

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LETICIA PULCIDES DE SOUSA

PODER LEGISLATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: OS DESAFIOS DA
REPRESENTAÇÃO

CURITIBA

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LETICIA PULCIDES DE SOUSA

PODER LEGISLATIVO E POLÍTICAS SOCIAIS: OS DESAFIOS DA
REPRESENTAÇÃO

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Sociologia Política. Curso de especialização em Sociologia Política do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná, turma 2011.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Neves Costa

CURITIBA

2012

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Direção acerca dos estudos do Legislativo no Brasil.....	7
3. A política social no Congresso.....	14
4. Considerações finais.....	33
Referências bibliográficas.....	35

RESUMO

O presente trabalho visa a analisar o grau de influência do poder Legislativo brasileiro sobre as políticas sociais. Para tanto, recorre a estudos teóricos sobre padrões e comportamentos deste poder, verificando algumas especificidades do caso brasileiro, e a trabalhos empíricos sobre a influência dos parlamentares em algumas legislações sociais referentes a educação e saúde. Verificou-se que, embora o Legislativo tenha condições institucionais de exercer influência neste tipo de política, isso não ocorre, devido à forte centralização dos trabalhos nas mãos da mesa diretora e líderes partidários, bem como às relações que eles estabelecem com o presidente da república por meio de coalizões. Desta forma, os parlamentares individualmente têm pouco poder para representar de maneira mais efetiva os anseios da sociedade e dos seus eleitores.

Palavras-chave: Poder Legislativo, Políticas Sociais, Parlamentares.

1. INTRODUÇÃO

José Murilo de Carvalho (2007), em sua obra sobre a história da cidadania no Brasil, havia constatado que, de fato, dos três Poderes da República _ Executivo, Legislativo e Judiciário _ o primeiro estaria supervalorizado. Para o autor, isso se deve ao fato da maior parte dos direitos sociais no Brasil ter sido implantada em períodos ditatoriais. Neste caso, o Legislativo não existia, como no período do Estado Novo (1937 a 1945) ou figurava de maneira decorativa, como na Ditadura Militar (1964 a 1985). Conseqüentemente, criou-se no Brasil uma cultura política orientada mais para o Estado que para a representação, que o autor cunha de “Estadania”. Dessa forma, quando o cidadão deseja apresentar suas demandas ao governo, o faz diretamente ao poder Executivo, ignorando a esfera da representação, figurada, primordialmente, pelo poder Legislativo.

Neste caso, pergunta-se: estaria o poder Legislativo falhando em sua função de “representante do povo”? Qual o papel e a influência do poder Legislativo nas políticas sociais? Para refletir sobre essas questões, neste trabalho, me propus a verificar como a literatura trata dessa relação.

Dividi o estudo em dois capítulos. No primeiro, apresento em linhas gerais algumas características do poder Legislativo no Brasil, bem como alguns padrões de atuação. Para tanto recorro a autores bastante influentes neste tema.

Começo com a reflexão de Fabiano Santos (1998) sobre a organização interna e a estrutura institucional do Legislativo brasileiro, e como essa estrutura influencia a capacidade de representação. A seguir, mostro o artigo de Fernando Limongi e Angelina Figueiredo (2004) que apresentam modelos consagrados de estudo do poder Legislativo, baseados na dicotomia *presidencialismo e comissões fortes x parlamentarismo e partidos dominantes*, e como, a partir daí, podemos pensar o caso brasileiro que, devido às suas especificidades, não se encaixa em nenhum dos modelos. Por último, apresento a discussão de Fátima Anastasia e Magna Inácio (2006) sobre o papel do Legislativo na democracia e as possibilidades de interface entre representação e participação.

No segundo capítulo, apresento estudos empíricos sobre a relação entre o poder Legislativo brasileiro e algumas políticas sociais. Começo com o trabalho de Leany Barreiro de S. Lemos (2001) que analisou as proposições parlamentares na área de educação e saúde no período de 1988 a 1994 a fim de verificar se a ação parlamentar tende a distribuir ou concentrar benefícios. A seguir, mostro o trabalho de Demerval Saviani (2002), que pesquisou o papel do poder Legislativo na legislação de ensino. Para este trabalho, optei por considerar o estudo que ele fez da tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação. A seguir, apresento o trabalho de Virgínia da Silva Corrêa (2010), que questiona a influência das audiências públicas na formulação da lei 11.096/2005, que instituiu o programa Universidade Para Todos (Prouni). E por último, menciono a análise de Edison José da Fonseca (2008) sobre o comportamento dos deputados que compunham a Frente Parlamentar da Saúde no momento da discussão e votação do Projeto de Lei Complementar nº1/2003, que trata do financiamento do Sistema Único de Saúde.

A partir das pesquisas empíricas citadas, pretendo verificar como funcionam na prática os padrões e características institucionais do Legislativo brasileiro, apresentados no capítulo 1, e como eles impactam a capacidade deste poder de efetivamente representar as vontades populares e garantir que suas demandas se convertam em políticas públicas.

1. DIREÇÕES ACERCA DOS ESTUDOS DO LEGISLATIVO NO BRASIL

Da tríade de direitos que compõem a cidadania definida por T. H. Marshall¹ _ civis, políticos e sociais _, os direitos políticos, certamente, são os mais afinados com o Poder Legislativo. Para verificar a qualidade da representação política engendrada pelos parlamentares visando, possivelmente, à obtenção de direitos sociais, é necessário compreender o funcionamento dos Legislativos, em especial o brasileiro, sua lógica de atuação, o comportamento parlamentar, e certas características institucionais.

Fabiano Santos (1998) constata que, à medida que a democracia torna-se rotina em nosso país, cada vez mais o poder o Legislativo tem conquistado o interesse de analistas profissionais e amadores da política brasileira. Um dos temas mais estudados é o da “organização interna” e como a estrutura institucional interfere no comportamento e na atuação dos parlamentares, o que vem a afetar, conseqüentemente, a qualidade da representação política e da democracia. Para Santos (1998, p. 864) “estudar a organização legislativa significa essencialmente avaliar o desempenho do Congresso em sua capacidade de representação”.

Os estudos analisados acabam girando em torno do sistema de Comissões, sendo este o elemento básico da organização do Poder Legislativo. Por meio delas, há a especialização de parlamentares em determinadas áreas temáticas, que acabam por possuir informações privilegiadas e dar os rumos de determinadas políticas. No entanto, o poder das Comissões varia em cada país e acaba por existir em contraposição ao poder dos partidos políticos.

Santos afirma que, desde o trabalho clássico de Mayhew (1974)², os estudos sobre Poder Legislativo apontam que um sistema de comissões multiplica as arenas de decisões e aumenta a participação e o protagonismo dos legisladores. Na outra ponta, quando o sistema partidário é muito forte, o processo decisório acaba se concentrando nas mãos de pequena parcela de líderes.

¹ MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967).

² MAYHEW, David. Congress: The Electoral Connection. New Haven: Yale University Press. 1974.

A partir daí, a bibliografia aponta uma dicotomia entre o modelo norte-americano e o europeu. O primeiro apresenta comissões fortes e ativas, e partidos fracos, dotados de pouca coesão e disciplina. O segundo apresenta partidos coesos e disciplinados e comissões pouco desenvolvidas.

No entanto, Santos chama a atenção para as mudanças nos dois modelos, o que leva a crer que a dicotomia anterior, pura e simples, seria mera redução. A partir do estudo bibliográfico do autor, notou-se que a organização legislativa dos Estados Unidos encontra-se em constante evolução, havendo disputas de poder entre líderes das comissões, líder do partido majoritário e maioria da Casa, que alternam seu poder de influência. Quanto ao modelo europeu, verifica-se que mesmo num governo parlamentarista é possível desenvolver um sistema de comissões mais ativo e fiscalizador.

A literatura analisada por Santos também aponta a associação entre um forte sistema de comissões (descentralização da atividade parlamentar) e maior participação do legislador. Por outro lado, um alto poder partidário, levaria o parlamentar a um comportamento absenteísta. Richard Hall (1996, citado por Santos *et. al.*; 1998)³ contrapõe essa visão. A partir de pesquisa empírica sobre o Congresso norte-americano, onde há um forte poder das comissões, Hall verifica que, mesmo nessa situação, o grau de participação dos parlamentares é baixo.

Desta forma, o Santos conclui que especialização e participação são fenômenos distintos, que se apoiam em diferentes pressupostos. Especialização de certo deputado significa dizer que ele tem 'expertise' sobre determinado assunto. Participação significa investimento de recursos escassos, como tempo, assessoria e dinheiro na tramitação de certa proposta, algo só justificável por preferências intensas. Desta forma, o pertencimento a certa comissão explicaria muito pouco o comportamento dos parlamentares.

Santos cita os trabalhos de Deering e Smith (1997)⁴, que apontam hierarquia de objetivos na ação parlamentar, como reeleição, ideologia e visões do interesse público. A predominância de uma delas poderia variar de acordo com a comissão a

³ HALL, Richard. Participation in Congress. New York: Yale University Press. 1996.

⁴ DEERING, Christopher J & SMITH, Stevens S. Committees in Congress. Washington: Congressional Quarterly Inc. 1997.

que pertence o parlamentar. Em contrapartida, Hall afirma que “para o estudo das decisões legislativas o que interessa é a relevância de cada tipo de interesse no cálculo do momento em que se age, o qual depende, por sua vez, do tema em consideração”. E Santos finaliza, concluindo que investir recursos escassos na atividade legislativa é tão custoso que a maioria dos legisladores prefere abrir mão de uma participação efetiva nos projetos em tramitação em troca de uma superinfluência nos assuntos que lhe dizem respeito individual e intensamente (SANTOS, 1998, p. 870).

Limongi e Figueiredo (2004) analisaram algumas tipologias do poder Legislativo a fim de melhor compreender o caso brasileiro. Os autores também direcionaram seus estudos às duas instituições básicas deste Poder, as Comissões Temáticas e os Partidos Políticos. As Comissões, como dito anteriormente, garantem expertise aos parlamentares, aumentando a qualidade de suas decisões, enquanto os Partidos garantiriam que as preferências da sociedade sejam de fato representadas. São esses os verdadeiros *loci* de poder. O plenário, de maneira geral, apenas referenda as decisões já tomadas nesses locais.

No entanto, nos Legislativos, ou uma ou outra instituição tem o papel preponderante. Aí entra a tipologia consagrada de Polsby (1975)⁵, baseada na dicotomia entre Legislativos cujos trabalhos giram em torno das Comissões e aqueles que são controlados pelos Partidos. Exemplos típicos seriam os casos já citados por Santos do modelo norte-americano (presidencialismo com comissões fortes) e inglês (parlamentarismo com partidos fortes).

Para Limongi e Figueiredo, o problema na tipologia de Polsby está no fato de que este considerou apenas o presidencialismo dos Estados Unidos, ignorando outros governos presidencialistas, como os latino-americanos, que não seguem a lógica apresentada. Embora Polsby defenda que em governos presidencialistas os Legislativos devam ser fortes e independentes para exercerem contraponto ao Executivo, os autores relembram a tradição da literatura do Terceiro Mundo, que atribui um papel conservador ao Legislativo, constituindo-se este Poder como obstáculo às mudanças e modernizações propostas pelo Executivo.

⁵ POLSBY, Nelson W. Legislatures in Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby. (orgs.) Handbook of Political Science. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1975.

Outra tipologia citada pelos autores é a de Cox e Morgenstern (2002)⁶, que assim como a de Polsby, parte da polarização *parlamentarismo inglês x presidencialismo norte-americano*. No entanto, houve uma tentativa de classificar os Legislativos latino-americanos criando um terceiro tipo, intermediário, alcunhado de “Legislativo Reativo”. Neste caso, diferentemente da realidade norte-americana, não haveria separação total entre o Executivo e o Legislativo. O último apenas reage ao primeiro, de maneira mais ou menos obediente, e esta reação daria o tom da atuação do presidente da república, que pode ser mais ou menos autoritária e intromissiva.

Limongi e Figueiredo verificam a ambiguidade dos modelos apresentados, que acabam por colocar a questão nos seguintes termos: se no presidencialismo o Legislativo for poderoso e independente, causará crise de governabilidade; caso a maioria legislativa delegue poderes ao Executivo e o apoie, então, o Legislativo seria fraco, não desempenhando adequadamente seu papel. No caso brasileiro, esta ambiguidade se manifesta da seguinte forma: ou o Legislativo é subserviente e mero carimbador das iniciativas do Executivo, ou é conservador e obstáculo às reformas “modernizantes” do Executivo.

Ao passar, então, a analisar o Legislativo brasileiro, os autores defendem que este não é nem o modelo inglês, nem o norte-americano, nem um híbrido, mas simplesmente um modelo organizacional diverso. Para os autores, é importante compreender a organização do processo decisório e a participação do Legislativo nesse processo sem as ambiguidades apresentadas.

Contrariando as dicotomias apresentadas, no presidencialismo brasileiro, o poder mais forte reside nos partidos políticos. Embora as comissões tenham poder no rito ordinário e possam aprovar algumas matérias em caráter terminativo (sem passar pelo plenário), elas perdem autonomia quando as matérias são avocadas pelo plenário por meio de requerimento para tramitação urgente. Este tipo de requerimento é acordado em reuniões entre líderes partidários e presidente da mesa e raramente são rejeitados no plenário. Na prática, a grande maioria das matérias

⁶ COX, Gary & MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents in Scott Morgenstern & Benito Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

transformadas em lei tramita em regime de urgência, por solicitação do Legislativo, enquanto o poder terminativo das comissões raramente é utilizado.

Desta forma, a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes detém praticamente todo o poder de agenda. Matérias que não são de seu interesse raramente viram lei. Além disso, essas instituições detém outra importante prerrogativa, que é a designação e substituição de membros para compor as comissões, e vantagens para efeito de apresentação de requerimentos, pedidos de destaques, apresentação de emendas, etc. Os líderes, portanto, têm grande poder de barganha e pode-se dizer, então, que o Legislativo é independente, do ponto de vista institucional. No entanto, a compreensão efetiva deste poder só é possível se procedermos à análise de sua relação com o Executivo.

No Brasil, o Poder Executivo é muito forte. A constituição de 1988 lhe outorgou uma série de prerrogativas, como iniciativa exclusiva em projeto de lei das principais matérias, poder de emitir medidas provisórias com força de lei e pedidos de urgência constitucional. Portanto, não é errado dizer que o presidente da república seja o principal legislador do país, uma vez que o poder Executivo é o que mais propõe e aprova leis (taxa de 86% entre 1989 e 2001).

No entanto, apesar de amplas prerrogativas conferidas pela Constituição, o Executivo só obtém sucesso em suas iniciativas legislativas porque conta com o apoio da maioria no Congresso. No Brasil, há uma forte e eficaz parceria entre o Executivo e os líderes do Legislativo. A base de sustentação do governo é formada pelos partidos que recebem pastas ministeriais para administrar, formando, portanto, uma coalizão que defende os interesses do presidente nas casas legislativas.

Desta forma, os autores concluem que o caso brasileiro é um modelo diverso, em que o Executivo atua em parceria com um Legislativo centralizado, e é justamente a forte centralização, e não uma dispersão de decisões em comissões, é que garante a ele seu poder de barganha. Os poderes do Executivo somados à centralização do Legislativo permitem que eles ajam em conjunto e dominem o processo, enfraquecendo o poder individual dos legisladores. E concluem que “tomados individualmente, os legisladores não têm acesso aos meios necessários para influenciar a legislação e as políticas públicas. Só podem fazê-lo como

membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 54).

Outra questão importante a ser abordada é a capacidade efetiva do poder Legislativo interagir com a população e bem representá-la. Anastasia e Inácio (2006) analisaram a importância do poder Legislativo como protagonista nas democracias representativas e como poderia se dar a interação entre representação e participação de forma a garantir que as casas legislativas representem o mais fielmente possível o interesse dos cidadãos.

Representação e participação, para os autores, não estariam em polos antagônicos, por isso, defendem a tese de que arenas institucionalizadas de participação poderiam fortalecer a capacidade de representação do Legislativo, uma vez que as constantes interações entre os dois formaria um fluxo informacional que embasaria os parlamentares em seu papel de transformar os anseios populares em políticas públicas, bem como de fiscalizar o Executivo na implementação fiel e eficaz dessas políticas.

Os conselhos participativos e deliberativos de políticas têm incorporado essa função, permitindo a um grupo de cidadãos a interação face a face com os legisladores. Essas arenas institucionalizadas de participação teriam papel determinante em embasar as deliberações dos parlamentares. É uma forma de o cidadão influenciar na agenda, uma vez que o processo eleitoral, apenas, não seria competente para embasar o legislador na incumbência de representar os melhores interesses da população.

Para os autores, a literatura explorou pouco a capacidade dos legisladores e líderes de coalizões de transformar os interesses dos cidadãos em políticas públicas, e em garantir o seu fiel cumprimento. Para os parlamentares exercerem bem o seu papel, deveriam estar em constante interação com os cidadãos em geral _ não apenas com seus eleitores _ ampliar a base informacional concernente às demandas populares, à relação entre estas, às políticas e aos resultados, bem como à correlação de forças entre as coalizões políticas presentes nas Casas Legislativas, além de especializar-se na função de fiscalizar o Poder Executivo.

O Legislativo, segundo os autores, seria a arena mais porosa à heterogeneidade de interesses presentes na sociedade devido ao mecanismo representativo em sua composição. Públicos atentos e altamente participativos têm na representação um instrumento vigoroso para influir nas decisões políticas. Já para os públicos desatentos e indiferentes, a representação é a garantia de que suas preferências potenciais sejam consideradas no processo decisório. Desta forma, a representação é a garantia de igualdade política entre públicos desiguais.

Os legisladores devem, portanto, tornar a arena legislativa um espaço de debate, ampliando os canais de participação popular e mecanismos institucionalizados de interlocução com a sociedade, como as audiências públicas, fóruns e seminários Legislativos.

2. A POLÍTICA SOCIAL NO CONGRESSO

Uma conclusão, até certo ponto óbvia, difundida por estudiosos do Poder Legislativo é a de que a principal motivação dos seus integrantes é a reeleição. Devido às características do processo eleitoral de que procedem os deputados federais e senadores – eleitos por estados da federação, especialmente por suas “bases eleitorais” – é comum a literatura apontar a existência de um componente particularista a guiar a atividade legislativa. Por esta lógica, os parlamentares tenderiam a legislar para os seus redutos eleitorais, cuidando por garantir a eles transferências de recursos e regulações privilegiadas, distribuindo o ônus dessas concessões à população em geral. Como os benefícios seriam concentrados e o ônus distribuído, o ganho eleitoral seria evidente.

Foi partindo desse pressuposto que Lemos (2001) pesquisou a forma e o escopo das proposições legislativas nas áreas de educação e saúde apresentadas pelos parlamentares brasileiros entre 1988 e 1994. A análise do autor classificava as proposições em quatro tipos: transferência concentrada de recursos (TCR), regulação concentrada (RC), transferência difusa de recursos (TDR) e regulação difusa (RD).

Também o autor se propôs a verificar se as características das proposições se modificavam conforme o partido e o estado aos quais pertenciam os parlamentares. Para ele, não haveria diferença. Ao todo foram 817 propostas analisadas. De acordo com a hipótese do autor, a prática legislativa seria concentradora de benefícios.

Ao dialogar com a literatura, o Lemos optou pela abordagem neo-institucionalista da escolha racional. De acordo com essa linha, é possível explicar o comportamento parlamentar tanto a partir das preferências dos atores, quanto das regras e procedimentos institucionais. Agindo de maneira racional, os legisladores buscariam, portanto, maximizar ganhos pessoais por meio da reeleição.

Dentro da abordagem neo-institucionalista, podem ser construídos basicamente três modelos teóricos: distributivo, informacional e partidário. O distributivo trabalha o jogo escassez x conflito: quem o ganha o quê, e quem paga.

O segundo modelo trabalha o papel das Comissões Legislativas como coletoras e distribuidoras de informações importantes do processo aos congressistas. Por fim, no modelo partidário, os resultados dependeriam do partido majoritário que estivesse no poder e todo o processo Legislativo tenderia a ser favorável a ele. Lemos optou pelo modelo distributivo, segundo ele, por detectar certa tendência da literatura em apontar um comportamento paroquial dos políticos brasileiros.

De acordo com Lemos, o princípio geral da política distributivista é definido por vários autores como “distribuição de benefícios particularistas, com uma correspondente distribuição de custos generalizados”. Resumidamente, o autor elenca os princípios gerais dessa abordagem: 1) os congressistas agem racionalmente, visando à reeleição; 2) para isso, devem apresentar propostas cujo custo-benefício seja percebido como vantajoso por seus eleitores; 3) ao buscarem benefícios para seus distritos, deparam-se com a escassez de recursos, instaurando-se, então, um conflito a ser resolvido, internamente, pela troca de votos entre os parlamentares e a divisão de tarefas via comissões; 4) o papel da instituição legislativa seria garantir estabilidade ao processo de troca de votos. Além disso, a questão geográfica favoreceria o atendimento de interesses concentrados dos parlamentares.

Lemos cita Douglas Arnold (1991)⁷, que também explica a lógica da ação congressual levando em conta o que ele chama de “preferências potenciais”, ou seja, “os legisladores não agem somente respondendo a pressões e a interesses específicos de públicos atentos, mas antecipam políticas que podem se tornar importantes no futuro” (LEMOS, 2001, p.569).

Ao proceder a investigação, Lemos refuta a sua hipótese central, de que a ação parlamentar tenderia à concentração de recursos. Das 817 propostas legislativas analisadas nas áreas de educação e saúde, 59,61% são do tipo “difusoras de benefícios”, enquanto as “concentradoras” representam 40,39% do total. Desta forma, como explicar o comportamento difusor de benefícios dos parlamentares? Seriam eles irracionais?

Novamente, o autor se lembra das “preferências potenciais” de Arnold, que poderiam afetar a atitude do eleitorado no momento da votação. As matérias em

⁷ ARNOLD, Douglas R. *The Logical of Congressional Action*. New Haven: Yale University Press. 1991.

análise, mesmo não sendo reivindicações do eleitorado, poderiam tornar-se importantes em época de eleições.

Além disso, o autor elenca cinco explicações possíveis para o fenômeno: 1) a maioria das propostas não ameaça a reeleição; 2) as propostas difusoras não estão ligadas à racionalidade instrumental, mas a valores compartilhados sobre políticas ideais; 3) a reeleição depende da percepção do eleitorado sobre o desempenho do parlamentar, e esta percepção não precisa, necessariamente, estar ligada a um ganho individual; 4) a mera apresentação de propostas tem pouca influência no cálculo do eleitor, e como a falta de interesse do eleitorado não ameaça a reeleição, os congressistas teriam maior liberdade para atuar na área propositiva; 5) a apresentação de propostas não implica sua aprovação, mas contribuem para formar o estereótipo do parlamentar junto a seus eleitores.

Lemos também verificou que a maioria das propostas apresentadas pelos parlamentares na área de educação e saúde naquele período eram, em sua maioria, regulatórias, sendo poucas transferidoras de recursos. Para o autor, isso se explicaria pela baixa capacidade do Legislativo em transferir recursos, ficando essa incumbência nas mãos do Poder Executivo.

Quanto à lógica de atuação partidária, Lemos não notou diferenças entre os parlamentares. Todos os partidos preferiram apresentar propostas que difundem benefícios a propostas concentradoras. Um dado que chama a atenção foi o fato de que os partidos de esquerda apresentaram mais propostas concentradoras do que os de direita. Isso se explica pelo fato do eleitorado dos partidos de esquerda ser mais atento e corporativo, e acompanhar e controlar muito mais a ação de seus representantes. Já os eleitores dos partidos de direita seriam mais dispersos e desatentos, o que confere maior liberdade de ação aos seus parlamentares.

A mesma lógica funcionou em relação às regiões. Não houve mudanças na atuação parlamentar conforme o estado de origem, predominando as de característica regulatória e difusora.

Quanto à distribuição temporal durante a legislatura, verificou-se que os primeiros anos de mandato são os de atividade legislativa mais intensa, enquanto nos anos eleitorais, este tipo de atividade é reduzida. A explicação é de que para

que o parlamentar possa auferir benefícios eleitorais, suas propostas devem ser apresentadas bem antes desse período. Além disso, no ano eleitoral os candidatos priorizam outras atividades, que não a prática legislativa. Conclui o autor:

“deve-se ressaltar o fato de a atividade legislativa não se concentrar no ano eleitoral não quer dizer, exatamente, que ela não é utilizada para fins de reeleição, mas apenas que o processo de instrumentalização não é tão imediato quanto se supõe, e que ano eleitoral é ano de corpo a corpo com eleitor, não tempo de se começar a produzir propostas. Havendo uma arena específica para a transferência de recursos, pode ser que em anos eleitorais ela seja a mais ativa, e não a de apresentação de propostas legislativas”(LEMOS, 2001, p 585).

Para completar, Lemos analisou quais foram os grupos que receberam mais benefícios das propostas concentradoras nas áreas de educação e saúde. Em ordem de preferência, ficaram: 1) grupos profissionais; 2) grupos econômicos; 3) estados; 4) portadores de deficiência; 5) mulheres; 6) pacientes; 7) outros; 8) étnicos; 9) religiosos.

Notou-se que os parlamentares preferiram privilegiar grupos de áreas específicas, do que propriamente seus estados de origem na hora de concentrar recursos. Assim, 37,88% das propostas concentradoras beneficiaram os grupos profissionais da área de educação e saúde e 31,59% beneficiaram grupos econômicos, podendo ser patronais, de empregados e outros.

Nos grupos econômicos, notou-se que os empregados conseguiram mais proposições, em sua maioria regulatórias. Para os grupos patronais, houve um equilíbrio entre propostas regulatórias e de transferência de recursos. Para Lemos, o fato dos empresários terem conseguido menos propostas não indica que este grupo seja menos mobilizado. Há a possibilidade de que a mobilização deles seja maior em outros setores, que não os de educação e saúde, ou que sua mobilização seja endereçada diretamente ao poder Executivo, detentor por excelência de recursos.

Por fim, quando verifica o efetivo aproveitamento das proposições legislativas, ou seja, quantas foram aprovadas e sancionadas, nota-se que o índice foi muito baixo. Das 817 propostas, apenas 53, ou seja, 6,49% do total foram aprovadas. Destas, somente 36 foram sancionadas sem vetos. As propostas aprovadas também obedeceram ao padrão de serem, em sua maioria, difusoras e regulatórias. Desta forma, o autor confirma a literatura da área, que aponta a preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo.

Os partidos de centro-esquerda e esquerda conseguiram ter o maior número de propostas legislativas aprovadas, mas também sofreram mais vetos. Embora esses partidos tenham apresentado mais propostas concentradoras em comparação com os de direita, todas as suas propostas que obtiveram aprovação dispersavam benefícios.

Também se verificou preponderância das propostas apresentadas pelas Comissões Temáticas, em detrimento das regionais. Das propostas enviadas por Comissões que foram aprovadas, nenhuma sofreu qualquer tipo de veto presidencial. O mesmo não se deu com as propostas regionais. A região Sul, por exemplo, teve sua única proposta aprovada vetada totalmente. As regiões, em geral, conseguiram aprovar mais propostas difusoras.

Os principais beneficiários das propostas concentradoras efetivamente aprovadas foram os estados, mas isso se deu via comissões, não via parlamentar. O segundo grupo mais beneficiado foi o de profissionais, e o terceiro, o econômico. Os demais grupos de interesse, embora tenham conseguido colocar algumas de suas reivindicações em pauta e obterem proposições parlamentares, não lograram êxito, com nenhuma chegando até o final do processo legislativo.

O que podemos tirar da pesquisa de Lemos sobre o papel do Legislativo é que a produtividade do congresso no que diz respeito às áreas de educação e saúde é muito baixa. As proposições contribuem para formar o estereótipo do parlamentar, mas apresentam poucos efeitos práticos. Talvez por isso sejam mais difusoras que concentradoras de benefícios. É possível que os parlamentares se utilizem de outros artifícios que não as proposições legislativas para direcionar recursos para seus eleitorados, ou que estes prefiram o Executivo como principal interlocutor para angariar benesses.

Como apontado por Limongi e Figueiredo, se o Legislativo brasileiro é marcado pelo forte poder de líderes partidários, que agem em coalizção com o Poder Executivo _ o grande legislador e aprovador de propostas na área social _ seria difícil aos parlamentares lograrem êxito com propostas concentradoras, uma vez que este tipo de proposta talvez não interesse ao governo federal, que age orientado aos interesses nacionais.

Também se destaca o baixo grau de aprovação dos projetos de educação e saúde oriundos do poder Legislativo. Como se verificou, certos grupos da sociedade obtiveram proposições parlamentares, mas elas não chegaram a virar lei, o que demonstra o quanto é difícil ao Legislativo exercer o papel de representante popular ou mesmo de seus próprios eleitores. Caso estes tivessem se dirigido ao poder Executivo, poderiam ter conseguido um projeto de lei de iniciativa deste que entraria facilmente na pauta legislativa e logo seria aprovado.

Chamou-me atenção o fato de Lemos ter optado pelo modelo teórico distributivo para explicar as proposições parlamentares, segundo ele, por ser comum a literatura da área política classificá-los como “paroquiais”. Talvez, se tivesse optado pelo modelo partidário, teria tido mais facilidade em explicar o porquê do comportamento difusor de benefícios. Como Lemos verificou empiricamente, as propostas mais concentradoras de benefício não são interesse do governo federal e dificilmente obtêm êxito. Mesmo que os deputados queiram se comportar de maneira paroquial, no processo legislativo é difícil obter sucesso procedendo dessa forma.

Embora seja difícil aprovar projetos na área social por meio de proposições legislativas, os deputados podem exercer a representação por meio de emendas às propostas de iniciativa do poder Executivo. Assim concluiu Demerval Saviani (2002). Ao estudar as três principais leis que regulam a educação no Brasil, o autor surpreendeu-se com o fato delas terem origem no Poder Executivo. Então, perguntou-se, justamente, qual seria o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino, e verificou que a atuação dos parlamentares se dava basicamente via produção de emendas. Embora as leis tivessem sido formuladas pelo Executivo, poderiam ser completamente alteradas ao passarem pela mão dos parlamentares. A partir daí, o autor se propôs a verificar todo o processo de formação dessas leis para analisar como se dava a influência do Legislativo via emendas parlamentares.

Saviani utiliza a “teoria ampliada do Estado”, segundo a qual, este seria a soma entre sociedade política e sociedade civil (GRAMSCI, 1975; SAVIANI, 2001). A sociedade política seria o aparelho estatal propriamente dito, aquele que tem o monopólio da coerção legítima. A sociedade civil seriam os aparelhos privados de

hegemonia. O Estado, portanto, seria a “hegemonia revestida de coerção”. Dos poderes que constituem o Estado, seria o Legislativo o mais ligado à sociedade civil.

Seguindo ainda os conceitos de Gramsci, Saviani adiciona à análise os conceitos de “partido político” e “partido ideológico”. Ambos são agrupamentos de pessoas com os mesmos interesses que integram a sociedade civil. O primeiro, no entanto, se relaciona diretamente com a sociedade política, “visando à posse, ao controle ou à fiscalização do aparelho governamental” (SAVIANI, 2002, p. 04). Já os partidos ideológicos estão ligados às bases da sociedade e se relacionam indiretamente com o Estado, por meio dos partidos políticos. Exemplos de partidos ideológicos seriam as igrejas, associações, imprensa, escolas, etc.

A ação desses partidos se dá por meios de determinadas estratégias. Ele cita Debrun (1983)⁸ ao afirmar que as estratégias políticas, no caso brasileiro, têm sido fundamentalmente as mesmas desde os tempos da Independência. Seriam, ao todo, quatro modalidades de estratégias: conciliação, autoritarismo desmobilizador, autoritarismo mobilizador e liberalismo. Na política brasileira, segundo o autor, destaca-se a conciliação, que se reveza no poder com o autoritarismo desmobilizador.

Essas estratégias de sustentação política visam à manutenção de determinado regime político. Então o autor ainda utiliza os conceitos de “democracia restrita” e “democracia excludente”. Por “democracia restrita” entende-se aquela em que as instituições democráticas funcionam, porém a participação efetiva se mantém reservada a uma pequena parcela da população. A “democracia excludente” seria aquela em que se excluem, deliberadamente, quase todos os setores da participação política, incluindo-se aí as elites dissidentes. Seria um eufemismo para “ditadura”.

Com base nesses conceitos, o autor analisa a tramitação de três projetos de leis relativos à educação: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (4.024/61); Lei de Reforma Universitária (5.540/68); e Lei de Regulamentação do Ensino Fundamental e Médio (5.692/71). Para este trabalho, levantarei apenas alguns pontos interessantes da retrospectiva que o autor elaborou sobre o Poder

⁸ DEBRUN, M. A conciliação e outras estratégias. São Paulo: Brasiliense, 1983.

Legislativo no Brasil relativamente ao tema do ensino, bem como a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação, única das três leis que tramitou inteiramente em período democrático. As outras correram durante a ditadura militar, e suas tramitações pouco contribuiriam para este estudo, que pretende verificar o Legislativo como instituição democrática importante na conquista de direitos sociais.

Em linhas gerais, o autor aponta que, durante o Império, os proprietários de terra, especialmente os do café, dominavam a vida civil e se faziam representar quase que exclusivamente pelo Parlamento. As eleições no período eram indiretas e censitárias, o que garantia a hegemonia desse grupo no parlamento.

Durante a república velha, o Legislativo, segundo Abranches (1973, citado por SAVIANI et. al., 2002)⁹, não poderia ser considerado submisso ao Executivo, mas constituía-se como importante instrumento em favor do poder estadual e da descentralização federativa. Quando atuava de maneira consonante com o Poder Executivo central, o fazia porque compartilhava os mesmos interesses oligárquicos e econômicos. Também na república populista, o Legislativo agia de maneira conservadora para manter as classes dominantes vigentes, seja apoiando ou contrariando o Executivo. Podemos lembrar que Limongi e Figueiredo já haviam apontado a tendência da literatura de países do Terceiro Mundo em apontar o Legislativo como “obstáculo a mudanças” e “conservador”.

Para se ter uma ideia dos interesses que permeavam o Congresso, Saviani cita os primeiros projetos educacionais que ocuparam o parlamento brasileiro na recém proclamada Independência: o “Tratado de Educação para a Mocidade Brasileira” e a “Criação de Universidades”. O primeiro projeto caiu no esquecimento. O segundo, que propunha a criação de duas universidades, em São Paulo e em Olinda, “foi requerido com urgência, e vencido unanimemente, sem discussão” (SAVIANI, 2002, p. 26).

Anos depois, o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional era exigência do artigo 5º, XV, d, da Constituição Federal de 1946. O então ministro da Educação, Clemente Mariani, constituiu uma comissão composta por educadores

⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. O Processo Legislativo. Tese de mestrado da Universidade de Brasília. 1973

de várias tendências para elaborá-lo. O anteprojeto de lei foi encaminhado pelo presidente Eurico Gaspar Dutra em 1948.

Ao chegar à Câmara, o projeto liderado pelo ministro da educação, membro da UDN, foi visto pelos deputados do PSD como “anti-getulista”, e acusado de não ter nascido com intenções pedagógicas, mas políticas. O outro partido na época, o PTB, minoritário, condicionou seu apoio à aprovação de propostas de interesse do partido.

Em 1949, o projeto vai para o Senado e é arquivado. Em 1951, a Câmara solicita seu desarquivamento. A seguir, a proposta tramita na Comissão de Educação e Cultura por cerca de cinco anos e meio e apenas em 1957 vai para o plenário da Câmara. Toda essa demora se devia ao desentendimento entre os políticos da UDN e do PSD.

Em 1957, o projeto, já estava bastante modificado e emendado, volta para as comissões. Em 1958, um substitutivo ao projeto é apresentado, com o nome de “substitutivo Lacerda”, cujo conteúdo expressava os interesses das escolas particulares. É neste período que os defensores da iniciativa privada em matéria de educação mostram-se decididos a fazer valer seus interesses no texto da lei. Tem-se então um conflito entre escola pública e particular, que polarizou a opinião pública até 1961. Neste momento a discussão sai da exclusividade da sociedade política e passa a incluir a sociedade civil. Os partidos ideológicos entram em ação.

Na Câmara, começa-se a falar em conciliação e em uma proposta que harmonizasse as diferenças. Naquele momento, os partidos ideológicos e a sociedade em geral começaram a participar amplamente da discussão. A igreja católica se posicionava francamente a favor dos interesses privados no ensino. Os órgãos de imprensa também se posicionavam fortemente, uns pelos interesses privados, outros em favor da escola pública. Esses órgãos de imprensa chegaram a divulgar manifestos, moções e sugestões para o Congresso. Vários outros grupos da sociedade também começaram a se posicionar dessa forma: Secretarias Estaduais de Educação, a União Nacional dos Estudantes e outros grupos estudantis, associações de professores, Câmaras Municipais e até mesmo sindicatos de trabalhadores.

Finalmente, depois de muitas discussões e emendas, pode-se dizer que o projeto aprovado foi uma síntese. “O texto convertido em lei representou uma solução de compromisso entre as principais correntes em disputa. Prevaleceu, portanto, a estratégia da conciliação” (SAVIANI, 2002, p 40). O projeto chegou a ser criticado pelo caráter de “média das opiniões”, por não ter um viés claro e coerente, bem como uma linha definida. A opinião dos políticos pôde ser sintetizada na frase de Carlos Lacerda “foi a lei a que pudemos chegar”. Conclui Saviani (2002, p. 46): “o texto aprovado não correspondeu às expectativas de nenhuma das partes envolvidas no processo. Aludindo ao referencial teórico do autor, tem-se a conciliação, num cenário de “democracia restrita”.

Deduz-se que a própria estratégia escolhida foi uma forma de garantir a permanência do sistema vigente, ou seja, da democracia das elites. A partir do momento em que a discussão já não era exclusiva dos partidos políticos, mas passa a ser objeto de interesse dos partidos ideológicos e de toda a sociedade civil, as elites representadas no parlamento resolveram dar um basta no excesso de discussões para chegar de uma vez a um consenso, antes que as diretrizes da educação brasileira saíssem das suas mãos e pudessem, de alguma forma, romper o pacto de dominação vigente.

As moções dirigidas por diversos grupos organizados ao Congresso Nacional, defendendo suas posições, acenderam uma luz vermelha. Retomando a ideia anterior, de que o Legislativo é dos poderes da república o mais próximo da sociedade civil, percebe-se que uma proximidade muito alta não era, no momento, desejável aos parlamentares.

Relembrando Anastasia, a representação e a participação, neste caso, estavam em polos antagônicos. Ao que parece, os parlamentares na época não se reconheciam como representantes do povo, embora necessitassem do seu voto para figurarem no Legislativo. Não ocorreu o que Anastasia e Ignacio propunham, dos deputados utilizarem as manifestações da sociedade civil para embasar suas decisões e assim emendar a proposta do Executivo segundo os anseios da sociedade. O Legislativo levou a cabo, claramente, um “pacto de elite”. Não é à toa que parte da literatura, como citado por Limongi e Figueiredo (2004, p.46) aponta o

conflito entre um Legislativo conservador e um Executivo modernizante como uma das causas do Golpe de 1954.

Atualmente, não se pode dizer que o cenário seja muito distinto. A Constituição Cidadã estabeleceu alguns mecanismos que permitem a participação popular mais direta na política, como plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis. Além desses, a Carta Magna estipula outros instrumentos de participação. No artigo 58, coloca-se a possibilidade do Congresso Nacional, bem como de suas casas, separadamente, realizarem audiências públicas com entidades da sociedade civil, de caráter consultivo.

Virgínia da Silva Corrêa (2010) estudou a influência das audiências públicas na formulação da lei 11.096/2005 que instituiu o programa “Universidade para Todos”, mais conhecido como Prouni. A partir desse estudo, concluiu, diferentemente da autora, que a participação efetiva da sociedade civil ainda deixa a desejar, e que as entidades que representam os interesses das elites econômicas tiveram, neste caso, posição privilegiada para fazer valer seus interesses. A democracia continua uma discussão entre as elites, mesmo que não apenas nos partidos políticos, mas nos partidos ideológicos também.

Corrêa explica que a realização das audiências públicas começa nas Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, que promovem discussões com a sociedade sobre assuntos de seu interesse. Desse debate, são colhidas opiniões importantes que auxiliam no parecer da comissão, que orientará o plenário na apreciação da matéria. É o presidente da comissão quem convida autoridades, especialistas e pessoas interessadas para participar. O ideal é que haja representantes de diversas opiniões. Em geral, cada convidado tem vinte minutos para falar, com direito a réplicas e tréplicas. As audiências públicas são, portanto, uma forma da sociedade civil participar da elaboração das leis.

A autora cita que entre 2003 e 2004 as comissões da Câmara dos deputados realizaram 579 audiências públicas. A que mais realizou foi a Comissão de Seguridade Social e Família, com 51 audiências no total, com destaque também para a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (43) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (47).

O Prouni pode ser resumido como um programa federal que concede bolsas de estudo integrais e parciais para que alunos de baixa renda possam estudar em instituições privadas de ensino superior que, por sua vez, ficam isentas de impostos como o PIS, COFINS, IRPJ e CSLL. Assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a lei que institui o Prouni foi elaborada por técnicos do governo, mas regulamentada pelo Congresso, desta vez com o auxílio das entidades que participaram das audiências públicas.

O caso desta lei é um exemplo típico da ingerência do Executivo sobre o Legislativo. O projeto de lei 3.582/2004, de autoria do Poder Executivo, foi apresentado à Câmara dos Deputados com pedido de urgência constitucional no dia 18 de maio de 2004. O projeto tinha, então, 45 dias para ser analisado pela Câmara e ir a plenário, e mais 10 dias para ser analisado pelo Senado.

Os parlamentares não se cansaram de solicitar o cancelamento do pedido de urgência para haver mais tempo para discussão. Em apenas um mês, já havia 292 emendas para serem analisadas. Em 6 de julho, o governo solicita o cancelamento do pedido de urgência. Em 25 de agosto é iniciada a discussão do parecer do relator da Comissão Especial criada para analisar o projeto. No entanto, o parecer nem chegou a ser votado, pois no dia 13 de setembro, o poder Executivo publicou no Diário Oficial da União a Medida Provisória 213/2004 instituindo o Prouni.

Medidas provisórias são atos normativos dotados de condição jurídica de lei ordinária, com eficácia imediata, válida por 60 dias, prorrogável por mais 60, devendo o Congresso aprová-las ou rejeitá-las neste período. Caso uma medida provisória apresentada à Câmara dos Deputados não seja apreciada em 45 dias, toda a pauta da casa é trancada até que se conclua a votação de tal medida. Assim que for para o Senado, a pauta desta casa também fica sobrestada até que se vote a matéria.

Tamanho transtorno às atividades legislativas é assegurado pela Constituição Federal por motivos de urgência e relevância. Não parece ser o caso do Prouni. No entanto, antes de haver a apreciação da matéria, é obrigatório haver uma votação preliminar na Câmara, que analisa se realmente há requisitos de urgência e relevância. Se não for o caso, deverá rejeitar a medida provisória por inconstitucionalidade formal. Isso também não ocorreu. Como aponta Limongi e

Figueiredo, tendo o presidente da república a maioria no Congresso, seus líderes agem como seus representantes no local.

No dia 14 de setembro, o trâmite volta ao Congresso, agora sob a forma de MP. Após o prazo regimental de 14 dias, a matéria vai a plenário no dia 28 de outubro. De 9 de novembro a 1 de dezembro, a MP entra na pauta de votação do plenário da Câmara e permanece 17 sessões sem ser votada. Mesmo com toda a urgência, o governo não consegue esperar, e em meados de outubro publica a MP 5.245/2004, regulamentando a medida provisória anterior. No dia 1º de dezembro, a MP foi aprovada com modificações, sendo encaminhada ao Senado. De lá, retornou à Câmara com emendas e foi aprovada em 22 de dezembro, sendo encaminhada à sanção presidencial. Em janeiro de 2005, o presidente vetou parcialmente o projeto e o veto foi mantido.

Nesse processo relâmpago para a aprovação da lei do Prouni, Corrêa analisou as quatro audiências públicas realizadas entre 26 de maio e 22 de junho de 2004, contando com a participação de 25 parlamentares e 19 convidados. O objetivo da autora foi comparar o projeto inicial, elaborado pelo Executivo, e o projeto aprovado, modificado por parlamentares conforme as sugestões e discussões realizadas nas audiências.

Nas sessões, vários temas foram debatidos, como processo seletivo para concessão de bolsas, assistência estudantil, cotas e até mesmo a constitucionalidade do projeto. Foram convidadas a participar as seguintes pessoas e entidades: Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino (Andifes), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino (Andes), União Nacional dos Estudantes (UNE), professor Roberto Leher, da UFRJ, os juristas Ives Granda Martins e Dalmo de Abreu Dallari, Conselho Nacional de Educação (vinculado ao MEC), Conselho Nacional das Entidades Particulares de Ensino (Conepe), Associação Brasileira de Mantenedoras de Instituições de Ensino Superior (ABMES), Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores (Anafi), Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), Associação

Nacional das Universidades Privadas (Anup), Ministério da Educação, Secretaria da Receita Federal e Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Com exceção dos representantes das universidades públicas, todos os outros envolvidos, de maneira geral, eram favoráveis ao projeto. Percebe-se, inclusive, que a maioria dos representantes da sociedade civil representavam os empresários do ensino superior privado.

No fim das contas, após as sugestões levantadas pelos atores nas audiências, o projeto aprovado resultou diferente do proposto inicialmente. O projeto inicial previa apenas a concessão de bolsas integrais para alunos da rede pública com renda per capita de um salário mínimo e para professores da rede pública de educação básica. Ao final, houve também bolsas parciais de 50% e 25%, e os alunos oriundos do ensino particular que usufruíam de bolsa de estudo foram incluídos no projeto. Também houve restrição de benefícios aos professores, que só teriam direito à bolsa nos cursos de licenciatura, Pedagogia e Técnico Educacional.

O projeto inicial previa a seleção dos bolsistas do Prouni pela nota do Enem. No final, foi acordado que, além da nota do Enem, as faculdades também poderiam fazer seus processos seletivos. Assim, o governo não interviria na autonomia universitária. A questão das cotas étnicas já era prevista, com percentuais estabelecidos com base no último censo do IBGE e foi mantida. Outra mudança: o projeto inicial queria que o FIES (Programa de Financiamento Estudantil) só fosse concedido para instituições que aderissem ao Prouni. Isso foi substituído por dispositivo que garante a “preferência”, não a exclusividade.

O INSS e a Receita Federal solicitaram que o MEC fiscalizasse o cumprimento adequado do programa, para trazer mais transparência e controle social, o que foi acatado. A proposta referente à implantação do projeto de forma gradativa também foi acrescentada. Além disso, as instituições conseguiram afrouxar a avaliação do MEC e modificar os percentuais de isenção tributária/bolsa conforme a instituição (se é filantrópica, sem fins lucrativos ou com fins lucrativos), da maneira que elas entenderam ser mais justo.

Na conclusão, a autora defende que as audiências públicas foram um mecanismo de participação efetiva da sociedade civil organizada. Em minha opinião, o instrumento não foi tão efetivo assim, visto que os presidentes das comissões que

organizaram as audiências não convidaram setores importantes da sociedade que se interessavam pelo tema. A representação dos estudantes, por exemplo, foi mínima. A representação de instituições públicas também foi pequena, visto que elas perderiam recursos com o Prouni. Outros movimentos sociais que lutavam pelo acesso de pessoas carentes às universidades também não estavam representados. Por fim, houve uma excessiva participação de entidades da educação privada. Pareceu-me que a preocupação maior das audiências públicas era verificar com juristas a constitucionalidade do projeto, com os técnicos do governo, as questões práticas, e com os empresários, o melhor acordo possível.

O que ficou mais evidente, no entanto, foi a pressão do Poder Executivo para a aprovação do projeto. O governo desejava implementar um programa social, que como tal, precisava estar na forma de lei. Então, legislou da maneira que pôde e obrigou o parlamento a discutir e aprovar rapidamente um tema, então, bastante polêmico. Os parlamentares, por sua vez, poderiam ter questionado os requisitos de urgência e relevância da Medida Provisória, mas não o fizeram. Também poderiam reprovar e arquivar a MP, elaborando outro projeto com mais tempo de discussão. Não o fizeram. Desta forma, vemos que o Legislativo tem prerrogativas constitucionais para resguardar sua autonomia, mas na prática não o faz, devido ao pacto entre Executivo e líderes do Congresso.

Outra observação interessante é concernente ao papel das Comissões. As audiências públicas ocorrem no âmbito das Comissões Temáticas, mas estas, no Legislativo brasileiro, como apontado por Limongi e Figueiredo, têm papel reduzido diante do poder da Mesa e dos líderes partidários, o que, conseqüentemente diminui a importância desse instrumento de participação popular como forma de aumentar a qualidade da representação, segundo propuseram Anastasia e Ignacio.

Além das Comissões, outra maneira, menos formal, de especializar os trabalhos Legislativos e criar expertise são as Frentes Parlamentares. Edison José da Silva Fonseca (2008) analisou o comportamento dos 243 deputados membros da Frente Parlamentar da Saúde, em 2007, durante a discussão e a votação do Projeto de Lei Complementar nº1 de 2003, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 29 e trata do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). O autor verificou que apesar da disciplina e da coesão partidárias, haveria, sobretudo, uma conexão

eleitoral que moldaria o comportamento dos parlamentares; que os políticos que fazem parte da Frente Parlamentar de Saúde (FPS) são mais comprometidos com os debates relacionados ao tema; que as divergências políticas do grupo se dão pela fragmentação partidária e em relação ao diagnóstico para a crise na saúde.

De acordo com o art. 2º do Ato nº69 de 2005 da mesa diretora da Câmara dos Deputados, “Frente Parlamentar é a associação suprapartidária de pelo menos um terço dos membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade”. As Frentes possuem ata, estatuto, representante e devem ser registradas perante a mesa diretora. Para Fonseca, as Frentes Parlamentares são uma forma dos parlamentares buscarem um papel mais ativo em relação às suas áreas temáticas. Diferentemente das Comissões, os integrantes das Frentes não são indicados pelos líderes dos partidos, mas aderem livremente às temáticas, conforme seus interesses pessoais e eleitorais.

O autor cita Viviane Sena (2007)¹⁰, assessora do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, que afirma que a Bancada da Saúde teria pelo menos três grupos distintos: um que defende a saúde pública, estatal e gratuita; outro que defende os interesses privados com fins lucrativos; e um terceiro que apoia as Santas Casas, que fazem filantropia e recebem recursos públicos. Há ainda os setores ligados aos sindicatos dos profissionais da área. Todos defendem o SUS e o aumento de verbas para saúde, mas divergem na maneira como encaram o sistema de saúde. Para Fonseca (2008, p.17), “A FPS não aparenta ser um grupo parlamentar em defesa do SUS na forma como esse sistema foi concebido originalmente, mas um grupo heterogêneo que defende interesses “em torno do SUS” (p).

Fonseca analisou a participação dos parlamentares da Frente de Saúde nas reuniões deliberativas e nas oito votações ocorridas na Câmara no dia 31/10/2007, avaliando dados como a presença das bancadas em plenário, as orientações das lideranças partidárias, o grau de disciplina partidária, e o grau de coesão dos partidos, da FPS e do Plenário da Câmara.

¹⁰ SENA, Viviane Ponte. Criação de frentes parlamentares é fenômeno permanente no Legislativo Federal. 05/06/2007. Disponível em <http://diap.ps5.com.br/content,0,1,77980,0,0.html#>. Acesso em 11jan 2007.

No que diz respeito à composição e perfil da FPS, em 2007 havia 248 deputados. Os partidos que tiveram parcela maior de deputados na Frente foram PSDB (61% dos deputados do partido), PMDB (51%), PT (48%) e DEM (32%). Com relação ao gênero, a participação feminina é semelhante a da Câmara, próxima dos 10%. A procedência regional também refletia a distribuição por regiões na Câmara. Quanto aos estados em particular, havia maior participação de deputados de Santa Catarina (81%), Tocantins (75%) e Ceará (72%). Quanto à categoria profissional, há predominância de profissionais liberais, sendo 51 médicos, 49 advogados, 42 professores, 29 empresários, 26 engenheiros, 16 servidores públicos e 12 profissionais de outras áreas da saúde.

Quanto às reuniões, ocorreram 15 em 2007, com a presença de parlamentares e representantes da sociedade civil. Em termos percentuais a média de comparecimento dos deputados ficou em torno de 6% dos integrantes da Frente. O assunto mais discutido nas reuniões foi o projeto de lei complementar nº 01/2003, que apareceu em 12 das reuniões. Outros assuntos debatidos diziam respeito à situação dos hospitais do nordeste, à crise dos laboratórios de análises clínicas e à isenção do imposto sobre serviços (ISS) para as cooperativas e operadoras de serviços de saúde.

Fonseca analisou o comportamento da Frente com relação à lei nº01/2003. Conforme dispõe a EC-29, lei complementar deverá estabelecer os recursos a serem aplicados pelos entes federativos para financiar o SUS, os critérios de transferência de recursos da União para estados e municípios, e de estados aos municípios, e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo. O projeto também define o que será considerado despesa com ações e serviços públicos de saúde.

A votação na Câmara se deu no dia 31/10/07. A bancada da saúde estava dividida. O projeto inicial previa para a União a obrigação de aplicar 10% do orçamento fiscal e da seguridade social em saúde, porém, o governo brigava pela correção do orçamento da saúde pela variação do Produto Interno Bruto nominal. Desta forma, os parlamentares opositoristas da FPS defendiam o projeto original e os da base aliada tentavam buscar novas alternativas, como escalonamento de quatro anos para o governo se adequar aos 10%. No final, venceu a proposta do

governo, de vinculação à variação nominal do PIB. Outros itens votados separadamente previam que os gastos do governo com servidores, aposentados e pensionistas não fossem incluídos no orçamento da saúde, e as emendas apresentadas pela oposição que queriam aumentar as transferências para os estados foram rejeitadas.

Fonseca observou que a participação nas votações da Bancada da Saúde foi percentualmente próxima à média das bancadas dos partidos da Câmara, algo em torno de 75%. Entretanto, ao se analisar em cada partido, a parcela de deputados inscritos na FPS que compareceu na votação foi quase 16% superior à média de seus partidos.

Durante as votações, como de costume, os líderes partidários e de blocos tiveram espaço para orientar suas bases. No entanto, foi aberto espaço também para que a FPS orientasse seus integrantes. Analisando posteriormente, o autor verificou um índice de 30% de disciplina na bancada da saúde, muito abaixo dos índices de disciplina partidária, todos acima de 80%. Com relação à coesão, a da FPS refletiu a da Câmara, não a dos partidos, que foi um pouco mais alta.

Ao concluir, o autor observa que não é possível dizer que existiria um “partido da saúde”, formado pelos membros da FPS. A Frente parlamentar seria um espaço mais recortado, formado por parlamentares que se interessam mais pelas questões da saúde, mas que reflete os mesmos conflitos existentes na Câmara como um todo. Como já foi discutido pelo autor, há correntes diferentes dentro da Bancada, e essas preferências, ao que parece, estão intimamente ligadas às preferências gerais dos partidos. Caso não estejam, os partidos, então, teriam força suficiente para “convencer” seus membros a seguirem suas diretrizes.

O estudo de Fonseca, empiricamente, demonstra o que Limongi e Figueiredo já apontavam com relação à pequena autonomia do legislador para agir individualmente ou para representar sua base eleitoral. Embora os deputados tivessem aderido livremente à bancada da saúde, por estarem ligados ao tema, no momento da votação, seguiram à orientação partidária.

Como foi observado, o governo, embasado por uma coalizão bem sucedida, aprovou o que queria, e as emendas da oposição que batiam frontalmente aos seus

interesses foram rejeitadas. As Frentes Parlamentares, assim como as Comissões Temáticas, poderiam ser a maneira de representar os interesses da sociedade no Congresso, mas no Brasil, elas mostram-se ainda muito fracas, diferentemente do modelo de Legislativo norte-americano.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, me propus a analisar a relação entre poder Legislativo brasileiro e políticas sociais. Por meio dos estudos analisados, percebe-se o quanto é difícil ao Legislativo exercer seu papel de representante popular. Os parlamentares têm pouca influência na formulação de políticas públicas, em sua maioria, elaboradas por técnicos do poder Executivo. Mesmo podendo fazer emendas e, desta forma, garantir que os anseios da sociedade _ ou apenas de seus eleitores _ seja satisfeito, as propostas que contrariam as intenções do governo federal tendem a ser rejeitadas. Esta realidade ocorre devido à aliança entre presidente da república, mesa diretora e líderes partidários e de coalizão.

Vimos também que devido à centralização do poder de agenda e de tomada de decisões na mesa executiva e nos líderes, há pouco espaço para a ação individual dos parlamentares e sua atuação nas Comissões Temáticas ou nas Frentes Parlamentares. Como observamos em Lemos (2001), as proposições parlamentares, de maneira geral, dificilmente viram leis. Além disso, aquelas que concentram benefícios ou representam com mais intensidade determinado segmento são as que mais encontram resistências para serem efetivadas.

Se a influência dos parlamentares e das Comissões é baixa, conseqüentemente o é a das audiências públicas, uma vez que estão inseridas no âmbito das atividades das Comissões. Sobretudo, não participa delas quem quer, mas apenas os convidados pelo presidente da Comissão. Desta forma, nem todos os interessados na questão são devidamente representados.

Institucionalmente falando, não creio ser verdadeiro afirmar que o poder Legislativo seja fraco. Se ele quiser, pode inviabilizar todas as prerrogativas do chefe do Executivo: barrar medidas provisórias, não acatar pedidos de urgência, derrubar vetos presidenciais, não colocar projetos de seu interesse na pauta de votações ou modificá-los completamente, se bem entender.

A literatura tende a apontar que um comportamento mais independente do Legislativo geraria grave problema de governabilidade. Não acredito nisso. Ao contrário. Seria uma forma deste poder exercer, de fato, sua função, conforme

pontuam Anastasia e Ignacio (2006): garantir que as políticas públicas sejam reflexo dos anseios populares, bem como a fiel implementação dessas políticas. O Executivo seria, como o próprio nome diz, o executor, o materializador dessas vontades.

Retomando José Murilo de Carvalho (2007) e a questão da “Estadania”, o comportamento do cidadão brasileiro de apresentar suas demandas diretamente ao poder Executivo não é surpreendente, uma vez que é ele quem legisla, aprova e decide quem vai ser privilegiado na legislação social. A “Estadania” não tem origem apenas na tradição política brasileira de implantar grande número de políticas sociais na vigência de regimes autoritários, mas também no arranjo político institucional e na forma como se dá a relação Executivo x Legislativo. Não podendo representar adequadamente sequer seus eleitores, o que sobra aos parlamentares para se justificar perante a sociedade é o clientelismo.

Este estudo faz apenas um recorte, tanto das relações entre Legislativo e políticas sociais, quanto entre Legislativo e Executivo. Aspectos importantes concernentes ao tema não foram abordados, como por exemplo, as negociações em torno das leis orçamentárias, peça fundamental para compreender mais a fundo os processos de barganha entre legisladores e presidente da república e seus impactos na política social. Outros estudos interessantes sobre o tema abordado, que poderiam trazer visões diferentes, também ficaram de fora. Ficam, portanto, para outra ocasião.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIA, Fátima & INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. In: Câmaras municipais e prefeituras: transparência, controle e participação popular. Brasília: Câmara dos Deputados, (no prelo), 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil, o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- CORRÊA, Virgínia da Silva. A influência das audiências públicas na formulação da Lei nº 11.096/2005 – PROUNI. Trabalho de Especialização (Política e Representação Parlamentar) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2010.
- FONSECA, Edison José da. O papel do Poder Legislativo na construção do Sistema Único de Saúde: a Frente Parlamentar da Saúde e a regulamentação da Emenda à Constituição n. 29. Trabalho de Especialização (Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2008.
- LEMOS, Leany Barreiro de S. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, Rio de Janeiro, 2001, vol. 44, nº3, p.561-605.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Angelina Cheibud. Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. In: Plenarium, ano 1, nº1, Novembro, p. 41-56.
- SANTOS, Fabiano. Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, 1998, vol.41, nº4, p.863-873.
- SAVIANI, Demerval. Política e educação no Brasil: o papel do congresso nacional na legislação de ensino. Campinas: Autores Associados, 2002.