meses de tramitação, a Câmara concluiu pela rejeição do PL do Dep. Índio da Costa, que estava apensado, e pela aprovação do PL 919/2007 na forma do substitutivo apresentado pelo relator na CEC. No Senado Federal, a proposição passou apenas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) e teve

²¹ Conforme o art. 24 do RICD, a apreciação conclusiva é aquela em que a proposição tramita somente pelas comissões, dispensando-se a competência do Plenário. Para que seja enviada àquele órgão é necessário que, após concluída a apreciação pela CCJC, se faça um recurso assinado por um décimo da composição da Casa no intuito de quebrar o rito da apreciação conclusiva. Ainda assim, a qualquer momento é possível que se faça um requerimento de “urgência urgentíssima”, baseado no art. 155 do RICD, para que o projeto saia das comissões e esteja em condições de ser apreciado pelo Plenário da Câmara.

²²

Disponível

em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=462891&filename=EMC+1/2007+CEC+%3D%3E+PL+919/2007 Acesso em: 24 set 2013.

como relator o senador de oposição, Marco Maciel²³ (DEM/PE). Foi emitido parecer pela aprovação, apenas com uma modificação na ementa do projeto, para explicitar o objeto da proposta. A matéria seguiu à sanção presidencial, ocasião em que não recebeu nenhum veto.

Pelos documentos disponíveis, indica-se que, nesse processo, a atividade dos relatores esteve mais próxima de uma busca por informações em caráter individual, do que pela abertura ao diálogo com setores envolvidos. O único requerimento para realização de uma audiência pública sobre o projeto não logrou sucesso.

Situação semelhante, em relação à postura do relator, também pôde ser verificada no caso do **PL 969/2007**, com a diferença de que o autor do substitutivo, ter sido o deputado de oposição João Campos (PSDB/GO). Foram inseridas diversas modificações no projeto original e nenhum veto foi colocado à matéria. A proposição disciplina o procedimento de transferência dos presos dos estabelecimentos estaduais para os federais, e fixa regras de recolhimento em casos de condenação ou prisão preventiva.

O substitutivo do relator resultou em pequenas mudanças textuais, como a inserção da expressão “segurança máxima” na ementa e em algumas remissões à condenação; além disso, foi feita uma readequação do texto em que vários dispositivos foram trocados de lugar. Segundo o relator, isso ocorreu para dar maior clareza àquilo que o projeto se propunha a mudar.

Por outro lado, novas regras sobre o assunto também foram inseridas pelo relator. O instituto da decretação de transferência imediata e a competência da Defensoria Pública da União para prestar assistência jurídica aos detentos, bem como a obrigatoriedade do registro das inspeções realizadas por juízes ou pelo Ministério Público nos locais em que os presos estiverem alocados, foram todas inovações legislativas inseridas pelo relator João Campos. Após aprovado o relatório com o substitutivo, ele passa a constituir o parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Vale ressaltar que, na Câmara dos Deputados, nenhuma emenda foi feita ao projeto original, tampouco ao substitutivo da CSPCCO. No Senado Federal, a proposição tramitou apenas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo como relatora a senadora da base governista Serys Shlessarenko (PT/MT). Não

²³ Marco Maciel foi Vice-presidente da República durante todo o Governo de Fernando Henrique Cardoso.

foi feita nenhuma modificação ao texto enviado pela Câmara, e a matéria seguiu à sanção presidencial.

Adiante, temos o **PL 5022/2009**, que eleva ao grau de norma jurídica a validade da Declaração de Nascido Vivo (DNV) em todo o território nacional. A DNV é o primeiro registro emitido com dados sobre o recém-nascido com vida. Na exposição de motivos²⁴, o governo argumenta que a declaração é de suma importância para o desenvolvimento de estratégias de erradicação do sub-registro civil de nascimento e com isso, “desencadear um processo de normatização de padrões a serem seguidos pelos setores públicos que trabalham com informações sobre nascimentos” (BRASIL, 2009).

Na Câmara dos Deputados, a proposta foi encaminhada à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e à CCJC. Ambos os relatores eram da base governista, PMDB e PT respectivamente, e cada um concluiu pela edição de um substitutivo. Inicialmente, na CSSF o relator, Dep. Saraiva Felipe (PMDB/MG), defende que a DNV não deve dispensar o devido registro civil em cartório. Nesse sentido, ele altera a proposição ao adstringir a validade da DNV até o momento de lavratura da certidão de nascimento. São propostas também adequações de ordem textual e a obrigação de emissão da DNV é estendida às parteiras tradicionais, fora os centros formais de saúde. Outras mudanças inseridas buscam aprimorar o cruzamento de informações entre diferentes órgãos públicos acerca dos registros de nascidos. O parecer do relator foi aprovado por unanimidade.

Na CCJC, deveria ser emitido o parecer em relação aos critérios técnicos, típicos da comissão, mas esse era um projeto em que o órgão também devia se manifestar quanto ao mérito. Nesse sentido, o Dep. Décio Lima (PT/RS), então relator, acatou as alterações propostas pelo substitutivo da CSSF e acrescentou ao projeto as sugestões emitidas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Em ambas as comissões nenhuma emenda foi apresentada por parlamentares. O que percebemos pela documentação disponível é um esforço dos relatores em sofisticar os propósitos do projeto e a abertura para com outros setores do governo.

No Senado Federal, a matéria tramitou pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e pela CCJ. As duas relatoras, Sen. Ana Rita e Sen.

24

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=645480&filename=PL+5022/2009 Acesso em: 24 set. 2013.

Marta Suplicy, eram do PT e não concluíram por nenhuma alteração ao texto da Câmara dos Deputados. A matéria seguiu para a sanção presidencial, onde não recebeu nenhum veto.

Cabe notar a relativa demora na tramitação do projeto, quando comparada com outros do Executivo. Apresentada em 2009, a proposta só foi enviada à sanção no ano de 2012, já no governo de Dilma Rousseff. Ao longo da tramitação, não se verifica nenhum pedido de urgência constitucional ou urgência urgentíssima, o que se tem são requerimentos de inclusão da matéria em pauta ou de urgência simples. A matéria foi integralmente acatada pelo Poder Executivo.

5.3. Proposições que receberam emendas e substitutivos.

O primeiro projeto a ser estudado nesta seção é o PL 1627/2007. De conteúdo bastante delicado, por tratar de medidas punitivas e socioeducativas a serem aplicadas a menores infratores, a proposição passou por grandes modificações durante os quatro anos e meio em que tramitou pelo Congresso Nacional. A matéria era constituída por dois eixos que foram esmiuçados ao longo do texto: instituía o Sistema Nacional de Atendimento Sócioeducativo (Sinase) e também disciplinava a aplicabilidade das medidas de reinserção social que estão dispostas de maneira arazoada no art. 112 da Lei 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Como argumentado na exposição de motivos²⁵ elaborada pelo então ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, a proposta tinha dois objetivos principais. O primeiro deles era instituir um conjunto de princípios, regras e critérios de bases comuns sobre a apuração de ato infracional cometido por menores e o segundo seria suprir lacunas deixadas pelo ECA sobre a execução de medidas socioeducativas. Também é exposto pelo ministro que o projeto em questão cria um plano individual para o cumprimento de cada medida socioeducativa e busca levar em conta as particularidades do menor envolvido.

Conforme a mesma exposição de motivos, o Executivo enviou a proposição ao Congresso após a realização de debates e seminários com setores da sociedade civil de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Merece destaque a coordenação firmada

²⁵

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=483743&filename=PL+1627/2007 Acesso em: 30 set. 2013.

entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e do Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente. Juntos, os órgãos estabeleceram canais de diálogo com a sociedade e demais entidades que atuam na área.

Quando remetida à Câmara dos Deputados, a proposição foi despachada à CSPCCO, CSSF, CFT, para que pudesse ser examinada a adequação financeira e orçamentária da matéria, e, por último, à CCJC, para que o órgão opinasse sobre os critérios constitucionais e jurídicos, além do mérito²⁶ da matéria. Depois de reiteradas tentativas, foi deferida a passagem do projeto pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM). Com isso, por força do inciso II do art. 34 do RICD, foi então criada uma comissão especial²⁷ para o estudo do projeto.

O trabalho dessa comissão especial merece atenção. O presidente então eleito para o colegiado foi o Dep. Eduardo Barbosa (PSDB/MG), de oposição, que, além de médico, ocupou cargos de presidência nas Federações Nacional e Mineira da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae)²⁸. Como relatora, foi indicada por ele a Dep. Rita Camata (PMDB/ES), constituinte que obteve destaque pela participação na Comissão Especial sobre Normas Gerais de Proteção à Infância e a Juventude, trabalho que posteriormente deu origem ao ECA²⁹. Assim, a especialização da relatora estava clara, bem como a do presidente da comissão.

Ao longo dos oito meses que permearam os trabalhos da comissão até a aprovação do seu parecer, o órgão realizou doze reuniões, sendo oito delas audiências públicas, com destaque para a participação de membros do ministério público, psicólogos e psicanalistas especializados na juventude, defensores públicos e

²⁶ A CCJC apenas se manifesta sobre o mérito das proposições em casos específicos delimitados pelo RICD. No caso do PL 1627/2007, por se tratar de direitos e garantias fundamentais dos menores que cumprem medida socioeducativa, e também das formas de penalidades a serem instituída aos jovens, o exame do mérito é requerido por força das alíneas “d” e “e” do inciso IV do art. 32 do RICD.

²⁷ O referido dispositivo estabelece que, na ocasião em que uma proposição é despachada a mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito da matéria, será necessário constituir uma comissão especial para emitir parecer sobre o projeto que deu razão regimental a sua existência. Além disso, é disposto também que pelo menos a metade da composição dessa comissão deve ser de membros titulares das comissões permanentes que deveriam se pronunciar sobre a proposição.

²⁸ Informação disponível em http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74655 Acesso em: 30 set. 2013.

²⁹ Informação disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes/parlamentaresconstituintes/parlamentaresconstituintes/constituicao20anos_bioconstituintes?pk=98340 Acessado em: 30 set. 2013.

acadêmicos. Grande parte dos requerimentos apresentados partiu da relatora, no esforço de reunir o máximo de informação para a formulação de seu parecer e também poder utilizar isso como formas de persuasão dos demais membros da comissão. Tanto é que, quando apresentado para discussão e votação, o parecer foi aprovado pela unanimidade do colegiado.

O resultado final foi a apresentação de um substitutivo que dobrou o número de artigos em relação ao texto original. Em seu voto, a relatora explica que a opção por alterar o projeto partiu da contribuição dos diferentes atores que participaram das audiências promovidas pela comissão e que o substitutivo aumenta ainda mais as possibilidades e alternativas que o governo disporia para implantar o Sinase. Mesmo assim, os dois eixos estruturadores da proposição, apontados no início, foram mantidos por Rita Camata.

Os principais pontos levantados pela relatora que promoveram alteração no texto original dizem respeito à necessidade de que fosse mais bem delimitada a responsabilidade de cada ente federativo, em relação ao cumprimento das medidas socioeducativas. Além disso, ela ressaltou o princípio da responsabilidade social que o Estado tem nas mãos quando possui menores de idade sob sua custódia. Nesse sentido, é dispensada uma parte do projeto especialmente aos direitos individuais do jovem que estiver cumprindo medida socioeducativa.

Outra inovação é a proposta do Plano Individual de Atendimento (PIA), que consiste em uma ferramenta de desenvolvimento, registro e gestão das atividades do adolescente enquanto a medida estiver em execução. Por outro lado, ela conferiu importância às mudanças que foram feitas no intuito de ampliar as possibilidades de financiamento do Sinase.

Após a aprovação de seu parecer, a matéria seguiu para o plenário da Casa, onde recebeu duas emendas. A primeira delas, de autoria do Dep. Pedro Wilson (PT/GO), possibilitava que fosse deduzido de um a três por cento do Imposto de Renda, e esse valor pudesse ser facultativamente revertido ao Fundo da Criança e do Adolescente Municipal, Estadual ou Federal³⁰. A segunda emenda foi fruto do acordo entre o Dep. Moreira Mendes (PPS/RO) e a relatora Camata. Com a alteração garante-se que o público alvo do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial não seria prejudicado em virtude da inclusão de jovens que estariam passando pelo Sinase. Ou seja, no texto final,

³⁰ Em seu parecer sobre as emendas de Plenário, a relatora aponta que a emenda de Pedro Wilson foi construída juntamente com a contribuição de funcionários da própria Secretaria da Receita Federal.

a relatora aceitou que as organizações que constituem o referido sistema “poderão ofertar” vagas aos usuários do Sinase, e não mais “ofertarão”. Ainda que a mudança fosse pontual, o referido deputado temia a insegurança jurídica relativa à obrigatoriedade de oferta de vagas. Desse modo, dado o teor das modificações e a pertinência, podemos concluir que as duas emendas apresentadas visavam apenas reformar o projeto. Após os devidos acordos, a matéria foi aprovada e seguiu ao Senado Federal.

Nessa Casa Legislativa, foram feitas apenas emendas de redação, e, portanto, não alteravam o mérito do substitutivo enviado pela Câmara dos Deputados, mas sim faziam adequações no intuito de melhorar a técnica legislativa empregada no texto da proposição. Ainda que, no âmbito do Senado, o projeto tivesse tramitado por dois anos e meio, passado por cinco comissões e pelo plenário, ele seguiu diretamente à sanção presidencial em virtude da ausência de modificação em relação ao mérito da matéria.

O projeto retornou ao Poder Executivo, já no governo de Dilma Rousseff, bem maior e mais detalhado. Com isso, receberam vetos oito dispositivos da proposição, a maioria deles fruto do substitutivo elaborado na comissão especial pela Dep. Rita Camata. Foram excluídos os dispositivos que eximiam o SUS de prestar atendimento em caso de emergência e incapacidade de prestação de serviço em casos específicos, como o de interno dependente de álcool ou de internas gestantes. Nessas ocasiões, o interno poderia procurar a rede privada de saúde, e seus gastos ficariam custeados pelo Estado.

Nas razões do veto³¹, o governo alega que o SUS possui capacidade de prestação dos serviços adequados aos usuários do Sinase. Em relação aos demais dispositivos vetados, o governo se justifica pela incompatibilidade com o ordenamento jurídico até então vigente, e pelo risco de prejuízo das ações de fiscalização, por parte do Estado, das organizações que prestam o atendimento socioeducativo.

Os indícios apresentados tanto nos textos do Poder Executivo, quanto nos pareceres e requerimentos elaborados no âmbito do Legislativo, mostram o debate feito ao longo de todos os anos de tramitação da proposição. Destaca-se o papel da comissão especial da Câmara dos Deputados e das audiências públicas promovidas. Acredita-se que a *expertise* do presidente e da relatora contribuiu para o progresso dos trabalhos. O

³¹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-013.htm Acesso em: 30 set. 2013.

Senado Federal, por sua vez, convalidou os resultados alcançados pela Casa Iniciadora e aperfeiçoou eventuais vícios quanto à técnica legislativa.

Não há sinais que evidenciem explicações para a opção do Executivo de não utilizar o atributo da urgência constitucional. Talvez, se o tivesse feito, o Congresso não disporia de tempo hábil para realizar trabalho equivalente. Ao que parece, o tempo de amadurecimento do debate a partir do diálogo mais próximo com a sociedade ganha relevância no curso de determinados processos legislativos.

De todo modo, não se pode afastar a atitude do Poder Executivo em promover seminários regionais, nacionais, reuniões e oficinas técnicas na fase de elaboração do texto original do projeto. Isso tudo contribui na formação de uma plataforma política de apoio ao programa que se desejava instituir.

Em seguida, temos o **PL 3077/2008**. O projeto tratava de estabelecer objetivos ao Serviço Único de Assistência Social (Suas), reduzir a idade mínima para o recebimento da prestação continuada para 65 anos, definir a proteção social básica e criar o Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). À primeira vista, o que diferenciaria essa proposição das demais seria a quantidade de temas de que ela dispõe, mesmo assim, todas as alterações propostas incidem sobre a Lei 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

O Congresso Nacional manteve um comportamento reformador sobre o projeto, e a ele foram feitas emendas e substitutivos, modificações que incidem principalmente sobre as diretrizes e o funcionamento do Suas. O projeto em si tem como objetivo primordial o de colocar ao nível de lei federal práticas executadas pelo Executivo e que, até então, eram disciplinadas via decretos presidenciais e, com isso, não possuíam a garantia de continuidade.

Na Câmara dos Deputados, a proposição chegou em março de 2008 e tramitou conclusivamente pelas comissões, em regime de prioridade, sem que nenhuma solicitação de urgência fosse formulada. Inicialmente seguiu para a CSSF, onde foi designado como relator o Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE). No órgão foram apresentadas dezoito emendas, sendo sete delas do Dep. Eduardo Barbosa (PSDB/MG), o mesmo que presidiu a comissão especial incumbida de emitir parecer sobre o PL 1627/2007, estudado anteriormente.

Além de acatar cinco emendas, o relatório apresentado pelo Dep. Matos também concluiu pela apresentação de um substitutivo. Em seu parecer, o relator explica que, ao

longo dos dezoito meses em que a proposição permaneceu na CSSF, foram feitas diversas reuniões com conselhos estaduais e municipais de assistência social, associações representativas de universidades e colegiados de gestores municipais de assistência social. Ele também relata a realização de audiências públicas em 48 municípios do Estado do Mato Grosso e alega ter recebido abaixo-assinados em apoio ao projeto, vindos de diferentes estados e entidades.

O relator acrescentou dispositivos que estendiam a cobertura do Suas e as formas de financiamento do sistema. Ele disciplinou o regime de transferências automáticas de recursos entre os fundos de assistência social, para garantir o financiamento do Suas e incluiu no texto da lei os Programas de Atenção Integral à Família (Paif) e o de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), que já existiam no âmbito do governo dada a edição de decretos presidenciais.

Das cinco emendas acatadas, quatro delas eram de autoria do Dep. Eduardo Barbosa. Suas contribuições visavam garantir direitos aos deficientes e elevar ao *status* de norma jurídica dispositivos criados até então por decretos, todos eles editados no governo Lula. Isso mostra que, nesse processo, a questão partidária foi relegada para outro plano, em benefício da qualidade da lei. Segundo o que foi explicado pelo parlamentar na justificação de suas emendas, os dispositivos que haviam sido firmados por decretos eram fruto de trabalhos e estudos realizados ao longo de vários anos³². A emenda restante, de autoria do Dep. Mário Heringer (PDT/MG) visava corrigir um equívoco que o projeto trazia ao priorizar a família no atendimento do Suas, uma vez que a Constituição Federal, em seu art. 203, inciso I, a coloca em pé de igualdade com os demais grupos a serem beneficiados pela assistência social.

A CSSF de fato contribuiu com o melhoramento do PL por meio do amplo debate promovido e do substitutivo elaborado pelo relator, entretanto, quando o projeto foi encaminhado à CFT, outro substitutivo foi elaborado. Isso ocorreu, porque o relator na comissão, Dep. João Dado (PDT/SP), concluiu pela inadequação financeira e

³² É importante ter em mente o caráter contínuo do desenvolvimento de políticas públicas não só na área de assistência social, mas em todas as outras, dado o acúmulo de experiência e desenvolvimento que os governos vão adquirindo com as políticas implantadas. O próprio Paif sucedeu o Núcleo de Apoio à Família (NAF), instituído em 2001, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. O NAF foi o primeiro programa, em nível federal, de assistência social destinado à família. No ano de 2003 foi criado o Plano Nacional de Atendimento Integrado à Família (Pnaif), e em 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o propósito de desenvolver ações voltadas ao aprimoramento da assistência social. Informações disponíveis em http://www.fecam.org.br/arquivosbd/basico/0.752944001273163925_paif_apresentacao.pdf. Acesso em: 01 out. 2013.

orçamentária do substitutivo adotado pela primeira comissão. O estudo feito pelo relator, mediante as informações cedidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), apontou para a incapacidade de que fosse aumentado de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ de salário mínimo o teto da renda *per capita* familiar para poder ter acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a portadores de deficiência e pessoas idosas. Segundo o parlamentar, tal elevação causaria um gasto exorbitante do programa, três vezes superior ao que seria destinado ao Bolsa Família no mesmo período. Nesse sentido, a opção foi retirar o dispositivo. Outra alteração proposta pelo substitutivo do Dep. João Dado está na destinação de 10% da previsão orçamentária para o financiamento federal das proteções sociais básica e especial, para servir de apoio à gestão descentralizada do Suas.

Como explicitado pelo referido parlamentar, seu parecer preservou as inovações propostas pela CSSF, eliminando as irregularidades quanto à matéria financeira e orçamentária, e, por outro lado, introduziu dispositivos que propiciaram melhor funcionamento e gestão do sistema ora pretendido pelo governo. Diante disso, após dez meses de apreciação, em julho de 2010, o parecer com o substitutivo foi aprovado pela CFT. Não se pode deixar de registrar que o relator participou de fóruns com entidades de assistência social secretarias estaduais em cidades de diferentes regiões do país. Segundo relatos contidos em seu parecer, os debates construídos possibilitaram o avanço em seu substitutivo.

A CCJC, última comissão a apreciar a proposição, ficou encarregada apenas de emitir o parecer técnico, não opinou sobre o mérito. O relator, Dep. José Genoíno (PT/SP), concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa tanto do texto original enviado pelo Executivo, quanto dos substitutivos emitidos pelas duas comissões que se pronunciaram quanto ao mérito. Nesses dois últimos textos, o relator redigiu duas emendas de redação com correções pontuais. Sendo assim, como o parecer da CFT havia concluído pela inadequação financeira e orçamentária do substitutivo da CSSF, e nenhum recurso foi feito no sentido de levar a matéria ao plenário, foi então enviado ao Senado Federal, em dezembro de 2010, o substitutivo adotado por aquela comissão.

Na Casa Revisora, a proposição não recebeu emendas que modificassem o conteúdo constante do substitutivo da Câmara dos Deputados. Na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a relatora do projeto, Sen. Ana Rita (PT/ES) não realizou nenhuma modificação e o parecer aprovado pela comissão

concluiu pela aprovação integral do texto. Na CAE, foi designado como relator o Sen. Flexa Ribeiro (PSDB/PA), que acatou apenas a emenda de redação do então Líder do Governo, Sen. Romero Jucá (PMDB/RR). A modificação sintetizava o conteúdo de um dispositivo específico do texto. Já na Comissão de Assuntos Sociais (CAS), foi proposta pela relatora, a Sen. Lúcia Vânia (PSDB/GO), uma emenda de redação que, a depender da interpretação dos operadores da lei, poderia dar outra finalidade ao dispositivo, diferente daquela pretendida pela Câmara dos Deputados.

Como exposto anteriormente, umas das modificações propostas pelo Dep. João Dado foi a de destinar-se 10% da previsão orçamentária para o financiamento federal das proteções sociais à gestão descentralizada do Suas. A emenda de redação da relatora na CAS instituiu que poderia ser destinado “até” 10% da referida previsão. Acredita-se que isso poderia causar efeitos distintos daqueles objetivados pela Câmara dos Deputados, uma vez que poderia ser direcionada porcentagem inferior àquela estabelecida pela Casa Iniciadora. Tanto é que, quando enviada ao plenário, a emenda da Senadora foi objeto de destaque para votação em separado e rejeitada pelo colegiado. Sendo assim, após seis meses de apreciação pelo Senado Federal, o projeto seguiu à sanção presidencial.

Pelos registros disponíveis, não foram verificadas audiências públicas, seminários ou qualquer outra forma de participação formal de setores externos ao Congresso Nacional no processo legislativo.

O resultado final foi que o projeto recebeu apenas um veto e justamente sobre o dispositivo inserido pelo Dep. João Dado sobre a destinação orçamentária. De acordo com a explicação do Ministério da Fazenda, constante da mensagem de veto³³, o firmamento de percentual específico pode prejudicar a implementação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que tem por finalidade possibilitar a aplicação dos recursos, a depender do desempenho de cada ente federado.

A última proposição a ser estudada na presente seção é o **PL 5940/2009**, que visa constituir o Fundo Social (FS). A exposição de motivos³⁴, assinada pelos Ministros da Fazenda (MF), de Minas e Energia (MME), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), dos Portos (MP) e da Casa Civil explica que o referido

³³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Msg/VEP-239.htm. Acesso em: 01 out. 2013.

³⁴ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=35F6F83054A154400FCB2FC264B3AEE3.node1?codeor=686066&filename=PL+5940/2009. Acesso em: 02 out. 2013.

fundo tem como finalidade precípua a de administrar receitas oriundas de atividades petrolíferas realizadas na camada do Pré-Sal e demais áreas estratégicas.

Para o governo, é preciso que se constitua o fundo de natureza especial, uma vez que as receitas petrolíferas estão sujeitas a condições diferenciadas das demais receitas orçamentárias. A título de exemplo, é citado no documento que essas diferenças vêm, sobretudo, das seguintes características: i) finitude da capacidade de exploração, por ser o petróleo uma fonte de energia não renovável; ii) volatilidade dos preços da *commodity*, em virtude do mercado internacional; e iii) a exportação do produto implicar na entrada de grande volume de moeda estrangeira na economia doméstica, o que poderia causar uma supervalorização do Real e prejudicar demais setores exportadores (BRASIL, 2009b).

De acordo com o projeto, o FS seria ligado diretamente à Presidência da República e seus valores disponíveis seriam utilizados para investimento do governo das áreas de combate à pobreza, desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. Fora isso, como colocado pela mensagem dos ministros, o FS também contribuiria no controle do eventual impacto cambial decorrente do afluxo de moedas estrangeiras, bem como de possíveis aumentos inflacionários que poderia acontecer dado o montante de recursos disponíveis.

Ao ser enviada à apreciação pela Câmara dos Deputados, em setembro de 2009, sob o regime de urgência constitucional, a proposição foi apensada ao PL 5417/2009, de autoria do Dep. Pedro Eugênio (PT/SE). Essa proposição, ainda que não esteja no rol de projetos de nosso interesse direto, merece algumas considerações.

Em linhas gerais, o projeto do Dep. Eugênio propunha a criação do Fundo Soberano Social do Brasil (FSSB), que seria utilizado prioritariamente para financiamento de ações de investimento em saúde, educação e previdência social. Segundo argumentado pelo autor na justificção³⁵ de seu projeto, o FSSB corresponderia ao órgão superior que seria responsável pelo controle e gestão de três outros fundos instituídos especialmente para cada uma das áreas prioritárias. A fonte de recursos seria a mesma, divididos obtidos a partir do recebimento de parcela do montante recebido por meio da exploração de petróleo no Pré-Sal.

35

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=664015&filename=PL+5417/2009. Acesso em: 02 out. 2013.

A questão a ser levantada aqui é a semelhança entre as duas proposições. O projeto de autoria do Dep. Pedro Eugênio foi apresentado em junho de 2009, ou seja, três meses antes do envio do PL 5940/2009, pela Presidência da República. Ainda que as proposições visassem instituir destinações e formas diferentes de administração do fundo de natureza especial, a comparação entre os textos mostra dispositivos de conteúdo idêntico, fora o fato de muitas ideias semelhantes estarem dispostas em construções textuais distintas. Em ambos os projetos, o fundo é criado com o objetivo de constituir poupança pública, e é vedada a concessão de garantias por meio dele. Ademais, as proposições estabelecem a criação de um comitê de gestão financeira e de um conselho deliberativo para cada um dos fundos.

Em seu estudo sobre *apropriação* da agenda do Legislativo pelo Executivo, Silva (2013) classifica o PL 5940/2009 como um caso de *apropriação* por agenda positiva prioritária. Segundo o autor, nessa categoria se enquadram “casos que demonstram o interesse especial do governo na matéria, dada a elevação da prioridade ao longo da tramitação” (SILVA, 2013, p. 185). Não há dúvidas de que a destinação dos recursos obtidos com a exploração do petróleo foi um tema de relevância nacional e que recebeu atenção de diferentes segmentos da sociedade, principalmente no que diz respeito ao debate sobre o cálculo de divisão dos *royalties* a serem recebidos das empresas exploradoras.

Quando o projeto do Executivo chegou à Câmara, o do Dep. Pedro Eugênio já havia sido encaminhado à CSSF, primeira comissão de mérito. Nenhum relator ainda havia sido designado e, com a apensação do PL 5940/2009, foi criada uma comissão especial para o exame das matérias. Isso porque, inicialmente, o PL 5417/2009 havia sido despachado à CSSF, CFT e CCJC, em apreciação conclusiva. A apensação incluiu também as Comissões de Trabalho, Administração de Serviço Público (CTASP) e a de Minas e Energia (CME), fora elas, a CFT deveria se pronunciar quanto ao mérito e à adequação financeira e orçamentária e a CCJC deveria se manifestar exclusivamente quanto aos critérios de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa³⁶. Poucos dias após a decisão da Mesa Diretora de apensar o PL 5940/2009 (do Executivo) ao 5417/2009 (do Deputado), foi remetida ao Congresso a mensagem com o pedido de

³⁶ Como já exposto no caso do PL 1627/2007, por força do inciso II do art. 34 do RICD, é necessária a criação de comissão especial para o estudo da proposição quando estão envolvidas mais de três comissões de mérito.

cancelamento da urgência constitucional. O grau de polêmica envolvendo essa matéria, ao que parece, evidenciou a impossibilidade de aprovação em ritmo acelerado.

Na comissão especial, foi designado como relator o Dep. Antônio Palocci (PT/SP), ex-ministro da Fazenda durante boa parte do primeiro mandato de Lula. Em dois meses de apreciação, o órgão realizou diversas audiências públicas, sendo a maior parte delas com autoridades de setores do governo que guardavam pertinência temática com as proposições em análise. O governo procurava sustentar tecnicamente sua proposta e evitar demandas externas. Após esse período, o relator apresentou seu parecer ao colegiado. Há que se destacar que foram propostas mais de trezentas emendas no âmbito da comissão especial, sendo que a maioria delas incidia sobre o PL 5490/2009, de autoria do Poder Executivo.

Em relação ao mérito das proposições, Palocci concluiu pela rejeição do PL 5417/2009, do Dep. Pedro Eugênio, e pela aprovação do apensado, o PL 5490/2009. Além disso, o relator optou por considerar apenas parcialmente as emendas que ele acrescentou ao seu parecer. Na verdade, no texto fica claro que ele as considera como sugestões feitas pelos deputados. Nesse sentido, o que ele fez foi agrupar as emendas em relação às quais ele era favorável, de acordo com o assunto que elas visavam modificar na proposição, e redigiu cada alteração a sua maneira, concluindo, com essa metodologia, pela aprovação parcial de 68 emendas, só que na forma do substitutivo por ele apresentado. Ou seja, por mais que ele se manifestasse favorável a qualquer emenda, o relator foi quem redigiu as modificações no texto. Sendo assim, ainda que houvesse emendas reformadoras, ou de explícita “carona” no projeto presidencial, a integralidade do texto ficou totalmente a critério de Palocci.

O substitutivo elaborado por ele proibia que os recursos do FS fossem aplicados em gastos de natureza permanente, isso no intuito de preservar seu caráter de poupança pública. Além disso, foi acrescentado no art. 1º do projeto que o FS também poderia contemplar programas e projetos na área de saúde pública, e que, além do desenvolvimento social, o fundo objetivaria também fornecer recursos para o desenvolvimento regional. Só com as alterações ao referido artigo, o relator declara ter acatado 64 emendas. Evidenciam-se, portanto, o componente político e a preocupação de explicitar busca pelo consenso, justificados em processos que ganham destaque na relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

O projeto original, assim como a exposição de motivos assinada pelos ministros, não continha nenhuma referência de que recursos do FS fossem investidos em saúde

pública. Nesse sentido, acreditamos que não se pode afirmar que a alteração seja de caráter reformador. Se for levando em conta que o relator decidiu incluir outra área prioritária destinada a receber recursos do FS, e que isso poderia acarretar em menor volume de investimento nas demais, temos então uma mudança que pega “carona” na proposição do Executivo.

Palocci também modifica o texto para assegurar que os financiamentos concedidos às áreas prioritárias serão provenientes do retorno sobre o próprio capital do fundo. Ainda em relação a isso, em atendimento à emenda 45 do Dep. Miro Teixeira (PMDB/RJ), foi colocado que os financiamentos devem observar critérios de redução das desigualdades regionais e priorizar municípios que estejam com o IDH abaixo da média nacional. Foi posto, também, que os recursos destinados à ciência e tecnologia serão prioritariamente alocados em pesquisas para o desenvolvimento de energias renováveis e, em caso de dissolução do FS, o montante de seus recursos deverá ser transferido ao Tesouro Nacional.

Com a emissão de parecer pela comissão especial, foi aprovado um requerimento de urgência urgentíssima de autoria do então Líder do Governo, Dep. Cândido Vaccarezza (PT/SP). Com isso, em 23 de fevereiro de 2010, a matéria entrou na pauta do plenário da Câmara e, pelos registros apresentados, as sessões em que o projeto foi debatido e votado foram permeadas por requerimentos, destaques e artifícios de obstrução. Pela autoria dos requerimentos e o resultado das votações nominais, percebe-se que, em plenário, o debate ficou polarizado entre a base do governo e a oposição. Entre as poucas modificações feitas ao substitutivo de Palocci sobressai-se a aprovação da Emenda de Plenário 116, do Dep. Mário Franca (PSB/SP), que destina 5% dos recursos destinado ao combate à pobreza a um fundo específico a ser gerido pelo Ministério da Previdência Social, no intuito de corrigir perdas previdenciárias dos segurados.

Essa questão não é tratada pelo governo na exposição de motivos enviada junto com o projeto original, tampouco pelo relator na comissão especial. Conclui-se que essa é uma emenda que também “pega carona” na proposição do Executivo uma vez que a correção da provisão de pagamentos pela Previdência Social não é uma demanda colocada pela Presidência ou por algum relator, principais agentes com capacidade de formulação e alteração do projeto.

Mesmo assim, o conteúdo da emenda entrou para a redação final do projeto, que foi enviada ao Senado Federal para revisão. Na Casa Revisora, a proposição sofreu uma

importante mudança em seu texto e nos propósitos a que visava disciplinar, é o que será tratado na sequência. O texto adotado pela Câmara, que antes continha dezessete artigos, passou para 66 dispositivos com o novo substitutivo adotado pelo Senado Federal.

Assim que o processo foi remetido ao Senado, o Presidente da República enviou novamente uma mensagem ao Congresso Nacional, solicitando a aplicação do regime de urgência constitucional. A proposição, então nomeada como Projeto de Lei da Câmara 7/2010 (PLC 7/2010), foi designada para tramitar em seis comissões e, por último, ao plenário da Casa. No Senado, o regime de urgência faz com que o projeto tramite simultaneamente por todas as comissões, e o Presidente da Casa pode, unilateralmente, colocar o projeto na pauta do plenário para que ele seja apreciado, caso falem vinte dias para o decurso do prazo constitucional³⁷.

Os registros indicam que não houve tempo hábil para que nenhuma comissão emitisse parecer sobre a proposição. No final de abril de 2010, o então Presidente do Senado Federal, José Sarney (PMDB/AP), colocou a matéria na ordem do dia³⁸ da sessão. Na ocasião, foi designado como relator o líder do governo à época, Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) e sua decisão merece atenção.

O relator ficou incumbido de emitir parecer no lugar de todas as comissões que a princípio deveriam fazê-lo. Jucá manteve os dispositivos alterados pela Câmara dos Deputados e optou por rejeitar todas as doze emendas propostas pelos senadores. Segundo ele, a maioria das emendas visava destinar os recursos do FS para outras áreas, além daquelas já estabelecidas no substitutivo da Câmara, o que poderia diluir o montante direcionado e não contribuir efetivamente no suprimento das carências apontadas pelos parlamentares.

Jucá defendeu que tão importante quanto a questão da criação do FS, seria a organização do regime de partilha dos recursos advindos da exploração do petróleo. Ele explica que, com a instituição do regime, o hidrocarboneto extraído passaria a ser da União, “depois de deduzidas as parcelas do contratado referentes ao custo e participação no óleo excedente”³⁹ (BRASIL, 2010). Além disso, ele enfatiza que o regime é adotado por países produtores de petróleo como Omã, Nigéria, Indonésia, Índia e China.

³⁷ Informações baseadas nos arts. 172 e 375 do RISF.

³⁸ A Ordem do Dia é o período da sessão Plenária destinado à discussão e votação das proposições incluídas na pauta de deliberações.

³⁹ Trecho extraído do relatório do Senador Romero Jucá. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=79211&tp=1>. Acesso em: 03 out. 2013.

Cabe explicar que, no ano de 2009, o Presidente Lula enviou ao Congresso o PL 5938, que visava justamente instituir o regime de partilha. No momento em que Jucá atuou como relator do projeto que criava o FS, aquela proposição já estava tramitando no Senado Federal como PLC 16/2010, e a Câmara dos Deputados havia optado pela adoção de um substitutivo em detrimento do texto original enviado pelo Executivo.

O relator utiliza o argumento de que o FS é parte integrante do regime de partilha, uma vez que a maior parte de seus recursos é proveniente da arrecadação obtida com a comercialização do petróleo. Com isso, ele defende que ambas as proposições devem ser discutidas juntas e se tornarem uma única lei.

A partir dessa linha de pensamento, Jucá propôs é que o texto original do PLC 16/2010, que instituía o regime de partilha, fosse aglutinado com o do PLC 7/2010, que cria o FS. Na verdade, provavelmente as duas matérias deveriam ter sido tratadas juntas desde o início, no envio ao Legislativo. É possível que por razões de cunho muito mais político do que técnico, o Executivo dividiu os processos afetos ao Pré-Sal em diferentes processos legislativos. O componente político-estratégico ganha destaque nesse caso.

É importante ressaltar que o relator descarta o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados para o regime de partilha. Ele argumenta que o texto da Câmara aumenta a alíquota de participação dos *royalties* e altera a forma de distribuição de recursos entre os entes federativos. Por outro lado, o texto original apresentado pelo Executivo mantém a divisão dos *royalties* e as formas de participações especiais que foram disciplinados pela Lei 9.478/1997. Para Jucá, o momento ainda não era propício à discussão sobre as participações governamentais.

A discussão em plenário ainda rendeu a elaboração de mais 35 emendas de autoria dos senadores, das quais oito foram acatadas e incorporadas ao texto do substitutivo. Vale lembrar que esse novo texto dispunha de conteúdo que antes pertencia a duas proposições distintas. Mesmo assim, aqui interessam as emendas que incidiam sobre o FS, e nesse grupo ficaram apenas quatro delas, uma vez que a demais dispunham sobre reformas no regime de partilha e de exploração da camada do Pré-Sal.

Duas emendas eram de conteúdo eminentemente reformador. A emenda 16, dos Senadores Inácio Arruda (PCdoB/CE) e Fátima Cleide (PT/RO) destinava parcela do FS a ser aplicada obrigatoriamente na educação e a emenda 17 do Senador Delcídio Amaral (PT/MS), harmonizava o conteúdo da emenda 16 com o restante do texto do projeto.

O mesmo não pode ser dito no caso da emenda 26, de autoria do Sen. Paulo Paim (PT/RS), e da emenda 13, elaborada pelo Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE). A emenda 26 entra, novamente, no assunto da criação de um fundo de natureza especial com a finalidade de corrigir perdas financeiras por parte de aposentados do Regime Geral de Previdência Social, ou seja, configura-se uma emenda “carona”. Em nenhum momento o tema é tratado pelo projeto original do Executivo e a criação de um fundo específico com essa finalidade destoa do propósito monopolista do FS. O dispositivo havia sido excluído do substitutivo do Sen. Romero Jucá por vício de inconstitucionalidade, nesse sentido, Paulo Paim⁴⁰ reapresentou a emenda, com correção da irregularidade.

Semelhante à decisão de Palocci de inserir a saúde pública como setor apto a receber investimentos do fundo, a emenda 13 inseria o esporte como área a ser beneficiada com os recursos do FS. Considera-se que a alteração não pode ser tida como reformadora, uma vez que o Executivo não demonstrou intenção alguma de atribuir prioridade de investimento na área do esporte com recursos do FS. Esse não é um tema tratado pelo projeto original e tampouco pela exposição de motivos que acompanhou a proposição.

Por fim, em três meses de apreciação, o Senado Federal deu uma “nova cara” ao projeto, com a elaboração de substitutivo, e o remeteu à Câmara dos Deputados para que a decisão final fosse tomada.

Na Casa Iniciadora, o Dep. Antônio Palocci foi novamente designado como relator da proposta, e fez poucas modificações no substitutivo encaminhado pelo Senado. Por mais que a proposição se encontrasse em regime de urgência constitucional, e tivesse sido encaminhada em meados de junho, só foi colocada na Ordem do Dia da sessão de 1º de dezembro de 2010. Os registros indicam que a pauta do plenário esteve constantemente trancada por medidas provisórias ao longo do período.

Em seu parecer, Palocci sugeriu que fossem excluídos da proposição os dispositivos que visassem atribuir a Previdência Social como uma das áreas a serem beneficiadas pelo FS. Nisso inclui-se a emenda “carona” inserida pelo Sen. Paim.

⁴⁰ Segundo o Sen. Paulo Paim a antiga redação feria o inciso IV do art. 7º da Constituição, que veda a vinculação do salário mínimo a qualquer finalidade. Além disso, o parlamentar explica que a emenda oriunda da Câmara dos Deputados feria autonomia do Poder Executivo ao estabelecer obrigações pecuniárias à Previdência Social. Informação disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=79431&tp=1>. Acesso em: 03 out. 2013.

Ademais, o relator também concluiu pela supressão do art. 64 do substitutivo, uma vez que ele disciplinava os montantes relativos ao recebimento dos *royalties* a serem distribuídos a estados e municípios.

Em decisão final, o Plenário da Câmara dos Deputados acatou a primeira sugestão do parecer do Dep. Palocci, entretanto conseguiu manter o disposto no art. 64. A bancada do PPS realizou um destaque para votação em separado do dispositivo, e por acordo dos líderes, o polêmico artigo foi mantido. Assim sendo, a proposição foi remetida à sanção em meados de dezembro daquele mesmo ano.

A matéria recebeu vetos parciais e referentes a apenas dois dispositivos. Foi vetado o conteúdo da emenda de autoria dos Senadores Inácio Arruda (PCdoB/CE) e Fátima Cleide (PT/RO), que direcionava 50% dos recursos do FS à educação. Segundo o texto das razões de veto⁴¹, não seria interessante estabelecer prioridades entre as áreas a serem contempladas pelo fundo. A função de escolher a destinação dos recursos caberia então ao Conselho Deliberativo do Fundo Social, órgão instituído pela própria proposição. Como observado, parece esperado o governo optar por esquemas que lhe assegurem mais discricionariedade na aplicação de recursos.

Outro dispositivo vetado, cujo foco se distancia do objeto central desta pesquisa, mas que merece destaque, é o art. 64 do projeto, inserido pela Emenda de Plenário do Senado 24, de autoria do Sen. Pedro Simon (PMDB/RS). O Executivo alega que, por não apresentar uma fórmula que disciplinasse o cálculo de repartição dos *royalties* entre União, Estados e Municípios, o dispositivo poderia trazer alto grau de litigiosidade à questão. Segundo Silva (2013, p. 291) a junção do PL 5940/2009 com o PL 5938/2009 repercutiu de forma negativa aos estados produtores de petróleo, o que foi de encontro com os interesses do Executivo. Nesse sentido, o Presidente se viu motivado a vetar a parte do projeto que dispunha sobre a partilha dos *royalties*.

Diferente do que vimos anteriormente, nesse caso temos que o projeto ficou concentrado nas mãos de parlamentares da base do Presidente, e não só isso, na Câmara, o relator fora ministro em seu mandato anterior e no Senado foi designado o próprio líder do governo. Isso pode ser em razão da própria relevância que o projeto apresenta em si, por envolver a questão da estratégia do Poder Executivo em relação aos dividendos da exploração de petróleo.

⁴¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Msg/VEP-707-10.htm. Acesso em: 03 out. 2013.

Entendemos que a atitude do Senador Jucá em acoplar ao PL outra proposição, também de autoria do Presidente Lula, corroborou as intenções do Poder Executivo de ter ambas as matérias aprovadas. O mesmo comportamento pôde ser percebido por Palocci, quando o Senado enviou à Câmara o substitutivo adotado. O pensamento de que a tramitação do projeto foi delicadamente trabalhada em função do atendimento aos anseios do governo pode ser percebido até pela origem dos convidados às audiências públicas realizadas pela comissão especial na Câmara. Os registros apontam que foram ouvidos quase que exclusivamente integrantes de diferentes órgãos do próprio governo.

5.4. Proposições que tiveram o conteúdo transposto.

Como introduzido no Capítulo 3, esta seção trata de projetos de autoria do Presidente da República que formalmente foram considerados como arquivados na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ou do Senado Federal, mas cujo conteúdo de alguma forma foi aproveitado na lei produzida, transposto para ela. Isso implicaria dizer que o Legislativo teria “descartado” o projeto do Presidente da República em benefício de uma proposição de autoria de próprios parlamentares? Depende, essa questão necessita ser analisada em cada processo. A situação tem elementos regimentais, como ocorre quando há substitutivo a duas ou mais proposições que tramitam apensadas⁴², sendo uma delas o projeto do Executivo⁴³, mas também pode ter componentes políticos, que devem ser avaliados na medida do possível.

Os casos aqui estudados enquadram-se nessas situações e todos eles são tratados por Silva (2013) como situações onde ocorreu *apropriação* da agenda do Legislativo por parte do Poder Executivo. Ao se analisar o texto do projeto que foi enviado à sanção, percebe-se, em maior ou menor grau, semelhança com aquilo que o Presidente havia enviado ao Congresso, só que, nesse caso, inserido formalmente no corpo do texto de autoria de outro agente político. Tendo como base esse ponto em comum, iremos analisar seis matérias na presente seção.

⁴² Cada processo legislativo somente pode gerar uma lei. Se a ideia é aproveitar o conteúdo de mais de uma proposição apensada, o caminho é a redação de um substitutivo a elas.

⁴³ Como explicado anteriormente, com a aprovação do substitutivo que incorpora texto do Executivo, o projeto de autoria do Presidente é declarado prejudicado e arquivado. Se é o caso de a proposição principal ser de autoria de parlamentar, e também ter sido considerada integrada ao substitutivo, sem uma análise atenta, “perde-se” a ligação com o projeto do Executivo. Na verdade, essa relação fica registrada, mas se faz necessário verificar todos os registros relativos ao processo legislativo e aos pareceres nele produzidos.

O primeiro projeto consiste no **PL 920/2007**. A proposição tem por objetivo reformar a Lei 10.260/2001, que instituiu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, conhecido como Fies⁴⁴. Na exposição de motivos⁴⁵ assinada pelos Ministros da Educação, Fernando Haddad, e da Fazenda, Guido Mantega, é colocado que o objetivo principal do projeto é adequar as regras de financiamento às condições concretas de pagamento, a partir da experiência verificada após os seis anos de vigência do fundo.

Isso significa que a proposição traz consigo medidas para reduzir o nível de inadimplência do financiamento e, também, melhorar o aproveitamento educacional no programa. É proposto, por exemplo, o aumento das margens de risco a serem assumidas tanto pelos agentes financeiros quanto pelas organizações educacionais, com o argumento de que a medida irá reforçar os critérios de seleção dos alunos financiados.

Outro importante objetivo almejado é a complementaridade entre o Fies e o programa Universidade para Todos (Prouni)⁴⁶. Para tanto, o projeto propõe a criação de uma ferramenta de regularização fiscal às organizações de educação superior, desde que elas se proponham a aderir ao Prouni. Segundo os ministros, a norma aumentaria o número de adesões ao programa, o que ocasionaria em uma elevação no número de vagas disponíveis a estudantes financiados.

O PL 920/2007 foi enviado ao Congresso Nacional em abril, sob o regime de urgência constitucional. Logo no início, foi apensado ao PL 5794/2001, do Dep. Ary Kara (PTB/SP), que tinha como objetivo estabelecer um percentual mínimo do valor de bolsas de estudos sobre o montante das mensalidades cobradas pelas universidades privadas. O projeto do Dep. Ary Kara continha outras 22 proposições apensadas, e ele próprio estava tramitando em conjunto com a proposição principal, o PL 7701/2006. A matéria vinha do Senado Federal e era de autoria do Sen. Eduardo Siqueira Campos (PSDB/TO), visava estabelecer até 50% de amortização do financiamento caso o

⁴⁴ Segundo relatório da Caixa Econômica Federal, o Fies foi criado por força da MP 1827/1999 e regulamentado por portarias que se seguiram após sua conversão em lei ordinária. O programa se destina a financiar o curso de graduação em universidades privadas que tenham recebido conceito positivo nas avaliação do Ministério da Educação. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2000.pdf>. Acesso em: 08 out. 2013.

⁴⁵ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=455777&filename=PL+920/2007 Acesso em: 08 out. 2013.

⁴⁶ Criado em 2004, o Prouni direciona-se a fornecer bolsas de estudos a estudantes de nível superior e de especialização em universidades privadas, concedendo incentivos fiscais às instituições que decidam por aderir ao programa. Disponível em: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=138:o-que-prouni&catid=23:informas-aos-candidatos Acesso em: 08 out. 2013.

estudante se prestasse à realização de serviços sociais. A totalidade consistia em 28 projetos, e, como o a proposição do Executivo se encontrava em urgência, o regime foi aplicado a todas as outras que tramitavam em conjunto.

No momento do apensamento, o projeto principal se encontrava na CEC, ainda a primeira comissão constante do despacho, e o relator era o Dep. Rogério Marinho (PSB/RN). Seu parecer teve de ser reformulado tanto para acrescentar seu voto sobre os novos PLs apensados, quanto para se manifestar sobre as 36 emendas que foram oferecidas ao PL 920/2007. O regime especial de tramitação levou a matéria ao Plenário sem que um parecer fosse emitido por qualquer comissão. Os pareceres foram proferidos oralmente em plenário, em junho daquele mesmo ano.

O primeiro relator a se manifestar foi o Dep. Rogério Marinho, em nome da CEC, e concluiu pela aprovação parcial ou total de quinze projetos, dentre eles o PL 920/2007, e também pela aprovação de doze emendas a ele. Além disso, o próprio Deputado realizou mudanças de sua autoria, o que se configurou em condição suficiente para a elaboração de um substitutivo. Percebe-se que as mudanças ocorridas incidem quase que todas sobre o PL 920/2007, entretanto formalmente estava sendo discutido o substitutivo ao PL 7701/2006.

A análise e comparação dos textos mostram que a proposta do relator reúne o conteúdo de vários apensados e, somado a isso, as intervenções de sua autoria e emendas de demais deputados acatadas por ele. O relator então expandiu as possibilidades de que o Fies aumentasse sua receita, além de também estender a abrangência do programa para cursos de mestrado e doutorado, havendo disponibilidade e recursos. Como explicado por ele, foram mantidas a criação do mecanismo de regularização fiscal às organizações de ensino superior, e a necessidade de adesão delas ao Proni. A possibilidade de que o débito restante do financiamento pudesse ser pago mediante desconto em folha de pagamento foi outro ponto que ficou. Também foi mantido o dobro do prazo para que o estudante pudesse permanecer na condição de financiado, com a finalidade de quitar o saldo devedor.

As emendas apresentadas pelos parlamentares se concentram sobre dois objetivos principais: i) facilitar condições de pagamento e conceder ao estudante um prazo mínimo para que, após a formatura, ele possa dar início ao pagamento do financiamento; e ii) possibilitar que um maior número de entidades mantenedoras regularizem a situação fiscal.

Sobre o primeiro objetivo, há uma clara divergência de opinião entre os dois poderes. Na exposição de motivos, os ministros alegam ser alto o índice de estudantes recém-formados que saem empregados da universidade, e que o salário deles é, em média, maior que nível de salário nacional. Por isso, não haveria problema em o pagamento do financiamento começar nos meses imediatamente subsequentes ao término do curso. Já os parlamentares possuem outra visão, eles creem que o estudante geralmente demora certo tempo até conseguir se estabelecer no mercado de trabalho e, a partir disso, poder ter condições de iniciar as amortizações. Sendo assim, foi optado que os estudantes tivessem o prazo de seis meses após a conclusão do curso para dar início à quitação do débito. Essas emendas foram feitas por deputados do PCdoB (emendas 11 e 13) e PPS (emenda 18).

O segundo ponto é fruto da tentativa dos deputados de dar chance para que um maior número de entidades mantenedoras possam quitar os débitos fiscais com a União e assim estarem aptas a participarem do Prouni e do Fies. No texto original era estabelecido que elas poderiam utilizar os certificados de fatos geradores até dezembro de 2001, entretanto, os deputados decidiram estender prazo para até dezembro de 2006. O principal argumento deles é que várias entidades mantenedoras estariam de fora dos programas do governo e isso poderia ocasionar em redução do número de vagas destinadas ao financiamento estudantil. Os deputados proponentes eram do DEM (emenda 3), PPS (emenda 23) e PSB (emenda 34).

As demais alterações seguem as mesmas linhas de conceder condições facilitadoras do pagamento do financiamento por parte dos estudantes, bem como de dar maior margem de segurança aos agentes financeiros que irão disponibilizar o financiamento. Como todas as emendas dizem respeito ao objeto da proposição, não fogem do objetivo primordial do governo em reduzir a inadimplência do Fies e, ao mesmo tempo, aumentar o número de vagas disponíveis, não se pode dizer que houve emendas “carona” nessa fase da tramitação.

Em seguida, os relatores da CFT, Dep. Virgílio Guimarães (PT-MG), e da CCJC, Dep. Marcelo Guimarães Filho (PMDB-BA), emitiram os pareceres em favor do substitutivo do Dep. Rogério Marinho. O texto foi acatado integralmente e a matéria foi aprovada, sendo enviado ao Senado Federal, para a decisão final, o substitutivo ao PL 7701/2006. Nesse momento, o PL 920/2007 já havia sido arquivado nos termos regimentais. Cabe explicar que, com a aprovação de um substitutivo e seu

encaminhamento à Casa Revisora, as proposições que originaram esse texto são todas arquivadas, o projeto principal inclusive⁴⁷.

Ao todo, desde que o apensamento foi feito o projeto tramitou por 32 dias na Câmara dos Deputados, não sendo necessário o trancamento da pauta em virtude da urgência constitucional.

No Senado, o projeto foi despachado à CE e teve como relator o Sen. Wilson Matos (PSDB/PR), que concluiu pela adoção integral do substitutivo da Câmara. Em seguida, o projeto seguiu à apreciação da CAE, onde teve como relatora a Sen. Ideli Salvatti (PT/SC). A senadora também optou pelo substitutivo da Casa Revisora, entretanto propôs dois destaques à matéria, um deles ao § 6º do art. 5º e o outro ao inciso III do § 9º do mesmo artigo. Os dispositivos tratavam da possibilidade de o estudante sacar recursos do seu FGTS para amortização de parte da dívida do financiamento.

Em plenário, foi rejeitado apenas o destaque referente ao dispositivo que possibilitava ao estudante fazer o compromisso formal de saque do FGTS. Pelo que os registros indicam, a referida exclusão não configurou em condição suficiente para que o texto retornasse à Câmara dos Deputados. Talvez tenha sido considerado que a mudança era de caráter redacional e não meritória. Ademais, foi mantido o texto da Casa Iniciadora e, em três meses e meio de apreciação, a matéria foi enviada à sanção. Na passagem pelo Senado, os registros indicam que a pauta da Casa esteve trancada por medidas provisórias ou simplesmente a ordem do dia era cancelada.

Logo em seguida, o projeto foi enviado à sanção e os dois pontos vetados pelo Presidente diziam respeito a dispositivos inseridos pelo Dep. Rogério Marinho, relator na CEC. Foi vetado o § 6º do art. 5º, que havia antes sido objeto de destaque da Sen. Ideli. Na mensagem de veto⁴⁸, o Executivo alega que o FGTS tem sido comumente utilizado para financiar políticas públicas de habitação, e, caso fosse possibilitado aos estudantes sacar o respectivo montante, poderia acontecer a descapitalização do fundo e a consequente falta de recursos para a execução das políticas públicas a que ele se destina.

O segundo dispositivo vetado diz respeito aos percentuais de juros simples a serem cobrados anualmente a depender do curso escolhido pelo estudante. O Executivo

⁴⁷ Ver o art. 163 do RICD.

⁴⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Msg/VEP-862-07.htm. Acesso em: 09 out. 2013.

discorda da fixação das porcentagens e defende que isso é função do Conselho Monetário Nacional, tendo em vista a flexibilidade do mercado e a busca pelo equilíbrio econômico financeiro.

O presente projeto ilustra bem a finalidade desta sessão. O PL 920/2007 estava apensado e seu regime de urgência deu celeridade a todo o conjunto de proposições. Grande parte de seu conteúdo foi transposto ao substitutivo do projeto principal. Com a aprovação desse texto, arquivou-se o projeto do Executivo e as demais proposições consideradas nele inseridas, assim como as rejeitadas. Mesmo assim, no Senado o processo seguiu em regime de urgência e nada foi mudado em relação às partes do PL 920/2007 que o substitutivo continha.

Além disso, como já foi dito, o projeto principal possuía 28 apensos, era um tema que já vinha sendo discutido antes do projeto do Presidente, e como apontado pelo relator da CEC, seu substitutivo foi fruto da contribuição dos estudos e audiências públicas promovidas, ainda que não se tenha registro disso especificamente nos anais referentes aos PLs 920/2007 e 7701/2006. Nesse sentido, o projeto do Presidente encerrou o assunto até aquele momento, contribuiu na elaboração da letra da lei e, sobretudo, acelerou a tramitação.

Segundo Silva (2013), a ação do Executivo em apresentar o PL 920/2007 constitui *apropriação* por agenda positiva prioritária. Ainda que o Executivo dispusesse de sua coalizão majoritária para alterar as proposições já em curso, e dar origem a um substitutivo que conciliasse seus interesses, foi preferível apropriar-se da agenda por meio do PL 920/2007 e assumir o controle da tramitação do processo. Mostra-se, assim, que as análises das contribuições do Executivo e dos parlamentares para o texto final da lei não podem ficar restritas a aspectos formais de autoria. Há componentes técnicos e político-estratégicos que merecem atenção.

Com o objetivo de modernizar a legislação trabalhista relativa ao estágio de estudantes, que vinha sendo praticada desde a década de 70, com a Lei 6.494/1977, o próximo projeto a ser analisado é o **PL 993/2007**. Segundo a exposição de motivos⁴⁹ assinada pelos Ministros da Educação, Fernando Haddad, e do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, a proposição estabelece uma série de deveres às organizações de ensino, bem como às partes concedentes de estágios. Por outro lado, são assegurados direitos e

49

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=457952&filename=PL+993/2007. Acesso em: 14 out. 2013.

obrigações ao estudante estagiário, e limitações quanto à concessão de bolsas, e à carga horária a ser cumprida. Ademais, o projeto também disciplina a atuação dos agentes de integração, que são organizações responsáveis pela aproximação entre estudante, parte concedente do estágio e instituição de ensino.

Na Câmara, a matéria tramitou em regime de urgência constitucional, recebendo várias emendas e um substitutivo da CEC e da CTASP, feito em parceria pelos relatores Átila Lira (PSDB/PI) e Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), respectivamente. Quando seguiu ao Senado Federal, a matéria passou a tramitar em conjunto com o PLS 473/2003 do Sen. Osmar Dias (PDT/PR), e o pedido de urgência foi retirado pela Presidência da República.

Inicialmente, as comissões do Senado concluíram pela aprovação do texto da Câmara, então denominado de PLC 44/2007, e pela rejeição da proposição do Sen. Osmar Dias. Entretanto, quando a matéria foi apreciada pelo plenário da Casa, optou-se por aprovar o PLS 473/2003, na forma de um substitutivo, e por declarar no voto como prejudicado o PLC 44/2007, ainda que o substitutivo tivesse conservado boa parte de seu conteúdo.

Há um componente político relevante aqui, ao não se considerar o texto da Câmara formalmente integrado ao substitutivo. Em estudo de Araújo e Silva (2010, p. 26) sobre a situação das referidas proposições, é apontado que “a proposta original no Senador Dias e o projeto do Executivo não tinham conteúdo coincidente. As discrepâncias foram solucionadas politicamente, com a construção do substitutivo”. Ainda assim, percebe-se a predileção, ao menos formal, pelo projeto do Senado em detrimento da proposta do Executivo, mesmo que ela tenha sido modificada pela Casa Iniciadora.

Como colocado por Silva (2013), o projeto se enquadra na categoria de *apropriação* por agenda positiva preparatória. Segundo o referido autor, essa forma de *apropriação* por parte do Executivo reflete

“o interesse do governo por meio de uma ação legislativa que marque sua presença na discussão de certas matérias, mas que demonstra um nível maior de tolerância em relação aos rumos tomados pelo processo legislativo” (SILVA, 2013, p. 187).

Nesse contexto, apesar da opção política em se preservar a proposição de origem parlamentar, os senadores mantiveram as características do projeto do Executivo,

reforçando a estratégia da *apropriação* legislativa utilizada pelo Presidente da República. Essa atitude sugere que o fenômeno da apropriação mostra-se, de fato, como ferramenta eficaz que o Executivo dispõe para colocar em vigor, à sua maneira, agendas que surgiram na esfera parlamentar.

Posteriormente, a matéria seguiu para a Câmara que, em razão da decisão do Senado, trabalhou como Casa Revisora do “novo” processo.

Nessa etapa, o projeto foi denominado como PL 2419/2007, e chegou em novembro daquele ano. Foi logo apensado a uma proposição em trâmite desde 1993, e que, por sua vez, já continha vários outros apensados. Após dez meses parado na Casa, foi referendado um requerimento de urgência urgentíssima ao projeto principal e a matéria foi levada a plenário. Durante a sessão, a bancada do PMDB requereu preferência para votação do PL 2419/2007 e, com isso, a Casa aprovou a integralidade do substitutivo adotado pelo Senado ao projeto do Sen. Dias. A matéria foi enviada à sanção, ocasião em que não foi colocado nenhum veto ao texto modificado pelo Congresso Nacional, o que evidencia que ele foi fruto de articulação política.

A construção do texto final da lei partiu, em grande medida, dos acordos estabelecidos entre os senadores. Ainda assim, não se podem ignorar as alterações ao projeto do Executivo feitas pela Câmara dos Deputados, e que permaneceram também no texto final.

Enquanto a Câmara funcionou como Casa Iniciadora do PL 993/2007, foram propostas 71 contribuições contando-se emendas e subemendas. Deste total, foram aprovadas 25 proposições, entretanto 23 delas constaram de fato no texto final adotado pelo Senado, sendo a maioria acatadas na íntegra, e um número menor parcialmente consideradas.

Na Câmara dos Deputados, os parlamentares apresentaram emendas que interferiam nas relações de estudantes, agentes de integração e das partes concedentes de estágio. As emendas 5 e 6/2007, do Dep. Brizola Neto (PDT/RJ), e a emenda 48/2007 do Dep. Alexandre Silveira (PPS/MG), flexibilizavam a atividade laboral dos estudantes ao permitir a redução da carga horária em períodos de provas escolares, e ao vincular o programa de estágio ao calendário da organização de ensino em que o educando estivesse matriculado. As emendas 10, 11 e 23/2007, dos Deputados Lobbe Neto (PSDB/SP) e Andreia Zito (PSDB/RJ), possibilitavam que o termo de compromisso de estágio pudesse ser assinado pelos responsáveis, caso o estudante fosse tido como incapaz. A contribuição foi parcialmente acatada pelo Senado, sendo mantida

a permissão de assinatura, entretanto foi retirada a condição de o estagiário ser “incapaz”.

Em relação às partes concedentes de estágio, a subemenda 3/2007, da Dep. Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), obrigava-os a emitir semestralmente relatório com as atividades desempenhadas pelos estagiários. Ademais, as emendas 28, 31 e 39/2007, dos Deputados Renildo Calheiros, Vanessa Grazziotin e Jô Moraes (todos do PCdoB), possuíam conteúdo idêntico e visavam restringir o número de estagiários na empresa proporcionalmente ao número de funcionários efetivos da organização, de modo que a limitação pudesse valorizar o trabalho desempenhado pelos jovens. Já a emenda 20/2007, do Dep. Renato Mollig (PP/RS), instituía a obrigatoriedade de que o supervisor do estagiário tivesse formação ou experiência profissional na área de atuação do educando.

Sobre os agentes de integração, as emendas 9, 14 e 16/2007, de autoria dos Deputados Gerson Peres (PP/PA), Rocha Lourdes (PMDB/PR) e Renato Mollig, concediam maior liberdade de ação às entidades, ao estabelecer que suas funções listadas no projeto fossem de rol exemplificativo.

Todas as contribuições acima estão de acordo com os objetivos e temas assinalados pelo Executivo, constantes da exposição de motivos que acompanhou o texto do PL 993/2007. Foi objetivado sofisticar as relações entre as partes envolvidas na concessão e desempenho do estágio estudantil, afastando a vínculo empregatício e valorizando o aprendizado.

A exceção ficou com a emenda 2/2007, do Dep. Efraim Filho (DEM/PB), que tinha como objetivo fixar que 10% do total de estagiários de determinada organização devesse ser de estudantes portadores de deficiência. Mantida pelo Senado Federal, não se pode considerar a emenda como reformadora, uma vez que não é explícito nos documentos disponíveis a intenção do Poder Executivo em beneficiar a referida categoria de estudantes. Nessa perspectiva, a emenda pode ser lida como “carona”.

Quando o projeto foi ao Senado Federal e passou a tramitar em conjunto com o PLS 473/2003 do Sen. Osmar Dias, recebeu cinco emendas, das quais duas foram consideradas no substitutivo originado da combinação entre as duas proposições. As contribuições foram apresentadas no âmbito da CE, primeira comissão em que o projeto tramitou, onde o relator foi o Sen. Raimundo Colombo (DEM/SC). As emendas 3 e 8/2007, da Sen. Marisa Serrano (PSDB/MS) e do Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF), reforçavam a premissa de que a atividade de estágio não caracteriza vínculo

empregatício e igualavam a penalidade aos órgãos públicos e privados que agissem em desconformidade com a lei, no que diz respeito à condução do trabalho a ser designado aos estagiários.

Outras alterações que também recaíram sobre o substitutivo adotado pelo Senado foram de autoria do Sen. Colombo, propostas enquanto ele desempenhava a função de relator. Entre as suas contribuições, incidiram sobre o texto do projeto do Executivo a inserção da expressão “portadores de deficiência” em vez de “portadores de necessidades especiais”. O relator também instituiu que os novos contratos de estágio deveriam ser firmados de acordo com a lei a partir do momento de sua publicação. Ademais, o Sen. Colombo excluiu alguns deveres que foram colocados às organizações de ensino pelo projeto original no Executivo. Ele justifica a supressão argumentando⁵⁰ que se objetivava reduzir a burocratização dos processos de credenciamento e reconhecimento de organizações e cursos.

As intervenções do Senado Federal não iam além dos temas e objetivos colocados pelo Executivo, de modo que constituíram emendas reformadoras, que alteraram pontualmente a parte do substitutivo que guardava pertinência com o PL 993/2007. Como já dito anteriormente, em plenário, o Senado concluiu pela aprovação do PLS 473/2003, na forma do substitutivo, e a Câmara dos Deputados decidiu por manter o texto da Casa Iniciadora, ainda que ela mesma tenha funcionado como tal quando na apreciação do PL do Executivo.

Enviada à sanção, não foram postos vetos à matéria. Desse modo, as características levantadas pela tramitação corroboram a postura do Poder Executivo apontada por Silva (2013), quando se tem *apropriação* por agenda positiva preparatória.

A seguir, temos o caso do PL **1687/2007**, que visava instituir as diretrizes das políticas públicas de mobilidade urbana. Segundo a exposição de motivos⁵¹ enviada pelos Ministérios da Cidade e da Fazenda, tratava-se de uma proposição que tinha por objetivo modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte público, proteger os interesses dos usuários e firmar as competências da união sobre o setor. Os ministros argumentam que o pensamento vigente até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, era de que o desenvolvimento dos municípios deveria ser competência deles

⁵⁰ Relatório do Sen. Raimundo Colombo (DEM/SC) ao PLS 473/2003 e PLC 44/2010. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=23685&tp=1>. Acesso em: 14 out. 2013.

⁵¹ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=490138&filename=PL+1687/2007. Acesso em: 09 set. 2013.

próprios e isso causou um crescimento desordenado, tornando a cidade um ambiente excludente e com carência de serviços públicos eficientes de transporte.

Sendo assim, foram propostos princípios norteadores da política de mobilidade urbana, diretrizes gerais de integração da política com o uso do solo, regularização dos transportes públicos, reforma regulatória nas tarifas, agenda federativa cooperativa e outros mecanismos de melhora do sistema. O foco do projeto era proporcionar a universalização do acesso ao transporte público e disciplinar o funcionamento geral dos transportes urbanos nos municípios.

Assim que chegou à Câmara dos Deputados, em agosto de 2007, o projeto foi apensado ao PL 694/1995, de autoria do Dep. Alberto Goldman (PSDB/SP). Esse projeto também pretendia instituir diretrizes nacionais ao transporte coletivo urbano e estava praticamente “engavetado” há anos. Só ressurgiu devido a um requerimento de desarquivamento feito no início de 2007 e que foi deferido.

Desde o seu despacho inicial, o PL 694/1995 requeria a instalação de comissão especial para sua apreciação, entretanto isso não acontecera, e um fato interessante é que, mesmo com o apensamento do PL 1687/2007, o órgão colegiado específico só foi devidamente posto em prática em fevereiro de 2009, depois de reiterados requerimentos solicitando o início de seus trabalhos. Como o Presidente da República não utilizou da urgência constitucional, pouco foi o poder de mobilização do Congresso que o projeto causou nessa fase inicial.

Ademais, é preciso ter em mente que, além do PL 1687/2007, outras duas proposições, mais antigas, e de origem parlamentar, também estavam apensadas ao PL 694/1995.

É interessante refletir sobre a não opção pela urgência constitucional nesse caso. Como colocado por Silva (2013), o PL 1687/2007 classifica-se como um caso de *apropriação* por agenda positiva preparatória. O processo dá a ideia de que, apesar da *apropriação*, o Poder Executivo não arca com o custo político de ver suas proposições aprovadas em curto espaço de tempo em todas as ocasiões. O Executivo talvez não tenha dado a devida relevância política a um tema que, mais recentemente, foi o estopim de numerosas manifestações populares por todo o país. A lei aprovada não foi suficiente para conter a insatisfação da população e evitar as manifestações.

Iniciado o funcionamento da comissão, foi designada como relatora a Dep. Ângela Amin (PP/SC). Em seu parecer, ela relata que os quatro meses iniciais de trabalhos foram destinados à realização de audiências públicas em que estiveram

convidados especialistas e profissionais que atuam no transporte público, mobilidade urbana e acessibilidade. Além disso, ela aponta que, entre os convidados, estavam também funcionários dos poderes públicos federal e municipal, entidades e associações de classe.

Finalizada essa etapa, foi aberto prazo para o recebimento de emendas ao PL 694/1995 e seus apensados. Na ocasião, foram apresentadas seis contribuições, cinco delas eram do Dep. Celso Maldaner (PP/SC) e visavam a adequar o conteúdo da lei às necessidades jurídicas especiais das chamadas cidades gêmeas⁵². A outra emenda, de autoria do Dep. Francisco Praciano (PT/AM), tinha como objetivo instituir uma série de obrigações aos poderes públicos concedentes do serviço de transporte público, e também às empresas concessionárias.

Em seu parecer, a Dep. Amin destacou que a proposição do Executivo estava mais bem estruturada e apontou também a vantagem que ela detinha sobre as demais. Por ser o texto mais recente, já continha em si preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵³ e do Estatuto da Cidade⁵⁴. Entretanto, ela ressaltou que o projeto carecia de reparos quanto à legalidade, constitucionalidade e adequação financeira e orçamentária. Cabe registrar que a relatora é do mesmo partido que controlava o Ministério das Cidades, órgão que centraliza o tema mobilidade urbana no governo federal.

Novamente, nesse caso, o que a relatora fez foi reunir em um substitutivo, no lugar do projeto principal, de emendas a ele apresentadas e de dois projetos apensos, o PL 1687/2007 inclusive, as partes que ela considerou pertinentes relativas às proposições em tela. A comparação dos textos esclarece que o conteúdo do PL do Executivo sobrepôs-se claramente em relação ao texto dos demais projetos.

Mesmo assim, algumas considerações devem ser ponderadas. A relatora excluiu de seu substitutivo os tipos de arrecadação tarifária, sob o argumento de que essa questão não deve se prender à lei, mas acompanhar os avanços tecnológicos no setor. Foi retirada, também, a parte do PL 1687/2007 que buscava fixar exigências mínimas de qualidade na prestação do serviço de transporte público, alegando-se que o art. 175 da Constituição Federal, por si, só já contempla a obrigatoriedade da boa prestação do

⁵² São cidades localizadas na linha de fronteira do Brasil e se encontram conurbadas com outras aglomerações urbanas de países vizinhos. Atualmente no Brasil existem 26 cidades gêmeas, sendo que apenas uma delas se encontra em Santa Catarina, estado do Deputado Celso Mandaner. Fonte: Grupo Retis (UFRJ). Disponível em <http://acd.ufrj.br/fronteiras/mapas/map005.htm>. Acesso em: 09 out. 2013.

⁵³ Lei Complementar 101/2000.

⁵⁴ Lei 10.257/2001.

serviço. Por outro lado, decidiu-se manter as diretrizes e os princípios da política de mobilidade urbana constantes dos art. 5º e 6º da proposição do Executivo. Também se manteve que o regime econômico e financeiro de concessões e permissões de transporte público coletivo fosse pelo modelo de preços, e não de custos, como pretendido pelo PL 694/1995. São essas as adequações que a relatora fez no sentido de construir um substitutivo que, a seu ver, maximizaria os efeitos e a eficácia da lei pretendida.

A emenda do Dep. Francisco Praciano era de “reforma”, porém foi rejeitada pela relatora. De acordo com ela, a instituição de obrigações deveria ser fruto de regulamentação do Executivo e não firmadas via lei ordinária.

Foram acatadas todas as emendas do Dep. Celso Maldaner, que dispunham sobre o esforço a ser despendido pelo poder público no intuito de estabelecer mecanismos legais de integração entre as cidades gêmeas, para que assim fosse possível reduzir o transporte informal entre essas aglomerações urbanas. Entende-se que o conjunto de suas emendas visava inserir uma atribuição específica à lei que deveria tratar de princípios e diretrizes da política de mobilidade urbana. Isso se justifica, uma vez que o transporte público internacional pertence à jurisdição da União. Ainda assim, entende-se que a especificidade das referidas emendas fere o caráter generalista da proposição pretendida pelo Executivo, pois a peculiaridade jurídica desses municípios não pode ser contemplada por este projeto de ordem abrangente. A própria inserção no art. 5º do projeto, de que a integração entre as cidades gêmeas passaria a ser um princípio da Política Nacional de Mobilidade Urbana destoava dos demais princípios elencados no dispositivo, todos de amplo alcance. Nesse sentido, elas passam a ser consideradas como “caronas”.

A quinta contribuição do Dep. Maldaner tratava-se de uma emenda substitutiva global que, segundo o deputado, foi sugerida pela Confederação Nacional dos Municípios (CMN), e tinha por objetivo estender a política de mobilidade urbana para todo o território do município, e não mais apenas para sua área urbana. A relatora é crítica dessa intenção em se integrar transportes urbanos e não urbanos, entretanto decide por acatar parcialmente a emenda substitutiva, da mesma forma com que fez com as proposições legislativas que tramitavam em conjunto.

Após treze meses de funcionamento da comissão especial, foi aprovado o parecer da Dep. Ângela Amin. Como o PL 694/1995 tramitava conclusivamente, e nenhum recurso foi apresentado no prazo regimental, a matéria foi remetida à Casa

Revisora. Nessa ocasião, o projeto foi designado para tramitar em cinco comissões, cabendo à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) a decisão terminativa⁵⁵.

Nos dezesseis meses em que o projeto tramitou pelo Senado, entre agosto de 2010 e dezembro de 2011, foi optado pela manutenção do conteúdo do substitutivo adotado pela Câmara dos Deputados. As únicas alterações no texto partiram do relator na CI, o Sen. Acir Gurgcz (PDT/RO). O parlamentar introduziu uma série de emendas de redação no intuito de substituir a expressão “dos custos de operação” por “prestação do serviço”. Sua intenção era a de adequar o texto do substitutivo à linguagem utilizada na lei de concessões públicas⁵⁶. Como as alterações na redação do texto prescindem do retorno da proposição à Casa Iniciadora, o projeto foi remetido à sanção.

A análise dos vetos chama atenção a um comportamento não verificado até o momento. A apreciação do tema vinha ocorrendo de forma muito lenta desde o ano de 1995, e, mesmo com a chegada do PL 1687, no ano de 2007, os trabalhos só começaram a fluir no ano de 2009, na metade do segundo governo de Lula. Como exposto anteriormente, a matéria só foi à sanção no final do ano de 2011, já no governo de Dilma Rousseff.

A Presidente vetou quatro dispositivos da lei, sendo que três deles eram fruto do PL 1687/2007 e não foram de nenhuma forma alterados pelo Poder Legislativo. Ou seja, foram vetados dispositivos originais ora pretendidos pelo governo anterior. Os pontos vetados tinham como objetivo adotar e implantar incentivos financeiros e fiscais para a eficácia das diretrizes propostas pela lei (art. 16, V e art. 18, IV). Além disso, foi vetado também o art. 27, que vedava a gratuidade do transporte público coletivo a funcionários dos Correios.

Sobre o primeiro ponto, o Executivo alega a inviabilidade de se incluírem benefícios financeiros e fiscais em normas de ordem programática. Segundo a mensagem de veto, isso iria de encontro ao estabelecido pela Constituição e deveria ser firmado em lei específica. É interessante dizer que vetos a dispositivos contemplando incentivos financeiros e fiscais são esperados em relação a proposições de autoria de parlamentares, mas não a propostas concebidas pelo próprio Executivo. Em relação ao art. 27, a mensagem explica que não se pode extinguir o benefício dos funcionários dos

⁵⁵ No Senado Federal, a decisão terminativa de uma comissão se assemelha à tramitação conclusiva de projeto de lei na Câmara dos Deputados. Em ambos os casos é dispensada a competência do plenário, a menos que se formule recurso nesse sentido.

⁵⁶ Lei 8.987/1995.

Correios sem que fosse proposta uma alternativa de readequação de atividades, o que poderia prejudicar a prestação do serviço.

Também foram vetados os §§ 1º e 3º do art. 8º. O primeiro estava constante no PL 1687/2007, mas teve a redação alterada pelo substitutivo da Dep. Amin. Os dispositivos tinham como objetivo estabelecer que os benefícios tarifários a uma classe de usuários do transporte público deveriam vir estabelecidos em lei específica, e vedavam que o custo das isenções fosse repassado aos demais usuários do serviço. O Executivo foi crítico dessa posição, e argumentou que a norma exigiria o maior aporte de recursos orçamentários para suprir os custos gerados.

Pela lentidão no processo, não se pode dizer que a presença do projeto enviado pelo Presidente da República, por si só, tenha feito uma diferença significativa, haja vista as reiteradas tentativas dos deputados de se instalar a comissão especial nos dois primeiros anos em que a matéria tramitava. Por outro lado, a proposta do Executivo era a que se encontrava mais atualizada em relação aos avanços jurídicos da área, como apontado pela Dep. Ângela.

O volume de audiências públicas realizadas certamente contribuiu com a edição do substitutivo, e mostra a importância de se ouvirem setores especializados ao longo do processo de construção de leis. Apesar disso, não se pode deixar de refletir que o Poder Executivo poderia ter se beneficiado das discussões já existentes acerca do tema do PL 694/1995, e também da situação de paralisia que o processo passava, para aprimorar o texto de sua própria proposição e, então, apresentá-la ao Congresso Nacional. Nessa situação, o Executivo aproveita-se do ganho informacional que o tema adquire ao longo de sua tramitação pelo Congresso para, posteriormente, apropriar-se da agenda e lançar uma proposição de sua própria autoria (SILVA, 2013).

Em seguida tem-se o caso do **PL 1936/2007**, que dispunha de conteúdo muito similar a outra proposição em tramitação há mais tempo, o PLS 265/2006, de autoria do Sen. Cristovam Buarque (PDT/DF). O projeto do Executivo tinha como objetivo alterar a Lei de Execução Penal para introduzir no ordenamento jurídico a possibilidade de remissão da pena, caso o detento frequentasse regularmente aulas nos estabelecimentos carcerários. O projeto do Sen. Buarque tratava do mesmo assunto, entretanto estabelecia uma proporção maior em relação à frequência escolar e redução da pena. Mesmo assim, as diferenças não são marcantes quanto aos objetivos, e tampouco quanto ao texto das proposições. Alguns dispositivos constantes do projeto do Executivo são de conteúdo idêntico ao do PLS.

Os registros apontam que o tema já vinha sendo discutido há anos no âmbito do Congresso Nacional, configurando *apropriação* por agenda prioritária na visão de Silva (2013). Enviado à Câmara dos Deputados em regime de urgência constitucional, o projeto do Executivo foi apensado ao PL 4230/2004, de autoria do Dep. Pompeo de Mattos (PDT/RS). Essa proposição, por sua vez, já continha outras quatro apensadas a ela. Todos os projetos tratavam da remissão da pena por tempo de estudo, variando-se apenas a forma e os critérios adotados para execução da medida. O projeto do Dep. Mattos foi designado para tramitar na CSPCCO e na CCJC, mas até a chegada do projeto do Executivo, em setembro de 2007, nenhuma comissão havia ainda emitido parecer à matéria. O regime de urgência constitucional ao PL 1936/2007 pôde dar celeridade o processo, no sentido de fazer com que as comissões se manifestassem sobre o tema.

Sendo assim, na CSPCCO, foi designada como relatora a Dep. Iriny Lopes (PT/ES). Ela decidiu por rejeitar as duas emendas propostas ao PL 1936/2007 e, como argumentado por ela em seu parecer⁵⁷, foi elaborado um substitutivo ao projeto principal e a três outros projetos, o PL 1936/2007 inclusive. Nesse caso, incorporou-se formalmente o projeto do Executivo ao substitutivo da relatora, diferentemente do que ocorreu na situação do caso anterior. O substitutivo reunia pontos que ela considerou mais adequados entre as proposições que tramitavam em conjunto. Em relação ao projeto do Executivo, a relatora manteve o benefício aos presos que conseguissem concluir o ensino fundamental, médio ou superior durante o período de cumprimento da pena. Além disso, foram mantidas também a penalidade, em caso de falta grave, e a necessidade de que a remissão fosse concedida pelo juiz competente. Ela optou por não acatar a forma de contagem do tempo para remissão da pena na forma proposta pelo Executivo.

Como apontado por Silva (2013), a edição do projeto do Executivo poderia ter sido evitada, uma vez que a relatora da CSPCCO era do PT e, com isso, as demandas do governo poderiam ter sido inseridas no substitutivo pela via da negociação. Mesmo assim, o Executivo preferiu enviar ao Congresso o PL 1936/2007, em regime de urgência constitucional, para agilizar o processo e centralizar apreciação da matéria na proposição de sua autoria. Como trabalhado pelo referido autor, o caso em questão

57

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=513863&filename=Tramitacao-PL+4230/2004. Acesso em: 18 out. 2013.

demonstra que o Executivo se apropriou da agenda do Legislativo a partir do momento que preferiu editar uma nova proposição, semelhante à outra já em trâmite, em detrimento das tentativas de negociação em cima de um projeto do próprio Congresso.

Na CCJC, o Dep. Mauro Benevides (PMDB/CE) foi designado como relator. Seu parecer⁵⁸ privilegiou o projeto do Executivo, em detrimento dos demais, mas foi decidido por ele excluir o benefício de acréscimo de um terço do tempo remido ao preso que concluir alguma etapa dos estágios de ensino. O relator defende que, em caso de falta grave, todo o tempo a ser remido pelo detento deverá ser anulado, por isso, ele também propõe a supressão do dispositivo do PL 1936/2007 que faculta aos juízes a anulação de até um terço do tempo a ser reduzido da pena.

Após a emissão de pareceres pelas comissões de mérito, em aproximadamente cinquenta dias de tramitação, o processo passou a constar na pauta do plenário, entretanto, não era apreciado devido ao número de medidas provisórias que sobrestavam as deliberações. No final do mês de outubro de 2007, o Executivo remeteu uma mensagem ao Congresso solicitando o cancelamento do pedido de urgência constitucional e, com isso, o processo passou a tramitar apenas em regime de prioridade⁵⁹, e ficou aguardando nova inclusão na Ordem do Dia.

Esse processo ficou parado, pronto para entrar na pauta do plenário, até o mês de outubro de 2010, quando o projeto principal (PL 4230/2004) foi apensado ao PL 7824/2010, oriundo do Senado Federal e nomeado de PLS 265/2006 naquela Casa. Como já dito, o projeto do Executivo guardava grande semelhança com essa proposição. Evidencia-se que a demora pode ter ocorrido exatamente para viabilizar a remessa da proposição dos senadores à Câmara.

Em meados 2011, foi aprovado um requerimento de urgência urgentíssima, que finalmente colocou as proposições na Ordem do Dia. Durante a apreciação pelo Plenário, o Dep. Amauri Teixeira (PT/BA) foi designado como novo relator da CSPCCO, e decidiu por apresentar uma emenda substitutiva global⁶⁰ em detrimento do

⁵⁸ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=513874&filename=Tramitacao-PL+4230/2004. Acesso em: 18 out. 2013.

⁵⁹ Por força da alínea “a” do inciso II art. 151 do RICD, a tramitação em regime de prioridade é compulsória às proposições de autoria do Poder Executivo. Ela não necessita de requerimento nesse sentido.

⁶⁰ Embora não haja uma regulamentação formal à figura da emenda substitutiva global, a prática política na Câmara dos Deputados indica que essa ferramenta tem a finalidade de apresentar um texto final à determinada proposição, a partir da reunião das preferências majoritárias em torno da matéria. Ela é usada, principalmente, quando estão em tela vários textos, entre projetos e emendas, substitutivos inclusive.

projeto principal e dos apensados. O texto de sua proposição contemplava alguns dispositivos referentes ao projeto do Executivo, principalmente no que concerne à competência do juiz para declarar a remissão da pena, bem como à possibilidade de se anular até um terço do benefício em caso de falta grave. Ou seja, foi descartada a supressão do Dep. Benevides. Além disso, o Dep. Teixeira manteve no novo texto a possibilidade de adequação de horários aos presos que optassem por trabalhar e estudar simultaneamente.

As demais contribuições diziam respeito a dispositivos do PL 7824/2010, mas que, dada a semelhança das proposições, guardam pertinência com o PL 1936/2007. Foram inseridas três emendas, duas delas do Dep. Fernando Francischini (PSDB/SP) e uma do Dep. Mandetta (DEM/MG). As modificações foram parcialmente acatadas pelo Dep. Teixeira, elas visavam impossibilitar a remissão em caso de detentos que cometessem crimes hediondos, e inseriam a possibilidade de redução no tempo da pena a presos em regime fechado que se dedicassem ao estudo à distância.

Firmado o acordo em plenário, foi aprovado o novo texto ao projeto do Senado, na forma da emenda substitutiva global, e em seguida ele retornou à Casa Iniciadora.

No Senado, a matéria deveria passar pela CCJ e, por fim, pelo plenário. O texto final adotado chama atenção em virtude de que dispositivos de conteúdo idêntico referentes ao PL 1936/2007 e ao PLS 265/2006, que haviam sido excluídos pela Câmara dos Deputados, passaram a constar novamente no texto da proposição. Isso ocorreu, pois o relator na CCJ, Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), acatou parcialmente⁶¹ o conteúdo do substitutivo da Casa Revisora e decidiu por manter alguns dispositivos do texto original do PLS. Coincidentemente, alguns deles eram idênticos a outros do projeto do Executivo. Retornou ao texto, por exemplo, o benefício de acréscimo de um terço do tempo remido ao preso que concluir os ensinos fundamental, médio e superior. Foi retirada a exclusão de presos que haviam cometido crimes hediondos, e retornou a regra que permitia ao preso impossibilitado de comparecer ao trabalho ou às aulas, por razão de acidente ou doença, continuar usufruindo do benefício da remissão da pena.

Somado a isso, foram mantidos os dispositivos remanescentes do PL 1936/2007. O texto final foi aprovado pelo Senado Federal e enviado à sanção. Neste último

⁶¹ Em seu parecer, o relator explica que, de acordo com os arts. 258 e 257 do RISF, substitutivos da Câmara dos Deputados a Projetos de Lei do Senado são considerados como conjuntos de emendas. Portanto, deve o Senado acatá-las total ou parcialmente. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/91730.pdf>. Acesso em: 15 out. 2013.

momento, o Executivo já era chefiado por Dilma Rousseff, e nenhum veto foi colocado sobre a matéria.

Adiante, seguiremos com o estudo do **PL 4869/2009**. O projeto visava alterar o Estatuto do Torcedor no intuito de reprimir condutas agressivas nos estádios de futebol, definia o conceito de torcida organizada e também instituía o Sistema Nacional de Cadastro do Torcedor.

Enviado à Câmara dos Deputados em março de 2009, o projeto foi apensado ao PL 451/1995, de autoria do Dep. Arlindo Chinaglia. Esse projeto dispunha sobre diversas medidas para controlar e reduzir os níveis de violência nos estádios esportivos e tinha outras cinco proposições apensadas a ele. Vale ressaltar que o projeto de Chinaglia foi proposto oito anos antes da sanção do Estatuto do Torcedor, que data do ano de 2003. Silva (2013) inclui esse caso como sendo de *apropriação* por agenda positiva prioritária. Novamente, tem-se um caso em que o Executivo beneficiou-se do ganho informacional que o tema acumulou no Congresso.

Até o momento em que o projeto recebeu o PL 4869/2009 como apensado, o tema já havia sido bastante discutido pelas comissões em que transitou, e o processo encontrava-se pronto para ser apreciado pelo plenário da Casa. Inicialmente, havia sido despachado à CEC, CREDN, CFT e CCJC, posteriormente foi incluída a CSPCCO.

Após um período de nenhum trabalho legislativo sobre o tema, no ano de 2009 a matéria passou a ser incluída na Ordem do Dia do plenário, porém o volume de medidas provisórias impedia que se conseguisse que a matéria fosse apreciada. Em maio daquele ano, seu autor, o Dep. Arlindo Chinaglia, conseguiu que fosse aprovado um requerimento de urgência a seu projeto e seus apensados. Poucas semanas depois ocorreu a apreciação.

Durante a discussão da matéria em plenário foram apresentadas duas emendas. A de número 001/2009, de autoria do Dep. Lincoln Portela (PR/MG), não foi acatada pois era idêntica ao projeto do Executivo que se encontrava apensado. A de número 002/2009, proposta pelo Dep. Sílvio Torres (PSDB/SP), foi aprovada e guarda relação direta com o projeto de nosso interesse, uma vez que visava inserir art. 31-A ao Estatuto do Torcedor, para obrigar a confederação, federações e ligas de futebol a contratarem seguro de vida à comissão de arbitragem.

O emendamento requereu que as comissões em que o projeto tramitara se manifestassem sobre as alterações pretendidas. A emenda 001/2009 já havia sido descartada pela própria Mesa Diretora, todos os relatores acataram a de 002/2009.

Entretanto, o relator que se manifestou pela CSPCCO, Dep. José Rocha (PR/BA), apresentou uma emenda substitutiva global de plenário que fez com que a totalidade do projeto do Executivo fosse inserida no PL do Dep. Chinaglia. Na verdade, foram mantidos apenas os dois primeiros artigos do PL 451/1995 e inserido o texto da emenda 002/2009. Nessas condições, foi aprovado esse texto substitutivo, nominalmente vinculado ao PL 451/1995, e enviado ao Senado Federal.

Recebido em maio de 2009 pela Casa Revisora, o projeto foi despachado a CE, CMA e CCJ. Foi determinado também que a apreciação do projeto se desse em reunião conjunta das comissões. Posteriormente, foi decidido por acordo entre os líderes que o projeto não tramitaria mais em caráter terminativo, e assim a proposição seguiu ao plenário, onde foi aprovada. Por mais que a matéria tivesse tramitado por catorze meses no Senado Federal, nenhuma modificação foi proposta ao texto enviado pela Câmara. Sendo assim, em julho de 2010, o projeto foi remetido à Presidência da República, ocasião em que não houve nenhum veto à matéria.

A proposição do Presidente foi totalmente mantida pelo Congresso Nacional, a diferença é que seu conteúdo foi transplantado para o a emenda substitutiva global. Além do mais, percebe-se a intenção dos deputados em juntar os textos também pela emenda 001/2009, que continha exatamente o mesmo conteúdo do projeto do Executivo. A sanção integral no projeto não causa nenhuma surpresa. Se tivéssemos nos atido tão somente aos registros apresentados, por certo esta seria uma proposição que não constaria neste trabalho, uma vez que os registros da Câmara dos Deputados apontam que a matéria original havia sido arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Nesse sentido, mostra-se como é complexo o controle da verdadeira autoria do que é aprovado e transformado em lei ordinária. O caminho necessário é o estudo dos processos legislativos.

No caso desse projeto, não foi formulado nenhum pedido de urgência por parte do Presidente, o que também contribuiu para a morosidade em sua tramitação. Por outro lado, nessa situação não se pode afirmar que a apreciação ordinária tenha sido um fato que possibilitou ao Congresso realizar um estudo mais aprofundado tema. Na Câmara dos Deputados, o assunto já vinha sendo objeto de debates pelo menos desde 1995, e no Senado Federal, não se tem registro de audiências públicas ou outros estudos para esclarecer melhor a matéria. Além disso, percebe-se outro indício de que não é em relação a todo projeto de sua autoria que o Executivo irá despender esforços para que seja aprovado em menos tempo.

A próxima proposição em análise é o **PL 5413/2009**, que semelhante ao PL 920/2007, estudado nessa mesma seção, propunha uma reforma no modelo de financiamento e abrangência do Fies. Em semelhança à proposição mais antiga, o Executivo justifica que o projeto tinha por objetivo adequar as regras do programa às condições reais de operacionalização, verificadas ao longo dos anos de sua existência.

Entre as inovações contidas no texto, o PL 5413/2009 visava inserir a possibilidade de que o financiamento se desse em organizações de educação profissional técnica de nível médio, vedava novo financiamento ao estudante inadimplente e passava para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e não mais à Caixa Econômica Federal, a responsabilidade de ser o agente operador do fundo. Outra mudança que chama atenção é a abolição dos percentuais de risco a serem assumidos pelos agentes financeiros, sendo que no PL 920/2007 o governo propôs a elevação delas.

Como colocado na exposição de motivos⁶², assinada pelos Ministros da Educação e da Fazenda, o governo tinha como objetivo incentivar maior adesão aos financiamentos por estudantes de medicina e de graduações em licenciatura. Para que isso fosse alcançado, o PL 5413/2009 propunha o abatimento de 1% no valor mensal do saldo devedor ao estudante que se formasse e desempenhasse a atividade de professor na rede pública de educação básica, ou de médico especializado em saúde da família que trabalhasse em regiões estratégicas definidas pelo Ministério da Saúde.

A matéria foi enviada à Câmara dos Deputados em junho de 2009, sob o regime de urgência constitucional. Logo nas primeiras semanas, foi deferido que o projeto fosse apensado ao PL 4881/2009, de autoria do Dep. Gilmar Machado (PT/MG), projeto que começara sua tramitação apenas dois meses antes da proposição do Executivo.

O projeto do Dep. Gilmar tinha como objetivo instituir vantagens quanto à amortização do saldo devedor aos profissionais de odontologia e enfermagem. Em sua justificativa, o autor explicou que era esperado que o Poder Executivo apresentasse proposição no sentido de beneficiar médicos e professores financiados pelo Fies. Sendo assim, antevendo as discussões, o deputado apresentou o PL 4881/2009, que se tornou o projeto principal, e continha cinco outros que lhe foram apensados.

⁶² Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=663968&filename=PL+5413/2009. Acesso em: 11 out. 2013.

Segundo Silva (2013) o PL 5413/2009 enquadra-se como um caso em que houve *apropriação* positiva prioritária.

As proposições foram despachadas à CSSF, CEC, CFT e CCJC, o regime de urgência colocado ao PL 5413/2009 recaiu também sobre os demais, o que fez com que os projetos tramitassem simultaneamente pelos colegiados. Foram apresentadas 38 emendas e a única comissão que conseguiu emitir um parecer foi a CSSF. O relator, Dep. Jofran Frejat (PR/DF), concluiu pela aprovação de um substitutivo e acatou quase todas as emendas.

Como já havia perpassado o prazo constitucional para que a Câmara apreciasse as proposições em regime de urgência, elas foram colocadas na pauta do plenário no mês de setembro, pendentes de pareceres das demais comissões. Durante a apreciação pelo órgão, o relator encarregado de emitir parecer em nome da CEC, Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG), apresentou um substitutivo ao PL 4881/2009 e a quatro projetos a ele apegados, o PL 5413/2009 inclusive, e decidiu por acatar parcialmente cinco emendas.

Seu substitutivo merece nossa atenção. Ainda que alguns artigos tenham sido modificados pelas emendas acatadas, o texto apresentado não excluiu nenhum dispositivo do projeto do Executivo. A primazia pelo PL 5413/2009 chegou a fazer que não constasse do novo texto o benefício aos profissionais de enfermagem e odontologia, que era o objeto principal do PL 4881/2009.

Todas as cinco emendas acatadas foram alteradas pelo relator, que as modificou conforme a maneira que achou mais adequada de se inserir no texto. As emendas 11, 16 e 18/2009, todas de parlamentares da base, tinham como objetivo excluir o dispositivo que vedava a possibilidade de negociação dos certificados de financiamento emitidos pelo Tesouro Nacional com outras pessoas jurídicas de direito privado, que não aquelas vinculadas ao programa. O Dep. Reginaldo Lopes preferiu manter a vedação, entretanto inseriu a possibilidade de que as organizações de ensino pudessem utilizar dos certificados para o pagamento de tributos perante a Receita Federal.

A emenda 13/2009, do Dep. Roberto Brito (PP/BA), estabelecia percentuais diferentes de amortização do saldo devedor do financiamento, a depender da região do país em que o estudante optasse por desempenhar seu trabalho de médico ou professor. A proposta tinha como objetivo garantir maior desconto àqueles que optassem por trabalhar nas regiões Norte e Nordeste. O relator preferiu firmar em seu texto apenas o montante de desconto a ser concedido a estudantes que decidissem por trabalhar nas

regiões Norte e Nordeste. No caso, ficou estabelecido o abate de 75% do montante do saldo devedor.

O objetivo do governo estava mais próximo de privilegiar localidades estratégicas definidas pelos Ministérios da Saúde e da Educação, do que regiões específicas do país. Nessa linha de raciocínio, podemos considerar essa uma emenda “carona”, mesmo com a alteração do relator, que decidiu por concentrar ainda mais seus efeitos e benefícios.

Por último, a emenda 22/2009, do Dep. Paulo Pimenta (PT/RS), visava aumentar a taxa de juros dos contratos de financiamento, sempre que a taxa estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional fosse menor do que a contratada. O relator, por sua vez, manifestou receio de que o dispositivo acabasse acarretando na cobrança de juros sobre o valor total do contrato, e não apenas em relação ao montante devido. Para sanar o possível vício, ele propôs que o prazo para pagamento do financiamento fosse o de três vezes a duração do curso e não perpassasse 30% da renda do estudante.

Após a explanação do Dep. Reginaldo Lopes, os demais relatores decidiram por acatar o PL 4881/2009 e apensos, na forma de seu substitutivo. Após a aprovação do plenário, a proposição seguiu para o Senado Federal.

Na Casa Revisora, a proposição foi despachada à CE e à CAE, em decisão terminativa. Na primeira comissão, foi designado como relator o Sen. Sérgio Zambiasi (PTB/RS), que concluiu pela aprovação do substitutivo da Câmara dos Deputados e apresentou duas emendas de redação para conferir maior segurança jurídica ao texto adotado. No âmbito daquela comissão, foram apresentadas outras sete emendas, inclusive tentando novamente permitir que os certificados de financiamento pudessem ser negociados com pessoas jurídicas de direito privado, alheias ao Fies. Entretanto, o relator decidiu por não acatar nenhuma contribuição.

Em seguida, na CAE, foi designado como relator o Sen. Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN), que também decidiu não acatar as emendas apresentadas na CE. Seu parecer foi pela aprovação do projeto e pela adoção das emendas de redação da comissão anterior, com a inclusão de mais duas de sua autoria. Sendo assim, em dezembro de 2009, com aproximadamente noventa dias de apreciação pelo Senado, a matéria em regime de urgência foi aprovada e remetida à sanção presidencial.

O Presidente Lula decidiu por vetar o § 1º do art. 6-B, justamente o dispositivo que instituía a amortização de 75% no valor do financiamento aos estudantes que optassem por exercer a profissão nas regiões Norte e Nordeste. Segundo a mensagem de

veto, a norma poderia limitar as possibilidades de alocação de profissionais em regiões de carência de médicos e professores, uma vez que o objetivo do governo estava em suprir a necessidade de localidades específicas. O fato de priorizar as referidas regiões não necessariamente garantiria que a política pública iria cumprir os objetivos almejados.

Esse foi o único veto à matéria. Assim, pode-se considerar que o projeto aprovado era o mesmo que o enviado pelo Presidente, com alterações pontuais propostas pelo Poder Legislativo. Silva (2013) aponta que os parlamentares ampliaram as condições do FIES, ao passo que o Executivo pôde aprimorar a lei. Formalmente, tem-se que foi aprovado o projeto do Dep. Gilmar Machado, mas o exame dos textos e dos pareceres dos relatores, principalmente o do Dep. Reginaldo Lopes, mostram a predileção pelo PL 5413/2009.

O comportamento legislativo, na maior parte dos casos dessa sessão, mostrou uma predileção pelos textos enviados pelo Poder Executivo, ainda que eles devessem ser incorporados formalmente a substitutivos que eram fruto de várias proposições. A transposição também pode ocorrer de maneira alheia à formalidade, como verificado na tramitação do PL 993/2007 no Senado, em que o substitutivo da Câmara dos Deputados foi tido como rejeitado, mas seu conteúdo constava no texto alternativo deliberado pela Casa. Pelo que os indícios sugerem, a questão da transposição de textos guarda uma relação com a estratégia do Poder Executivo de *apropriação* da agenda. Em resposta a esse fenômeno, isso pode sinalizar uma relutância do Legislativo em se submeter por inteiro às proposições do Executivo, mostrando que ele tem contribuições a fazer, e também já havia debatido a matéria anteriormente.

5.5. Casos excepcionais.

Por fim, serão examinadas nesta seção as duas últimas proposições. O exame em separado dá-se não por sua relevância, mas sim em virtude das peculiaridades que caracterizaram a tramitação de cada uma delas. Os projetos em análise não se encaixam nas categorias das seções anteriores.

O primeiro projeto a ser estudado consiste no **PL 3021/2008**. A matéria tinha como objetivo alterar a forma de emissão de certificados que caracterizassem determinadas entidades como beneficentes. Propunha-se que as entidades fossem

divididas entre as áreas de saúde, educação e assistência social. Com isso, a certificação passaria a ser feita pelos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, e não mais pelo Conselho Nacional de Assistência Social (Cnas), na forma do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Além disso, eram também disciplinadas as isenções tributárias aos referidos órgãos que obtivessem o respectivo licenciamento do Estado.

O processo da proposição chama atenção devido às reiteradas tentativas do Poder Executivo em aprovar a matéria. O PL 3021/2008, proposto em março, foi designado à CEC, CSSF, CFT e CCJC. O projeto tramitava normalmente na primeira comissão, inclusive com requerimentos de audiências públicas já aprovados, quando, em agosto daquele ano, foi apensado ao PL 7494/2006. Essa proposição vinha do Senado Federal, portanto, estava sendo revisada pela Câmara e carregava consigo outra matéria apensada. O despacho não foi alterado, as proposições foram encaminhadas novamente à CEC.

Em novembro de 2008, o Poder Executivo decidiu adotar a MP 446/2008, de conteúdo praticamente idêntico ao projeto de sua autoria que tramitava na Câmara. Segundo Silva (2013), este caso configura-se em *apropriação da agenda* por controle urgente de risco. Segundo o referido autor, esse tipo de *apropriação* abarca proposições que tramitaram em regime de urgência desde o início da apreciação legislativa, ou que adquiriram tal prioridade ao longo do processo a que foram submetidas.

Em fevereiro de 2009, o plenário da Câmara decidiu pela inadmissibilidade⁶³ da MP e seu processo foi arquivado. Enquanto isso, o PL 3021/2008 ainda permanecia na CEC e, em julho daquele ano, o Presidente da República remeteu ao Congresso uma mensagem solicitando urgência constitucional à matéria.

Quando tramitava isoladamente na CEC, o PL 3021/2008 recebeu 54 emendas, entretanto, com a apensação, houve uma interrupção nos trabalhos e o relator, Dep. Gastão Vieira (PMDB/MA), teve de se manifestar sobre a proposição principal, PL 7494/2006, e seus apensados.

Os registros apontam que não foram realizadas as audiências públicas solicitadas ao PL 3021/2008, no âmbito da CEC, e em meados de 2009 foi aprovado um

⁶³ Segundo o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional 1/2002, antes de ser debatido o mérito de cada medida provisória, o plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional deve apreciar a admissibilidade da proposta. Ou seja, devem ser julgados os critérios constitucionais de relevância e urgência e adequação financeira e orçamentária da matéria (BRASIL, 2002). A MP 446/2008 foi arquivada logo nessa apreciação preliminar. São raros os casos de MPs derrubadas nessa fase.

requerimento de urgência urgentíssima à matéria, o que ocasionou a distribuição simultânea dos projetos que tramitavam em conjunto a todas as outras comissões. De todo modo, destacou-se o substitutivo produzido pela primeira comissão.

Vale ressaltar que, ainda na CEC, houve uma troca de relatores, o que resultou no descarte do substitutivo do Dep. Vieira. Segundo os registros⁶⁴, esse texto não chegou a ser deliberado. Foi designado como novo relator o Dep. Carlos Abicalil (PT/MT), e as proposições, que já haviam recebido emendas perante a comissão, passaram a receber também perante o plenário da Câmara, em virtude do regime de urgência. Isso fez com que o novo relator tivesse que reformular seu parecer por três vezes consecutivas.

Seu parecer final, o mesmo que foi acatado pelo plenário da Câmara, concluía pela rejeição do projeto do Senado, aprovação da proposição do Executivo e do PL 7225/2007, que se encontrava apensado. Foram ainda consideradas emendas feitas no âmbito da CEC e do plenário, isso tudo na forma do substitutivo apresentado.

Ao todo, foram acatadas ao texto 21 emendas. Entre as reformadoras, destacam-se as propostas que visavam estender os benefícios às entidades beneficentes que estivessem devidamente certificadas. As vantagens propostas concentravam-se em conceder maior flexibilidade jurídica às entidades, principalmente no que concerne ao direito de ampla defesa, e prazo recursal. Outras alterações visavam dar maior liberdade financeira aos órgãos, com destaque ao montante obtido fruto da renúncia fiscal. Sobressaiu-se a participação do Dep. Márcio Reinaldo Moreira (PP/MG), que teve quatro emendas acatadas, e do Dep. Eduardo Barbosa⁶⁵ (PSDB/MG), que por sua vez conseguiu com que cinco contribuições permanecessem no texto.

Os benefícios almejados pelos deputados são classificados como reformadores, uma vez que a exposição de motivos⁶⁶, assinada pelos Ministros do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Previdência Social, Fazenda e Saúde, mostra a intenção de conferir às entidades certificadas maior segurança jurídica quanto à manutenção de suas

⁶⁴ Como explicitado no parecer do Dep. Carlos Abicalil, a troca de relatoria fez-se necessária pois o Dep. Gastão Vieira foi convidado a assumir a chefia da Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=688679&filename=Tramitacao_PL+7494/2006. Acesso em: 21 out. 2010.

⁶⁵ Ressalta-se novamente a atuação do Dep. Eduardo Barbosa (PSDB/MG) em proposições que tratam de temas vinculados à saúde e assistência social. A especialização temática desse parlamentar está caracterizada nos processos estudados.

⁶⁶ Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=ECB20354CD9F0EDB54E5F11C3E939620.node2?codteor=545340&filename=PL+3021/2008. Acesso em: 16 out. 2013.

atividades, bem como a instrumentalização dos mecanismos de isenção fiscal. Todas essas medidas agem em favor dos órgãos ao expandir sua capacidade de ação e lhes conferir estímulos financeiros para prosseguirem com as respectivas atividades.

Em complemento a isso, outras alterações visavam inserir normas quanto ao procedimento de certificação. Como exemplo, têm-se as emendas 18 e 23/2009, feitas ao substitutivo do Dep. Abicalil. As contribuições, de autoria dos Deputados Fernando Coruja (PPS/SC) e Lincoln Portela (PR/MG), instituíam a obrigatoriedade da transparência ao processo administrativo de certificação das entidades no âmbito de cada ministério responsável.

A emenda 15/2009 dá indício de ser “carona” em meio ao processo. A alteração foi proposta ao substitutivo da CEC e seu autor, o Dep. José Mentor (PT/SP), tinha como objetivo acrescentar parágrafo único ao art. 1º da proposição, para estender os benefícios a serem instituídos pelo projeto, também, às fundações públicas de direito privado que desempenhassem suas atividades na área da saúde. A alteração não condiz com a proposta original do Executivo, sendo que ela previa o benefício exclusivamente às entidades beneficentes de assistência social, saúde e educação, ou seja, todas elas fundações privadas desvinculadas do Estado. Posteriormente, o Senado Federal descartou essa modificação no texto.

O passo seguinte merece atenção. Mesmo que o relator tivesse concluído pela rejeição do projeto do Senado (PL 7494/2006) e aprovação dos PLs 3021/2008 e 7225/2002, o substitutivo adotado incidiu sobre a primeira proposição. Nesse caso, retornou ao Senado não a matéria que ele enviara em 2006 à Câmara, mas um texto fruto de um substitutivo que conciliou outras duas proposições, emendas diversas e contribuições individuais do relator da CEC. Isso significa que o Senado passou a ser a Casa Iniciadora de um projeto que ele próprio não deu origem.

De fato, essa situação pode acontecer nas ocasiões em que a Câmara dos Deputados redige um substitutivo a um projeto do Senado (ou vice-versa). Entretanto, como observado aqui, nesse caso específico a proposição foi rejeitada e o novo substitutivo, quando retornou ao Senado, ficou registrado como incidindo formalmente sobre ela, e não no lugar de algum outro apensado que tivesse recebido parecer pela aprovação. Trata-se de uma situação que parece merecer tratamento regimental específico.

É preciso também levar em conta que, nesse período, o PL 3021/2008 já estava sob o regime de urgência constitucional e, ainda assim, foi decidido pela Câmara

atribuir o substitutivo ao projeto do Senado e delegar a essa Casa Legislativa a decisão final sobre o tema.

Remetida ao Senado em setembro de 2009, a matéria tramitou pela CAS e pelo plenário. Na comissão, foi designado como relator o Sen. Eduardo Azeredo (PSDB/MG), que concluiu pela aprovação do substitutivo da Câmara dos Deputados e pela exclusão de alguns pontos específicos da proposição. Foram suprimidas partes constantes do PL 3021/2008, como a penalidade às entidades de educação que não cumprissem, por reiteradas vezes, o percentual de gratuidade de serviços prestados. Além disso, relator decidiu por retirar também dispositivos inseridos pelo Dep. Abicalil. Como exemplo, tem-se a exclusão do *caput* e § 1º do art. 23, que obrigavam as organizações que desempenhassem suas atividades em mais de uma área abarcada pelos benefícios devessem solicitar a certificação em cada ministério responsável pela área.

Posteriormente, o plenário da Casa acatou as considerações do Sen. Azeredo aprovando o substitutivo da Câmara dos Deputados. Como o Senado funcionou como Casa Iniciadora, a matéria seguiu à sanção.

Os vetos colocados sobre a proposição merecem destaque. Em relação às emendas dos parlamentares ao PL 3021/2008, foram vetadas apenas duas delas. O parágrafo único do art. 1º, acrescido pelo Dep. José Mentor, do próprio PT, foi retirado sob a alegação de o benefício não deveria incidir sequer sob as fundações públicas de direito público, uma vez que a Constituição demarca que as vantagens só poderiam ser percebidas, de fato, pelas entidades beneficentes. Ademais, foi excluído também todo o art. 23 do texto da proposição. O dispositivo, que foi emendado pelo Dep. João Dado (PR/MG) e alterado também pelo Dep. Abicalil, instituía que os certificados poderiam ser renovados em até seis meses após o vencimento, e o mesmo teria efeito retroativo. O Executivo foi contra essa posição e afirmou que a medida ia de encontro ao propósito da matéria, que era justamente conferir maior ordem aos procedimentos de certificação. Foram também colocados vetos sobre outras contribuições do relator da CEC, inseridas no âmbito do próprio substitutivo.

Por último, o que chama atenção é a postura do Presidente em vetar dispositivos que estavam contidos no texto original do projeto de sua autoria e não sofreram nenhuma modificação pelo Congresso Nacional. Isso ocorreu com os arts. 8º e 9º da proposição, que disciplinavam a forma de aplicação dos percentuais de gratuidade a serem concedidas pelas entidades beneficentes na área da saúde. O Executivo, ao que

parece, tem dificuldade em apoiar mesmo as propostas de incentivos financeiros e fiscais que venham de proposições legislativas de sua autoria.

Por fim, será analisado o **PL 5395/2009**, cujos registros apontam para outro tipo de comportamento da Câmara, no que concerne à aplicação do substitutivo. A proposição foi enviada ao Congresso em junho de 2009 e, logo de início, foi apensada ao PL 3971/2008, da Dep. Ângela Amin (PP/SC). Dois meses depois, o Executivo solicitou aplicação do regime de urgência constitucional à sua proposição.

Em razão da tramitação especial, os projetos foram distribuídos simultaneamente às comissões por onde deveriam tramitar, CEC e CCJC. No decorrer do prazo constitucional, nenhuma comissão conseguiu emitir parecer às matérias, e o processo seguiu pra o Plenário. Para entender a linha adotada pela Câmara nessa etapa, é necessário que se saibam antes as semelhanças entre os projetos que tramitavam em conjunto.

A matéria do Executivo tinha como objetivo apenas alterar o art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), para instituir a obrigatoriedade do nível superior aos docentes de todo o ensino fundamental e médio, sendo permitida a formação mínima de nível médio aos professores da educação infantil. Ademais, a proposição inseria parágrafo único no referido dispositivo, para que fosse exigida nota mínima a ser alcançada no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), como pré-requisito para o ingresso nos cursos superiores em licenciatura.

Já o projeto da Dep. Ângela Amin, mais extenso que o do Executivo, propunha alteração semelhante quanto à exigência de nível superior aos professores nos níveis fundamental e médio. Como exceção à regra, a parlamentar propôs que, em regiões onde houvesse comprovada deficiência de profissionais de nível superior, seria permitida a formação de nível médio nas primeiras quatro séries do ensino fundamental. Além disso, eram propostas novas atribuições ao Sistema Nacional de Educação, como garantir a universalização da educação básica e ampliar a oferta de vagas na educação superior. A deputada também inseriu o princípio do respeito à diversidade étnico-racial na montagem dos programas de ensino e a gratuidade da educação às crianças de até cinco anos de idade. Como se vê, era um projeto que ia muito além da alteração pontual proposta pelo Executivo.

Em plenário, foi indicado como relator da CEC o Dep. Iran Barbosa (PT/SE). Seu parecer concluiu pela apresentação de substitutivo ao projeto do Executivo, e pela aprovação parcial do PL da Dep. Amin, na forma do mesmo texto. A questão é que o

substitutivo acatou todo o projeto da parlamentar, excluindo-se apenas as novas atribuições ao Sistema Nacional de Educação. Todavia, o relator manteve a alteração do Executivo, proposta ao art. 62 da LDB. O que muda o jogo vislumbrado até então é que a bancada do PP solicitou destaque para votação em separado do texto proposto pelo Executivo. A intenção da bancada era substituí-lo pela redação proposta pela Dep. Amin, também do PP, ao art. 62. Com o destaque, foi aprovada a substituição.

Isso fez que se retirasse do projeto do Executivo todo o texto proposto pelo Presidente, em benefício do PL 3971/2008. Nesse contexto, a Câmara poderia ter aprovado o texto da deputada, com alterações pontuais, e rejeitado o PL 5395/2009. Entretanto, como este projeto se encontrava em urgência, acredita-se que foi estrategicamente mais vantajoso que o texto da proposição apensada “pegasse carona” no trâmite especial da matéria do Executivo.

Nestes termos, foi aprovado o substitutivo ao PL 5395/2009, que ainda tramitava em urgência, e a matéria seguiu ao Senado Federal.

Na Casa Revisora, o projeto deveria tramitar apenas pela CE e pelo Plenário. Na comissão, foi designada como relatora a Sen. Fátima Cleide (PT/RO) e, novamente em decorrência do prazo constitucional, a proposição foi levada ao plenário pendente de parecer. Os registros indicam que a pauta do Senado esteve constantemente sobrestada por medidas provisórias, o que impediu que o projeto concluísse sua tramitação na Casa no ano de 2009. Em março do ano seguinte, o Presidente solicitou o cancelamento da urgência constitucional, o que resultou na tramitação ordinária da proposição, e seu retorno à CE. No colegiado, foi realizada uma audiência pública em que participaram professores e profissionais de conselhos de classe da área da educação.

Em seu parecer⁶⁷, a senadora decidiu apresentar outro substitutivo à matéria, que esmiuçou os temas colocados pela Câmara dos Deputados e também introduziu outras inovações a serem colocadas na LDB. Em relação ao tema proposto originalmente pelo Executivo, a parlamentar alterou novamente a redação do art. 62, retornando em pequena medida àquilo proposto pelo Presidente, uma vez que voltou ao texto a possibilidade de que professores de nível médio na modalidade “Normal” pudessem lecionar na educação infantil. Ela indica que essa era a opinião majoritária dos especialistas presentes na Conferência Nacional de Educação (Conae). Além disso, a

⁶⁷ Disponível em <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/80669.pdf>. Acesso em: 17 out. 2013.

Senadora reintroduziu a possibilidade de que seja requerida nota mínima obtida no Enem para ingresso nas carreiras do magistério.

Outras alterações ao art. 62 da LDB inseriam a obrigatoriedade de que a União, os Estados e os Municípios adotassem mecanismos de incentivo à permanência dos docentes nos cursos de nível superior, e foi estipulado o prazo de seis anos, a partir da promulgação da lei, para que eles concluíssem a graduação.

Considera-se que as demais inovações inseridas pela relatora “pegaram carona” no projeto do Executivo, uma vez que, como colocado na exposição de motivos⁶⁸, a proposta tinha o objetivo específico de elevar o nível de instrução e os critérios de seleção dos professores dos ensinos fundamental e médio, e não propor uma reforma mais ampla na LDB, como foi feito pelo Legislativo. Ainda assim, pode-se dizer que a relatora agiu no intuito de garantir o objetivo do Poder Executivo, constante do texto original da proposição.

Aprovado o substitutivo da Sen. Cleide, o projeto retornou à Casa Iniciadora em julho de 2010. De acordo com os registros, esse último estágio da tramitação foi o mais longo. Não havia mais a figura da urgência constitucional e também nenhum requerimento que pudesse abreviar a tramitação final partiu dos deputados. Nesse sentido, a proposição retornou à CEC, onde a matéria foi novamente encaminhada ao Dep. Iran Barbosa para relatar. Entretanto, mesmo com a apresentação de seu parecer, houve uma troca na relatoria, que foi assumida pela Dep. Fátima Bezerra também do PT. Neste momento, em dezembro de 2010, já haviam passado as eleições e o Dep. Barbosa não conseguiu se reeleger, acredita-se que isso tenha contribuído para a troca, uma vez que o parlamentar não estaria na Casa para defender seu parecer no ano seguinte.

O parecer da Dep. Bezerra, aprovado somente em novembro de 2011, concluiu pela aprovação do substitutivo do Senado, sendo feitas algumas adequações pontuais quanto ao texto. A tramitação seguiu lentamente, passando pela CCJC, onde foi emitido o parecer de admissibilidade constitucional e jurídica.

Desse modo, somente em março de 2013 o projeto foi pautado pelo plenário. Nessa ocasião, decidiu-se por excluir a contribuição da Sen. Cleide ao art. 62 da LDB, que visava inabilitar ao exercício da profissão o professor da educação básica que não

⁶⁸

Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=663503&filename=PL+5395/2009. Acesso em 17 out. 2013.

atingisse o nível superior após seis anos de promulgação da lei. Feito isso, a matéria foi aprovada e enviada à sanção.

A Presidente da República, Dilma Rousseff, decidiu por vetar o dispositivo, também incluído pela Sen. Cleide, que estipulava o prazo de seis anos para conclusão do ensino superior por parte dos professores da educação básica. Nas razões do veto⁶⁹, foi alegado que o texto da lei não estipulava a consequência aos docentes que descumprissem a regra, lembrando que a penalidade havia sido excluída do texto pelo plenário da Câmara dos Deputados. Somado a isso, o Executivo julgou curto o prazo fixado pelo dispositivo, dado que a lei também tinha por objetivo aumentar as vagas da educação básica, o que poderia acarretar em prejuízo aos municípios devido à carência de professores.

Nesse sentido, merecem destaque a nova redação dada ao projeto pela Câmara dos Deputados e o impacto das contribuições da Sen. Cleide, que foi relatora na CE. O processo foi permeado pela participação de parlamentares da coalizão do governo e nem por isso a proposição foi integralmente sancionada.

5.6. Discussão.

A partir da exposição do trâmite de cada proposição constante da pesquisa, é possível reunir características comuns para que sejam extraídas possíveis respostas à pergunta de pesquisa e realizada a verificação das hipóteses que motivaram este trabalho.

As Tabelas 4 e 5 ilustram os resultados obtidos com a análise dos projetos. Com elas, tem-se uma ideia quantitativa dos fatos legislativos pertinentes a cada matéria estudada e a repetição deles, se considerado o recorte de pesquisa como um todo. De início, foram selecionadas variáveis de cunho mais abrangente, a discussão sobre emendamentos e vetos será feita posteriormente.

⁶⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Msg/VEP-119.htm. Acesso em: 18 out. 2013.

Tabela 4
Agrupamento de variáveis.⁷⁰

Proposição	Emendas	Vetos	Substitutivos	Relatoria de Oposição: apresentação de substitutivos e emendas	Interação com a sociedade	Urg. 64	Urg. 155, 339
919/2007							
920/2007							
969/2007							
993/2007							
1627/2007							
1687/2007							
1936/2007							
1990/2007							
3021/2008							
3077/2008							
4869/2009							
5022/2009							
5395/2009							
5413/2009							
5940/2009							

Fonte: dados de pesquisa.

⁷⁰ Como a Câmara dos Deputados é a Casa Iniciadora de proposições oriundas da Presidência da República, optou-se por utilizar a mesma nomenclatura dos projetos utilizada por ela.

Tabela 5**Emendas* e vetos: Base vs. Oposição.**

PROPOSIÇÃO	EMENDAS		VETOS	
	Base	Oposição	Base	Oposição
919/2007				
920/2007				
969/2007				
993/2007				
1627/2007				
1687/2007				
1936/2007				
1990/2007				
3021/2008				
3077/2008				
4869/2009				
5022/2009				
5395/2009				
5413/2009				
5940/2009				

Fonte: dados de pesquisa.

* Foram computadas na tabela apenas as emendas acolhidas pelos relatores nos pareceres.

De antemão, a leitura que se faz mediante os comportamentos verificados nas análises se aproxima daquele descrito por Rennó (2006, p. 267) sobre a delegação legislativa, em que o “Congresso Nacional delega ao Executivo os custos de propor a política, mas monitora seu funcionamento e realiza ajustes de curso”. De fato, o Legislativo parece ter agido assim quando se pondera o conjunto dos processos estudados. Entretanto, a inquietação que paira sobre o comportamento observado diz respeito a onde se encontra, de fato, o custo político que o Legislativo delega ao Executivo. É verdade que o Presidente é quem primeiro arca com desgaste da apresentação de determinadas proposições, entretanto, com as modificações que o Congresso faz em cada matéria, não se pode eximir o Poder Legislativo desse mesmo custo em tentar inovar o ordenamento jurídico.

Por outro lado, ao se analisar a seção em que houve transposição de textos, percebe-se um desenho diferente no relacionamento entre Executivo e Legislativo. A *apropriação* da agenda apontada por Silva (2013) revela que o Congresso Nacional tem capacidade de formular suas próprias agendas. Entretanto, a dificuldade reside em sua disposição de levar adiante a tramitação de proposições de sua própria autoria. Em meio a essa deficiência do Legislativo, o Poder Executivo atua como agente detector de

agendas já em tramitação no Congresso Nacional que sejam de seu interesse e, utilizando de suas prerrogativas constitucionais e força política de apresentação de projetos de lei, apropria-se estrategicamente de temas já em curso.

Como colocado por Silva (2013), a forma com que *apropriação* se dá depende do interesse do Executivo em relação ao assunto em questão. Não é um fenômeno utilizado apenas para dar celeridade do processo, a despeito dos mecanismos de tramitação extraordinária que o Executivo dispõe. Pode também funcionar como uma ferramenta que dará ao Presidente maior controle sobre o desenrolar do assunto no Congresso, ou até mesmo atrasar a tramitação.

A partir dos dados da Tabela 4, é possível inferir que o Poder Legislativo reagiu de forma participativa em relação aos projetos oriundos do Executivo. Apenas em quatro casos não foram apresentadas emendas aos projetos, entretanto em todas essas ocasiões foram aprovados substitutivos. Podemos perceber, também, que a predileção pelos textos alternativos mostra-se como regra nos processos. A única exceção fica com o PL 1990/2007, que embora não tenha recebido nenhum substitutivo, foi alvo de emendas por parte tanto de senadores quanto de deputados.

Diante do alto índice de apresentação de substitutivos, percebe-se a relevância que a figura do relator toma no processo da apreciação legislativa. Com as possibilidades multivariadas de atuação desses agentes, pode-se partir do pressuposto de que há abertura para que os projetos do Executivo sejam alterados. Portanto, deve ser analisado se as mudanças propostas estão ou não a favor dos objetivos do governo.

Ainda que grande parte das proposições tenha sido relatada por parlamentares da oposição em algum momento da tramitação, foram considerados na Tabela 4 somente os casos em que esses relatores apresentaram emendas ou substitutivos. Entendemos que a tarefa isolada da relatoria pouco poderia contribuir para os objetivos dessa pesquisa, por isso foi priorizada a situação em que o relator apresenta contribuições à matéria.

Nos quatro casos em que relatores de oposição decidiram por alterar o projeto do Executivo, nota-se a especialização dos parlamentares incumbidos da relatoria. No PL 969/2007, que tratava do regime prisional de transferência de presos, o Dep. João Campos (PSDB/GO) já possuía uma carreira pregressa na área de segurança pública. Em relação ao PL 993/2007, que reformava as condições trabalhistas do estágio estudantil, chama atenção a parceria entre os relatores Átila Lira (PSDB/PI), administrador de empresas com atuação no campo, e Manuela D'Ávila (PCdoB/RS),

ligada ao movimento estudantil. Base e oposição articulando-se para a chegada a um texto comum que pudesse ser aprovado pela Casa. Mesmo que as conclusões deste estudo, centrado nas políticas sociais, não possam ser estendidas às demais áreas de políticas públicas, há de se registrar que esse tipo de articulação não parece ter o devido destaque nas análises sobre o nosso presidencialismo de coalizão.

Situação semelhante dá-se no caso do PL 3077/2008, que tratava da prestação de serviço social, em que o relator, Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE), era médico e abriu espaço para diversas audiências públicas no âmbito da CSSF. O único caso que foge dessa tendência é em relação ao PL 3021/2008, que dispunha sobre a certificação de entidades beneficentes. O Sen. Eduardo Azeredo (PSDB/MG), era engenheiro e, de fato, suas intervenções se deram em menor grau, mas ele aprimorou o texto enviado pela Câmara dos Deputados, excluindo dispositivos que considerava prejudiciais à aplicabilidade da lei.

Sobre o papel desempenhado por relatores, é possível fazer uma ligação com o estudo de Santos e Almeida (2011) que discutem o papel político que esses agentes possuem. Para os autores, “a importância potencial do relator decorre [...] de sua delegação para coletar e compartilhar com seus pares informação a respeito das consequências de uma política pública específica” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 111).

Na linha de raciocínio defendida pelos citados autores, um relator que seja moderadamente contrário a uma proposição, ou que pelo menos possua ressalvas quanto ao texto original, serviria como agente informacional muito mais eficaz do que aqueles que se posicionassem em extremos ideológicos acerca do projeto.

Como já tratado, outro fator que poderia contribuir para a aceitação do parecer seria a *expertise* do relator acerca do tema da proposição. Nesse sentido, como apontado por Santos e Almeida (2011, p. 125), “a preferência dos membros da comissão é, primeiro, por parlamentares especialistas na matéria e, segundo, por parlamentares com grau de instrução elevado”.

Se isolarmos a atuação dos relatores de oposição, os resultados da pesquisa apontam que esse não foi o comportamento predominante em relação aos projetos do Executivo. Das quinze proposições analisadas, foram designados, em algum momento do trâmite, relatores de oposição em nove delas e, em quatro, eles decidiram por alterar o conteúdo dos projetos com substitutivos reunindo suas preferências individuais. Ou seja, a relatoria de oposição não necessariamente implicaria em ganho informacional à

matéria, em outras ocasiões o opositor poderia simplesmente aderir ao texto enviado pelo Executivo ou ao substitutivo redigido por alguma das Casas. Entretanto, as possibilidades aumentam quando o fator “oposição” vem acompanhado de *expertise* no tema em questão.

Ainda assim, de uma forma geral, pode-se assumir que, com a opção de se elaborar um substitutivo, os relatores tornam-se agentes políticos receptores e filtradores das demandas dos demais parlamentares, e também como agregadores de preferências, principalmente nas ocasiões em que se têm projetos tramitando em conjunto. Paralelamente a isso, eles têm a faculdade de inserir os próprios entendimentos no novo texto, a partir de suas percepções sobre o tema, e dos interesses dos setores envolvidos. Essa opção concede aos relatores maior liberdade de atuação legislativa em âmbito individual, o que seria incomum no contexto do Congresso Nacional pós-1988, na visão de Figueiredo e Limongi (1995), Pereira e Mueller (2003) e Rennó (2006).

Por diversas vezes a letra da lei partiu de substitutivos redigidos por relatores que ponderaram as contribuições de parlamentares, setores da sociedade e interesses do Executivo. Araújo e Silva (2013) denominam esses parlamentares que dão condução ao estudo de determinados temas e acabam por funcionar como peças chave no trâmite de proposições específicas como agenda holders (“titulares de agenda”).

Do total de projetos, foram verificadas audiências públicas e demais interações com a sociedade na tramitação de oito proposições. Nisso, é importante notar que, à exceção dos PLs 1627/2007, 1687/2007 e 5022/2009, todos os outros tramitaram em algum momento sob o regime de urgência constitucional. E entre aquelas três proposições, apenas a primeira não foi alvo de urgência regimental. O resultado sinaliza para um comportamento do Legislativo diferente daquele apontado por Figueiredo e Limongi (1995), em que o mecanismo da urgência era visto como um fator que cercearia a participação dos parlamentares no processo legislativo.

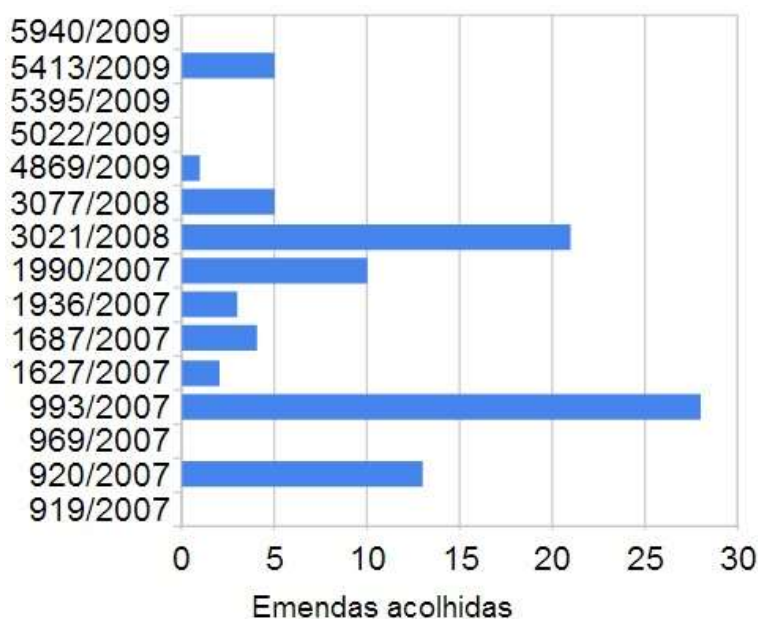
A Figura 2 dá uma ideia, em números absolutos, de quantas emendas foram acatadas no processo de cada proposição. A mera observância desses resultados não é suficiente para obter conclusões sobre o comportamento do Congresso, uma vez que não são abarcadas as contribuições inseridas por meio de substitutivos. Como exemplo disso, tem-se o processo referente ao PL 5940/2009, em que foram apresentadas diversas emendas, mas o relator, Dep. Antônio Palocci (PT/SP), decidiu acatar parcialmente parte delas e redigir o substitutivo à sua maneira. Por mais que ele

houvesse atribuído a autoria das emendas, na prática, a recepção parcial lhe concedeu total liberdade de modificação no texto, por isso a opção por não incluí-las no gráfico.

De certa forma, isso mostra que o estudo não deve se concentrar apenas na ação dos parlamentares em emendarem os textos. Deve-se analisar com atenção o papel dos relatores nos processos e acompanhar as modificações que cada um deles faz no texto das proposições.

Cabe destacar que, pelos casos estudados, a hipótese que se tinha sobre a probabilidade de que as emendas individuais dos parlamentares fossem mais no sentido de se reformar o tema proposto pelo Executivo, sem a inserção de agendas “caronas” nos textos é confirmada. Não obstante, essa ideia de trabalho parlamentar reformador torna-se mais completa ao se inserir o papel de grande relevância que os relatores assumem no processo de modificação dos projetos.

Figura 2
Emendas acolhidas pelo Congresso.



Fonte: dados da pesquisa.

Ao compararmos os resultados da Figura 2 com os da Tabela 4, iremos perceber que proposições como os PLs 993/2007 e 3021/2008 receberam várias emendas, por mais que se encontrassem em regime de urgência constitucional. Isso significa que a urgência, em si, não intimida os parlamentares a apresentarem emendas. Isso quer dizer

que, mesmo com os prazos encurtados, o Congresso possui capacidade para interferir no processo.

Ademais, nos casos em que o assunto já havia sendo discutido antes da chegada do projeto do Executivo, como nos PLs 920/2007, 1936/2007 e 4869/2009, a necessidade de que o debate se delongasse pareceu se tornar menor. Portanto, por mais que não haja nenhuma audiência pública especificamente referente ao estudo do PL do Executivo, é possível que o tema já venha sendo estudado por intermédio de outras proposições. Nesse sentido, o projeto do Executivo em regime de urgência atua como um agente agregador das matérias e ultimaria a tramitação daquele assunto, sem prejuízo das análises sobre *apropriação* da agenda desenvolvidas por Silva (2013).

Mesmo assim, não se pode admitir que o texto do Presidente sempre será o preferido pelos parlamentares. O caso do PL 5395/2009 ilustra bem essa situação, a Câmara dos Deputados retirou do projeto seu conteúdo original e inseriu sua própria agenda, aproveitando-se da urgência conferida à proposição do Executivo.

Semelhante a Santos e Almeida (2011), os resultados do recorte selecionado mostram que o requerimento de urgência urgentíssima foi utilizado geralmente quando os líderes conseguiram chegar a um acordo em torno da votação da proposição. Os referidos autores apontam que uma razão à forma com que esse requerimento é utilizado pelos deputados consiste no “interesse comum dos legisladores por decisões bem informadas, assim implicando um aspecto fortemente consensual no uso desse mecanismo” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 78). Além disso, o elevado número de projetos prontos para serem colocados na Ordem do Dia torna necessária a solicitação de urgência para que a matéria acordada seja posta em apreciação pelo plenário. Isso justifica o fato de que muitos projetos em urgência constitucional terem sido, simultaneamente, colocados em urgência regimental.

Um resultado que pôde ser percebido através da análise dos PLs em que o Executivo não utilizou a urgência, ou simplesmente retirou o pedido, diz respeito ao tempo de tramitação dessas proposições. Como exemplo, temos os PLs 1627/2007 e 1936/2007, que tramitaram por mais de quatro anos. Ainda que seja defendido por Amorim Neto (2007) que presidentes com coalizões estáveis e numerosas necessitem utilizar menos de recursos extraordinários de tramitação legislativa, os resultados da pesquisa apontam que, por si só, a coalizão não garante a celeridade da apreciação.

Conclui-se que, caso o Executivo queira ver suas matérias aprovadas rapidamente, é mais eficiente que ele se utilize de suas prerrogativas constitucionais. O

volume de matérias a serem apreciadas tanto pelos plenários quanto pelas comissões faz com que o Congresso deva priorizar os projetos que tramitam em regime especial, em detrimento daqueles em apreciação ordinária.

Na Câmara dos Deputados, uma possível estratégia da coalizão presidencial para se apoderar da apreciação de proposições prioritárias para o Executivo poderia consistir nas tentativas em se instalar comissões especiais⁷¹ (SILVA; ARAÚJO, 2013, p. 16). Regimentalmente, esses órgãos devem respeitar a proporcionalidade da representação partidária da Casa, e se a coalizão detém a maior parte das cadeiras, ela possivelmente ocupará a presidência desses colegiados.

Com a presidência da comissão trabalhando a favor do Executivo, há maiores chances de que o relator escolhido seja algum parlamentar com reais possibilidades de agir nesse mesmo sentido. Essa situação pôde ser verificada no contexto do PL 5940/2009, pela atuação do Dep. Palocci, que centralizou o processo de edição do substitutivo.

As outras duas proposições que tramitaram por comissões especiais sinalizam outros tipos de comportamentos. Como exposto na análise, na apreciação do PL 1627/2007, o colegiado foi presidido por um deputado da oposição, e a relatora escolhida por ele era da base governista. Nesse caso específico, a especialização temática dos dois na área de direitos da criança e do adolescente superou a esperada polarização política entre base e oposição. Já na situação do PL 1687/2007, a instalação da comissão especial levou dois anos para ser concretizada, e isso após repetidas tentativas. Percebe-se que a ferramenta não funcionou para a agilidade do processo nesse último caso.

Nesse sentido, seria mais adequado levar em conta o tamanho do interesse do Executivo em ver a matéria aprovada com ou sem a intervenção da oposição, além da disposição do Congresso em tratar de certos assuntos que poderiam representar um alto custo político, como a política de transporte público urbano tratada pelo PL 1687/2007.

Retornando à participação de setores da sociedade no processo de discussão e construção de leis, ela pode se iniciar antes mesmo de o projeto chegar ao Congresso. Como colocado na exposição de motivos do PL 1627/2007, que tratava de medidas punitivas e socioeducativas a serem aplicadas a menores infratores, a Secretaria

⁷¹Como anteriormente explicado, o inciso II do art. 34 do RICD estabelece a necessidade de criação de comissão especial, no caso em que o estudo quanto ao mérito de determinada proposição caiba a mais de três comissões permanentes. Já no Senado Federal não existe a figura das comissões especiais, entretanto, por força do inciso II do art. 49, combinado com o art. 113 do RISF, é possível que as comissões da Casa estudem as proposições em reuniões conjuntas entre os colegiados.

Especial de Direitos Humanos realizou uma série de debates e seminários com setores envolvidos. Em consonância com o que foi apontado por Figueiredo e Limongi (1995) e comentado no Capítulo 2, acredita-se que essa postura do Executivo em abrir o diálogo ainda na fase de elaboração de suas proposições contribui para reforçar, ainda mais, a carga institucional com que a matéria é enviada ao Congresso, e construir uma base popular de apoio ao texto original enviado pelo Presidente.

Simultaneamente, no Legislativo as discussões geralmente se iniciam com a apresentação da proposição, e isso corrobora com a morosidade da apreciação, uma vez que a carga institucional vai sendo moldada com o andar da tramitação. Podemos perceber esse comportamento descrito por Figueiredo e Limongi, quando nos deparamos com casos em que o projeto do Executivo é apensado a uma proposição de origem parlamentar, que estava tramitando há anos pelo Congresso. Como exemplo emblemático disso, tem-se o PL 1990/2007, que havia sido apensado ao PL 1528/1989.

Em relação aos processos de **emendamento**, a Tabela 5 trata apenas das emendas que foram acolhidas pelos relatores nos pareceres. Como exposto nas análises, tanto a base quanto a oposição agiram no intuito de apresentar emendas às proposições, o que significa que o processo de acolhimento dessas contribuições não foi restrito à coalizão. Pela análise dos projetos, percebe-se que a base de apoio ao governo tende a apresentar mais emendas em números absolutos.

Mais do que isso, a frequência de emendas reformadoras é superior a de emendas “carona”, tanto quando os autores são da base, quanto da oposição. Os resultados mostraram que, além de ser menor o número de emendas “carona”, é menor ainda a quantidade de proposições desse tipo que prosperaram dentro do Congresso. Isso dá a ideia de que o próprio Legislativo pode funcionar como filtro de demandas desse tipo, já que a apresentação de emendas a projetos ordinários se dá em caráter individual, mas a aprovação necessita do *quórum* de maioria simples.

A base do governo foi o lado que tendeu a apresentar mais emendas “carona”, o que era esperado, pois se acredita que isso se deva à relação cooperativa que se estabelece com o Executivo. Uma vez que se está em uma coalizão, em que a barganha política, a troca de favores, é um elemento usual para a manutenção do apoio legislativo, não seria estranho inferir que os parlamentares da base se sentiriam mais seguros em alterar os projetos do Poder Executivo com modificações que se desviassem dos propósitos originais de cada matéria. Em todo o trabalho, verificamos somente duas emendas “carona” da oposição que lograram sucesso no âmbito do Legislativo, por

outro lado, ao menos onze emendas da coalizão que foram formalmente integradas aos projetos receberam essa classificação. Mesmo assim, o Executivo fez um rígido controle sobre as alterações propostas pela base governista, principalmente se elas acarretavam em mudança na gestão e no destino de recursos.

Os **vetos presidenciais** podem ser vistos como uma forma de resposta à reação do Legislativo. No recorte da pesquisa, não encontramos nenhuma proposição que foi rejeitada pelos parlamentares. É verdade que o Congresso alterou consideravelmente a maioria das proposições com a adoção dos substitutivos, mas, mesmo assim, em todos eles os objetivos constantes em cada exposição de motivos foram mantidos, ou até aprimorados nas Casas Legislativas.

Ainda que, no caso do PL 5395/2009, a Câmara tenha excluído da proposição o que era objetivado pelo Executivo, quando a matéria foi encaminhada ao Senado Federal, a relatora, Sen. Fátima Cleide, do PT, reinseriu o tema e ainda esmiuçou a esfera de aplicação do assunto do dispositivo. Como colocado por Cruz (2009, p. 103), “em muitos casos o relator age como um ator institucional, ou seja, como um representante do governo no Congresso”. Situação não muito deferente verificou-se no PL 5940/2009, que instituía o FS, em que o processo foi todo controlado por relatores com fortes laços com o poder Executivo.

Desse modo, quando os objetivos do Executivo são mantidos, e, portanto, o Congresso age de forma colaborativa, os vetos também são colocados de forma a preservar ao máximo as contribuições do Legislativo. Os registros das mensagens de veto mostram que o Executivo deposita maior preocupação na forma com que ele dispõe para gerir seus recursos. Os indícios apontaram que os Presidentes não hesitaram em vetar dispositivos que os desviariam da maneira com que o Executivo pretendia administrar os recursos de que dispunha.

Sendo assim, o controle referente aos anseios da administração relativos ao tema proposto parece ser feito rigorosamente quando a matéria retorna à Presidência para sanção. O que se quer dizer é que, nesse aspecto, não é dispensada tanta atenção à autoria das alterações, mas sim ao impacto delas no trabalho do Executivo. Essa conclusão confirma a segunda hipótese, levantada no capítulo 3, e pôde ser extraída a partir da quantidade dos vetos incidentes sobre emendas vindas da própria base, e também por meio de dois outros casos. O primeiro é referente ao PL 3021/2008, em que o Presidente decidiu por vetar dois dispositivos que ele mesmo havia proposto, o que sinaliza uma mudança de posição do governo, e o segundo seria o do PL 1627/2007,

que teve dispositivos originais propostos no governo Lula, e que foram vetados quando a proposição foi enviada à sanção, já no governo de Dilma Rousseff.

É verdade que o Executivo propõe projetos com temas semelhantes a proposições de origem parlamentar em curso há certo tempo, entretanto, pelo menos em tese, o Poder Legislativo tem a faculdade de acatar, ou não, as tentativas de atropelos da agenda. Isso tende a ocorrer pela discrepância que permeia a natureza de projetos oriundos dos dois poderes. Porquanto, o custo político para os partidos da coalizão em se engavetar uma matéria de qualquer parlamentar é muito menor do que fazê-lo com uma proposição da Presidência da República. Como colocado por Santos (2003, p. 45), “o número de cargos à disposição, o poder de agenda e de mobilizar os meios de comunicação tornam o presidente figura ímpar em qualquer sistema presidencialista”.

O desenho político-institucional mostra que, mesmo o governo dispendo de mecanismos extraordinários para a tramitação de suas proposições e confortável maioria legislativa, como verificado no período das análises, o Executivo aguarda estrategicamente para enviar suas proposições ao Legislativo. Quando o faz, controla também os pedidos de urgência constitucional, a depender do andamento do processo legislativo e dos rumos que sua proposição pode tomar no âmbito do Congresso.

Seguindo com o raciocínio, os parlamentares têm interesse em alterar os projetos do Presidente, e quando este manda matérias parecidas com outras já em trâmite no Legislativo, é feito o apensamento e o projeto do Executivo, na maior parte dos casos, compõe o substitutivo final. Apesar de ter-se notado a predileção pelo texto do Presidente, na maior parte dos casos, mudanças dos parlamentares também são colocadas no substitutivo. Esse comportamento sugere uma postura diferenciada do Congresso em relação à sua capacidade de inserir suas próprias contribuições nas proposições do Executivo. Ele de fato parece agir como um ator relevante na formulação de políticas públicas de caráter nacional. A sua contribuição concreta, varia caso a caso, mas ela não pode ser subvalorizada e, muito menos, desprezada.

Mesmo que a proposta da Presidência tramite de forma independente, há grandes chances de que ela seja modificada, inclusive por parlamentares da base governista. Nesse sentido, cabe ao Executivo negociar com os relatores a manutenção de seus interesses, uma vez que esses últimos atores têm em mãos a faculdade de inserir suas próprias visões e projetos políticos nas proposições que recebem.

Por outro lado, mesmo na ocasião em que a atuação legislativa das Casas Congressuais se mostra desfavorável ao projeto do Executivo, quando a coalizão detém

maioria, o Presidente tem maiores possibilidades de reverter o jogo a seu favor, por meio da negociação política com os relatores e com sua base de apoio. O resultado disso é que os relatores da base governista podem atuar no intuito de conservar os anseios da proposição do Executivo, apesar das alterações propostas por eles, e, como elucidado nas análises, a defesa do Executivo pode ocorrer de duas formas diferentes: i) elaboração de substitutivos, como verificamos em quase todos os casos; e ii) transposição de textos. De todo modo, essa questão depende do desenrolar das negociações feitas entre as partes interessadas em conduzir a proposição, ou seja, Executivo e relatores.

Além do mais, o Presidente pode dispor de outros mecanismos para atingir seus objetivos. A opção pelas MPs é uma alternativa clara. Ademais, já foi mencionada a possibilidade de criação de comissões especiais e outra questão que pode desempenhar importância no processo é quando as Casas Legislativas são presididas por membros da coalizão. Foi demonstrado que em muitas ocasiões as comissões não dispõem de tempo suficiente para apreciar as proposições, muito em função da formulação dos requerimentos de urgência urgentíssima. Nesse caso, o presidente da casa deve designar um relator em plenário para se pronunciar pela comissão. Esse fator não deve ser desprezado e, quando a presidência pertence à coalizão, as chances de sucesso do Executivo são ainda maiores a partir da designação de relatores da base governista.

Em suma, não se está discutindo mais se os relatores, ou demais deputados da coalizão, irão atuar como defensores incondicionais do Executivo. O resultado chave das análises mostrou que, os parlamentares, sobretudo os relatores, possuem reais capacidades de influenciarem na construção de leis oriundas de projetos do Poder Executivo. Apesar disso, um presidente que conte com uma coalizão que lhe garanta maioria legislativa tem mais condições de ver seus objetivos conservados, a despeito das modificações feitas ao longo do processo legislativo.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar o comportamento político entre os Poderes Executivo e Legislativo no que concerne à apreciação de projetos de lei de cunho social enviados pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no contexto do seu segundo mandato. Como colocado no Capítulo 2, o Executivo possui plena capacidade de apresentar proposições legislativas e solicitar trâmite especial às matérias de sua autoria, o que força o Congresso Nacional a se pronunciar sobre as proposições da Presidência.

Tal característica concede ao chefe do Executivo a capacidade de controlar a agenda deliberativa do Legislativo, e aumenta ainda mais suas possibilidades de aplicar estratégias quanto à apresentação de seus projetos. Essas prerrogativas dificultariam que o Legislativo conseguisse completar o ciclo natural de seu procedimento ordinário, o que poderia restringir a produção legislativa dos próprios parlamentares (Figueiredo; Limongi, 1995).

Podemos ter outra ideia acerca da estratégia do Executivo de dominância da agenda legislativa a partir dos casos constantes no recorte de pesquisa em que houve *apropriação* da agenda do Legislativo. O fenômeno detalhado por Silva (2013) mostra que o governo é capaz de fazer valer seus objetivos quanto às políticas públicas de seu interesse sem precisar necessariamente de utilizar os mecanismos de tramitação extraordinária que dispõe. Por meio da *apropriação*, ele mesmo pode pegar “carona” em agendas já em curso no Legislativo e assumir o controle dos rumos da tramitação a que elas estão submetidas.

Vimos também que, no governo em questão, foram apresentadas 167 medidas provisórias, sendo que o índice de aprovação supera a casa dos 80%, enquanto que foram enviados 203 projetos de lei ordinária e a aprovação ficou em 46%, e que alguns continuaram em tramitação ao longo do governo de Dilma Rousseff. Nesse sentido, fica evidente a vantagem comparativa de que o Executivo dispõe em apresentar medidas provisórias, ainda que detenha uma coalizão ampla e relativamente segura.

Esse foi o caso de Lula, que contava com uma coalizão que abarcava 65% dos Deputados Federais e 55% dos Senadores, distribuídos entre dez partidos políticos, até então, a coalizão mais fragmentada desde a redemocratização. Tal característica faz com que o Executivo tenha maior trabalho em manter sua base de apoio, uma vez que, como apontado por Pereira e Mueller (2002) esse é um jogo em que ambos os lados esperam cooperação em alguma medida.

Entretanto, como vimos em Figueiredo e Limongi (1995) e Santos e Almeida (2011), a simples obtenção de uma coalizão majoritária não garante apoio incondicional às proposições do Executivo. Os resultados sinalizaram que, mesmo o uso da urgência constitucional deve ser comedido, uma vez que os parlamentares se mostraram dispostos a modificar os projetos do Executivo. A cautela do Presidente se justifica, pois é perfeitamente possível que as modificações dos parlamentares alterem os propósitos do governo para com a sua proposição. Nesse sentido, o Executivo precisaria de tempo para negociar, sobretudo com os relatores, a manutenção de seus anseios. Ademais, as análises se mostraram convergentes com as características apontadas pelos referidos autores no que concerne à busca por informação, mesmo que a proposta tenha ido com a carga institucional no Executivo. Ou seja, os parlamentares querem participar da formulação dessas leis.

Como já explicitado, todos os projetos do Executivo estudados neste trabalho foram modificados, e as tentativas de alteração partiram desde membros base até à oposição. Além disso, ainda que alguns processos tenham se concentrado em relatores da coalizão governamental, notou-se a presença de relatores opositoristas em muitas ocasiões, sendo que aqueles que possuíam especialização temática no assunto dos projetos atuaram como importantes agentes legiferantes, principalmente com a edição de substitutivos. Mesmo assim, relatores da base também apresentaram textos alternativos, abriram espaço para diálogo com a sociedade e promoveram amplas modificações nas propostas.

Na hipótese referente ao papel de emendamento dos parlamentares, crê-se que os resultados obtidos apontam para um papel mais relevante dos relatores do que o esperado. A princípio, foi dada maior atenção à capacidade individual de emendamento dos parlamentares, ao passo que o relator serviria como agente filtrador das demandas apresentadas. Entretanto, o que temos são situações em que os relatores se colocam como os principais agentes na modificação das proposições.

Essa função lhes concede ampla margem de manobra no âmbito individual de atuação parlamentar. Como essas ocasiões são raras, dada a centralidade do processo legislativo nos líderes partidários e nos presidentes das Casas Legislativas, acredita-se que a oportunidade da relatoria é tida como uma chance de se obter destaque como parlamentar e contribuir efetivamente na formação de políticas públicas de caráter nacional. Nesse sentido, por mais que, individualmente, os parlamentares tentem emendar as proposições, na maior parte dos casos é o relator quem irá ter mais poder na

redação do texto da lei. Não são todos que agem dessa forma, em geral no trâmite de cada proposição legislativa um deles obterá maior destaque.

Confirma-se, no âmbito das políticas públicas abrangidas pela pesquisa, a hipótese de que os congressistas emendam as proposições, em maior grau, no intuito de reformar os temas propostos pelo Executivo, tanto no sentido de aprimorar a matéria, como no de corrigir eventuais falhas na redação, que, ao ver dos parlamentares, poderiam causar complicações na aplicação da lei. As emendas “carona” são feitas em proporção consideravelmente menor, sendo a maior parte delas originadas da base do governo. Acredita-se que isso se dá justamente pelo caráter cooperativo que se estabelece entre o Executivo e sua coalizão.

Não foi encontrada uma pertinência direta entre os vetos e a origem alterações propostas pelo Legislativo, o que confirma, pelo menos nas proposições afetas à área social, a hipótese a respeito da reação do Executivo sobre as modificações do Congresso. Os indícios apontaram para um comportamento em que, para o Executivo, o que interessa é que seus objetivos quanto à matéria apresentada sejam mantidos, apesar das alterações do Congresso. Emendas “carona” tenderam a ser recepcionadas quando não influenciavam diretamente na aplicação de recursos disponíveis ao Executivo, ou no volume do montante disponível.

Em linhas gerais, os presidentes fizeram um rigoroso controle em relação à liberdade de ação quanto aos recursos de que dispunham. Ademais, caso houvesse alguma mudança de posição por parte da Presidência, dispositivos originais também poderiam ser vetados. A atuação do Executivo, no recorte estudado, esteve mais próxima de uma racionalidade laboral, do que na tentativa de impedir que propostas da oposição lograssem sucesso.

Isso quer dizer que a Presidência se mostrou mais preocupada em garantir suas condições de trabalho do que “patrulhar” a origem de modificações em seus projetos. Por outro lado, pode-se pensar que o controle das investidas da oposição é feito dentro do próprio Congresso Nacional, uma vez que a coalizão, obtendo maioria, teria maior poder para dominar processos estratégicos e prioritários ao Executivo, sem, contudo, deixar de alterar os projetos do Presidente.

Já a questão da transposição de textos deve ser estudada com mais detalhamento. O aprofundamento se faz necessário no intuito de se comprovar, ou não, que essa pode ser uma estratégia utilizada pela coalizão governamental para defender interesses do Executivo e possibilitar acordos substanciais para a aprovação de textos alternativos que

teriam maior capacidade de conciliação de interesses entre as duas partes em cooperação, a partir do momento em que se leva em consideração o trabalho desenvolvido no âmbito dos dois poderes.

Mesmo assim, é preciso ter em mente que a análise restrita à autoria das proposições não se mostra adequada ao entendimento do processo de inovação do ordenamento jurídico. Os componentes técnicos e político-estratégicos podem alterar a lógica formal de autoria dos projetos, quando se compara com o verdadeiro conteúdo que consta nos substitutivos adotados.

Em suma, temos que o tema escolhido abarca uma grande variedade de assuntos em diferentes níveis de importância tanto para o Estado, quanto para a sociedade. O importante disso é a ideia de que a reação de congressistas às propostas do Executivo pode tomar rumos distintos a depender do contexto político e legislativo em que as proposições são submetidas. Em consonância a isso, o Presidente da República age estrategicamente quanto ao momento em apresentar suas propostas e à aplicação dos pedidos de urgência constitucional.

Por ter abarcado proposições especificamente sobre a temática social, as conclusões desse trabalho se mostram ser de médio alcance, podendo sinalizar um comportamento entre os dois poderes no que concerne à elaboração de políticas públicas na referida alçada. Para que se possam ter espectros mais completos acerca da construção de leis originárias de projetos do Presidente da República, seria preciso ampliar as pesquisas ao relacionarem-se temas diferentes e, a partir disso, buscar encontrar linhas de ação que se assemelhem na relação entre Executivo e Legislativo.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 2006.

AMORIM NETO, Octavio. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; **SILVA**, Rafael S. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?. *Revista do Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal*, Brasília, n. 76, 2010.

_____. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Rio De Janeiro, n. 2, 2012.

_____. *Agenda Holders* e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 10, 2013.

BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial nº00012-MS/MJ/SEDH-PR*. 2009a.

BRASIL, *Exposição de Motivos Interministerial nº 119 - MF/MME/MP/MDIC/CCIVIL*. 2009b.

BRASIL. Senado Federal. *Parecer nº 735 ao PLC 16/2010*. Senador Romero Jucá. 2010.

CANO, Wilson. **SILVA**, Ana Lúcia Gonçalves da. Política Industrial do Governo Lula. *Instituto de Economia/UNICAMP*, Campinas, n. 181, 2010.

CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*, Brasília: EdUnB, 1982 [1971].

COSTA, Ivanete de Araújo. *Conexão eleitoral: a reeleição na Câmara dos Deputados e o perfil político dos parlamentares com oito ou mais mandatos consecutivos*. Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2007.

CRUZ, M. R. *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Dissertação (mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2009.

Election Resources (<http://www.electionresources.org/>)

FIGUEIREDO, Argelina; **LIMONGI**, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, 1995.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001 [1999].

LIMONGI, F. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: **WEFFORT**, Francisco (Org.). *Os Clássicos da Política*. São Paulo, 2000.

LUCCA, Juan Bautista. Origem e transformação do enraizamento sindical do Partido Justicialista (Argentina) e do Partido dos Trabalhadores (Brasil). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, 2011.

MERTON, Robert K. *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

PEREIRA, Carlos; **MUELLER**, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003.

_____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

RENNÓ, Lúcio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: **AVRITZER**, Leonardo; **ANASTASIA**, Fatima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

_____. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte : Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Fabiano; **ALMEIDA**, Acir. Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

SILVA, Rafael S.; **ARAÚJO**, Suely M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*. 2013 (no prelo).

SILVA, R. S. Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da *apropriação*. 2013. 378 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n. 88, 2010.

TERRON, Sonia. **SOARES**, Gláucio. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v.16, n.2, 2010.

APÊNDICE – Projetos de lei constantes no recorte de pesquisa.⁷²

Proposição	Ementa	Explicação da Ementa	Pontos Principais	Objetivos Explicitados pelo Governo
PL 919/2007	Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências.	Visa modernizar o sistema de ensino, promovendo a integração de ações referentes à educação técnica de nível médio, educação de jovens e adultos e educação tecnológica e profissional.	Articulação da educação de jovens e adultos com a educação profissional. Inserção da educação profissional e tecnológica. Desenvolvimento da educação profissional técnica de nível médio: a articulada com o ensino médio e a subsequente, para quem já o tenha concluído.	Elevação da escolaridade na educação profissional.
PL 920/2007	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências.	Reforma na Lei que institui o FIES para alterar as formas de financiamento, no intuito de reduzir a inadimplência do programa.	Elevação das margens de risco a serem assumidas tanto pelos agentes financeiros, como pelas instituições de educação. Possibilidade de que o pagamento do financiamento seja descontado na folha de pagamento, via autorização do financiado.	Ajustar as regras do FIES com o objetivo de reduzir o índice de inadimplência e obter melhor aproveitamento educacional. Criar permissão legal para modalidades especiais de contratos com regras distintas quanto ao prazo e montante a ser pago. Criar um mecanismo legal de regularização fiscal das instituições da educação superior.
PL 969/2007	Dispõe sobre a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais e a transferência de presos para os mencionados estabelecimentos, e dá outras providências.	Disciplina a transferência e admissão de presos nos estabelecimentos penais federais.	Estabelece o juízo competente para decidir sobre a transferência e inclusão de presos. Dispõe sobre a fiscalização das referidas penitenciárias. Define os legitimados para iniciar o processo de transferência. Fixa o prazo máximo para	Suprir lacuna do direito processual penal no que se refere à inclusão de presos em penitenciárias da União. Evitar o conflito de competências entre as justiças federal e estadual.

⁷² Informações retiradas do texto inicial de cada proposição, bem como das exposições de motivos encaminhadas pelo Poder Executivo. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>.

			reclusão dos internos.	
PL 993/2007	Dispõe sobre o estágio de estudantes de instituições de educação superior, de educação profissional e de ensino médio, altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e dá outras providências.	Estabelece nova sistemática para a concessão de estágios a estudantes de educação superior, profissional e do ensino médio e altera a regulação pertinente ao menor aprendiz.	Define o papel das instituições de ensino, vinculando o projeto pedagógico proposto pela instituição com o termo de compromisso a ser celebrado com o educando e a parte concedente do estágio. Possibilidade de as instituições de ensino celebrarem com entes públicos e privados acordo de concessão de estágio. Disciplina a atuação dos agentes de integração.	Contextualizar o estágio de estudantes em relação às novas relações de trabalho e às mudanças no panorama educacional. coibir que o estágio se transforme em uma forma de absorção precoce de mão-de-obra.
PL 1627/2007	Dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo, regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente, em razão de ato infracional, altera dispositivos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.	Regulamenta a situação de adolescentes submetidos à medida socioeducativa e Insitui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.	Uniformidade na política de atendimento socioeducativo. Criação de grupos intersetoriais para execução de atos terapêuticos conforme a singularidade de cada adolescente. Busca dar maior celeridade ao andamento de recursos processuais.	Estabelecer conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que devem ser observados no processo de apuração de ato infracional. Regulamentar lacunas deixadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente sobre a aplicação de medidas socioeducativas.
PL 1687/2007	Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências.	Aponta as diretrizes, os princípios e as definições que norteiam a política pública então almejada. Cria o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade Urbana (Pnamob).	Definição dos princípios da política de mobilidade urbana. Integração da política de mobilidade com a de controle e uso do solo. Criação o Programa Nacional de Apoio à Política de Mobilidade	Modernizar o marco regulatório dos serviços de transporte coletivo. Defender o interesse dos usuários. Prever a atuação da União no âmbito de suas competências.

			Urbana (Pnamob)	
PL 1936/2007	Altera dispositivos da Lei nº7.210, de 11 de junho de 1984 – Lei de Execução Penal –, para introduzir a remição da pena pelo estudo.	Introduz no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de redução de pena a cumprir pelo condenado desde que este efetivamente estude, assistindo a aulas.	Estabelecimento da remissão de um dia de pena para cada 18 horas-aula cumpridas. Manutenção da contagem do tempo ainda que o preso esteja impossibilitado de frequentar as aulas em virtude de acidente. Possibilidade de penalização do preso em caso de falta grave.	Possibilitar a ressocialização do preso e prepará-lo ao mercado de trabalho.
PL 1990/2007	Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências.	Reconhece as Centrais Sindicais e disciplina os instrumentos jurídicos para a criação e manutenção dessas entidades.	Inclusão das centrais sindicais no repasse dos recursos provenientes da contribuição sindical. Reconhecimento formal da participação das entidades em órgãos colegiados. Garantir a publicidade das centrais sindicais reconhecidas.	Elaboração de uma política comum para a incorporação das centrais sindicais em conselhos e colegiados. Regular a participação das entidades em conselhos de órgãos públicos, ancorada em critérios claros e objetivos de representatividade.
PL 3021/2008	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social e dá outras providências.	Alterar a forma de emissão de certificados que caracterizassem determinadas organizações sociais como beneficentes.	Propunha-se que as entidades fossem categorizadas entre as áreas de saúde, educação e assistência social. Desse modo, a certificação passaria a ser de responsabilidade do ministério que guardasse pertinência temática com a área de atuação da organização.	Estabelecer os requisitos para a caracterização e certificação das entidades beneficentes de assistência social. Estabelecer os requisitos e a forma para que as entidades certificadas como beneficentes de assistência social gozem da isenção das contribuições para a seguridade social.
PL 3077/2008	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.	Altera a Lei Orgânica da Assistência Social para projeto trata de estabelecer objetivos e funções ao Serviço Único de Assistência Social (Suas).	O projeto visava reduzir a idade mínima para o recebimento da prestação continuada para 65 anos, definir a proteção social básica e criar o Centro de	Estabelecer regras gerais quanto à gestão, o controle social, o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, além de promover ajustes pontuais na Lei Orgânica da

			Referência de Assistência Social (Cras) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas).	Assistência Social, como as definições de benefícios e do critério de acesso ao benefício de prestação continuada.
PL 4869/2009	Altera e acresce dispositivos à Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.	Altera o Estatuto do Torcedor no intuito de reprimir condutas agressivas nos estádios de futebol.	Define o conceito de torcida organizada e também instituiu o Sistema Nacional de Cadastro do Torcedor.	Definir das entidades responsáveis pela prevenção da violência nos esportes. Indicar o conceito de torcida organizada e a delimitação de suas obrigações. Redistribuir as obrigações das entidades envolvidas na organização das competições.
PL 5022/2009	Assegura validade nacional à Declaração de Nascido Vivo - DNV, regula sua expedição e dá outras providências.	Eleva ao grau de norma jurídica a validade da Declaração de Nascido Vivo (DNV) em todo o território nacional.	Dá origem a um processo de normatização de padrões a serem seguidos pelos setores públicos que trabalham com informações sobre nascimentos.	Reduzir o nível de subregistro civil, bem como do registro tardio de nascimento.
PL 5395/2009	Altera o art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	Dispõe sobre a formação de docentes para atuar na educação básica.	Institui a obrigatoriedade do nível superior aos docentes de todo o ensino fundamental e médio, sendo permitida a formação mínima de nível médio aos professores da educação infantil	Elevar a formação mínima exigida para docentes que atuam no ensino fundamental.
PL 5413/2009	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.	Estabelece novas condições para o financiamento estudantil através do Fies.	Insere a possibilidade de que o financiamento se desse em organizações de educação profissional técnica de nível médio, veda novo financiamento ao estudante inadimplente e passa para o Fundo Nacional de Desenvolvimento	Interiorizar a gestão do Fies no Ministério da Educação, envolver um número maior de instituições financeiras concedentes do financiamento e facilitar a oferta do crédito para os estudantes.

			da Educação (FNDE) a responsabilidade de ser o agente operador do fundo.	
PL 5940/2009	Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências.	Cria a poupança pública intitulada como "Fundo Social" para administrar dividendos recebidos a partir dos <i>royalties</i> do Petróleo.	Institui o fundo como sendo de natureza especial, com a finalidade de constituir poupança pública. Cria um comitê de gestão financeira e um conselho deliberativo.	Administrar receitas oriundas de atividades petrolíferas realizadas na camada do Pré-Sal e demais áreas estratégicas.