



Coleção de Teses, Dissertações e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2015

Tese

Prouni e o fenômeno
da apropriação

Beatriz de M. Jorge e Costa

SENADO FEDERAL



Coleção de Teses,
**Dissertações
e Monografias**
de Servidores do Senado Federal

2015

**PROUNI E O FENÔMENO
DA APROPRIAÇÃO**



BEATRIZ DE MENDONÇA JORGE E COSTA

PROUNI E O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO

Brasília – 2015

Costa, Beatriz de Mendonça Jorge e
PROUNI e o fenômeno da apropriação/ Beatriz de Mendonça
Jorge e Costa – Brasília : Senado Federal, 2015.
87 p. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de
servidores do Senado Federal)

ISBN: 978-85-7018-714-7 (obra completa)

ISBN: 978-85-7018-720-8

1. Programa Universidade para Todos (Brasil) (ProUni). 2. Poder
legislativo, Brasil. I. Título. II. Série.

CDD 328.81

BEATRIZ DE MENDONÇA JORGE E COSTA

PROUNI E O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Rafael Silveira e Silva

Brasília – 2015

BEATRIZ DE MENDONÇA JORGE E COSTA

PROUNI E O FENÔMENO DA APROPRIAÇÃO

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Latu Sensu*, na área de Direito Legislativo

Brasília, 1º de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Dr^a Tatiana Feitosa de Britto

Dedico este trabalho a minha mãe,
Dyonê Spitali de Mendonça, exemplo
de luta.

AGRADECIMENTOS

A meu orientador, Professor Rafael Silveira e Silva, que, com talento e simpatia, ajudou-me a delimitar o campo de pesquisa e a caminhar rumo ao alcance de meus objetivos.

Aos meus filhos, Carolina, Luís Henrique e Natália, pelas contribuições a este trabalho.

A minha família, pelo encorajamento e compreensão.

RESUMO

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi instituído em 2004 pela Medida Provisória 213. Desde então, mais de 1,2 bilhão de brasileiros receberam bolsa e, com isso, puderam cursar a graduação. Em razão do alcance social, o Prouni é uma espécie de vitrine do Governo Federal. Ocorre, no entanto, que essa relevante política pública surgiu a partir da apropriação pelo Poder Executivo de ideias contidas em vários projetos de lei de iniciativa parlamentar, que já tramitavam no Congresso antes das proposições do Executivo sobre o assunto. Para chegar a essa conclusão, esta pesquisa levantou uma série de propostas cujo objetivo comum era ampliar o acesso ao ensino superior, especialmente por parte de pessoas de baixa renda. Em seguida, fez-se um estudo minucioso dos textos e uma análise comparativa entre as proposições apresentadas pelo presidente da República e as originadas no Congresso. A identificação de um grande número de semelhanças entre elas caracterizou a apropriação. Conclui-se, assim, que o Congresso teve participação significativa na concepção do Prouni. Este estudo de caso pode contribuir para desmistificar a ideia de que o Legislativo é passivo ou reativo diante do protagonismo do Poder Executivo no campo da produção legislativa.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Poder Executivo. Produção legislativa. Apropriação. Prouni.

ABSTRACT

The Brazilian government program – Prouni – was established in 2004 with the provisional executive measure number 213. Since then, more than 1.2 billion Brazilians have received scholarships and, thus, could attend graduation. Due to the social impact, Prouni is a flagship program of the Federal Government. However, this relevant public policy arose from the appropriation, by the Executive Power, of ideas contained in many parliamentary bills of law, that were already under consideration in Congress before the presidential proposals on the subject. To reach this conclusion, this research has selected many proposals whose common goal was to expand access to university, especially for low-income individuals. Then, this work made a close study of the texts of these bills and a comparative analysis between the proposals presented by the president and those originated in Congress. The identification of a large number of similarities among them characterized the appropriation. Finally, it can be concluded that Congress had a significant role in conceiving of Prouni. This case study can help to demystify the common idea that the Legislative Power is passive or reactive in face of the Executive prominence in the conception of laws.

Keywords: Legislative Power. Executive Power. Conception of laws. Appropriation. Prouni.

Lista de Quadros

Quadro 1 – Total de MPs após a EC 32/2001	36
Quadro 2 – Total de deliberações por tipo de proposições na 53ª Legislatura	38
Quadro 3 – Propostas de autoria do Poder Executivo	59
Quadro 4 – Propostas de autoria parlamentar	59
Quadro 5 – Público-Alvo: Semelhanças entre as proposições de autoria parlamentar e as propostas de iniciativa do Poder Executivo	67
Quadro 6 – Instrumento: Semelhanças entre as proposições de autoria parlamentar e as propostas de iniciativa do Poder Executivo	73
Quadro 7 – Forma de Financiamento: Semelhanças entre as proposições de autoria parlamentar e as propostas de iniciativa do Poder Executivo.....	78

Lista de Abreviaturas e Siglas

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CEC – Comissão de Educação e Cultura

CF – Constituição Federal brasileira de 1988

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

CSSF – Comissão de Seguridade Social e Família

EC – Emenda à Constituição

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

Fies – Fundo de Financiamento do Ensino Superior

IES – Instituição de Ensino Superior

MEC – Ministério da Educação

MP – Medida Provisória

PAE – Programa de Apoio ao Estudante do Ensino Superior

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

ProUni – Programa Universidade para Todos

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SUMÁRIO

1. Introdução	23
2. O poder legiferante e a relação entre Executivo e Legislativo.....	27
3. Prouni.....	44
3.1 Projeto de Lei 2853/2003.....	47
3.2 Projeto de Lei 3582/2004.....	50
3.3 Medida Provisória 213/2004	53
3.4 Medida Provisória 251/2005	56
4. Análise da Apropriação.....	58
4.1 Público-Alvo	60
4.1.1 Propostas do Executivo	60
4.1.2 Propostas originadas no Congresso.....	62
4.2 Instrumento.....	68
4.2.1 Propostas do Executivo	68
4.2.2 Propostas originadas no Congresso.....	69
4.3 Forma de Financiamento.....	74
4.3.1 Propostas do Executivo	74
4.3.2 Projetos originados no Congresso	75
5. Conclusão	80
6. Referências:	85

1. Introdução

A preponderância do Poder Executivo na produção das leis brasileiras foi constatada por vários pesquisadores, entre os quais Pereira e Mueller (2000), Amorim e Tafner (2002), Santos (2002) e Limongi (2006). O protagonismo do Executivo decorre, em grande parte, das prerrogativas conferidas pela Constituição ao presidente da República de editar medidas provisórias, apresentar projetos de lei e solicitar urgência a essas propostas. Além disso, o chefe do Executivo dispõe de recursos para persuadir os parlamentares a aprovar sua agenda legislativa, como o poder de nomear ministros, diretores de estatais e empresas públicas.

Entretanto, mesmo dispondo de todos esses recursos de poder, o presidente da República busca o apoio dos congressistas na hora de elaborar as políticas públicas, pois, sem isso, correria o risco de ver suas propostas derrotadas no Parlamento. Limongi e Figueiredo (2009) observaram que há debates e negociações constantes entre Executivo e Legislativo. E, de acordo com Rennó (2006), os líderes da coalizão governista participam ativamente da formulação de propostas e comprometem-se a assegurar o apoio dos membros de seus partidos, de modo que as proposições conquistem o voto favorável da maioria no Congresso.

Outra forma de participação dos congressistas na elaboração das proposições do Executivo acontece por meio da Apropriação. Segundo Silva (2013, p. 33-34), esse fenômeno “ocorre quando o Executivo toma por base os projetos que tramitam no Congresso, bem como o conteúdo dos debates e dos demais subprodutos do processo legislativo em curso, para elaborar suas próprias proposições (...)”.

O pesquisador verificou que o Executivo, por meio dos líderes da base governista e das assessorias parlamentares da Administração Pública, acompanha o trabalho do Congresso e observa

os projetos que estão sob a análise do Parlamento. Chamam sua atenção, especialmente, os textos objeto de audiências públicas e cujos autores ou relatores estejam trabalhando na busca de consenso entre parlamentares e diversos setores da sociedade. A partir dessa observação, o Governo seleciona os projetos de seu interesse, faz as adaptações que julga necessárias e assume a “paternidade” da proposta, apresentando-a ao Congresso.

Silva (2013) pesquisou os casos de Apropriação ocorridos entre 1995 e 2010. Levantou 228 proposições que apresentaram indícios do fenômeno e organizou um banco de dados sobre o assunto. O estudo evidenciou que diversas políticas públicas de autoria formal do presidente da República surgiram a partir da Apropriação de ideias contidas em projetos de lei de iniciativa parlamentar ou de substitutivos apresentados por relatores.

A partir das informações levantadas por Silva, esta pesquisa selecionou seis projetos de lei de iniciativa parlamentar na área da educação com indícios de Apropriação. Mais dois projetos levantados por Costa (2012) foram incorporados à análise. O objetivo foi investigar o fenômeno da Apropriação e descobrir de que forma ele ocorreu.

A escolha do tema educação deve-se a sua importância para o desenvolvimento do País e para a conquista da autonomia por parte dos cidadãos. Exatamente por essa relevância, as políticas educacionais, a exemplo do Plano Nacional de Educação e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), são “vitrines” do Governo Federal. Tanto que essas iniciativas são constantemente divulgadas nos informes publicitários do Governo e na propaganda política, principalmente durante as campanhas eleitorais.

Assim, embora muitos parlamentares trabalhem ativamente na elaboração de projetos e na construção de textos com base em debates ocorridos no Congresso e em acordos travados com diversos grupos sociais, o mérito pela concepção de políticas públicas é normalmente atribuído apenas ao Poder Executivo, o que esta pesquisa pretende contribuir para desmistificar.

Dentre as políticas na área da educação, decidiu-se focar o Prouni, por sua abrangência e relevância. Criado pela Medida Provisória 213/2004, editada pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, esse programa visa ampliar o acesso ao ensino superior. Antes de sua instituição, porém, o próprio Executivo já havia apresentado dois projetos de lei com o mesmo propósito. É interessante destacar, no entanto, que as primeiras propostas com o objetivo de ampliar o acesso à graduação tiveram origem no Parlamento e já tramitavam quando a primeira proposição do Executivo foi apresentada.

Esta pesquisa pretende realizar um estudo minucioso dessas propostas com temática semelhante. Por isso, adotou-se como método o estudo de caso, que consiste no estudo profundo e exaustivo de algum ou poucos objetos, de maneira a permitir seu amplo e detalhado conhecimento (GIL, 2002). Assim, iniciou-se pela coleta de dados, por meio de pesquisa do texto e da tramitação das proposições nos sítios do Senado Federal¹ e da Câmara dos Deputados na internet.²

Foram objeto do estudo as quatro espécies legislativas de iniciativa do Executivo: PL 2853/2003, PL 3582/2004, MP 213/2004 e MP 251/2005; e também oito projetos de autoria parlamentar anteriores às propostas do Governo: PL 4270/2001, PL 2333/2001, PL 7338/2002, PL 845/2003, PL 1189/2003, PL 1532/2003, PL 723/2003 e PLP 314/2002. Depois de examinar cada uma das proposições, foi feita uma análise comparativa entre elas, para investigar seus pontos convergentes e, dessa forma, verificar se houve Apropriação pelo Poder Executivo das propostas de autoria parlamentar.

Antes, porém, no primeiro capítulo, será apresentada uma revisão dos estudos nos campos da ciência política e do processo

¹ <http://www.senado.leg.br/>

² <http://www2.camara.leg.br/>

legislativo sobre as relações entre Executivo e Legislativo, com destaque para a prerrogativa de legislar, compartilhada pelos dois poderes. Serão analisadas, também, as dificuldades enfrentadas pelos parlamentares para dar andamento a propostas de sua autoria. Após descrever esse cenário, serão debatidas as estratégias adotadas tanto por congressistas quanto pelo Executivo, no sentido de aprovar os projetos que julgam importantes para o País, contexto em que se insere a Apropriação.

O segundo capítulo, por sua vez, tratará do Prouni: seus objetivos, alcance e regras de funcionamento. Far-se-á, também, um histórico das propostas do Executivo que tiveram como objetivo tornar o ensino superior mais acessível, principalmente à população de baixa renda.

Por fim, o terceiro e último capítulo será dedicado à análise da Apropriação no caso Prouni. Com vistas a tornar o exame mais compreensível, foram eleitos três temas abrangidos pelas proposições – público-alvo, instrumento e forma de financiamento –, que serão abordados em três tópicos. Cada um deles apresentará um estudo minucioso sobre a forma como cada proposição trata aquele assunto. Ao final do tópico, será apresentado um quadro temático comparativo das diversas propostas, que destaca as semelhanças entre as iniciativas do Executivo e os projetos de autoria parlamentar.

2. O poder legiferante e a relação entre Executivo e Legislativo

A teoria da tripartição de poderes – esboçada por Aristóteles e sistematizada por Montesquieu – surgiu da necessidade de evitar uma concentração absoluta de poder nas mãos de um soberano. Nesse sentido, o pensador francês dividiu as funções essenciais do Estado em três órgãos ou poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

As ideias de Montesquieu inspiraram as revoluções Americana e Francesa, das quais surgiram constituições que previam a separação de poderes idealizada pelo pensador francês. Na estrutura tripartite, confere-se ao Poder Legislativo a função de elaborar as leis, ao Poder Executivo a função administrativa e ao Poder Judiciário a função jurisdicional. Conforme Ferreira Filho (2009, p. 60), essa divisão de poderes produziria “um sistema de freios e contrapesos, essencial para a defesa da liberdade individual”.

Tal sistema tem como base os princípios da independência e harmonia entre os três poderes, consagrados nas constituições democráticas. Entende-se por independência a inexistência de subordinação de um poder em relação a outro. Já a harmonia consiste no respeito mútuo às prerrogativas de cada poder. Embora Legislativo, Executivo e Judiciário tenham, cada um, suas tarefas típicas, eles também realizam funções atípicas e a própria Constituição prevê interferências de um poder em outro “para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados” (SILVA, J., 2009, p. 110).

No caso brasileiro, por exemplo, embora a função legiferante seja típica do Parlamento, a Constituição garante ao Executivo a iniciativa das leis, sendo que algumas delas são da iniciativa privativa do presidente da República.³ Porém, o Congresso pode modificar ou

³ CF, art. 61.

mesmo rejeitar os projetos de lei apresentados pelo Executivo. Por outro lado, o presidente da República tem o poder de apor veto⁴ tanto às emendas feitas a suas propostas, quanto aos projetos de iniciativa dos congressistas. O Parlamento, por sua vez, pode derrubar o veto pela maioria absoluta de seus membros.⁵

Segundo J. Silva (2009, p. 111), é preciso que os três poderes se subordinem ao princípio da harmonia para que desenvolvam seus trabalhos de forma proveitosa. O autor alerta que esse princípio

(...) não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (...) para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

Ferreira Filho (2009, p. 115), por sua vez, acrescenta que a separação de poderes serve à organização do Estado, ao definir três organismos estatais, cada um deles especializado numa função. Essa divisão, no entanto, não significa a inexistência de pontos de contato, nem a divisão absoluta das tarefas.

Ela não exclui que os poderes, no desempenho harmônico de suas funções específicas, colaborem entre si relativamente ao exercício de uma delas, bem como não impede que eles, secundariamente, pratiquem certos atos que em teoria não pertenceriam a sua esfera de competência. Implica apenas uma principalidade. Cada poder desempenha principalmente uma função, sem que lhe seja absolutamente proibido a imiscuição noutra.

J. Silva (2006, p. 48) explica que

(...) a ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão (...) e novas formas de relações entre os Poderes Legislativo e Executivo (...). A urgência em responder às necessidades coletivas obrigou a uma nova reformulação dos princípios de governo.

⁴ CF, art. 66, § 1º.

⁵ CF, art. 66, § 4º.

Assim, a rígida separação de poderes concebida por Montesquieu foi sendo flexibilizada na medida em que “o Estado se imiscuía no domínio econômico e no domínio social, para proteger os economicamente fracos” (FERREIRA FILHO, 2009, p. 121). Segundo o autor, a partir da Primeira Guerra Mundial, os parlamentos começam a perder sua hegemonia, pois os métodos de trabalho do Legislativo, que envolvem amplo debate antes da tomada de decisão, não dão conta de resolver os problemas com a presteza exigida pelas circunstâncias.

Incapazes de fazer o que se torna imprescindível, sem coragem para tomar medidas inadiáveis, porém impopulares, as câmaras dão plenos poderes ao Executivo, para que este faça o que tem de ser feito, inclusive modificando, por decreto, as leis do país (FERREIRA FILHO, 2009, p. 123).

Com a nova tarefa do Estado contemporâneo de garantir o bem-estar social e diante da impossibilidade de o Parlamento fazer frente a esse desafio, o Poder Executivo passa a ter suas funções multiplicadas. “A principal manifestação da preponderância do Executivo no Estado contemporâneo está na sua crescente interferência no processo legislativo e até no seu estabelecimento como outro Poder Legislativo” (FERREIRA FILHO, 2009, p. 128).

Assim, a preeminência do Poder Executivo na produção legislativa brasileira é uma tendência mundial e tem raízes históricas. A Constituição de 1988 confere o poder de iniciativa legislativa ao presidente da República, ressalvada a iniciativa exclusiva atribuída a outros órgãos.

A razão por que se atribui ao chefe do Executivo o poder de iniciativa decorre do fato de a ele caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país; mais bem informados do que ninguém dessas necessidades e dada a complexidade cada vez maior dos problemas a resolver, estão os órgãos do Executivo tecnicamente mais bem aparelhados que os parlamentares para preparar os projetos de leis (J. Silva, 2006, p. 141).

Embora se questione o entendimento de que o Poder Executivo estaria mais bem preparado que os congressistas para elaborar projetos de lei, o ponto de vista de Silva (2006) explica o fato de a grande maioria das leis, tanto aqui como alhures, serem da lavra do Executivo. Pereira e Mueller (2000), Amorim e Tafner (2002), Santos (2002) e Limongi (2006) pesquisaram o caso brasileiro e constataram essa realidade.

Contudo, o atual cenário, em que o presidente da República consegue aprovar sua agenda no Congresso Nacional, é oposto ao previsto pela maioria dos analistas da redemocratização do País. “Com a proximidade do retorno dos militares aos quartéis, ganhou importância crescente o diagnóstico institucional segundo o qual a combinação do presidencialismo e do multipartidarismo condenaria a democracia à instabilidade e ao fracasso” (LIMONGI, 2006, p. 239).

Acreditava-se, em meados da década de 1980, que pelo menos duas reformas seriam essenciais para garantir a governabilidade e a estabilidade do regime democrático: a adoção do parlamentarismo e o fim da representação proporcional. Mas, ao contrário, optou-se pelo presidencialismo e manteve-se o sistema proporcional. Em 1988, Abranches, autor da expressão “presidencialismo de coalizão”, previu um cenário de crise política difícil de equacionar.

No presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência. É menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a polarização tende a transformar “coalizões secundárias” e facções partidárias em “coalizões de veto”, elevando perigosamente a probabilidade de paralisia decisória e consequente ruptura da ordem política (ABRANCHES, 1988, p. 30).

O pessimismo dos analistas gerou o temor de uma reedição dos problemas enfrentados pelos presidentes que governaram o País sob a Constituição de 1946. Eles foram mal sucedidos na relação com o Congresso Nacional, que rejeitou 61,5% das

propostas legislativas presidenciais (LIMONGI, 2006, p. 245). O prognóstico, todavia, não se confirmou.

De 1989 a 2004, 70,7% de todos os projetos de lei submetidos ao Congresso pelos presidentes foram aprovados durante seus mandatos. No mesmo período, 85,6% das leis surgiram a partir da iniciativa formal do presidente da República (LIMONGI, 2006, p. 244). A bem-sucedida agenda legislativa presidencial pode ser explicada pelos diversos recursos de que dispõe o chefe do Poder Executivo para dar agilidade às propostas legislativas de sua autoria e para conquistar os votos favoráveis da maioria dos deputados e senadores.

Um desses recursos, previsto na Constituição, é o pedido de urgência para apreciação de projetos da iniciativa presidencial.⁶ Um projeto com urgência constitucional tem prazo de análise de 45 dias em cada Casa do Congresso Nacional. Ultrapassado o prazo, a matéria passa a sobrestar as demais deliberações da câmara em que estiver tramitando. A única espécie legislativa que não se sujeita ao sobrestamento é a medida provisória, outro recurso conferido pelo constituinte ao presidente da República para garantir agilidade à agenda presidencial.

As MPs passam a sobrestar a pauta da Câmara, e depois do Senado, após 45 dias de sua publicação. Uma característica importante dessa espécie legislativa é a eficácia a partir da edição.⁷ Assim, caso haja interesse em implantar de imediato uma nova política pública, considerada urgente e relevante para o País, a Constituição garante ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de editar medida provisória com força de lei.

Embora o texto constitucional exija que as MPs sejam submetidas imediatamente ao Congresso Nacional, que pode rejeitá-las, Figueiredo e Limongi (1998) constataram que essas medidas têm maior chance de aprovação que as outras propostas. Isso porque, ao analisar uma medida provisória, o Congresso não

⁶ CF, art. 64, §§ 1º, 2º.

⁷ CF, art. 62, *caput*.

opta entre o *status quo* anterior e aquele a ser produzido pela promulgação da medida, mas sim entre o *status* já produzido pela MP e uma situação em que a medida é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito. “Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998, p. 26).

Ainda que esse entendimento seja unânime entre os cientistas políticos, Amorim e Tafner (2002, p. 7) afirmam que isso não significa “que o Executivo possa governar contra as preferências da maioria parlamentar”. Rennó (2006) concorda e acrescenta que, embora dotado de vários recursos de poder, o presidente da República precisa negociar junto ao Congresso a aprovação de sua agenda. Isso porque, a partir de 1985, o partido presidencial deixou de ser majoritário no Parlamento, como era durante a ditadura militar.

Rennó também cita Figueiredo e Limongi (1999), bem como Amorim Neto e Tafner (2002), os quais acreditam que o uso de medidas provisórias não representa necessariamente uma usurpação de poder pelo presidente da República. Segundo a tese, o Congresso pode delegar ao Executivo o papel de iniciar a proposta. Isso ocorre quando

(...) a base de apoio do presidente no Congresso participa ativamente da formulação de propostas e assume responsabilidade por garantir o apoio dos membros de seus partidos aos projetos propostos. Obviamente, o apoio só é garantido quando a proposta não vai de encontro aos interesses dos membros do Legislativo. Ou seja, trata-se de um apoio do Legislativo condicional não apenas à troca de espólios do poder, mas também ao fato de o conteúdo programático da proposta satisfazer as preferências dos partidos da base de apoio ao governo (RENNÓ, 2006, p. 266).

Conforme essa visão, portanto, haveria uma espécie de comum acordo entre os dois poderes com o objetivo de dar eficiência ao processo legislativo. O Congresso participaria da elaboração da proposta e deixaria ao Executivo os custos de propor uma

medida provisória, monitorando o seu funcionamento e fazendo os ajustes necessários. Porém, na avaliação de Rennó, essa cooperação só ocorre quando há um bom relacionamento entre o presidente da República e o Congresso. Já quando a relação é conflituosa, o chefe do Executivo tende a usar a prerrogativa de editar MPs de forma unilateral, sem ouvir os parlamentares. Ao contrário de estudos anteriores, então, Rennó conclui que o presidencialismo de coalizão não é, necessariamente, um sistema previsível e estável. Um maior ou menor grau de previsibilidade e de estabilidade vai depender da habilidade do governante para formar maiorias estáveis no Congresso.

Nesse contexto, destaca-se a articulação das lideranças dos partidos governistas em favor das proposições de iniciativa do Executivo. Embora as regras eleitorais proporcionem incentivos para os políticos se comportarem individualmente na arena eleitoral, as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus partidos na arena legislativa, como verificaram Pereira e Mueller (2003, p. 738). Limongi (2006, p. 249) confirmou a tese.

Parlamentares filiados a partidos formalmente vinculados ao governo votam com seus líderes. Em média, 90,8% dos parlamentares votam favoravelmente à agenda do governo, quando a coalizão está unida sem que se verifiquem variações significativas sob diferentes presidências.

Essa coesão deve-se ao fato de os líderes partidários concentrarem poderosas prerrogativas institucionais,

(...) tais como nomear e destituir membros e dirigentes das comissões e relatores de projetos, incluir e retirar projetos da pauta do Congresso, determinar se a sua tramitação terá caráter de urgência, orientar o voto de sua bancada, e, fundamentalmente, negociar junto ao Executivo as demandas dos parlamentares e membros de sua bancada. Ou seja, os líderes partidários formam a ponte que liga os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de ambos (PEREIRA e MUELLER, 2003, p. 739).

Nesse cenário claramente favorável à apreciação e à aprovação das propostas do presidente da República, as proposições de iniciativa parlamentar, ao contrário, enfrentam diversos obstáculos. Depois de publicadas e lidas em Plenário, essas propostas são despachadas pelo presidente da Casa às comissões competentes para a análise.⁸ No caso da Câmara, propostas de emenda à Constituição e proposições sobre matéria de competência de mais de três comissões são examinadas por comissão especial.⁹

Caberá ao presidente da comissão designar relator para a matéria, que deverá estudar o assunto e apresentar relatório sobre a proposição. Embora os regimentos das duas Casas do Congresso estabeleçam prazos para cada procedimento, incluindo a apresentação e exame de emendas às propostas, o descumprimento dos prazos é comum. Assim, muitas propostas permanecem sem análise e, por conseguinte, sem parecer das comissões. Isso ocorre, especialmente, com os projetos e emendas ditados exclusivamente por interesses eleitorais, particularistas e imediatistas, os quais, conforme Figueiredo e Limongi (1998, p. 31), “raramente saem das gavetas das comissões”. Nessa circunstância, boa parte delas é arquivada ao final da legislatura, salvo as exceções previstas nos regimentos das duas câmaras.¹⁰

Outras situações podem atrasar ou inviabilizar a tramitação de propostas. Qualquer parlamentar ou comissão pode requerer tramitação conjunta de proposições que regulem a mesma matéria.¹¹ Nesse caso, o projeto da outra Casa ou o mais antigo da própria Casa terá precedência sobre os demais.¹² No Senado, os projetos apensados terão de ir à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, se algum deles não tiver sido submetido à apreciação da constitucionalidade e juridicidade, ou à comissão a que

⁸ RISF, art. 48, X; RICD, art. 139, *caput*.

⁹ RICD, art. 34, I e II.

¹⁰ RISF, art. 332; RICD, art. 105.

¹¹ RISF, art. 258, *caput*; RICD, art. 142, *caput*.

¹² RISF, art. 260, II, RICD, art. 143, II.

tenham sido distribuídos para apreciação do mérito,¹³ regra que pode atrasar a apreciação de propostas.

O requerimento de análise ou audiência de outra comissão, além das inicialmente designadas para apreciar a matéria,¹⁴ é mais um instrumento regimental que pode adiar o processo de análise das propostas. Outra medida é o recurso para votação em Plenário de projetos de iniciativa parlamentar sujeitos à apreciação terminativa pelas comissões.¹⁵ No Plenário, como já foi dito, as medidas provisórias e os projetos com urgência constitucional têm precedência sobre as outras deliberações. Além disso, a pauta do Plenário é definida pelo presidente de cada Casa, após reunião com os líderes partidários, prática definida no regimento da Câmara¹⁶ e que tem sido adotada pelo Senado, ainda que sem previsão regimental. Dessa forma, propostas de autoria individual que não obtenham apoio dos líderes terão pouca chance de ser analisadas pelo Plenário da Câmara ou do Senado.

Um desafio adicional é o bicameralismo. Depois de vencer os diversos obstáculos para a aprovação de um projeto na Casa de origem, a proposta terá de ser aprovada na outra câmara, onde o autor terá pouca ou nenhuma influência. Ultrapassada essa fase, o projeto ainda será submetido à sanção presidencial, etapa em que 31,4% dos projetos propostos por legisladores foram objeto de veto total de 1989 a 2004 (LIMONGI, 2006, p. 251).

Nesse cenário inóspito às propostas de iniciativa parlamentar, os congressistas buscam alternativas para impulsionar a tramitação dos projetos de sua autoria. Muitos deles apresentaram questões de ordem sobre o alcance do sobrestamento de pauta por medida provisória, introduzido no ordenamento legal pela Emenda Constitucional 32/2001. A partir da promulgação da emenda, no dia 11 de setembro, e em razão do número elevado de medidas provisórias editadas pelos presidentes da Repú-

¹³ RISE, art. 259.

¹⁴ RISE, art. 279, I; RICD, art. 117, VIII; art. 140.

¹⁵ RISE, art. 91, §§ 3º, 4º; RICD, art. 58, § 3º.

¹⁶ RICD, art. 17, *s e t*.

blica (Quadro 1), a pauta do Plenário, tanto da Câmara quanto do Senado, passou a ficar constantemente trancada, tornando o exame de projetos de iniciativa parlamentar ainda mais difícil.

Quadro 1 – Total de MPs após EC 32/2001

Ano	Nº de MPs editadas
2001	20
2002	82
2003	58
2004	73
2005	42
2006	67
2007	70
2008	40
2009	27
2010	42
2011	36
2012	45
2013	35
2014	29
Total	666

Fonte: <<http://www.planalto.gov.br>>.

Numa tentativa de equacionar o problema, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, reinterpretou o parágrafo 6º do artigo 62 da Carta Magna, ao responder à Questão de Ordem 411/2009, apresentada pelo Deputado Régis de Oliveira. O entendimento de Temer, corroborado por decisão do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, sobre o Mandado de Segurança 27931/DF,¹⁷ é de que o sobrestamento das deliberações legislativas só se aplica aos projetos de lei ordinária cujas matérias possam também ser legisladas por medidas provisórias.

¹⁷ http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/27_931CM.pdf. Acesso em: 3 nov. 2014.

Uma vez que esse entendimento também foi adotado pelo Senado, a partir da decisão de Temer, deixaram de ser submetidas ao trancamento de pauta as propostas de emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo, de resolução e de lei ordinária sobre temas excluídos do âmbito de incidência das medidas provisórias.

Baseada no princípio da separação dos poderes e com o objetivo de resgatar a função primária do Legislativo, a decisão de Michel Temer parecia apontar para um novo momento, em que as propostas de iniciativa parlamentar teriam mais chance de votação no Plenário da Câmara e do Senado. A hipótese foi investigada por pesquisa recente, realizada por Segatto (2013). Depois de comparar as situações anterior e posterior à decisão de Temer, a pesquisadora concluiu que

(...) houve um aumento na apreciação de proposições legislativas de autoria diversa do Poder Executivo, notadamente nas de deputados e senadores, o que comprova ter-se alcançado, mesmo que de forma tímida, o objetivo pretendido com a flexibilização da regra de sobrestamento de pauta por medida provisória, principalmente após a Decisão Michel, qual seja, a recuperação do protagonismo legislativo do Poder Legislativo, no caso, da Câmara dos Deputados, especificamente (SEGATTO, 2013, p. 82).

Esse crescimento na apreciação de proposições legislativas de autoria diversa, citado pela pesquisadora, ocorreu, num primeiro momento, com a aprovação de um elevado número de projetos de decreto legislativo (Quadro 2), que antes estavam como que represados em função do constante trancamento da pauta por MPs. O aumento proporcional na votação de propostas iniciadas fora do Poder Executivo também se deu porque houve uma redução na edição de MPs a partir da decisão de Temer em março de 2009, o que pode ser observado nos quadros 1 e 2.

Quadro 2 – Total de deliberações por tipo de proposição na 53ª Legislatura

Proposição	Períodos de Análise			
	Anterior à Decisão Michel Temer (02/02/2007 - 10/03/2009)		Posterior à Decisão Michel Temer (11/03/2009 - 22/12/2010)	
	Total	% (*)	Total	% (*)
Medida Provisória	136	35%	57	17%
Projeto de Lei	82	21%	68	20%
Projeto de Lei Complementar	11	3%	8	2%
Proposta de Emenda à Constituição	10	3%	11	3%
Projeto de Decreto Legislativo	145	37%	191	55%
Projeto de Resolução	9	2%	10	3%
Total de deliberações, incluídas as MPs	393	100%	345	100%
Total de deliberações, excluídas as MPs	257	65%	288	83%

Fonte: SEGATTO, 2013.

Assim, permanecem escassas as chances de um projeto de lei de iniciativa parlamentar ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, especialmente se ele não contar com o apoio do partido ao qual pertença o congressista. E as possibilidades de avanço da proposta são ainda menores se esse partido não faz parte da coalizão governista. Por ser amplamente majoritária, a base do Governo tem mais poder de definição das matérias que farão parte da pauta do Plenário, decidida, como referido, em reuniões do presidente da Casa com os líderes partidários.

Desse modo, se um parlamentar pretende dar andamento a proposta de sua iniciativa, ele deve buscar obter o apoio dos líderes partidários. Essa adesão pode resultar na inclusão do projeto na pauta do Plenário, no caso de propostas que precisem passar por essa etapa de análise. Por outro lado, o apoio dos líderes pode ser decisivo no sentido de evitar a interposição de recurso para análise do Plenário de projetos que podem ser decididos definitivamente pelas comissões.¹⁸

¹⁸ CF/88, art. 58, § 2º, I.

Os regimentos do Senado e da Câmara definem as matérias que podem ter decisão terminativa ou conclusiva nas comissões. Entre elas, estão os projetos de lei de autoria parlamentar, ressalvadas algumas poucas exceções.¹⁹ Como vimos, a pauta do Plenário é disputada por várias matérias, entre as quais medidas provisórias e projetos com urgência constitucional, com prioridade sobre as outras propostas. Assim, a maneira mais fácil para aprovar um projeto de iniciativa parlamentar é buscar garantir sua apreciação em caráter definitivo pelas comissões, evitando a apresentação do recurso.

O apoio dos líderes partidários pode resultar, ainda, na apresentação de um requerimento de urgência para a proposição²⁰. Aprovado o requerimento, haverá redução dos prazos regimentais de análise²¹, o que tende a tornar mais ágil a tramitação da proposta. O pedido de urgência também pode ser apresentado por comissão, no caso do Senado²², ou por dois terços dos membros de comissão, no caso da Câmara dos Deputados²³.

Outra boa estratégia para o autor que queira ver seu projeto aprovado é conquistar, também, o apoio dos membros das comissões competentes para a análise da matéria. Dentre esses integrantes, destaca-se o presidente do colegiado, a quem cabe designar o relator da proposta²⁴, bem como organizar a Ordem do Dia das reuniões²⁵. No Senado, o presidente de comissão tem uma prerrogativa extra: “*ex officio* ou a requerimento de senador, poderá mandar incluir, na pauta dos trabalhos, matéria que (...) não tenha sido relatada no prazo regimental (...)”²⁶. Assim, por um lado, um presidente de comissão pode contribuir para acelerar a tramitação de um projeto, designando um relator que

¹⁹ RISE, art. 91; RICD, art. 24, II; art. 132, § 2º.

²⁰ RISE, art. 338, I e II; RICD, art. 154, II.

²¹ RISE, art. 337; RICD, art. 152, *caput*.

²² RISE, art. 338, IV.

²³ RICD, art. 154, III.

²⁴ RISE, art. 89, III; RICD, art. 41, VI.

²⁵ RISE, art. 89, I; RICD, art. 47, *caput*.

²⁶ RISE, art. 121.

tenha afinidade com a matéria e incluindo a proposta na pauta do colegiado; por outro, ele pode propor a distribuição do projeto a outras comissões²⁷, o que irá estender o prazo de tramitação da proposta.

O relatório apresentado na comissão pelo relator da matéria tem papel importante no convencimento dos demais membros do colegiado acerca da procedência ou não da proposta. Um projeto com relatório favorável aprovado na comissão avançará para as demais etapas de tramitação, ou para a sanção presidencial, se for apreciado em caráter terminativo e se já tiver sido aprovado pela outra câmara. Ao contrário, uma proposta que tiver parecer contrário de todas as comissões de mérito no Senado, em regra, será arquivada²⁸. Na Câmara, isso também vai ocorrer nos casos em que as deliberações dos órgãos técnicos têm eficácia conclusiva²⁹. Logo, é recomendável que o autor dialogue com os relatores de cada comissão designada para examinar o projeto.

Não se pode omitir a importante contribuição para o andamento da proposta advinda da adesão de grupos organizados da sociedade civil, como sindicatos e federações. Segundo Rodrigues (2000), os grupos de pressão usam estratégias variadas para aprovar matérias de seu interesse no Congresso Nacional.

O trabalho pode ser dirigido a parlamentares individualmente, bancadas especializadas ou a partidos políticos. (...) Todo o processo pode ser pontuado por um forte trabalho de divulgação nos meios de comunicação de massa, visando, acima de tudo, influenciar a opinião pública (RODRIGUES, 2000, p. 8).

O apoio da sociedade civil organizada e das lideranças no Congresso é especialmente valioso no enfrentamento do desafio representado pelo bicameralismo. Como referido, depois de aprovada a proposição na Casa de origem, seu autor terá dificuldades para impulsionar a tramitação da proposta na outra

²⁷ RISE, art. 279, I; RICD, art. 41, XX.

²⁸ RISE, art. 254.

²⁹ RICD, art. 133, *caput*.

câmara, da qual não é membro. Nessa etapa, tornam-se essenciais o consenso partidário em torno da proposição e a adesão de grupos organizados, que poderão exercer pressão em favor da aprovação do projeto na casa revisora.

Os diversos obstáculos à tramitação dos projetos de parlamentares, bem como as prerrogativas e força política do Poder Executivo explicam o grande número de leis provenientes de propostas apresentadas pelos presidentes da República. A dominância do Executivo na iniciativa de propostas legislativas costuma ser atribuída à aparente passividade dos parlamentares ou à reatividade do Legislativo, que necessita manter relações de cordialidade com o Executivo, detentor de vários recursos de poder (ARAÚJO e SILVA, 2012).

No entanto, Araújo e Silva (2012) descobriram que não apenas parlamentares da coalizão governista, mas também senadores e deputados da oposição, participam ativamente do processo de elaboração legislativa. Eles verificaram que “a arena da produção de leis (...) pode ser uma via importante para construir e consolidar carreiras políticas, mesmo não sendo o *locus* preferido pela maioria dos políticos” (ARAÚJO e SILVA, 2012, p. 286).

A dupla de pesquisadores observou que alguns parlamentares destacam-se como articuladores políticos no campo da produção legislativa, servindo de referência inclusive para grupos organizados da sociedade. Os próprios estudiosos haviam cunhado o termo “titulares de agenda” (*agenda holders*) para designar esses parlamentares (SILVA e ARAÚJO, 2010).

Eles conseguem vencer as barreiras e fazer seus projetos andar. E também atuam, como relatores, na articulação dos diversos interesses que envolvem as propostas e na construção de relatórios que propõem mudanças, algumas vezes substanciais, nos projetos em análise no Congresso, sejam de autoria parlamentar ou do próprio Poder Executivo.

O trabalho legislativo em senso estrito tem sido subdimensionado nas pesquisas nesse campo. Sabe-se que o Executivo é ator poderoso

so em nosso presidencialismo de coalizão, mas a atuação dos parlamentares na elaboração de leis, por iniciativa própria ou mediante alterações nas propostas do presidente da República, não pode ser desconsiderada (ARAÚJO e SILVA, 2012, p. 307).

Outro aspecto das relações entre Executivo e Legislativo que evidencia a resiliência do Congresso em sua missão de legislar foi percebido por Silva (2013). Ele constatou que os problemas nacionais e as propostas para solucioná-los não surgem apenas no âmbito do Poder Executivo, mas contam com a participação ativa de atores políticos do Congresso Nacional.

As propostas parlamentares assumem relevância a ponto de chamar a atenção do outro Poder da República, que busca interferir no processo legislativo, com frequência não para impulsionar a sua aprovação, mas sim para chamar a temática, as ideias ou os textos em debate para si (SILVA, 2013, p. 40).

Num contexto pouco favorável à tramitação de projetos apresentados por congressistas, como o que foi descrito, o presidente da República poderia atuar por meio de seus líderes no sentido de apoiar as propostas de iniciativa parlamentar que atendem aos interesses do Governo, impulsionando sua aprovação. O que ocorre na maioria desses casos, entretanto, é a Apropriação pelo Poder Executivo da agenda trabalhada pelo Congresso.

Muitas vezes, quando o Executivo se interessa por uma matéria do Congresso, mais do que apoiar ou colocar barreiras, há uma preferência pela apresentação de sua própria versão na forma de uma nova proposição, aproveitando-se no todo ou em parte do projeto que já tramitava no Legislativo. (SILVA, 2013, p. 40).

Dessa forma, ainda que o cenário congressual seja inóspito à tramitação de projetos de iniciativa parlamentar, percebe-se que o Legislativo tem papel importante na concepção das políticas públicas do País. Primeiro, porque muitos parlamentares trabalham pela aprovação de suas próprias propostas e das que relatam; e, segundo, porque o Executivo – por meio dos líderes dos partidos da coalizão governista e das assessorias parlamentares

dos órgãos da Administração Pública – acompanha o trabalho do Congresso, seleciona os projetos de seu interesse e assume sua paternidade, fazendo os ajustes que entende convenientes.

3. Prouni

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado pela Medida Provisória 213/2004, que, aprovada pelo Congresso na forma do Projeto de Lei de Conversão 59/2004, transformou-se na Lei 11096/2005, sancionada pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O objetivo do programa é ampliar o acesso à graduação, especialmente por parte de pessoas com baixo poder aquisitivo, por meio da concessão de bolsas de estudo em instituições de ensino superior privadas.

As bolsas destinam-se a alunos que cursaram todo o ensino médio na rede pública ou que tenham estudado na rede privada com bolsa integral. Também podem obter o benefício pessoas com deficiência e professores da rede pública em efetivo exercício, neste caso apenas para cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia.

Qualquer dos candidatos à bolsa deve atender a dois requisitos: ser brasileiro e não ter curso superior. Também é preciso inscrever-se no Prouni pela internet³⁰, sendo que as inscrições são gratuitas. Com exceção dos professores da rede pública, os demais candidatos ao Prouni não podem ter renda familiar *per capita* superior a três salários mínimos. Os com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo podem obter bolsa integral. Os outros podem concorrer a bolsa de 50% ou de 25%.

De acordo com o sítio do Prouni na internet, “os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos”.³¹

³⁰ <http://siteprouni.mec.gov.br/>. Acesso em: 30 out. 2014.

³¹ <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em: 30 out. 2014.

As bolsas do Prouni são ofertadas em instituições privadas de ensino superior com ou sem fins lucrativos. Para participar, a IES não beneficente terá de assinar o termo de adesão ao programa, com vigência de dez anos, que pode ser renovado por iguais períodos. Outra condição é oferecer uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente matriculados, ou, alternativamente, uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes e, ao mesmo tempo, uma quantidade de bolsas parciais que, somadas às integrais, atinjam o equivalente a 8,5% da receita anual da instituição. O termo de adesão também estabelece que as IES devem adotar ações afirmativas, ao reservar bolsas para alunos indígenas, pardos ou pretos. A proporção dessas bolsas deve ser, no mínimo, equivalente ao percentual dessas pessoas naquela unidade federativa, conforme autodeclaração ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As IES com fins lucrativos que aderirem ao programa terão, em contrapartida, isenção dos seguintes impostos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social; e Contribuição para o Programa de Integração Social.

Já a IES beneficente terá de oferecer uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes. Essa bolsa só pode beneficiar estudantes com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo.

Após a edição da Lei 11.096/2005, o Governo editou a Medida Provisória 251/2005, que instituiu a Bolsa Permanência para beneficiários de bolsa integral do Prouni. Uma condição para pleitear o recurso é estar matriculado em curso de graduação com carga horária média de, no mínimo, seis horas diárias³².

O benefício destina-se a custear as despesas educacionais, de forma a viabilizar a permanência do aluno de baixa renda no curso. O valor mensal da Bolsa Permanência é definido em edital

³² http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?Itemid=141&id=125&option=com_content&view=article. Acesso em: 16 out. 2015.

publicado pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Destaca-se que, a exemplo de outras políticas nos campos da saúde e da educação, o Prouni tornou-se uma espécie de “vitrine” do Governo Federal. Tanto é assim que a página do programa na internet divulga gráficos e dados que evidenciam o número crescente de beneficiários do programa: em 2005, primeiro ano de vigência, foram ofertadas 112,2 mil bolsas. Em 2014, 306,7 mil. “O Prouni já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2013, mais de 1,2 milhão de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais”³³. Tais dados também são usados nas propagandas do partido do Governo nas emissoras de rádio e televisão.

Embora se reconheçam os méritos dessa política, entre os quais o de contribuir para a melhoria do nível educacional da população, é preciso ressaltar que a ideia original do Prouni não pode ser atribuída exclusivamente ao Governo Federal. Esta pesquisa verificou que o texto da Medida Provisória 213/2004, que deu origem ao programa, guarda uma série de semelhanças com projetos de lei de autoria de parlamentares que tramitavam no Legislativo antes da edição da medida, o que caracteriza um forte indício da Apropriação dessas propostas pelo Poder Executivo. O fenômeno da Apropriação foi detalhado por Silva (2013) e definido no capítulo introdutório deste trabalho.

É importante registrar ainda que, antes de editar a Medida Provisória 213/2014, o presidente da República havia apresentado dois Projetos de Lei que também propunham a criação de bolsas na universidade para alunos de baixa renda: o PL 2853/2003 e o PL 3582/2004. Essas duas propostas também coincidem, em vários aspectos, com os projetos que, na ocasião, já estavam em análise pelo Congresso. Esse tipo de Apropriação em série também foi percebido por Silva (2013, p. 256-257), que a classificou como *Apropriação Sequencial*.

³³ http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140. Acesso em: 30 out. 2014.

Ao longo do processo de levantamento dos casos, o pesquisador se deparou com várias situações em que o governo apresentava um projeto de lei e, ao longo do processo, ao invés de utilizar os instrumentos tradicionais de aceleração das discussões (urgências constitucionais ou regimentais), optava por apresentar uma nova proposição (geralmente uma medida provisória) em termos bastante semelhantes ao da primeira e, comumente, incorporando mudanças que estavam sendo tratadas ao longo do processo legislativo. (...) Por esses aspectos, indica-se que tais casos sejam reconhecidos como *Apropriações Sequenciais* (grifo do autor).

No próximo capítulo pretende-se demonstrar de que forma ocorreram as *Apropriações Sequenciais* no caso do Prouni. Antes, porém, nos itens seguintes, será feito um exame de cada espécie legislativa proposta pelo Poder Executivo, seguindo a ordem cronológica da apresentação: PL 2853/2003, PL 3582/2004, MP 213/2004 e MP 251/2005. Nesse momento, serão analisadas a evolução dos textos e as eventuais incorporações feitas a eles.

Já no capítulo seguinte proceder-se-á à investigação das similitudes entre as propostas do Governo e as de iniciativa parlamentar, tomando como base três temas abrangidos pelas proposições: público-alvo, instrumento e forma de financiamento.

3.1 Projeto de Lei 2853/2003

No final de 2003, o Poder Executivo apresentou o PL 2853/2003, que propunha a criação do Programa de Apoio ao Estudante do Ensino Superior (PAE). O projeto foi proposto ao presidente da República pelo então Ministro da Educação Cristovam Buarque. Os objetivos da proposta eram ampliar o acesso ao ensino superior, incentivar o trabalho voluntário e estimular a formação de mão de obra especializada em setores onde sua oferta não atendia à demanda.

O programa previa duas modalidades de bolsa. A primeira era a bolsa de estudo para o custeio parcial dos encargos educacionais cobrados pelas IES não gratuitas. O valor seria transferido pelo Governo diretamente à instituição credenciada. Já a

segunda modalidade era a bolsa de manutenção, que poderia beneficiar tanto o aluno de faculdade privada, quanto o matriculado em universidade pública. O dinheiro seria transferido diretamente ao estudante e serviria para bancar parcialmente as despesas vinculadas à educação. Assim, o Executivo atuava não apenas no sentido de custear as mensalidades do estudante de graduação, mas também de contribuir com outras despesas educacionais necessárias à sua permanência no curso.

De acordo com o PL 2853/2003, só poderia participar do PAE o estudante que prestasse serviço voluntário nos termos da Lei 9608/1998. E estaria excluído do benefício, de acordo com o projeto, o aluno com diploma de nível superior ou que já tivesse participado do PAE, do Programa de Crédito Educativo ou do Fies.

A gestão do programa ficaria a cargo do MEC e de um agente operador, cujo trabalho seria supervisionado pelo Ministério. A este caberia a responsabilidade de regulamentar a política de oferta de bolsas, o valor dos benefícios e normas de seleção e de permanência dos beneficiários, as quais deveriam levar em conta o grau de carência socioeconômica, o desempenho acadêmico e a prestação de serviços voluntários.

O PL 2853/2003 previa que os recursos para financiar o PAE correriam à conta das dotações orçamentárias do MEC e que o Poder Executivo deveria compatibilizar a quantidade de beneficiários a essas dotações. Estabelecia também que as IES credenciadas no programa teriam de isentar os estudantes beneficiados pelo PAE da parcela dos encargos educacionais não custeada pelo PAE. Assim, os alunos inscritos no programa ficariam desobrigados do pagamento de qualquer valor às IES, seja referente a matrícula ou mensalidades. O texto permitia, ainda, que os serviços voluntários prestados pelos bolsistas fossem equiparados a estágio.

Em sua exposição de motivos, o Ministro Cristovam Buarque afirma que o Fies não conseguia, de fato, atingir os estudan-

tes mais carentes, uma vez que esse objetivo era limitado pela necessidade de manter o equilíbrio financeiro do fundo. Daí a necessidade de criar um outro programa voltado aos alunos de baixa renda.

É interessante notar, conforme destaca Costa (2012), que o PL 2853/2003 não foi apensado a nenhuma proposta parlamentar mais antiga com temática semelhante. Se tivesse sido apensado, perderia a precedência³⁴. A decisão de apensar matérias cabe ao presidente da Câmara³⁵, que normalmente pertence a partido da coalizão governista. O não apensamento do PL 2853/2003 reforça a tese de que o Poder Executivo tem grande influência sobre o processo legislativo.

A Mesa Diretora encaminhou o projeto para as seguintes comissões: Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Na CEC, foi designado como relator o Deputado Gastão Vieira (PMDB-MA). Em outubro de 2004, Vieira apresentou parecer favorável ao PL 2853/2003, na forma de um substitutivo. O novo texto acabava com a exigência de serviço voluntário porque, no entendimento do relator, essa norma gerava discriminação, uma vez que o aluno das IES públicas não são obrigados a realizar esse tipo de serviço. Gastão Vieira fez outra mudança importante: incluiu em seu substitutivo a possibilidade de dedução ou abatimento de tributos devidos pelas IES privadas, como forma de compensar a oferta das bolsas de estudo.

Abriu-se, a partir de então, prazo de emendas ao substitutivo e, em 14 de dezembro de 2004, Vieira apresentou novamente seu parecer. É importante destacar que, neste momento, o presidente da República já havia editado a MP 213/2004, portanto o Prouni já estava vigorando no País. Mesmo assim, o relatório de Gastão Vieira era pela aprovação de seu substitutivo. Ele argumentou na ocasião que a bolsa de manutenção, proposta pelo PL 2853/2003,

³⁴ RICD, art. 143, II, b.

³⁵ RICD, art. 139, I.

era essencial, pois muitos alunos desistiam de seus cursos de graduação por não conseguirem arcar com as outras despesas educacionais. Ressalte-se que a MP 213/2004 não previa bolsa de manutenção, que só foi introduzida no ano seguinte, com a denominação de Bolsa Permanência, pela MP 251/2005.

O substitutivo de Gastão Vieira não foi votado pela CEC. Apenas em agosto de 2005 o Executivo solicitou a retirada do PL 2853/2003, com o argumento de que tal demanda já havia sido atendida pelas MPs 213/2004 e 251/2005. À época, Cristovam Buarque não era mais ministro da Educação, tendo sido substituído por Tarso Genro no início de 2004.

3.2 Projeto de Lei 3582/2004

Em 18 de maio, o Poder Executivo apresentou seu segundo projeto de lei que previa a oferta de bolsas de estudo para alunos de menor renda: o PL 3582/2004. Concebido pela equipe do Ministério da Educação, cujo titular era Tarso Genro, com participação do então Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, o projeto é mais detalhado que o primeiro e adota novo nome para o programa: Prouni.

Como verificou Silva (2013, p. 257), as apropriações sequenciais ocorrem em dois ou mais estágios: “o primeiro, no momento da apresentação da primeira proposição legislativa, e um segundo estágio, no qual, a partir da apresentação da nova proposição, o governo incorporava as alterações que jugasse mais convenientes”.

Quando o PL 3582/2004 foi apresentado, já havia várias propostas de iniciativa de parlamentares em tramitação no Congresso versando sobre o mesmo assunto. Mas, assim como o PL 2852/2003, o novo projeto não foi pensado a nenhuma delas, estratégia para evitar a perda de precedência, como explicitado no item anterior. Por outro lado, as propostas de autoria parlamentar anteriores inspiraram o novo texto do Governo, segundo observou Costa (2012, p. 50).

(...) É notável como houve mudança entre o primeiro e o segundo projeto de lei do próprio Executivo, não apenas pelo ganho informacional que foi obtido das discussões, debates e proposições legislativas anteriores, mas também pela simples mudança de atores que elaboraram os projetos, sendo que no PL 2853/2003 foi Cristovam Buarque e no PL 3582/2004 foram Tarso Genro e Antônio Palocci.

O novo projeto de lei previa a concessão de bolsas integrais para cursos de graduação apenas em IES privadas, com ou sem fins lucrativos. Note-se que ainda não havia a previsão de bolsa parcial. Além disso, o texto estipulava o teto de um salário mínimo de renda familiar *per capita* para a concessão do benefício a brasileiros sem diploma de nível superior. Outro aspecto relevante é que as bolsas seriam destinadas somente a estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou a professores de educação básica da rede pública.

Assim como o PL 2853/2003, o PL 3582/2004 elege o MEC como gestor do programa. O novo texto também estabelece que o resultado do Enem deve ser considerado no processo de seleção dos beneficiados pelo Prouni.

O PL 3582/2004 exige que as instituições com fins lucrativos que aderissem ao Prouni deveriam oferecer, no mínimo, uma bolsa de estudos integral para cada nove alunos matriculados. Em contrapartida, essas IES ficariam isentas dos seguintes tributos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social. Ressalte-se que, exatamente pelo fato de o projeto prever isenções fiscais, precisou contar com o aval do Ministério da Fazenda, cujo titular também assina o texto encaminhado ao presidente da República.

Já no caso das IES sem fins lucrativos, o texto estabelece que elas somente poderiam ser consideradas entidades beneficentes de assistência social se oferecessem uma bolsa integral para cada quatro alunos regulares. Essas bolsas somente atenderiam estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo.

Para participar do Prouni as instituições teriam de assinar um termo de adesão com vigência de dez anos, renovável por iguais períodos. O projeto também prevê que esse termo deveria estabelecer um percentual de bolsas de estudo destinado às políticas afirmativas, proporcional ao percentual de pretos, pardos e indígenas em cada Unidade da Federação, conforme o último censo do IBGE. Interessante notar que o artigo 4º do PL 3582/2004 proíbe qualquer forma de discriminação ao beneficiário do Prouni, o que parece refletir a preocupação manifestada pelo relator do PL 2853/2003, Gastão Vieira.

No dia seguinte à apresentação do PL 3582/2004, 19 de maio de 2004, o Governo solicitou urgência à proposta³⁶. Com isso, a Câmara dos Deputados teria prazo de 45 dias para analisar a matéria. Como o PL 3582/2004 foi despachado à CSSF, CEC, CFT e CCJC, foi criada uma comissão especial³⁷ para examinar a admissibilidade e o mérito da proposta. O presidente da comissão foi o Deputado Gastão Vieira e o relator do projeto, o Deputado Irineu Colombo (PT-PR). Os membros da comissão apresentaram alguns requerimentos de audiência pública para ouvir entidades representativas das IES privadas e de reitores. No entanto, tais requerimentos nem chegaram a ser apreciados pela comissão, pois, vencido o prazo constitucional de 45 dias, a matéria foi incluída na pauta do Plenário, onde foram protocoladas 292 emendas ao PL 3582/2004. O Plenário, por sua vez, acabou não apreciando o projeto. Isso ocorreu, a princípio, porque a Medida Provisória 183/2004 estava sobrestando a pauta de votações e, logo em seguida, porque a Presidência da República retirou o pedido de urgência. A urgência foi retirada para liberar a pauta e permitir a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004.

Com isso, o projeto voltou à comissão especial, onde o relator apresentou um substitutivo, contemplando parte das 292 emendas apresentadas pelos deputados. O texto mantém a exi-

³⁶ CF, art. 64, § 2º.

³⁷ RICD, art. 34, II.

gência de que 10% das vagas sejam transformadas em bolsas integrais. No entanto, permite que, como alternativa, 30% desse total sejam transformados em bolsas parciais de 50%, com o objetivo de atingir mais alunos. O substitutivo também aumenta o limite de renda familiar *per capita* para 1,5 salário mínimo. Outra mudança proposta por Irineu Colombo é a redução do percentual de bolsas integrais que deveriam ser oferecidas pelas IES filantrópicas de 20% para 10%. Para completar o percentual de gratuidade de 20% da receita, exigido por decreto, essas IES poderiam conceder bolsas parciais de 50% ou realizar programas de assistência social.

O substitutivo de Colombo acabou não sendo votado pela comissão. Segundo a edição de 26 de agosto de 2004 do *Jornal Folha de São Paulo*, a votação prevista para o dia anterior não ocorreu, por falta de acordo entre os deputados e porque as IES com fins lucrativos estavam insatisfeitas com o texto e pressionavam por mais benefícios. O jornal registra ainda que, no dia 24 de agosto, o Ministério da Educação anunciou a adesão de 33 instituições ao Prouni, antes de o programa ser aprovado no Congresso, o que teria gerado mal-estar entre os parlamentares. “O consenso desapareceu ontem [anteontem] após a solenidade do MEC. Esse atropelo é inaceitável”³⁸, teria dito o Deputado Gastão Vieira, presidente da comissão.

No dia 10 de setembro de 2004, o presidente da República instituiu o Prouni por meio da MP 213 e, em seguida, pediu a retirada do PL 3582/2004, que foi arquivado.

3.3 Medida Provisória 213/2004

Cerca de quatro meses após a apresentação do PL 3582/2004, o presidente Lula editou a MP 213/2004 para dar vi-

³⁸ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2608200423.htm>. Acesso em: 5 nov. 2014.

gência imediata ao Prouni. A medida trouxe inovações em relação ao texto do projeto de lei, as quais levaram em conta os debates ocorridos na Câmara, as emendas apresentadas pelos deputados ao PL 3582/2004 e o substitutivo do relator Irineu Colombo.

A Exposição Interministerial que acompanha o texto da MP 213, assinada pelo Ministro interino da Educação, Fernando Haddad, e pelo Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, deixa claro que o Governo aproveitou o ganho informacional adquirido durante a tramitação do projeto de lei. De acordo com o texto, o presidente da comissão especial e o relator do PL 3582/2004 trabalharam exaustivamente na redação de um substitutivo, que conciliou a intenção do Governo de ampliar o acesso do estudante de baixa renda ao ensino superior com o debate parlamentar feito durante a tramitação da proposta e ainda incorporou as reivindicações das mantenedoras das IES.

O documento também reconhece a Apropriação das emendas apresentadas tanto por deputados da base do Governo, quanto da oposição.

“(…) a presente Medida Provisória respeita o intenso trabalho realizado pelos parlamentares nesses últimos meses. Com efeito, não é sem razão que praticamente todas as emendas sugeridas foram parcial ou integralmente contempladas e incorporadas ao texto da presente proposta de Medida Provisória. Vale considerar, nesse passo, que a incorporação de emendas ao projeto original não foi uma exclusividade da base partidária do governo federal, mas, ao contrário, refere-se a todos os partidos representados no Congresso Nacional.”³⁹

Uma mudança importante incorporada pela MP 213/2004 foi a criação da bolsa parcial de 50% para estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. E o teto da renda familiar para o recebimento da bolsa integral foi aumentado de um salário mínimo para 1,5 salário mínimo *per capita*.

³⁹ Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF, p. 8.

A MP também adotou regra constante do substitutivo de Irineu Colombo referente às IES filantrópicas. Em vez de uma bolsa integral para cada quatro alunos regulares, como era no PL 3582/2004, a MP passou a exigir uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes.

Outra alteração relevante diz respeito à ampliação do rol de destinatários das bolsas. A MP 213/2004 incluiu os estudantes que cursaram todo o ensino médio em instituições privadas na condição de bolsista integral e também os alunos com deficiência. No caso dos professores da rede pública, a medida restringiu a concessão do benefício apenas para os cursos de licenciatura e pedagogia, mas, por outro lado, estabeleceu que o limite da renda familiar *per capita* não se aplica à categoria.

Logo após apresentada, em 10 de setembro, foi formada uma comissão mista, que deveria proferir parecer acerca da admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade e adequação financeira e orçamentária da medida provisória.⁴⁰

O prazo de apreciação⁴¹ da MP 213/2004 terminou no fim de outubro. A partir daí a medida passou a sobrestar a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. Foi designado como relator da comissão mista o Deputado petista Irineu Colombo, que já havia relatado o PL 3582/2004. No dia 1º de dezembro ele proferiu parecer favorável acerca dos aspectos abordados no parágrafo anterior. E apresentou um projeto de conversão (PLV 59/2004), que foi aprovado pela Casa. Uma das emendas incorporadas ao texto, do Deputado Paulo Magalhães (PFL-BA), reduzia de 10% para 7% o limite da receita da IES com fins lucrativos a ser revertido em bolsas do Prouni, mudança que reflete o poder de influência das IES privadas no Congresso. Segundo matéria publicada no dia 9 de dezembro de 2004 pela *Agência Brasil*, a alte-

⁴⁰ É o que determina a Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, que, no entanto, somente passou a ser cumprida a partir de março de 2012, por determinação do Supremo Tribunal Federal.

⁴¹ CF, art. 62, § 6º.

ração levaria a uma redução de 40.759 bolsas a serem oferecidas pelas IES participantes do programa.⁴²

O PLV 59/2004 seguiu ao Senado, onde foi designado relator da matéria o Senador opositor Rodolpho Tourinho (PFL-BA). Para tentar reverter o prejuízo que poderia ser causado pela alteração feita na Câmara, o Ministro Tarso Genro reuniu-se com Tourinho e os dois fecharam acordo. O resultado foi um texto que ampliou de 7% para 8,5%, a partir de 2006, o limite da receita correspondente à oferta de bolsas, mas garantiu 10% para alunos já inscritos no Prouni. Vale lembrar que a medida provisória entrou em vigor na data de sua publicação – 13 de setembro de 2004 – e que, em 2005, foram beneficiados 112.275 alunos.

Outra mudança feita pelo relator no Senado foi a criação da bolsa de 25%, que também permitiu ampliar o número de beneficiários do Prouni.

No dia 13 de janeiro de 2005, o presidente da República sancionou o PLV 59/2004, que se transformou na Lei 11096/2005. Lula vetou apenas o artigo 17 do projeto. Segundo o artigo, as mantenedoras deveriam comprovar a quitação de tributos e contribuições à Receita Federal apenas no final de cada exercício, ou seja, quando já estariam gozando de isenção fiscal. A justificativa do veto foi exatamente essa: o dispositivo permitiria que instituições de ensino em débito com o Governo pudessem aderir ao Prouni.

3.4 Medida Provisória 251/2005

A MP 251/2005, editada em junho de 2005, trata de vários temas ligados à educação. O artigo 11 institui a Bolsa Permanên-

⁴² <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-12-09/governo-ten-ta-recuperar-no-senado-40-mil-bolsas-do-prouni-canceladas-pela-camara>. Acesso em: 5 nov. 2014.

cia, destinada a beneficiários de bolsa integral do Prouni. O objetivo do benefício e as condições para seu recebimento, definidas na MP e em regulamento do Poder Executivo, foram detalhados no preâmbulo deste capítulo.

A nova MP não sofreu alterações no Congresso e foi transformada na Lei Federal 11180, de 26 de setembro de 2005.

4. Análise da Apropriação

No capítulo anterior, foram descritos os principais pontos de dois projetos de lei e duas medidas provisórias encaminhados ao Congresso pelo Governo Federal, cujo objetivo era instituir ou aprimorar um programa destinado a ampliar o acesso dos brasileiros ao ensino superior.

O mesmo intento foi verificado em vários projetos de iniciativa parlamentar que tramitavam no Congresso antes da apresentação das quatro espécies legislativas de autoria formal do Poder Executivo. Neste capítulo, serão analisadas as semelhanças entre as propostas do Governo e as de autoria parlamentar, para investigar se houve, de fato, apropriação de textos e ideias de congressistas por parte do Executivo federal.

Como várias propostas serão examinadas, decidiu-se proceder à análise por temas, de modo a facilitar a compreensão e permitir que se chegue a conclusões mais claras sobre o assunto investigado. O ponto comum entre os projetos de autoria parlamentar selecionados e as espécies legislativas apresentadas pelo Governo foi o objeto da política pública (SILVA, 2013): o acesso ao ensino superior, especialmente por parte da população de baixa renda. Além disso, para ser verificada devidamente a ocorrência da Apropriação, foram selecionados projetos mais antigos que os do Executivo, ou seja, que já tramitavam no Congresso antes da apresentação das propostas do Governo.

Como informado na Introdução, as fontes usadas para a seleção das propostas de iniciativa parlamentar que serão objeto de análise neste trabalho foram o banco de dados de Silva (2013) e a monografia de Costa (2012). Os quadros seguem apresentam as quatro proposições de iniciativa do Executivo e os oito projetos originados no Parlamento submetidos a exame.

Quadro 3 – Propostas de autoria do Poder Executivo

Propostas	Apresentação	Situação
PL 2853/2003	29/12/2003	Arquivado
PL 3582/2004	18/05/2004	Arquivado
MP 213/2004	13/09/2004	Transformada na Lei 11096/2005
MP 251/2005	15/06/2005	Transformada na Lei 11180/2005

Fonte: Elaborado pela própria autora

Quadro 4 – Propostas de autoria parlamentar

Proposta	Autoria	Apresentação	Situação
PL 4270/2001	Dep. Antonio do Valle (PMDB-MG)	14/03/2001	Arquivado
PL 2333/2003	Sen. Iris Rezende (PMDB-GO)	15/10/2001	Arquivado
PL 7338/2002	Dep. João Caldas (PL-AL)	13/11/2002	Apensado ao PL 2333/2003
PL 845/2003	Dep. Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA)	28/04/2003	Apensado ao PL 2333/2003
PL 1189/2003	Dep. Dr. Pinotti (PMDB-SP)	04/06/2003	Apensado ao PL 7338/2002
PL 1532/2003	Dep. Rubens Otoni (PT-GO)	23/07/2003	Apensado ao PL 7338/2002
PL 723/2003	Dep. Onyx Lorenzoni (PFL-RS) e José Carlos Aleluia (PFL-BA)	09/04/2003	Em tramitação: CE da CD
PLP 314/2002	Dep. Inocêncio Oliveira (PFL-PE)	23/05/2002	Arquivado

Fonte: Elaborado pela própria autora

A partir do próximo item, este trabalho passa a analisar os aspectos convergentes entre as espécies de autoria presidencial e as propostas parlamentares, quais sejam: público-alvo, instrumento e forma de financiamento.

Além de investigar o público-alvo de cada proposição, o item seguinte trará informações breves sobre a tramitação e o destino dos projetos de iniciativa parlamentar. No que diz res-

peito às iniciativas do Governo, essas informações foram prestadas no capítulo anterior.

4.1 Público-Alvo

Como visto, o objetivo comum das propostas que serão analisadas nesta pesquisa, tanto as de iniciativa do Governo, quanto as de autoria parlamentar, é ampliar o acesso à graduação, especialmente por pessoas com baixo poder aquisitivo. Daí decorre que parte do público-alvo das diferentes medidas também é idêntico: estudantes de famílias de baixa renda.

4.1.1 Propostas do Executivo

O PL 2853/2003, que cria o Programa de Apoio ao Estudante do Ensino Superior (PAE), institui dois tipos de bolsa direcionados a públicos diferentes: a bolsa de estudo, que beneficiaria apenas alunos de IES não gratuitas; e a bolsa de manutenção, que poderia ser concedida tanto a estudantes de IES pagas, quanto gratuitas. O projeto estabelece que ao MEC caberia regulamentar as normas de seleção e de permanência dos beneficiários, as quais deveriam levar em conta o grau de carência socioeconômica, o desempenho acadêmico e a prestação de serviços voluntários. Essa prestação, frise-se, era condição para a participação no PAE.

Já o PL 3582/2004, que propõe a criação do Prouni, em vez de apenas traçar diretrizes e remeter a normatização ao MEC, faz ele próprio as definições. Estabelece que o benefício será concedido a brasileiros não portadores de diploma de curso superior e cuja renda familiar não exceda a um salário mínimo *per capita*. A seguir, o texto especifica que “a bolsa será destinada: a aluno que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; ou a professor da rede pública de educação básica”⁴³. Os candidatos que se enquadrassem nesse perfil poderiam concor-

⁴³ PL 3582/2004, art. 2º.

rer ao benefício, sendo que a seleção dos beneficiários deveria “considerar os resultados e perfis econômicos do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem.”⁴⁴

Outra disposição do projeto que diz respeito ao público-alvo é a que determina que a instituição que aderir ao Prouni deve destinar a “pretos, pardos e indígenas” percentual de bolsas igual à proporção dessas pessoas na população da Unidade da Federação onde a IES esteja instalada, conforme o último censo do IBGE⁴⁵.

A MP 213/2004 amplia o rol de possíveis beneficiários do programa⁴⁶. Além do estudante que cursou o ensino médio completo em escola pública, a medida inclui o aluno que estudou em escola privada, desde que com bolsa integral. Inclui, também, o estudante com deficiência. O texto mantém o professor da rede pública como beneficiário do programa, mas especifica que ele só terá direito a bolsa para cursos de licenciatura e pedagogia. Com exceção dos professores, os demais candidatos não podem ter renda familiar *per capita* acima de três salários mínimos mensais⁴⁷, sendo que a bolsa integral é reservada aos que têm renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo⁴⁸. Note-se que o PL 3582/2004 exigia o limite de renda para os professores, o que foi suprimido pela MP 213.

O texto da medida também estabelece que o estudante será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Enem, “ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação, e, na etapa final, selecionado pela instituição de ensino superior, segundo seus próprios critérios”⁴⁹.

A MP 213/2004 mantém a política afirmativa de reserva de vagas para “pretos, pardos e indígenas”, prevista no PL

⁴⁴ PL 3582/2004, art. 3º.

⁴⁵ PL 3582/2004, art. 11, § 4º.

⁴⁶ MP 213/2004, art. 2º.

⁴⁷ MP 213/2004, art. 1º, § 2º.

⁴⁸ MP 213/2004, art. 1º, § 1º.

⁴⁹ MP 213/2004, art. 3º, *caput*.

3582/2004. O projeto de conversão construído pelo Congresso e que deu origem à Lei 11096/2005 manteve todas as normas referentes ao público-alvo do programa e acrescentou, nas políticas afirmativas, percentual de bolsas para pessoas com deficiência.

Já a MP 251/2005 cria a Bolsa Permanência, que tem como público-alvo os beneficiários de bolsa integral do Prouni, ou seja, estudantes com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo, matriculados em IES que aderiram ao programa.

Segundo a MP 251, só pode receber a Bolsa Permanência o aluno matriculado em curso de graduação com turno integral. Regulamentação feita pelo MEC estabeleceu como beneficiários dessa bolsa estudantes matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, seis semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a seis horas diárias de aula⁵⁰.

4.1.2 Propostas originadas no Congresso

Entre as propostas de iniciativa parlamentar selecionadas, a mais antiga é o PL 4270/2001, de autoria do Deputado Antônio do Valle (PMDB-MG). O público-alvo da proposta é o “estudante universitário com rendimento acadêmico satisfatório, com situação de carência econômica”⁵¹. O projeto considera “em situação de carência econômica os estudantes que sejam declarantes isentos do recolhimento do Imposto de Renda ou dependentes de declarantes isentos do imposto de renda”⁵². Ressalte-se que a proposta não exclui os aprovados em universidades públicas, uma vez que prevê, além do pagamento da mensalidade escolar, o custeio de despesas com alimentação, moradia e aquisição de material didático.

⁵⁰ http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?Itemid=141&id=125&option=com_content&view=article. Acesso em: 16 jan. 2015.

⁵¹ PL 4270/2001, art. 1º, *caput*.

⁵² PL 4270/2001, art. 1º, parágrafo único.

O PL 4270/2001 teve passagem rápida pela Câmara. Recebeu parecer contrário de duas comissões. Um deles, da CFT, afirma que o projeto não apresenta estimativa de despesas, nem fonte de recursos, estando em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. O projeto foi arquivado, pois norma regimental determina que o parecer da CFT que aponte inadequação financeira e orçamentária é considerado terminativo⁵³.

Em outubro do mesmo ano, o Senador Iris Rezende (PM-DB-GO) apresentou o PLS 198/2001, que autorizava o Poder Executivo a instituir o Programa Nacional de Bolsas de Estudo. O objetivo era beneficiar os alunos carentes das instituições privadas de educação superior, que são o público-alvo da proposta. Pelo projeto, caberia ao Poder Executivo fixar os critérios para a comprovação da carência econômica.

O projeto de Iris foi aprovado no Senado e seguiu para a Câmara dos Deputados em 2003, recebendo novo registro: PL 2333/2003. A ele foram apensados quatro projetos correlatos: o PL 7338/2002, o PL 845/2003, o PL 1189/2003 e o PL 1532/2003. A precedência coube ao projeto de Iris, pelo fato de ser mais antigo e já ter sido aprovado no Senado⁵⁴.

O PL 7338/2002, do Deputado João Caldas (PL-AL), obriga o MEC a pagar bolsa de estudo a carentes aprovados em exame de acesso às instituições particulares de ensino superior. Assim como o PL 4270/2001, de Antônio do Valle, o projeto de João Caldas considera carentes os candidatos isentos do pagamento de imposto de renda, ou cujas famílias sejam isentas desse tributo.

O PL 845/2003, de autoria do então Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL-BA), institui o Programa Bolsa Universitário com o objetivo de beneficiar os estudantes de escola pública que ingressassem no ensino superior, público ou privado. O projeto exige que o aluno tenha obtido aprovação no Enem e que seja egresso da escola pública. Porém, é mais restritivo que

⁵³ RICD, art. 54, II.

⁵⁴ RICD, art. 143, II.

as iniciativas do Executivo, pois estabelece que o candidato precisa ter cursado na escola pública desde a quinta série até o fim do ensino médio. Exige, também, que o candidato assuma o compromisso de atuar durante cinco horas semanais como professor voluntário em programa de alfabetização, durante todo o curso.

Já o PL 1189/2003, do Deputado Dr. Pinotti (PMDB-SP), estabelece que o Poder Público concederá bolsas de estudo aos alunos de baixa renda, oriundos de escolas públicas, quando aprovados em exame vestibular das IES privadas. O projeto não define os critérios indicativos de baixa renda, remetendo a questão a futura regulamentação estatal.

Por fim, o PL 1532/2003, do Deputado Rubens Otoni (PT-GO), determina que o Poder Público institua sistema de bolsas de estudo destinado a estudantes egressos da rede pública de ensino que estejam matriculados em IES privadas e demonstrem insuficiência de recursos. A proposta não estabelece critérios para a definição da carência, nem detalha quantas e quais séries o candidato precisaria ter cursado na rede pública. Em vez disso, determina que o Poder Executivo regulamente o projeto no prazo de 90 dias.

Em novembro de 2003, o PL 2333/2003 e seus quatro apensados foram remetidos à CEC para análise em caráter conclusivo. Apenas no mês seguinte, dezembro de 2003, o Poder Executivo apresentou o primeiro projeto que concedia bolsas a alunos de baixa renda aprovados em cursos de graduação (PL 2853/2003).

Em abril de 2004, assumiu a relatoria do PL 2333/2003 e de seus apensados a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA). No mês seguinte, o Poder Executivo apresentou o PL 3582/2004, que propunha a criação do Prouni, e em setembro do mesmo ano, a MP 213, que colocou o programa em vigência imediata. Com isso, a relatora apresentou parecer contrário ao PL 2333/2003 e a seus apensados. Uma das justificativas foi a de que a questão já havia sido resolvida pela medida provisória.

Outro projeto selecionado para análise é o PL 723/2003, dos Deputados Onyx Lorenzoni (PFL-RS) e José Carlos Aleluia (PFL

-BA). A proposta institui o Bolsa-Universidade para alunos comprovadamente carentes. Os recursos seriam usados no pagamento da matrícula e das mensalidades, bem como na manutenção do aluno durante os anos da graduação. A proposição não beneficia exclusivamente alunos de IES privadas, podendo também ser aplicada a alunos de universidades públicas. O PL 723/2003 permite deduzir as despesas com a bolsa do imposto de renda, mas estabelece que só serão dedutíveis as bolsas concedidas a alunos com renda *per capita* familiar limitada a dois salários mínimos.

De acordo com a página da Câmara na internet, esse projeto foi arquivado ao término da legislatura de 2006, mas foi desarquivado logo em seguida, em fevereiro de 2007, a pedido de Lorenzoni. A proposição continua tramitando na Casa, sendo que a última ação foi registrada em novembro de 2013, quando a proposta foi devolvida à relatora Alice Portugal, depois de ter retornado à pauta da CEC⁵⁵.

A última proposta de iniciativa parlamentar selecionada para análise é o PLP 314/2002, de autoria do Deputado Inocêncio Oliveira (PFL-PE). O projeto de lei complementar visava destinar recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza aos estudantes de baixa renda matriculados em curso superior não gratuito. Os recursos seriam usados no custeio de Bolsa-Universitária a estudantes comprovadamente carentes, com frequência e avaliação positivas. A proposta remete o detalhamento a regulamentação pelo MEC.

Assim como o PL 2333/2003 e seus apensados, o PLV 314/2002 teve parecer contrário da CEC e foi arquivado. O relator da matéria foi o Deputado Carlos Abicalil (PT-MT).

Em síntese, todos os projetos analisados têm como público-alvo o aluno de baixa renda, o que reflete o fato de que o Fies não era capaz de atender a demanda desse público por cursos de graduação. Mas os critérios para definir a condição de ca-

⁵⁵ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=110587>. Acesso em: 15 nov. 2014.

rência financeira variam: dois deles, de iniciativa parlamentar – PL 4270/2001 e PL 7338/2002 – estabelecem a isenção do imposto de renda do candidato ou de sua família, ideia que foi descartada pelas propostas do Governo. Outros, como os PLs 2333/2003, 1189/2003 e 1532/2003 remetem a definição à regulamentação posterior do Executivo, o que foi incorporado pelo PL 2853/2003, de autoria do então Ministro Cristovam Buarque.

A primeira proposta que associou a condição de carência à renda familiar *per capita* foi o PL 723/2003, ideia que foi apropriada pelo PL 3582/2004 e pela MP 213/2004, embora os limites estabelecidos tenham sido um pouco diferentes. Também partiram dos parlamentares as primeiras iniciativas de reservar as bolsas aos egressos da escola pública. Foi o que propuseram os PLs 845/2003, 1189/2003 e 1532/2003. Essa ideia também foi objeto de apropriação pelo PL 3582/2004 e pela MP 213/2004.

Parte dos projetos de autoria parlamentar também exigia bom desempenho acadêmico como condição para o recebimento e a manutenção da bolsa, como os PLs 4270/2001 e PLV 314/2002. A determinação foi adotada pelos dois projetos de lei de iniciativa do Governo, os PLs 2853/2003 e 3582/2004, e pela MP 213/2004. Chama a atenção o critério definido pelo PL 845/2003 para a seleção dos alunos a serem agraciados com a bolsa: a aprovação no Enem. Tanto o PL 3582/2004 quanto a MP 213 apropriam-se dessa ideia e estabelecem que a seleção levará em conta os resultados do exame.

Outro aspecto de destaque é a condição estabelecida pelo PL 845/2003 para que o aluno recebesse a bolsa: assumir o compromisso de realizar trabalho voluntário durante todo o curso. A exigência foi adotada pelo primeiro projeto do Executivo – o PL 2853/2003, que condiciona a participação no PAE à prestação de serviço voluntário⁵⁶.

⁵⁶ PL 2853/2003 art. 1º, parágrafo único.

O público-alvo das bolsas de manutenção ou de permanência concebidas pelos projetos parlamentares, que abarca tanto alunos de IES pagas, quanto gratuitas, também foi adotado pelo PL 2853/2003, de Cristovam. Já a MP 251 elegeu como público-alvo apenas alunos de IES que aderirem ao Prouni, que podem ser instituições com ou sem fins lucrativos.

O Quadro 5 sintetiza os pontos comuns entre os projetos originados no Congresso e as propostas apresentadas pelo Executivo, no que concerne ao público-alvo.

Quadro 5 – Público-Alvo: Semelhanças entre as proposições de autoria parlamentar e as propostas de iniciativa do Poder Executivo

Propostas do Executivo	Proposições de autoria parlamentar					
	PL 4270/2001	PL 7338/2002 e PL 2333/2003	PLP 314/2002	PL 723/2003	PL 1532/2003 e PL 1189/2003	PL 845/2003
PL 2853/2003	Aluno de IES paga ou gratuita, em situação de carência econômica e com desempenho acadêmico satisfatório	Aluno carente de IES privada	Aluno carente de IES paga	Aluno carente de IES	Aluno de baixa renda aprovado em IES privada	Aluno de IES pública ou privada, que faça trabalho voluntário
PL 3582/2004	Aluno de IES em situação de carência econômica e com desempenho acadêmico satisfatório	Aluno carente de IES privada	Aluno carente de IES paga	Aluno carente de IES	Aluno de IES privada, de baixa renda, egresso de escola pública	Aluno de IES, egresso de escola pública, aprovado no Enem
MP 213/2004	Aluno de IES em situação de carência econômica e com desempenho acadêmico satisfatório	Aluno carente de IES privada	Aluno carente de IES paga	Aluno carente de IES	Aluno de IES privada, de baixa renda, egresso de escola pública	Aluno de IES, egresso de escola pública, aprovado no Enem
MP 251/2005	Aluno de IES em situação de carência econômica e com desempenho acadêmico satisfatório	Aluno carente de IES privada	Aluno carente de IES paga	Aluno carente de IES	Aluno de IES privada, de baixa renda, egresso de escola pública	Aluno de IES, egresso de escola pública, aprovado no Enem

Fonte: Elaborado pela própria autora.

O quadro permite observar que o aluno de baixa renda aprovado em IES é o público-alvo comum a quase todas as propostas. O único projeto que foge à regra e não estabelece como requisito a situação de carência econômica é o PL 845/2003. Em vez disso, a proposta adota a condição de ter cursado na escola pública desde a 5ª série do ensino fundamental até o final do ensino médio, o que, no contexto do País, pode ser considerado critério equivalente ao das outras proposições.

Fica claro, também, que a ideia de exigir que o candidato à bolsa fosse egresso da escola pública, presente nos PLs 845/2003, 1532/2003 e 1189/2003, foi apropriada pelo PL 3582/2004 e pela MP 213/2004, ambos de autoria do Governo. E a proposta de exigir trabalho voluntário, criada pelo PL 845/2003, foi incorporada pelo primeiro projeto do Executivo – o PL 2853/2003.

Já a inclusão do professor da rede pública, feita pelo PL 3582/2004 e pela MP 213/2004, bem como da pessoa com deficiência, feita pela MP 213, não entraram no quadro, uma vez que foram novidades apresentadas por essas iniciativas do Executivo.

4.2 Instrumento

O instrumento para garantir o acesso e a permanência do estudante de baixa renda no ensino superior adotado por todas as proposições, tanto as de iniciativa parlamentar quanto as oriundas do Poder Executivo, foi a concessão de bolsa. Porém, as propostas apresentam variação quanto à finalidade (se bolsa de estudo ou de manutenção), bem como quanto à abrangência (se total ou parcial).

4.2.1 Propostas do Executivo

O PL 2853/2003, primeiro de autoria do Executivo, criava bolsas parciais de estudo e de manutenção. A primeira seria destinada ao custeio parcial de matrícula e mensalidades e só poderia beneficiar o aluno de IES não gratuita, sendo que o valor da bolsa seria transferido diretamente à instituição credencia-

da. Já a bolsa de manutenção serviria para o custeio parcial de outras despesas educacionais. Seria transferida diretamente ao estudante, que poderia ser aluno de IES gratuita ou paga. O valor das bolsas seria definido pelo MEC.

Já o PL 3582/2004, também de iniciativa governamental, cria apenas um tipo de bolsa: a bolsa de estudo integral, destinada a cobrir todas as matrículas e mensalidades do aluno de graduação com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo.

A MP 213/2004, que representa uma evolução do projeto anterior, institui apenas bolsa de estudo, mas, além da bolsa integral, cria a bolsa parcial de 50%. A primeira seria destinada aos alunos com renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo e a segunda aos estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. Destaca-se que o relator dessa MP no Senado incluiu no projeto de conversão da medida (PLV 59/2004) a bolsa parcial de 25%, cujos destinatários também são os estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. A mudança faz parte da Lei 11096/2005, sancionada pelo presidente da República.

Já a MP 251/2005, editada posteriormente à sanção da Lei 11.096/2005, cria a Bolsa Permanência, com o objetivo de custear despesas educacionais dos beneficiários de bolsa integral do Prouni. O valor da bolsa é definido pelo MEC.

4.2.2 Propostas originadas no Congresso

O primeiro entre os projetos de iniciativa parlamentar sob análise, o PL 4270/2001, de Antônio do Valle, cria uma bolsa denominada de estudos, mas destinada a arcar tanto com a mensalidade, quanto com outras despesas do estudante: alimentação, moradia e material didático. A proposta, porém, é omissa quanto ao valor da bolsa e nem mesmo remete a questão a posterior regulamentação do MEC.

O PL 2333/2003, de Iris Rezende, autoriza o Poder Executivo a instituir apenas bolsa de estudo para custeio de encargos

cobrados pelas IES privadas. E prevê que caberá ao Executivo fixar o valor do benefício.

Já o PL 7338/2002, de João Caldas, obriga o MEC a pagar bolsa de estudo a carentes aprovados em exame de acesso às instituições particulares de ensino superior. Não estabelece nem a finalidade, nem o valor da bolsa.

Outro projeto que apenas cria uma bolsa de estudo, sem trazer nenhum tipo de detalhamento quanto ao propósito ou valor do benefício é o PL 1189/2003, de Dr. Pinotti. A proposição transfere ao Poder Público a responsabilidade pela regulamentação da lei.

Mais elaborado, o PL 845/2003, de ACM Neto, cria a Bolsa Universitário, que teria o propósito de ajudar nas despesas gerais dos alunos egressos da escola pública aprovados em IES públicas ou privadas. O valor da bolsa seria de R\$ 250,00, reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), relativo ao ano anterior.

Já o PL 1532/2003, de Rubens Otoni, institui a bolsa de estudo e estabelece que o benefício deve corresponder às despesas com a matrícula e mensalidades escolares cobradas por IES privadas, ou seja, idealiza um tipo de bolsa integral.

O PL 723/2003, de Lorenzoni e Aleluia, por sua vez, é mais abrangente: cria a Bolsa-Universidade, cujos recursos devem ser aplicados no custeio de taxas de matrícula, mensalidades e, também, em uma bolsa manutenção de até um salário mínimo mensal. A Bolsa-Universidade seria paga por contribuinte, pessoa física ou jurídica, que poderia, a seu critério, fazer a cobertura total ou parcial das despesas.

O último dos projetos em análise, o PLP 314/2002, de Inocência Oliveira, institui benefício com denominação semelhante à do projeto anterior: Bolsa Universitária. Porém, ao contrário do PL 723/2003, esta é apenas uma bolsa de estudo destinada a cobrir pelo menos 50% da anuidade de IES, de acordo com regulamento a ser expedido pelo MEC.

Verifica-se, diante do exposto, acentuada convergência entre os projetos de iniciativa parlamentar e as espécies legislativas de autoria do presidente da República no que tange ao instrumento por meio do qual se pretende atingir o objetivo de ampliar o acesso dos menos favorecidos à universidade. Todos os projetos de parlamentares elegeram a bolsa de estudo para atingir esse fim, sendo que alguns conceberam um benefício que, além de cobrir as mensalidades da IES, serviria para custear outras despesas do estudante.

Apenas uma das propostas parlamentares – o PL 723/2003 – cria duas bolsas distintas: a bolsa de estudo e a bolsa manutenção. Ressalta-se que esse projeto foi apresentado em abril de 2003, enquanto o PL 2853/2003, do Governo, que também propõe os dois tipos de bolsa, teve tramitação iniciada na Câmara apenas no dia 29 de dezembro daquele ano.

As duas iniciativas seguintes do Executivo – o PL 3582/2004 e a MP 213 – criaram apenas bolsa de estudo, como a maioria dos projetos de autoria parlamentar. No entanto, no ano seguinte, o Governo curvou-se à necessidade da bolsa manutenção e apresentou a MP 251/2005, que cria a Bolsa Permanência.

Outra evidência da Apropriação pode ser constatada ao se comparar o texto de duas propostas: o PL 2333/2003, de Iris Rezende, e o PL 2853/2003, do Governo Federal. Seguem, abaixo, dois dispositivos, um de cada projeto, com alto grau de semelhança entre si:

Art. 2º As bolsas de estudo destinam-se ao custeio dos encargos educacionais legalmente cobrados pelas instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada. (Projeto de Lei 2333/2003)

Art. 2º, inciso I – bolsas de estudo, destinadas exclusivamente ao custeio parcial dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte de instituições de ensino superior não gratuitas; (Projeto de Lei 2853/2003)

Quanto ao valor da bolsa de estudo, há variações tanto entre as propostas de autoria parlamentar, quanto entre as proposições do Governo. Ao elaborar o PL 2853/2003, o Governo realizou Apropriação adotando o modelo concebido pelos PLs 4270/2001, 2333/2003, 1189/2003 e pelo PLP 314/2002, de autoria parlamentar. Todos eles instituem bolsas parciais, cujo valor seria definido pelo MEC. Já o segundo projeto do Governo, o PL 3582/2004, cria apenas bolsa de estudo integral, a exemplo do PL 1532/2003, de Rubens Otoni.

Por fim, a MP 213 institui os dois tipos de bolsa, cada um direcionado a estudante com faixa de renda distinta. Dentre os projetos de iniciativa parlamentar, o que concebe um sistema mais próximo deste é o PL 723/2003. A proposição estabelece que o valor destinado ao pagamento da bolsa poderá ser de cobertura parcial ou total. No entanto, pelo projeto, a opção entre as duas modalidades fica a cargo do contribuinte, sem vínculo com a renda *per capita* familiar do estudante, que, destaca-se, em qualquer caso, não poderia ultrapassar dois salários mínimos.

Segue quadro comparativo que pretende facilitar a percepção do instrumento adotado por cada proposta para garantir o acesso ao ensino superior, destacando os pontos comuns entre as proposições parlamentares e as de autoria do Governo.

Quadro 6 – Instrumento: Semelhanças entre as proposições de autoria parlamentar e as propostas de iniciativa do Poder Executivo

Proposições de iniciativa parlamentar						
Propostas do Executivo	PL 4270/2001	PL 2333/2003 e PL 1189/2003	PLP 314/2002	PL 1532/2003	PL 723/2003	PL 845/2003
PL 2853/2003	Bolsas parciais de estudo e de manutenção. Valor a ser definido pelo MEC	Bolsa de estudo parcial. Valor a ser definido pelo MEC	Bolsa de estudo. Valor a ser definido pelo MEC	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo e de manutenção	Bolsa parcial para despesas educacionais
PL 3582/2004	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo integral	Bolsa de estudo integral	Bolsa
MP 213/2004	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo	Bolsa de estudo integral ou parcial	Bolsa de estudo integral	Bolsa de estudo integral e parcial	Bolsa parcial
MP 251/2005	Bolsa de manutenção				Bolsa de manutenção	Bolsa para despesas educacionais

Fonte: Elaborado pela própria autora.

O quadro permite confirmar a afirmação feita no início deste tópico: o instrumento para garantir o acesso e a permanência do estudante de baixa renda no ensino superior adotado por todas as propostas, tanto as de autoria parlamentar, quanto as do Governo Federal, foi a concessão de bolsa.

Também se pode constatar que houve variação quanto à finalidade desse benefício (bolsa de estudo ou de manutenção), bem como quanto à abrangência (bolsa total ou parcial). Desta-

ca-se, porém, que todos os tipos de bolsa foram concebidos pelos diversos projetos parlamentares, que, sem exceção, foram apresentados antes das propostas do Poder Executivo.

4.3 Forma de Financiamento

O ponto de menor convergência entre os projetos de iniciativa parlamentar e as iniciativas do Governo é a questão da forma de financiamento das bolsas de estudo ou de manutenção. Ainda assim, a pesquisa identificou algumas soluções semelhantes, encontradas pelos diversos autores, para resolver o problema. Como nos itens anteriores, passa-se a explicar a fonte de financiamento indicada por cada espécie legislativa, a começar pelas de autoria do Poder Executivo, para, posteriormente, analisar os indícios de apropriação referentes a esse aspecto.

4.3.1 Propostas do Executivo

O PL 2853/2003, de Cristovam, estabelece no *caput* do art. 9º que as despesas com o PAE e com as bolsas de estudo e de manutenção correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento.

Destoa totalmente desse modelo a fórmula adotada na iniciativa governamental seguinte, o PL 3582/2004, que cria um sistema de compensação fiscal pela oferta de bolsas. A mudança justifica-se porque houve troca do titular da pasta da Educação: Cristovam Buarque deixou o ministério e Tarso Genro assumiu a vaga. Na elaboração do projeto, Genro precisou contar com a parceria do Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, que também assinou a exposição de motivos da proposta. O aval da Fazenda foi necessário porque o novo PL estabeleceu que a oferta de bolsas poderia ser compensada pela isenção de alguns tributos: Imposto de Renda da Pessoas Jurídicas, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social.

A MP 213/2004, cuja exposição de motivos é assinada pelo Ministro interino da Educação, Fernando Haddad, e também por Palocci, mantém o sistema de compensação e permite que as IES que formalizem adesão ao Prouni recebam, em contrapartida, a isenção dos mesmos tributos previstos no PL 3582/2004.

Já a última iniciativa do Governo em análise, a MP 251/2005, cria a Bolsa Permanência, financiada com recursos do Orçamento Geral da União. O Orçamento de 2014 destinou R\$ 100 milhões para o custeio dessa bolsa (Ação 0A12, Unidade Orçamentária 26298: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)⁵⁷.

4.3.2 Projetos originados no Congresso

O PL 4270/2001, do Deputado Antônio do Valle, não indica a fonte de recursos para bancar a despesa com a bolsa de estudos. Como referido, essa foi uma das razões pelas quais o projeto recebeu parecer contrário da CFT e foi arquivado.

Por sua vez, o PL 2333/2003, de Iris Rezende, estabelece que os recursos públicos federais destinados ao custeio das bolsas seriam previstos no Orçamento Fiscal da União. Já o PL 7338/2002, de João Caldas, determina que o MEC pague as bolsas de estudo, deixando implícito que os recursos viriam da dotação orçamentária do ministério.

Dois projetos – o PL 1189/2003, do Dr. Pinotti, e o PL 1532/2003, de Rubens Otoni, – não esclarecem a forma de financiamento dos benefícios, apenas determinam que o Poder Público concederia as bolsas e procederia à regulamentação da lei.

Outras duas propostas – o PL 845/2003, de ACM Neto, e o PLP 314/2002, de Inocêncio Oliveira, – estabelecem que os recursos para bancar as bolsas viriam do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

⁵⁷ http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2014/VolumelI_PLOA2014.pdf, p. 57. Acesso em: 30 out. 2014.

Destaca-se, entre as iniciativas parlamentares, o PL 723/2003, dos Deputados Onyx Lorenzoni e José Carlos Aleluia. O projeto é o primeiro a conceber um sistema de adesão ao programa de concessão de bolsas e a conceder isenção fiscal em contrapartida à oferta do benefício. A proposta institui o Programa Bolsa-Universidade e estabelece que pessoas físicas e jurídicas, assim como alunos de baixa renda interessados em receber a bolsa, poderiam aderir ao programa.

Conforme a proposição, os alunos participantes deveriam enviar suas propostas às pessoas físicas e jurídicas cadastradas no programa, por meio de carta. As pessoas ou empresas responderiam aos alunos, deferindo ou indeferindo suas propostas. Caso estabelecida a concessão, aluno e concedente celebrariam um contrato de direitos e obrigações. A cobertura das despesas educacionais poderia ser total ou parcial e os recursos seriam abatidos do Imposto de Renda da Pessoa Física ou Jurídica. No caso da pessoa física, a dedução era limitada “ao desconto permitido pela legislação do Imposto de Renda, referente ao gasto por dependente (...)”⁵⁸.

Em síntese, embora não haja total convergência entre as propostas de parlamentares e as iniciativas do Governo, percebem-se alguns pontos em comum. Ao estabelecer que cabe ao MEC custear a bolsa de estudo, o PL 7338/2002 deixa implícito que os recursos viriam das dotações orçamentárias destinadas ao ministério, como estabelece o PL 2853/2003, primeiro de autoria do Governo. É importante lembrar, também, que a origem das dotações destinadas ao MEC é o Orçamento Fiscal da União, mesma fonte indicada pelo PL 2333/2003, de Iris Rezende.

Destaca-se, ainda, que o PL 723/2003, de Lorenzoni e Aleluia, lançou as bases de um sistema de compensação pela oferta de bolsas por meio de isenções fiscais. Assim, acredita-se que as ideias contidas nesse projeto tenham sido apropriadas e

⁵⁸ PL 723/2003, art. 4º.

aperfeiçoadas pelos técnicos do Governo, dando origem ao PL 3582/2004 e a MP 213/2004.

O quadro a seguir sintetiza as semelhanças entre as formas de financiamento concebidas pelos projetos de iniciativa parlamentar e as adotadas pelas proposições de autoria governamental.

Quadro 7 – Forma de Financiamento: Semelhanças entre as proposições de autoria parlamentar e as propostas de iniciativa do Poder Executivo

	Proposições de iniciativa parlamentar		
Propostas do Executivo	PL 7338/2002	PL 2333/2003	PL 723/2003
PL 2853/2003	Dotações orçamentárias do MEC		
PL 3582/2004			Sistema de isenção fiscal em contrapartida à concessão de bolsa
MP 213/2004			Sistema de isenção fiscal em contrapartida à concessão de bolsa
MP 251/2005		Orçamento Fiscal da União	

Fonte: Elaborado pela própria autora

O quadro comparativo permite verificar que, ao contrário dos dois temas analisados anteriormente, no quesito “forma de financiamento” houve pouca convergência entre as proposições parlamentares e as de iniciativa do Governo. Como mostra o quadro, apenas três projetos de iniciativa parlamentar indicaram formas de financiamento que, posteriormente, foram incorporadas pelas propostas do Executivo: o PL 7338/2002, o PL 2333/2003 e o PL 723/2003.

Os outros cinco projetos originados no Legislativo ficaram de fora do quadro. Três deles – os PLs 4270/2001, 1532/2003, 1189/2003 – são omissos em relação à fonte de financiamento e, portanto, não guardam qualquer semelhança com as quatro espécies legislativas do Executivo. Já o PLP 314/2002 e o PL 845/2003 elegeram o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza como fonte de financiamento das bolsas, ideia que não foi adotada por nenhuma das proposições do Governo.

5. Conclusão

Estudo sobre a produção legislativa no Brasil verificou que quase 90% das leis do País surgiram a partir da iniciativa formal do presidente da República (LIMONGI, 2006). Uma análise superficial desse dado leva à conclusão precipitada de que o Congresso Nacional é passivo e, diante dos recursos de poder do Executivo, apenas aprova a agenda legislativa proposta pelo Governo.

É inequívoco que o presidente da República tem papel de destaque na formulação das políticas públicas, uma vez que a Constituição lhe dá poderes de iniciativa exclusiva em algumas matérias, entre as quais a lei orçamentária. As prerrogativas de editar medidas provisórias com força de lei e de solicitar urgência a seus projetos também tornam o chefe do Poder Executivo protagonista na arena legislativa. Além disso, o presidente tem a chave do cofre e o poder de nomear pessoas para importantes cargos de confiança no Governo, recursos que lhe permitem exercer algum controle sobre as atividades do Congresso. Não se pode omitir, ainda, o papel dos líderes dos partidos da coalizão governista, cujos poderes atribuídos pelos regimentos do Senado e da Câmara dos Deputados, garantem-lhes significativo domínio sobre as bancadas.

Nesse contexto, as proposições de iniciativa presidencial, principalmente as MPs, que têm prazo constitucional de análise, tendem a ser aprovadas após rápida tramitação. Ao contrário, os projetos de autoria parlamentar enfrentam diversos obstáculos, mesmo aqueles submetidos a apreciação terminativa ou conclusiva nas comissões. Um dos eventuais entraves é o apensamento a outra proposta mais antiga, a qual terá a precedência, conforme norma regimental. Entretanto, apesar das dificuldades, alguns parlamentares conseguem fazer com que suas propostas avancem, resultado que demanda articulações junto aos líderes partidários e grupos sociais, que costumam pressionar os congressistas em favor da aprovação de projetos de seu interesse.

Por seu turno, o Poder Executivo também precisa negociar a aprovação de suas propostas, mesmo dispondo de vários recursos de poder. Proposições que não conquistem a concordância da maioria dos parlamentares podem ser derrotadas e, por isso, o presidente da República costuma dialogar com o Congresso e convidar os líderes de sua base de apoio para participar da formulação das políticas públicas.

Além disso, o Poder Executivo acompanha os projetos de iniciativa parlamentar que estão em tramitação no Legislativo. Propostas que tratam de temas do interesse do Governo e cujos textos sejam objeto de debates e negociações com atores do Congresso e da sociedade chamam a atenção do presidente da República, que busca interferir no processo legislativo. Na maior parte dos casos, como constatou Silva (2013, p. 40), essa interferência consiste não em impulsionar a aprovação do projeto, mas em “chamar a temática, as ideias ou os textos em debate para si”.

A partir desse ganho informacional, o Executivo faz os ajustes que julga convenientes e apresenta a proposição ao Congresso, fenômeno que Araújo e Silva (2011) denominaram Apropriação. A constatação dessa forma indireta de atuar na formulação de políticas públicas ilumina uma face pouco conhecida do trabalho legislativo e torna evidente que as propostas para solucionar os problemas nacionais contam com a participação ativa de senadores e deputados.

Tomando essas descobertas como base, elegeu-se o caso Prouni como objeto de um minucioso estudo de caso, cujo objetivo era verificar se houve Apropriação de projetos de iniciativa parlamentar na elaboração das espécies legislativas referentes ao tema apresentadas pelo então presidente Lula. Para isso, foi feita uma busca dessas matérias nos sítios do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Descobriu-se que quatro proposições do Governo, formuladas entre 2003 e 2005, propunham políticas direcionadas a ampliar o acesso e garantir a permanência de estudantes no

ensino superior. Entretanto, antes que essas propostas fossem apresentadas, já tramitavam no Legislativo pelo menos oito projetos de autoria parlamentar com o mesmo objetivo.

Depois de estudar cada proposta, foi feita uma análise comparativa entre elas, de modo a identificar os pontos convergentes e, dessa forma, verificar se houve Apropriação pelo Poder Executivo das propostas de autoria parlamentar. O primeiro tema investigado foi o público-alvo da política. O estudo constatou que todos os projetos selecionados destinam-se ao aluno de baixa renda, embora as propostas tenham adotado diferentes critérios para definir essa condição.

A comparação também evidenciou que as duas iniciativas do Governo que propuseram a criação do Prouni – PL 3582/2004 e MP 213/2004 – apropriaram-se da proposta de exigir que o candidato à bolsa fosse egresso da escola pública, contida em três projetos originados no Congresso: os PLs 845/2003, 1532/2003 e 1189/2003. Já a proposta de exigir trabalho voluntário, criada pelo PL 845/2003, do então Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto, foi incorporada pelo primeiro projeto do Executivo – o PL 2853/2003.

É importante ressaltar, por outro lado, que, especialmente o segundo projeto de lei do Governo (PL 3582/2004) e a MP 213 avançaram em relação às propostas anteriores no quesito público-alvo. O PL 3582/2004 incluiu os professores da rede pública, além de estabelecer que o termo de adesão das IES deveria prever reserva de vagas para “pretos, pardos e indígenas”. Por sua vez, a MP 213 manteve esses avanços e foi além, ao incluir as pessoas com deficiência entre os beneficiários do Prouni.

Em relação ao instrumento para garantir o acesso e a permanência do estudante de baixa renda no ensino superior, todas as propostas, tanto as de autoria parlamentar, quanto as do Governo Federal, adotaram sistema de concessão de bolsa. Constatou-se, porém, que houve variação quanto à finalidade desse benefício (bolsa de estudo ou de manutenção), bem como quan-

to à abrangência (total ou parcial). É importante ressaltar, entretanto, que todos os tipos de bolsa haviam sido concebidos pelos parlamentares autores dos projetos, cuja apresentação, enfatizasse novamente, antecedeu às propostas do Poder Executivo.

A análise do instrumento identificou, ainda, uma cópia quase literal do art. 2º do PL 2333/2003, do Senador Iris Rezende, que foi praticamente reproduzido no art. 2º, inciso I, do PL 2853/2003, do Governo Federal.

Já no quesito “forma de financiamento” verificou-se pouca convergência entre as proposições parlamentares e as de iniciativa do Governo. Três projetos com origem na Câmara dos Deputados – PLs 4270/2001, 1532/2003 e 1189/2003 – foram omissoes em relação à fonte de financiamento. Outros dois, também de deputados – o PLP 314/2002 e o PL 845/2003 – apontaram o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza como fonte de financiamento das bolsas, ideia que não foi adotada por nenhuma das proposições do Governo.

Apenas três projetos de iniciativa parlamentar indicaram formas de financiamento que, posteriormente, foram incorporadas pelas propostas do Executivo: o PL 2333/2003, o PL 7338/2002 e o PL 723/2003. O primeiro (PL 2333/2003), do Senador Iris Rezende, elegeu o Orçamento Fiscal da União como fonte dos recursos para bancar as bolsas, alternativa adotada pela MP 251/2005, que criou a Bolsa Permanência. O segundo (PL 7338/2002), do Deputado João Caldas, obrigava o MEC a pagar as bolsas, deixando implícito que os recursos correriam à conta das dotações orçamentárias do ministério, mesma solução adotada pelo PL 2853/2003, primeiro da lavra do Executivo.

Merece destaque, neste quesito, o terceiro projeto de iniciativa parlamentar – o PL 723/2003, dos Deputados Onyx Lorenzoni e José Carlos Aleluia. Ele foi o primeiro a idealizar um sistema de compensação fiscal pela oferta de bolsas, ideia que foi incorporada pelo PL 3582/2004 e pela MP 213/2004.

A análise torna evidente que, no caso Prouni, houve Apropriação pelo Executivo de ideias contidas em projetos de iniciativa parlamentar e que esse fenômeno ocorreu de forma sequencial, uma vez que o Governo apresentou quatro proposições relativas ao assunto, incorporando, a cada iniciativa, diferentes propostas concebidas pelos congressistas. Tal constatação demonstra que os parlamentares participaram efetivamente da construção do Prouni, um relevante programa que, entre 2005 e 2013, garantiu o acesso de mais de 1,2 milhão de pessoas ao ensino superior, conforme dados divulgados pelo Governo⁵⁹.

Conclui-se, portanto, que, embora o Prouni tenha sido instituído por MP, instrumento exclusivo do presidente da República, a concepção desse programa teve significativa contribuição dos parlamentares, não apenas por meio de emendas à MP 213/2004, mas, também, mediante a apresentação de vários projetos pelos congressistas. O Poder Executivo apropriou-se do ganho informacional adquirido durante a tramitação dessas diversas propostas no Congresso e, por fim, usou a prerrogativa de editar medida provisória para dar eficácia imediata à política.

⁵⁹ http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140. Acesso em: 30 out. 2014.

6. Referências:

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: < <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2014.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, nº 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400002&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 out. 2014.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, nº 1, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000100001&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 out. 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S.. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, vol. 2, nº 2, p. 58-74, 2012. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riell/article/view/5847>>. Acesso em: 31 out. 2014.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S.. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 10, 285-311, jan.-abr. 2013.

COSTA, Thiago Saldanha Carneiro. *As Relações Executivo-Legislativo no Brasil: um estudo de caso sobre o ProUni*. 2012. 70 f. Monografia (Graduação)-Universidade de Brasília. 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, nº 3, 2000. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582000000300004&script=sci_arttext>. Acesso em: 8 out. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, nº 43, jun 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 31 out. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 4, p. 735-771, 2003.

RENNÓ, Lucio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individual-

mente Dirigidos?. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, F. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 261-271.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 15f. 2000. Disponível em: <file:///Users/beatrizj/Downloads/desenvolvimento_acoes_rodrigues%20(1).pdf >. Acesso em: 10 out. 2014.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, 2002. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 8 out. 2014.

SEGATTO, Diana. A Flexibilização da regra de sobrestamento de pauta por medida provisória e suas consequências para o processo legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª edição. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 48.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33ª edição. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G.. Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?. In: Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, v. 76, 2010.

SILVA, Rafael Silveira e. *Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da Apropriação*. Brasília: Senado Federal, 2013.

SENADO FEDERAL

