



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

ADRIANA NUNES GOMES

**A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS
PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO
SENADO FEDERAL PARA A ADEQUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS ÀS NECESSIDADES SOCIAIS.**

Brasília

2014

ADRIANA NUNES GOMES

**A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS
PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO
SENADO FEDERAL PARA A ADEQUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS ÀS NECESSIDADES SOCIAIS.**

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.

Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Professor Dr. Rafael Silveira e Silva

**Brasília
2014**

Adriana Nunes Gomes

**A IMPORTÂNCIA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS
PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO
SENADO FEDERAL PARA A ADEQUAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES
LEGISLATIVAS ÀS NECESSIDADES SOCIAIS.**

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

Brasília, de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Ma. Tatiana Feitosa de Britto

*A Deus, por iluminar meus caminhos e
abençoar os meus passos.*

*Ao meu marido, Edgar, bálsamo de amor e
paz em minha vida.*

*Aos meus pais, José Roberto e Carolina, pelo
amor incondicional.*

*Aos meus irmãos Eduardo e Mariana, meus
anjos da guarda.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu chefe, Júlio Linhares, pelo apoio permanente e pela generosidade em compartilhar comigo sua fé inabalável em defesa da importância do serviço público ao qual nos dedicamos.

Aos meus colegas de trabalho, pela parceria diária e por suprirem a minha ausência nos momentos de aula e trabalhos acadêmicos.

Aos meus professores e colegas de sala, por me propiciarem momentos de muita alegria e intensa aprendizagem.

Ao meu orientador, Rafael Silveira e Silva, pelos diálogos construtivos e incentivo constante.

Ao Senado Federal, por possibilitar e incentivar a busca pelo conhecimento e aprimoramento de seus servidores.

“A lei deve exprimir a vontade geral, que nunca erra, por ser a razão humana despida dos interesses que a descaminham, e, jamais, o predomínio de qualquer grupo, de qualquer vontade particular”.

(João Trindade Ferreira Filho)

RESUMO

O presente trabalho visa demonstrar a importância da realização das audiências públicas para a construção de leis que atendam aos anseios sociais. Através de uma análise exploratória, pretende-se verificar se a realização de audiências públicas constitui apenas um entrave aos trabalhos parlamentares ou se o instituto contribui efetivamente para a tomada da decisão legislativa. Inicialmente, por meio de uma revisão bibliográfica da literatura produzida sobre o tema, procurar-se-á demonstrar o papel democrático, representativo e legitimador do instituto, assim como a importância da participação popular na instrução dos projetos de lei no âmbito das comissões permanentes. Por fim, numa análise documental, serão realizados dois estudos de casos, no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, compreendidos através do cotejamento das notas taquigráficas, a fim de comprovar que os depoimentos colhidos nas audiências públicas interferiram na atuação parlamentar, de modo a influenciar os termos do parecer aprovado na comissão para o Plano Nacional de Educação e resultar na apresentação de novas proposições e estudos legislativos sobre o tema educação e federalismo.

Palavras-chave: processo legislativo. participação social. audiência pública.

ABSTRACT

The present paper demonstrates the importance of holding public hearings for the construction of laws that meet social yearnings. Through an exploratory analysis, it is intended to verify whether the holding of public hearings is only an obstacle to parliamentary work or if the Institute effectively contributes to making the legislative decisions. Initially, through a bibliographical revision of the literature produced on the subject, will be sought to demonstrate the democratic role, representative and legitimator of the institute, as well as the importance of community participation in the instruction of the law projects under the standing committees. Finally, in a documental analysis, two case studies will be carried out within the Committee on Education, Culture and Sports of the Senate, understood through mutual comparison of shorthand notes, in order to prove that the statements recorded in the public hearings interfered in acting parliamentary thereby influencing the terms of the opinion approved by the Committee for the National education Plan and resulting in the presentation of new proposals and legislative studies on the topic education and federalism.

Keywords: legislative process. social participation. public hearing.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 1 A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO PROCESSUAL..... | 12 |
| 1.1 O princípio democrático no processo legislativo | 14 |
| 1.2 A lei como vontade geral..... | 16 |
| 1.3 O instituto da audiência pública | 19 |
| 1.3.1 Questões práticas | 22 |
| 1.3.2 Proposições legislativas..... | 27 |
| 2 O PAPEL DAS COMISSÕES PERMANENTES NO PROCESSO LEGISLATIVO | 31 |
| 2.1 Funcionamento | 32 |
| 2.2 Composição e direção dos trabalhos | 34 |
| 2.3 A instrução processual..... | 36 |
| 2.5 A influência do presidencialismo de coalizão | 37 |
| 3 ESTUDOS DE CASOS ANALISADOS PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL | 40 |
| 3.1 O Plano Nacional de Educação | 43 |
| 3.1.1 As audiências públicas..... | 44 |
| 3.1.2 As contribuições das audiências públicas ao projeto de lei..... | 49 |
| 3.2 Educação e Federalismo | 51 |
| 3.2.1 As audiências públicas..... | 52 |
| 3.2.2 A repercussão do tema..... | 54 |
| CONCLUSÃO..... | 57 |
| REFERÊNCIAS | 60 |

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal em seu art. 52, § 2º, II, assim como o Regimento Interno do Senado Federal através do art. 90, II c/c art. 93, preveem a possibilidade de as comissões permanentes realizarem Audiências Públicas para instrução dos projetos de lei que estão sob sua apreciação ou para tratar de assunto de interesse público relevante. No entanto, o democrático instituto de participação popular tem sofrido inúmeras críticas em razão da proliferação do número de reuniões realizadas pelos colegiados que inviabilizam a presença dos parlamentares nas votações, instruções e debates ocorridos na Casa. Mais do que as questões envolvendo as reuniões ordinárias, geralmente deliberativas, o fato que chama a atenção é a quantidade de reuniões extraordinárias convocadas para a realização de audiências públicas tanto nas comissões, como também nas subcomissões instaladas na Casa.

De um lado, opositores ao instituto apresentam argumentos no sentido de considerar inoportuna a sua realização devido ao atraso proporcionado à tramitação das matérias sob apreciação das comissões, como mudanças no relatório, apresentação de emendas, pedidos de vista ou alargamento do tempo para a maturação do relator sobre o assunto. Não obstante, há quem aponte ainda que os debates promovidos nas instruções processuais não são considerados nos pareceres aprovados pelos colegiados de mérito por ausência de responsabilidade do poder público em atender às contribuições, sendo desnecessária a sua realização apenas para agradar aos movimentos sociais. Ademais, aspectos práticos como a divulgação deficiente do evento; a exiguidade do prazo entre o seu anúncio e a sua realização; a inexistência de contraditório nas mesas de debates e a falta de senadores presentes nas reuniões, também são levantados como fontes redutoras da legitimidade do instituto democrático participativo.

Por outro lado, defensores da realização de audiências públicas ressaltam a importância da atuação social em qualquer processo de tomada de decisão pública e, especialmente, no Poder Legislativo, como instrumento legitimador das leis. Ademais, abordam a aproximação do cidadão do parlamento como fator contributivo tanto para a sociedade, que passa a conhecer melhor o processo legislativo, a atuação dos seus representantes e a possibilidade de interferir na formação das leis; como para o legislador, que adquire conhecimento especializado para a tomada da melhor decisão pública, com a verificação da necessidade e do impacto da norma para os setores que venham a ser afetados

por ela. Finalmente, elenca-se a identificação da sociedade com as leis produzidas pelo Parlamento como forma de aumentar a aceitação e a eficácia social das decisões públicas, evitando-se uma crise de representatividade no Poder Legislativo.

Em linhas gerais, o objetivo do presente trabalho é verificar, através de uma análise exploratória, se a realização de audiências públicas constitui apenas um entrave aos trabalhos parlamentares ou se o instituto contribui efetivamente para a tomada da decisão legislativa. Inicialmente, por meio de uma revisão bibliográfica da literatura produzida sobre o tema, procurar-se-á demonstrar o papel democrático, representativo e legitimador do instituto, assim como, o contexto constitucional e regimental nos quais ele se insere. Por fim, numa análise documental, serão realizados dois estudos de caso, no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, compreendidos através do cotejamento das notas taquigráficas, a fim de investigar se os depoimentos colhidos nas audiências públicas interferiram na atuação parlamentar, de modo a influenciar os termos do parecer aprovado na comissão ou resultar na apresentação de novas proposições e estudos legislativos.

Para tanto, a pesquisa se desdobra na discussão de alguns pontos essenciais. O primeiro se dedica a examinar as tendências de democratização previstas no ordenamento jurídico, pela inclusão da participação social em importantes setores da atuação pública como um todo. Após, debruçando-se mais atentamente sobre o Poder Legislativo, o estudo se atém a ressaltar o importante papel da participação social na feitura das leis como o condão necessário a evitar uma crise de representatividade no parlamento e como condição necessária para a construção de uma boa lei. Com o intuito de analisar o objeto principal do trabalho, passa-se ao estudo do instituto da audiência pública com especial atenção aos princípios que a norteiam, as vantagens e desvantagens em sua realização, bem como às proposições apresentadas na atual legislatura que disciplinam o assunto.

Em seguida, o trabalho caminha na direção de abordar o papel das comissões permanentes no processo legislativo, demonstrando a importância da instrução processual, do caráter informativo dos colegiados e da realização de audiências públicas para a construção de uma boa norma, assim como das questões que influenciam o seu funcionamento, composição e direção.

Finalmente, conclui-se pelos estudos de casos no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, como suporte para comprovação da hipótese de que as contribuições sociais recebidas nas audiências públicas influenciam diretamente na confecção

do parecer aprovado pelo colegiado, assim como, a discussão de temas relevantes impacta na definição de novas condutas parlamentares.

Através da análise do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, realizar-se-á o estudo do impacto das audiências públicas como forma de instrução processual. O caso foi selecionado por configurar-se numa das proposições mais importantes que tramitaram no Congresso Nacional na atual legislatura. Trata-se das diretrizes e metas que irão disciplinar a educação nacional pelos próximos dez anos, medida importantíssima ao desenvolvimento nacional e futuro da sociedade brasileira. Nesse contexto, a pesquisa procura responder as seguintes questões: as audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, no ano de 2013, foram importantes para a adequação do Plano Nacional de Educação às necessidades sociais? Houve sensibilidade por parte do relator para adequar as sugestões técnicas oferecidas pelos especialistas ao texto do projeto? O parecer final aprovado atendeu às solicitações esboçadas nas audiências públicas?

Com relação ao impacto das audiências públicas destinadas a tratarem de assuntos de interesse público relevante, o caso a ser estudado compreende a discussão em torno do tema “Educação e Federalismo: responsabilidade do governo federal?”, proposta destinada a federalizar a educação básica como ponto de partida para uma melhoria geral no setor educacional. A pesquisa pretende analisar se as contribuições explanadas nas diversas audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte foram suficientes para o que assunto tomasse relevância na agenda legislativa ou impactasse na atuação parlamentar por meio da apresentação de proposições ou estudos sobre o assunto.

Por todo o exposto, a finalidade essencial desse trabalho é contribuir para o esclarecimento da importância da participação social no processo legislativo, buscando-se elementos que configurem a audiência pública como instrumento de fortalecimento da democracia e de construção de leis mais justas, eficazes e legítimas. Mais do que meras reuniões procrastinatórias, as audiências públicas são vistas como essenciais ao processo legislativo.

1 - A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO PROCESSUAL

O princípio da soberania popular, proclamado na Constituição Federal em seu art. 1º, parágrafo único, estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O comando revela que a participação dos cidadãos na vida política e nas decisões do Estado foi assegurada pelo constituinte, segundo a lógica consentânea do Estado Democrático de Direito.

Ademais, a Lei Maior, em seu art. 14, prevê instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, desmistificando que a participação popular nas questões públicas deva se dar exclusivamente no momento da eleição dos representantes políticos.

Em outros preceitos, a Carta Magna também estimula a participação cívica direta em importantes setores da atuação pública, entre os quais os que estabelecem: a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (art. 10); a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII); a participação do setor de produção na política agrícola (art. 187); a participação da comunidade nas decisões sobre a seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); a participação social nas ações e serviços públicos de saúde (art. 198, III); a participação da população através de organizações representativas na formulação de políticas de assistência social (art. 204, II); a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI); a democratização dos processos decisórios na política nacional de cultura (art. 216-A, § 1º, X e § 2º, II e III); o dever da sociedade de atuar na defesa e preservação do meio ambiente (art. 225); a atribuição das comissões parlamentares, em razão da matéria de sua competência, para realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (art. 58).

Os comandos colacionados revelam que o constituinte determinou que o Estado assegure e incentive a participação democrática no planejamento, na gestão e na fiscalização de políticas públicas como forma de os cidadãos atuarem na resolução dos problemas nacionais, tomando parte na vida política e na direção dos assuntos relevantes ao país.

Autores como Perez (2004) e Baptista (2003), defendem a existência de um princípio constitucional implícito denominado princípio da participação, dedutível exatamente deste conjunto de referências, previsto na Constituição Federal, que elenca modalidades de interação do cidadão com o poder público no processo de formação da vontade estatal.

Ainda sobre a participação popular, aduz Faria que a corrente participacionista defende a maior atuação da esfera civil no universo político com o intuito de valorizar a busca da razão pública nas deliberações. E complementa:

“os defensores da democracia deliberativa advogam principalmente a necessidade de envolver os cidadãos em discussões sobre políticas públicas, de forma a garantir participação igualitária, respeito mútuo e o desenvolvimento de argumentos racionais durante o debate, requisitos essenciais para a superação de diferenças”. (2012, p. 32-33)

Por razões harmônicas, enumera Rezende (2014), que a participação do cidadão nas decisões públicas é fundamental, em virtude da superação da ideia de que a competência deliberativa do povo se circunscreve ao instante do voto; pela aproximação entre a sociedade e o aparelho estatal criado para servi-la; pela busca de um governo menos burocrático; e pelo aumento da aceitação e da eficácia social das decisões públicas. Segundo o autor, a interação entre o poder público e os cidadãos permite que se colham subsídios para melhor orientar as decisões estatais, além de conferir a elas maior legitimidade, propiciada por um sentimento de equidade procedimental experimentado pelos cidadãos partícipes.

No mesmo sentido, os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário como a Convenção Americana de Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, alargam a incidência do processo democrático para além da eleição dos chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), que busca consolidar um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito aos direitos humanos essenciais, com condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos, prevê em seu art. 25, que todos os cidadãos devem gozar dos direitos e oportunidades de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos.

A mesma previsão é elencada no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que dispõe em seu art. 25 que todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer forma de discriminação e sem restrições infundadas, de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos.

Na mesma linha, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, considerando que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos essenciais do homem e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade, declara que os deveres de ordem jurídica dependem da existência anterior de outros de ordem moral, prevendo em seu artigo XX que toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

Diante do exposto, observa-se que o ordenamento jurídico como um todo caminha em direção ao desenvolvimento de um modelo em que a participação social é estimulada como o condão fundamental a propiciar ao Estado o diagnóstico das capacidades e fraquezas institucionais de cada poder público. Deste modo, sua adoção aperfeiçoa o sistema representativo, fortalecendo a soberania popular e, sobretudo, a própria democracia.

1.1 O princípio democrático no processo legislativo

A democracia contemporânea exige um incremento de mecanismos de participação direta da sociedade no cumprimento das funções estatais. Nesse contexto, é essencial que o Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo, se alinhe no desempenho de suas funções ao encontro do espírito público de modo a intensificar a relação entre a sociedade e o parlamento.

Por tratar-se de uma instituição democrática constituída a partir da participação direta da sociedade, o Congresso Nacional traz em si a responsabilidade de resolução dos problemas sociais, já que na medida em que são eleitos os parlamentares representam a vontade popular, assim como seus valores, crenças, desejos e anseios. Em razão disso, o não atendimento ao interesse público é fator que desencadeia um déficit de legitimidade do regime democrático

pelo descumprimento do princípio da soberania popular. A propósito, Faria alerta sobre algumas razões que levam à crise de representatividade no Legislativo:

[...] autonomização dos parlamentares e partidos políticos durante o exercício do mandato com a consequente desconsideração da opinião do eleitor; a perda da relação de confiança entre parlamento e cidadão; o domínio de grupos economicamente mais poderosos e com estrutura de *lobby* mais organizada sobre os parlamentos; o descompromisso com o ordenamento jurídico e falta de qualidade legislativa na elaboração das leis; a incapacidade do parlamento em responder às demandas cada vez mais complexas e variadas da sociedade. (2012, p. 33-34)

Tais comportamentos nocivos à democracia poderiam ser evitados com a utilização de mecanismos de aproximação entre a sociedade e o Congresso Nacional. Afinal, “o que afeta a todos por todos deve ser decidido” (MENÉNDEZ, 2002, p. 31). Em verdade, ensina Cavalcanti Filho (2012, p. 34), que “a aplicação do princípio democrático ao processo legislativo significa que deve haver condições para a participação popular e da sociedade civil na formação das leis, com a realização de audiências públicas e consultas públicas”.

Significa dizer que, por um lado, um parlamento livre e soberano é pressuposto para a existência de um país democrático, mas, por outro, a autonomia do mandato legislativo não pode ser levada ao extremo ao ponto de afastar o Congresso Nacional de produzir leis em consonância com os valores fundamentais. Por sua vez, para que a legislação não exprima um vácuo entre a vontade dos cidadãos e a de seus representantes eleitos, é esperado que, durante o processo de criação legiferante, haja abertura e incentivo ao diálogo com a sociedade. Nesse sentido, pontuou BURKE:

O parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia deliberante de uma nação, com um interesse, o da totalidade, e portanto deve ser guiada não pelos interesses e preconceitos locais, mas pelo bem geral que resulta da razão geral do todo. (1942, p. 312)

A competência legislativa, assim, implica responsabilidades e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas pela sociedade. Através de mecanismos de interação entre o universo do exercício da política e o meio social, o discurso normativo passa a ser um diálogo ao invés de um monólogo, pois abre as portas do parlamento para ao contraditório (SOARES, 2004). É essa a oportunidade que o cidadão tem de intervir como sujeito pleno de cidadania no processo de criação ou reforma das leis. Como afirma Botelho (2010, p. 10), “as audiências públicas surgem como instrumento eficaz de

inserção do cidadão não apenas nas discussões de temas relevantes para a sociedade, mas, sobretudo, no próprio processo decisório”.

Ademais, com a participação popular efetiva em seu processo de tomada de decisão, o Poder Legislativo realiza suas funções com “duplo efeito”. O termo, utilizado por Boaventura (2010, p. 318) advém da constatação que a aproximação com a sociedade possibilita aos parlamentares “solucionar problemas sociais com a máxima objetividade possível como um ator político e concretizar este interesse público através das leis como um ator legislativo integrado com a realidade social”.

Por sua vez, a abertura para a participação popular no processo legislativo, estreita a relação entre representantes e representados e agrega benefícios para a tomada de decisão legislativa, advindos do conhecimento recebido pelas contribuições públicas. Com a troca de informações e de experiências, a identificação entre eleitos e eleitores se fortalece, assim como o próprio sistema representativo. Sobre o tema, preconiza Faria:

[...] mesmo se considerássemos a democracia liberal atual em perfeitas condições de funcionamento, sem disfuncionalidades graves, como querem entender alguns pensadores, é cada vez mais relevante observar, analisar e compreender possíveis benefícios de práticas participativas e deliberativas aplicadas em parlamentos, pelo menos para três grandes dimensões caras ao regime democrático: ganho de legitimidade no processo decisório, aproveitamento da inteligência social na elaboração legislativa e aumento da transparência sobre os atos legislativos. (2012, p. 67)

Pelo exposto, é fundamental que o Poder Legislativo tenha a responsabilidade de pautar sua atuação com o escopo de proporcionar que a atuação social não se restrinja à letra da lei. O atendimento ao princípio da participação no processo legislativo, destinado a sanar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor, resulta em produção de “decisões de interesse público mais legítimas, consensuais, racionais e justas” (FARIA, 2012, p. 48). Ignorar a interação com a população pode conduzir o parlamento a um distanciamento social, passível de uma crise de representatividade, por falta de identificação do povo com os seus representantes.

1.2 A lei como vontade geral

O descompromisso com o ordenamento jurídico e a falta de qualidade legislativa na elaboração das leis são constantes críticas sociais que distanciam o cidadão do parlamento provocando uma crise de representatividade no sistema democrático. Com o intuito de dilapidar esse panorama destrutivo, parlamentares focam sua atuação, equivocadamente, no sentido de que quanto maior for a produção de leis, mais eficiente será a atuação do Congresso Nacional aos olhos da opinião pública. Nesse sentido, abordou Mendes:

Confrontado pela ampla e variada demanda por novas normas, muitas vezes o legislador formula, de forma apressada e, não raras vezes, irrefletida, atos normativos que acabam ocasionando as suas maiores deficiências: incompletude, incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade. (1991, p. 115)

Essa grande profusão de normas, muitas vezes não cumpridas e sequer conhecidas pela população, revela que a generalidade, a abstração e o efeito vinculante que caracterizam a lei refletem não só a grandeza, mas também a problemática que marca a atividade legislativa. Sobre o tema, discorreu Mendes:

Os riscos envolvidos no afazer legislativo exigem peculiar cautela de todos aqueles que se ocupam do difícil processo de elaboração normativa, que são obrigados a colher variada gama de informações sobre a matéria que deve ser regulada. Além da investigação no âmbito legislativo, doutrinário e jurisprudencial é imprescindível a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo. Somente a realização dessa complexa pesquisa, que demanda a utilização de conhecimentos interdisciplinares, poderá fornecer elementos seguros para a escolha dos meios adequados para atingir os fins almejados. (1991, p. 115)

Em verdade, para que o Poder Legislativo garanta a produção de leis com eficácia social, um estudo prévio sobre as consequências que serão produzidas pelo novo ato legal é medida necessária. Com o intuito de sopesar os ganhos e as perdas decorrentes da aprovação da uma lei e minimizar os danos que porventura possam contrariar o interesse público, Cristas (2006) descreve alguns princípios da legística, considerados essenciais para a construção da norma: necessidade (deve-se avaliar se é ou não necessária a edição da norma); proporcionalidade (deve-se avaliar custo/benefício da lei); participação e transparência (a sociedade deve participar / ter acesso ao processo legislativo); responsabilidade (devem-se consultar as autoridades a respeito das dificuldades envolvidas); inteligibilidade (a lei deve ser coerente e ter uma boa redação); e simplicidade (a norma redigida de forma simples facilita a compreensão).

Por tais razões, uma planificação mais rigorosa do processo de elaboração legislativa, envolve um processo mais aberto ao questionamento em quantos pontos possível, no sentido de não só querer aprender com a diferença, mas também incentivar a participação, para que as expectativas, necessidades e aspirações sociais possam ter a lei não mais como serva da repressão do poder, mas sim como um facilitador de respostas (NONET e SELZNICK, 2001).

No que se refere às contradições problemáticas na aplicação da norma, a participação popular também é necessária, uma vez que a forma mais legítima de fazer um controle preventivo da viabilidade e da necessidade da lei é a consulta às entidades que serão atingidas por sua existência. A participação social resulta em maior legitimidade e racionalidade da produção de leis e embasa o legislador a não reduzir ou restringir desnecessariamente a liberdade de ação no âmbito social.

No mesmo sentido, defendia Rousseau (2002) que a soberania popular exercida mais diretamente pelo povo traria enormes benefícios para a democracia, tais como a maior aceitação por parte dos cidadãos na implementação das leis em cuja elaboração houvessem contribuído. Em consonância, afirma Bohman (1996, p. 183), que “a legitimidade de uma lei é consequência de processo participativo justo e aberto a todos os cidadãos, de modo a agregar todas as razões publicamente possíveis, mesmo que, ao final, os representantes priorizem certos valores em detrimento de outros”.

É inegável que o intercâmbio de informações, impressões, experiências, argumentos, sugestões, críticas e ideias entre parlamentares e membros da sociedade faz a diferença no estudo sobre a necessidade e o impacto da norma. O instituto da audiência pública deve, portanto, nortear a elaboração de atos normativos para propiciar o levantamento consistente de dados sobre o assunto em pauta, através da análise dos objetivos que devem ser atingidos com a aprovação da proposta por quem será atingido ou afetado por ela.

Vale ressaltar que o debate com a sociedade civil e o acatamento das suas contribuições sobre determinado assunto estreita o ajustamento da conduta social, no sentido de se respeitar e fazer valer a norma, fortalecendo o Estado Democrático de Direito. A propósito, Dal Bosco (2002) pontua que a questão da participação social está ligada à própria legitimidade do poder público, já que a legalidade contraposta à legitimidade indica que a norma jurídica deve cristalizar valores vigentes na sociedade. Segundo a autora, “sistemas juspolíticos de alto consenso têm maior legitimidade e baixo nível de coerção, enquanto que,

os de baixo consenso têm maior legitimidade, mas necessitam de alto nível de coerção para funcionar” (DAL BOSCO, 2002, p. 140).

Em suma, para atender a demanda por resolução das mazelas sociais, afirma Oliveira (2014) que o Poder Legislativo deve primar pela entrega de leis de qualidade à sociedade e que não gerem, no momento de sua implementação, contendas nas relações pessoais, inclusive, em certos casos, consolidando, pela via legislativa, os avanços sociais muitas vezes reconhecidos apenas tardiamente pelo Poder Judiciário. De fato, uma boa instrução processual traz menos controvérsias judiciais com relação à aplicação da lei, de modo a aumentar sua eficácia.

Diante do exposto, conclui-se que uma maior conciliação entre política e informação, contribui para a diminuição da falta de racionalidade nas decisões legislativas decorrentes da pouca atenção aos princípios inerentes à elaboração de uma lei ideal, como a análise da relevância dos fatos abordados; o exame da harmonia do tratamento dado ao tema pelo ordenamento jurídico; e a instrução processual com a participação popular. Essas etapas permitem ao legislador concluir se os meios a serem empregados com a criação de uma nova lei mostram-se adequados e razoáveis para produzir as consequências desejadas. Com efeito, o fenômeno denominado pela sociologia política como inflação legislativa não será exterminado pela imprudência ou pela negligência legiferante e sim pela análise das reais demandas sociais existentes para a efetividade do ordenamento jurídico.

1.3 O instituto da audiência pública

Em respeito aos cânones da democracia, a Constituição Federal em seu art. 58, § 2º, II, aproximou o cidadão do processo legislativo ao permitir que as comissões realizem audiências públicas com entidades da sociedade civil para instruírem projetos de lei ou debaterem temas relevantes, sem prejuízo de outras formas de diálogo como o recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

Em âmbito geral, a forma mais clássica de consulta pública é definida por Rezende (2014, p. 9) como “um instrumento de participação social direta, de caráter consultivo,

presencial e oral, realizada no âmbito de qualquer processo decisório, e dos quais podem tomar parte quaisquer interessados, fazendo uso da palavra para encaminhar propostas e discuti-las”. Já Moreira Neto (2000), ressaltou o papel de aperfeiçoamento do instituto por constituir-se em arena na qual a sociedade exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que legitimam o Poder Público a proferir decisões de maior aceitação social.

Percebe-se que a participação social é frequentemente prevista nas disposições dos Poderes da República, como um mecanismo eficiente na busca do aperfeiçoamento da tomada de decisão pública. Nesse sentido, afirma Medina (2010, p. 19), que “as audiências públicas surgem como uma arma poderosa para conferir um grau elevado ao coeficiente de legitimidade das decisões proferidas nos âmbitos administrativo, legislativo e também judicial”. A propósito, a abertura para atuação popular contribui no sentido de que a democracia não seja apenas “uma técnica formal de escolha periódica de quem queremos que nos governe, mas, muito mais do que isso, uma escolha permanente de como queremos ser governados”. (MOREIRA NETO, 2000, p. 205)

No âmbito legislativo, o instituto, previsto no art. 90, II e nos arts. 93 a 95, do Regimento Interno do Senado Federal, é bastante utilizado pelos senadores, especialmente quando relatores de proposições complexas e com grande repercussão social a fim de adequarem seus relatórios aos anseios sociais. Por meio desse instrumento de democratização do poder, utilizado pelas comissões permanentes e suas subcomissões, informações estratégicas para o aperfeiçoamento da legislação podem ser conferidas aos parlamentares no momento da instrução processual.

Consciente da importância do instituto, Casseb (2008) preceitua ainda que as audiências públicas configuram-se como interessantes canais de viabilização, no Estado contemporâneo, da democracia direta. Segundo o autor, se bem utilizadas, servirão para que as comissões auscultem os anseios, as carências e as reivindicações de vários segmentos sociais e, também, recebam suporte informativo técnico, a fim de embasar os pareceres que serão deliberados.

No mesmo sentido, atesta Pogrebinschi (2010, p. 59) que a participação popular confere mais “qualidade das deliberações produzidas, na especialização dos temas debatidos, e na possibilidade de alteração das preferências dos cidadãos ao longo do processo”. Para a autora, esse fenômeno acontece na medida em que a sociedade se encontra exposta a

informações produzidas por setores diretamente envolvidos com o tema objeto da prática participativa.

De modo geral, a audiência pública configura-se em democrático canal de diálogo entre o Poder Legislativo e a sociedade. De um lado, tomar parte em processos participativos faz com que os grupos organizados conheçam melhor os seus direitos em relação ao Estado, compreendam com mais clareza o processo legislativo e a atuação parlamentar, além de perceberem que suas participações podem influir e fazer a diferença na tomada de decisão dos parlamentares. Por outro lado, a aproximação com os setores traz aos parlamentares a percepção do benefício continuado em termos de agregação de informações estratégicas e criativas, decorrentes de suas contribuições (GASTIL, 2000).

Nesse sentido, Huntchinson (1995, p. 249) afirma que as audiências públicas configuram-se “uma forma interessante de participação dos potencialmente afetados por uma futura norma geral ou regulamentar, antes que ela seja editada”. E Cabral (2008) aponta que a democracia se fundamenta na existência de uma aproximação recíproca e contínua entre Estado e sociedade, ao passo que a audiência pública, como reunião aberta e democrática, fornece importante dado legitimador da decisão a ser tomada, não apenas em razão do consenso que busca, mas também do dissenso que se manifesta no seu desenvolvimento.

Em consequência, como mecanismo interativo para a realização de justiça social, a audiência pública contribui para o aumento da confiança da população em relação às instituições de governo e promove uma mudança cultural na forma como as instituições políticas aceitam o valor da participação. Nessa perspectiva, o ganho de credibilidade acarreta, por conseguinte, maior legitimidade ao regime democrático (ALMOND e VERBA, 1963). Ademais, atesta Gordilho (1998) que a audiência pública atende ao interesse público no sentido de não se produzir atos ilegítimos, assim como, ao interesse particular em razão de poder influenciar com seus argumentos e provas a tomada de uma decisão importante. O autor ressalta ainda que o instituto serve para dirimir o risco de erros de fato e de direito para as autoridades públicas, com consequente eficácia de suas ações e consenso que podem conseguir na comunidade.

Finalmente, conclui-se que o instituto da audiência pública aperfeiçoa o sistema democrático, no sentido em que une a sociedade e o parlamento em busca de uma melhor decisão sobre a conveniência para a adoção de uma nova lei ou para a reforma da norma

posta, a partir da abertura para a pluralidade de ideias e opiniões. O caráter pedagógico e transparente presente nos diálogos entre os agentes políticos e seus eleitores intensificam a busca pelo bem comum e qualificam a elaboração legislativa de modo eficaz e democrático.

1.3.1 Questões práticas

O papel da audiência pública como importante instrumento de efetivação dos direitos de participação social no processo legislativo é inegável. A abertura para participação popular traz ensinamentos e novas percepções aos parlamentares para formarem sua convicção a respeito de um assunto ou de um projeto de lei. No entanto, sua real eficiência como instrumento de democratização do Poder Legislativo é bastante variável e depende de condições que vão desde a escolha do tema a ser debatido até a forma de condução dos trabalhos para torná-la operativa e com repercussão na sociedade civil.

Neste contexto, a doutrina aponta vários princípios que regem o instituto em busca de aumentar o seu coeficiente de legitimidade para a tomada das decisões legislativas. De modo geral, devem ser observados os pressupostos da publicidade, do contraditório, da participação, da proporcionalidade, da eficiência, da informação, da instrução, da celeridade, do resultado, do contraditório, da economia processual, da igualdade e da motivação (MOREIRA NETO, 1992; GORDILHO, 1998; BOTELHO, 2010).

Por sua vez, não é pela sua pura e simples criação ou sistematização pelo Regimento Interno do Senado Federal, que a audiência pública necessariamente produzirá os resultados pretendidos de maior envolvimento popular na condução do processo legislativo e a consequente contribuição para a melhora da decisão legislativa. Os eventuais bons propósitos de atos normativos que dispõem sobre o assunto se revelam, não raro, insuficientes para assegurar a efetiva participação social, quando de sua aplicação prática.

Fatores como a divulgação deficiente do evento; a exiguidade do prazo entre o seu anúncio e a sua realização em face da complexidade do assunto a ser discutido; a falta de contraditório nas mesas de debates; a falta de senadores presentes nas reuniões; o retardamento na tramitação do projeto de lei; e a ausência da responsabilidade do poder

público em atender às contribuições, reduzem a percepção de legitimidade do processo pelos participantes, pela mídia e pelos setores envolvidos na discussão.

O Regimento Interno do Senado Federal procura enfrentar algumas dessas questões, mas o faz de maneira tímida. No tocante ao princípio da publicidade, determina o parágrafo único do art. 108, que a pauta seja publicada com antecedência mínima de dois dias úteis e distribuída aos titulares e suplentes da respectiva comissão. Desta forma, não há uma divulgação ampla e prévia do documento convocatório aos setores envolvidos no assunto e nem mesmo para toda a Casa, pois as assessorias dos senadores que não compõem a comissão ou das lideranças partidárias, por exemplo, podem nem ter conhecimento da realização do debate. Além disso, dois dias é um prazo muito exíguo para a assessoria amparar um senador, usualmente sobrecarregado de inúmeras atribuições de ordem política, para apreciação técnica a contento, munido de estudos e dados concernentes aos assuntos mais complexos.

Quanto ao princípio do contraditório, o RISF tenta suprir a falta de pluralidade nos debates, prevendo no § 1º, do art. 94, que na hipótese de haver defensores e opositores, relativamente à matéria objeto de exame, a comissão procederá de forma que possibilite a audiência de todas as partes interessadas. Ocorre que no Congresso Nacional existem grupos de interesse bem organizados, financiados e especializados, como os *lobbies* empresariais e as grandes associações e organizações, que funcionam para interferir nos assuntos aos quais seus interesses se relacionam. Desta forma, uma postura técnica, suprapartidária e imparcial nas comissões é condição necessária para que as audiências sirvam ao atendimento do interesse público no sentido de garantir a participação tanto de quem é a favor como de quem é contra o tema em debate. Apenas dotado de imparcialidade e profissionalismo, o colegiado terá a possibilidade de escutar indivíduos e grupos sociais com menor capacidade de mobilização, em estrita observância ao princípio do contraditório, pois mesmo quando determinada ideia ou opinião seja errônea ou inverídica, ainda assim a manifestação é importante na busca pela verdade. Afinal, o potencial democratizante das audiências públicas vem justamente do envolvimento de uma pluralidade de atores no processo legislativo, com a expressão de opiniões diversas e representativas.

A respeito do princípio da participação é necessário frisar a existência de uma profusão de audiências públicas no Senado Federal, muitas vezes convocadas em reuniões extraordinárias, fato que dificulta a presença dos parlamentares devido a concomitância de horários na realização das reuniões das comissões e suas subcomissões. O cenário, que

compromete a própria funcionalidade das audiências públicas, conferindo-lhes uma existência meramente formal, é grave, pois a postura dos senadores em priorizar as reuniões deliberativas, destinadas a votações de matérias, muitas vezes transparece como um desinteresse do parlamentar em relação ao debate do tema. A questão da proliferação de reuniões é tratada em alguns projetos de resolução que tramitam na Casa, mas as soluções para a questão ainda não repercutiram na prática. Em que pesem as críticas elencadas, os Relatórios da Presidência do Senado Federal¹, publicados anualmente pela Secretaria-Geral da Mesa, constataam que o número de audiências públicas é elevado.

Quadro 1 – Quantitativo de audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes na 54ª Legislatura

| ANO | TOTAL DE REUNIÕES | TOTAL DE AUDIÊNCIAS | PORCENTAGEM |
|-----------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------|
| 2011 | 879 | 332 | 37,77% |
| 2012 | 585 | 285 | 48,71% |
| 2013 | 703 | 321 | 45,66% |
| 2014 (até 31 de outubro) | 312 | 145 | 46,47% |

Nesse contexto, cabe ressaltar que grande parte das reuniões realizadas pelas comissões do Senado Federal na atual legislatura constituem-se em audiências públicas, fazendo com que a atividade legislativa avolume-se sobremaneira. A situação, objeto de constantes críticas, inviabiliza a agenda dos senadores e demanda providências urgentes, uma vez que os colegiados dependem de recursos materiais, organizacionais e humanos para realização das reuniões e eventuais resistências por parte dos parlamentares em participarem dos debates inviabiliza o trabalho realizado pela comissão. Em realidade, a própria utilidade

¹ Relatório da Presidência Senado Federal e Congresso Nacional:
http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2011/
http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2012/
http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2013/RAP_2013.pdf
<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html#/pesquisa/lista/documentos>

da participação popular passa a ser questionável quando as contribuições sociais não produzem consequências sobre as ações legislativas.

Em atendimento ao princípio da eficiência, convém ressaltar que as audiências públicas para instrução processual têm o intuito de detectar os projetos desprovidos de forte sustentação e de substância, daqueles que contam com um apoio real e que visam, concretamente, ao interesse público. Em razão disso, as chamadas leis cosméticas, de baixo impacto ou de cunho essencialmente clientelista e assistencialista não necessitam da dispensação de recursos e de tempo por parte do Congresso Nacional para instrução processual. De modo que projetos de lei destinados a instituir datas comemorativas ou autorizar construção de obras públicas ou, ainda, condecorá-las com homenagens a personalidades históricas pela designação de nomes para parques, edifícios públicos, rodovias e aeroportos, não deveriam ser instruídas por Audiência Pública, nem sequer serem deliberadas pelo Plenário por serem desprovidos de controvérsia e constituírem-se apenas como moeda de troca para a garantia de vantagens pessoais e para a manutenção do eleitorado². Nesse contexto, afirma Dal Bosco (2002) que o bom senso impõe a obrigatoriedade de adoção do procedimento da audiência pública sempre que seja esse o melhor meio para aferir em critérios técnicos e não políticos, de forma a preservar o interesse público e os interesses dos cidadãos. Realizar audiência para qualquer fim que não seja contribuir para a melhora da decisão legislativa contribui para a banalização do instituto.

De outro modo, as proposições mais complexas cujo mérito realmente merece um estudo aprofundado para deliberação legislativa, deveriam preencher a agenda das comissões no sentido de serem instruídas por audiência pública, por abordarem temas significativos para a opinião pública. Mesmo que após os debates conclua-se que o projeto não deva constituir lei, o Congresso Nacional terá feito seu papel em deixar de aprovar normas que não teriam o impacto esperado na sociedade. Assim, para que o Poder Legislativo disponha de seu tempo, orçamento e pessoal deve-se ter um rigor quanto à natureza do que será discutido, limitando-se a leis que criam, modificam ou extinguem direitos, por possuírem potencial para ganhos informacionais.

² Sobre o tema cabe ressaltar a existência da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que define o critério da alta significação para instituição de datas comemorativas a ser comprovado por meio de consultas e audiências públicas. Nesse contexto, as audiências são utilizadas como trava para dificultar a proliferação dos projetos de leis cosméticas, fato que sobrepõe ainda mais a pauta do Poder Legislativo com o agendamento de reuniões destinadas a debater projetos sem complexidade.

No tocante ao princípio da celeridade processual e o retardamento da tramitação dos projetos de lei a serem instruídos por audiência pública, é certo que, em alguns casos, a baixa complexidade da matéria, assim como, o consenso sobre tema, podem caracterizar a realização do debate como danoso ao interesse público, pois determinadas medidas reclamam legislação urgente. Por outro lado, tais argumentos não podem ignorar aspectos complexos presentes em proposições legislativas. Em casos assim, é essencial que o legislador tenha conhecimento não apenas da temática em questão, mas também das expectativas da sociedade com relação ao assunto, principal afetada pela lei, como forma de dar mais legitimidade a suas decisões. Nesse contexto, pontua Creighton (2005) que a abertura de consulta pública no processo de elaboração das leis, ao tempo que pode prolongar a deliberação legislativa, facilita a sua posterior implementação, à medida que o ganho de legitimidade na elaboração gera mais aceitação da lei durante sua aplicação. O autor sustenta ainda que uma boa instrução traz menos contestação judicial em relação à lei, de modo que seu custo geral de elaboração e implementação diminuiria.

No que se refere à desconsideração das conclusões dos palestrantes pelos senadores, é inegável que a falta de atuação parlamentar, como a apresentação de emendas à proposição ou a alteração do relatório após as discussões, provocam uma descrença quanto aos resultados a serem alcançados pelo instituto da audiência pública. A falta de aproveitamento das contribuições elencadas pela sociedade civil coloca em xeque a própria utilidade da instrução processual ou do debate de tema socialmente relevante. Neste sentido, seria propício que o art. 95, do RISF, fosse alterado no sentido de prever não só a lavratura de ata, mas também das conclusões advindas dos debates, para que o material fosse enviado ao relator da matéria e aos membros da comissão, e após, ficassem arquivadas, juntamente com as notas taquigráficas e outros documentos inerentes à reunião. O procedimento fortaleceria o legado documentado nos anais da Casa como contribuição a futuras discussões ou criação de novas proposições legislativas, além de propiciar a capacidade de transferência da experiência participativa para contextos políticos e sociais diferentes daquele originalmente abordado.

Outra crítica articulada contra a audiência pública diz respeito ao princípio da igualdade. Institucionalizar a participação social sujeitando os mesmos movimentos sociais em grande parte das reuniões prejudica a atuação reivindicatória da audiência pública, uma vez que gera desconfiança e pode ser visto como estratégia de cooptação estatal. De fato, as comissões devem convidar aqueles cujos interesses venham a ser afetados, para que compareçam e apresentem o ponto de vista que esposam, seja a favor, seja contra a medida

proposta. Nesse sentido, preconiza Meyer-Pflug (2009, p. 222) que “o regime democrático está a exigir a convivência pacífica das mais diversas opiniões e correntes políticas e sociais, prevalecendo a vontade da maioria, no entanto, igualmente assegura-se o direito de manifestação das minorias”. Por sua vez, a defesa de interesses das entidades representativas dos amplos setores da sociedade civil interessados na política pública, como associações, órgãos de classe, sindicatos, igrejas e o próprio governo, é medida inerente à boa instrução processual ou para o debate de temas com ampla repercussão social, prevenindo o legislador de cometer erros técnicos, com os quais, sem a participação social, não teria condições de conhecer.

Em linhas gerais, apesar do instituto da audiência ser tratado de forma bastante tímida pelo Regimento Interno do Senado Federal, a adoção de princípios e medidas que fortalecem sua importância podem ser comumente utilizados pelas comissões para promoverem à sociedade leis mais justas e eficazes. Em face de tudo quanto foi exposto, não há consistência nos argumentos levantados contra a realização de audiências públicas, pois suas falhas são sanáveis. Tal fato, porém, não significa que sejam destituídas de valor todas as críticas a elas dirigidas, uma vez que as audiências só têm valor quando realmente cumprem o seu papel de balizar a formulação das disposições legais adequadas e justificadas pelo interesse público, ampliando a liberdade de ação do legislador, assim como a qualidade de sua decisão.

1.3.2 Proposições legislativas

Na 54ª Legislatura do Senado Federal, foram apresentados dezesseis projetos de resolução que se relacionam com o instituto da audiência pública³. Entre eles, existem algumas proposições destinadas a diminuir ou dificultar a profusão do número de reuniões realizadas na Casa, como também aquelas que evidenciam a importância da participação social para a instrução legislativa, estimulando sua realização.

³ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/consulta.asp?Tipo_Cons=8&orderby=6&hid_comissao=TOD+-+TODAS&hid_status=TOD+TODAS&str_tipo=PRS&selAtivo=&selInativo=&radAtivo=S&txt_num=&txt_ano=&sel_tipo_norma=&txt_num_norma=&txt_ano_norma=&sel_assunto=&sel_natureza=&sel_tipo_autor=&txt_autor=&sel_partido=&sel_uf=&txt_relator=&ind_relator_atual=S&sel_comissao=&txt_assunto=audi%EAncia+p%FAblica&tip_palavra_chave=T&rad_trmt=T&sel_situacao=&ind_status_atual=A&dat_situacao_de=&dat_situacao_ate=&txt_tramitacao=&dat_apresentacao_de=&dat_apresentacao_ate=

Quadro 2 – Projetos de Resolução do Senado apresentados na 54ª Legislatura que tratam do tema audiência pública

| PROJETO | EMENTA | ESTIMULA | DIFICULTA |
|-------------|--|----------|-----------|
| PRS 8/2011 | Altera o Regimento Interno do Senado Federal para disciplinar a apreciação da indicação de autoridades pelas comissões. | X | |
| PRS 14/2011 | Dispõe sobre o termo de ajuste, que poderá ser celebrado no âmbito das comissões temáticas. | X | |
| PRS 25/2011 | Regula a apreciação dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, e revoga a Resolução do Senado nº 3, de 2009. | X | |
| PRS 27/2011 | Altera o Regimento Interno do Senado Federal, para regulamentar a competência, prevista no inciso XV do art. 52 da Constituição Federal, de avaliar o Sistema Tributário Nacional e as administrações tributárias dos entes federados. | | X |
| PRS 35/2011 | Altera o art. 6º da Resolução nº 7, de 2005, do Senado Federal, que estabelece normas para apreciação das indicações para composição do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, em face do que dispõe a Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 8 de dezembro de 2004, para prever, na indicação de nomes pelo Senado Federal, os mecanismos de participação social que menciona. | X | |
| PRS 41/2011 | Acrescenta o art. 94-A ao Regimento Interno do Senado Federal, para dispor que a audiência pública agendada para se realizar em reunião extraordinária de comissão, bem como as reuniões das subcomissões e comissões temporárias, não poderão coincidir com os horários das reuniões ordinárias das demais comissões | | X |
| PRS 82/2012 | Dispõe sobre a realização de audiências públicas periódicas com o Ministro de Estado da Justiça para prestar esclarecimentos perante a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa sobre diretrizes e implementação da política sobre o tráfico de pessoas. | X | |
| PRS 2/2013 | Cria a Procuradoria Especial da Mulher do Senado Federal | X | |
| PRS 11/2013 | Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, o Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando os §§ 3º e 4º ao art. 99, para disciplinar o comparecimento trimestral do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, a fim de expor e discutir a execução e os fundamentos da política de financiamento de investimentos em todos os segmentos da economia nos quais o Banco atua, incluindo-se as suas dimensões social, regional e ambiental. | X | |
| PRS 35/2013 | Altera o Regimento Interno para estabelecer novo procedimento à arguição de indicados a integrar o Supremo Tribunal Federal | X | |

| | | | |
|-------------|---|---|---|
| PRS 63/2013 | Altera o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer novo rito ao processo relativo a propostas de emenda à Constituição. | X | |
| PRS 64/2013 | Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, o Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando o §3º ao art. 99, para disciplinar o comparecimento semestral do Presidente da Petrobras à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, para prestar contas das atividades da empresa, avaliar a sua política de preços, discutir as diretrizes, implementação, perspectivas futuras de seus planos de investimento e produção. | X | |
| PRS 67/2013 | Altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970, o Regimento Interno do Senado Federal, acrescentando os §§ 3º e 4º ao art. 99, para disciplinar o comparecimento quadrimestral do Secretário do Tesouro Nacional (STN) à Comissão de Assuntos Econômicos, em audiência pública, a fim de expor e discutir a execução e os fundamentos da política fiscal. | X | |
| PRS 71/2013 | Altera o Regimento Interno do Senado Federal, para instituir a distribuição eletrônica automática dos processos legislativos, no âmbito das comissões do Senado Federal. | | X |
| PRS 75/2013 | Acrescenta os incisos IX e X ao art. 383 e o art 383-A ao Regimento Interno do Senado Federal, para dispor sobre normas referentes à escolha de autoridades prevista no art. 52, III e IV, da Constituição Federal. | X | |
| PRS 35/2014 | Altera o art. 103 da Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970, que dispõe sobre o Regimento Interno do Senado Federal, para estabelecer audiências públicas regulares na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional com o Ministro de Estado das Relações Exteriores. | X | |

Com relação à escolha de autoridades, nota-se que as proposições são unânimes em prever a realização de audiências públicas que possibilitem a participação efetiva da sociedade no processo de escolha dos mais altos cargos da República. O principal fundamento para a medida constitui-se no aprofundamento do conhecimento sobre as qualificações e o comportamento social e profissional do indicado advindos dos questionamentos das entidades que atuam na mesma área profissional e conhecem a fundo sua atuação. Neste sentido, o Projeto de Resolução do Senado nº 35, de 2013, prevê a realização de audiências públicas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com segmentos da sociedade civil interessados na matéria, para a apreciação sobre a escolha de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Com relação à escolha de dirigentes das agências reguladoras, o Projeto de Resolução do Senado nº 75, de 2013, também prevê a realização do instrumento pela comissão competente, no qual poderão participar entidades da sociedade civil da área de atuação da respectiva agência. Do mesmo modo, o Projeto de Resolução do Senado nº 35, de 2011, propõe como condição para o preenchimento de vaga para a composição do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, a convocação de

audiências públicas da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para a sabatina dos candidatos pelos seus membros e por especialistas e representantes de entidades da sociedade civil que o requererem e cuja participação tenha sido aprovada pela Comissão.

Também como incentivo à participação popular, o Projeto de Resolução do Senado nº 2, de 2013, estabeleceu como competência da Procuradoria Especial da Mulher a promoção de audiências públicas para debater a violência e a discriminação contra o gênero, bem como sobre a participação feminina na política. Ademais, outras proposições legislativas preveem o comparecimento de Ministros de Estado, de forma regular, para que exponham e discutam assuntos relativos às suas pastas em audiências públicas a serem realizadas pelas comissões temáticas, como os Projetos de Resolução do Senado nº 35, de 2014; nº 11, nº 64 e nº 67, de 2013; e nº 82, de 2012.

No mesmo sentido, através do Projeto de Resolução do Senado nº 8, de 2011, foram aprovadas novas regras para a escolha de autoridades presentes no Capítulo II do Regimento Interno do Senado Federal. Dentre elas, está a possibilidade de a sociedade encaminhar informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, através do portal do Senado, que serão submetidas ao exame do relator com vistas ao seu aproveitamento, inclusive quanto à necessidade de realização de audiência pública em face das informações e indagações recebidas.

Por sua vez, o Projeto de Resolução do Senado nº 63, de 2013, estabelece novo rito ao processo relativo às Propostas de Emenda à Constituição de modo que a realização de audiência pública será medida obrigatória para a instrução da proposição legislativa. A ideia é tratar as alterações constitucionais de forma mais cuidadosa, de modo a debater com maior profundidade os assuntos polêmicos e de larga repercussão popular que envolvem as reformas constitucionais, através da participação social ativa, a fim de avaliar a necessidade da mudança e os impactos que a norma terá para os diversos segmentos sociais.

Do mesmo modo, o Projeto de Resolução nº 14, de 2011, pretende instituir um mecanismo capaz de dotar de maior eficácia os resultados obtidos nas audiências realizadas pelas comissões do Senado Federal. De acordo com a proposição, a concretude dos encaminhamentos que resultarem dos debates ocorridos nas audiências públicas seria resguardada através da confecção de um termo de ajuste entre a comissão e as pessoas convocadas ou convidadas, representantes do poder público ou de entidades da sociedade

civil, destinado a formalizar os objetivos, as metas, e os prazos acordados durante o debate. A proposta inova no sentido de dar mais eficácia ao instituto, apostando no concerto político como meio para o estabelecimento de um compromisso eficaz.

Também a abertura da possibilidade de manifestação da comunidade envolvida a respeito dos projetos de outorga e renovação para a exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens é objeto do Projeto de Resolução do Senado nº 25, de 2011, que prevê a realização de audiência pública, em caráter excepcional, pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, por indicação do relator e deliberação da maioria de seus membros, para a instrução de processo, no caso da existência de fatos ou indícios relevantes que a justifiquem. A possibilidade permite ao parlamento ir além do mero exame dos aspectos técnicos e processuais, tornando efetiva a aplicação dos princípios constitucionais de democratização da comunicação.

Por outro lado, o Projeto de Resolução nº 71, de 2013, pretende restringir a ocorrência de audiências públicas ao instituir prazo para sua realização. Segundo o texto, após aprovado o requerimento para realização da reunião destinada a instruir matéria, sua realização ocorrerá dentro de, no máximo, trinta dias a partir da aprovação, admitida, a pedido dos convidados, extensão desse prazo por até sessenta dias. Do mesmo modo, o Projeto de Resolução do Senado nº 27, de 2011, limita o prazo em que a Comissão de Assuntos Econômicos poderá realizar audiências públicas sobre o Sistema Tributário Nacional para o dia 30 de abril de cada ano.

Ademais, as resistências parlamentares quanto à profusão de número de reuniões destinadas à realização de audiências públicas lograram a apresentação do Projeto de Resolução do Senado nº 41, de 2011, que visa equacionar o grave problema da quantidade de reuniões convocadas pelas comissões, em data e horário concomitantes com as demais, fato que impossibilita a presença dos senadores. A ideia da proposição é não permitir a realização de reuniões extraordinárias no horário em que ocorrem as reuniões ordinárias das comissões permanentes, numa ampliação à norma prevista no art. 107, que impede a realização de reuniões que coincidam com o período da Ordem do Dia do Plenário.

Por todo o exposto, conclui-se que as proposições apresentadas na atual legislatura sinalizam que a vontade parlamentar caminha no sentido de contribuir para a abertura do Senado Federal às vozes da sociedade civil. Nota-se, que a busca pela resolução do problema

vivenciado em função do congestionamento de audiências públicas é retratado pelas proposições de forma mais tímida do que o sentimento pela importância da aproximação da sociedade do parlamento, através da participação direta e transparente no processo legislativo.

II – O PAPEL DAS COMISSÕES PERMANENTES NO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo pode ser definido como um sistema destinado a organizar a deliberação sobre valores, com o intuito de extrair uma conclusão a respeito de determinada expectativa social de normatização. Diante disso, a participação social é imprescindível no momento de criação das leis no sentido em que orienta a negociação política em torno da tomada de decisão pública pelo bem comum e realiza a interseção entre os planos do ser e do dever-ser. Ademais, a boa construção da norma deriva de um dever constitucional de legislar em consonância aos princípios gerais consagrados na Constituição, como os postulados da democracia, do Estado de Direito e Social e da dignidade da pessoa humana.

Sobre a instrução das matérias legislativas, afirma Ferraz (2007) que o modo de trabalho do Legislativo é fundamentalmente baseado nas Comissões, na medida em que a estrutura das discussões e deliberações, na organização interna das tarefas, encontra nesses colegiados suas células básicas de atuação. A conclusão do autor se fundamenta no sentido de que durante o processo de criação das leis ocorrem vários fatores econômicos, sociais e políticos que influenciam na formação da convicção do legislador e as comissões constituem-se nesse canal aberto de comunicação entre a sociedade e o parlamento.

No mesmo sentido, afirma Meyer-Pflug (2009, p. 223) que “o pluralismo como um dos fundamentos do regime democrático se manifesta nos mais diversos setores da sociedade e implica existência de uma diversidade de culturas, correntes filosóficas, escolas, partidos políticos, organizações sociais, igrejas e ideias”. Diante desse contexto, a instrução processual realizada pelas comissões é fundamental para a construção de leis socialmente relevantes, por estas conhecerem com mais profundidade os anseios populares.

As comissões são consideradas, assim, o coração do Congresso Nacional, pois através delas os projetos de lei são instruídos de forma técnica e em interface com entidades da sociedade civil, legitimando os pareceres a serem chancelados pelo Plenário. A esse respeito, Rocha e Barbosa (2008), pontuam que as Comissões são órgãos com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões mais bem fundamentadas. Essa capacidade de enxergar a realidade mais ativamente e construir normas que dialogam com os setores, deriva da abertura das comissões para a participação popular. Nesse sentido, o instituto da audiência pública é fundamental para a busca de uma

participação transparente, oficial e legítima da população na construção das leis, pois conforme afirma Coelho (2007) o direito positivo deve ser inseparável da realidade, ou seja, com os fatores relacionados à vida em sociedade.

Ademais, as autoras Ribeiro e Monte (2008) apontam que as comissões podem desempenhar um papel importante na aproximação entre eleitos e eleitores, situação vedada ao Plenário aonde existe um distanciamento resultante do fato de o papel dos cidadãos ser o de mero assistente e não o de participante ou destinatário da intervenção parlamentar. Para as autoras, são nas comissões que os cidadãos podem suscitar essa atividade através das audiências públicas. No mesmo sentido, Rocha e Barbosa (2008) afirmam que a divisão do processo legislativo entre Comissões e Plenário dotou de maior funcionalidade e dinamismo os trabalhos legislativos. Ressaltam os autores, que as Comissões constituem-se em arenas que possibilitam às minorias ampliarem a sua influência no processo legislativo, e aos legisladores, em geral, reduzirem a incerteza acerca da relação entre as políticas e seus resultados.

Pelo exposto, conclui-se que as comissões são órgãos essenciais à boa condução do processo legislativo, pois instruem os projetos de lei de forma técnica, gerando informações e reduzindo incertezas. Em verdade, o inerente caráter informativo desses colegiados confere legitimidade ao processo decisório, por meio do aproveitamento da inteligência coletiva na elaboração legislativa e proporciona maior transparência aos atos legislativos.

2.1 Funcionamento

Para bem entender o funcionamento das comissões e o seu papel no processo legislativo é necessário analisar alguns aspectos da tramitação do projeto de lei. Inicialmente, a proposição nasce pela sua apresentação à Mesa de uma das Casas legislativas: Câmara dos Deputados ou Senado Federal. Como o processo legislativo é bicameral, uma das Casas funciona como Casa iniciadora – perante a qual o projeto foi apresentado e por onde se inicia a tramitação da matéria – e a outra funciona como Casa revisora – que fará a revisão da proposição, caso ela seja aprovada. Nesse contexto, afirma Ferreira Filho (2009) que a lei configura um ato complexo por ser resultante da vontade de mais de um órgão. Por sua vez, ambas as Casas do Congresso Nacional irão discutir e analisar os projetos de lei através de

comissões internas que deverão manifestar-se em sua respectiva área materialmente delineada pelos Regimentos Internos, podendo receber emendas e serem instruídos por audiências públicas a fim de consignar a opinião daquele colegiado sobre o tema.

Com relação aos despachos iniciais dos presidentes para tramitação das matérias pelas comissões, convém ressaltar que a ampla abrangência e as múltiplas facetas do conteúdo das proposições torna comum a remessa de um único projeto de lei para a análise de mais de um colegiado temático. Na Câmara dos Deputados, caso a proposição verse sobre matéria de competência de mais de três comissões que sobre ela devam pronunciar-se quanto ao mérito, poderá ser criada uma comissão especial para analisá-la e dar o parecer. Já no Senado Federal, objeto do presente trabalho, o projeto de lei é distribuído a tantas comissões quantas forem pertinentes ao assunto, sem limite numérico.

Assim, cada comissão temática que analisar a proposição é incumbida da discussão - que envolve o estudo e os debates a respeito dos aspectos formais e materiais do projeto relativos à sua atribuição específica - assim como da votação da matéria - que requer os votos da maioria, presente a maioria absoluta de seus membros, para formação do seu parecer, que configura a opinião fundamentada do colegiado com relação àquele projeto de lei, consignado como recomendação ao Plenário.

Após as deliberações nas comissões, que podem opinar pela recomendação de prejudicialidade, rejeição, aprovação parcial ou integral do projeto, a matéria segue para a deliberação do Plenário. Nesse contexto, convém ressaltar que além da citada função instrutória e preparatória de análise das proposições legislativas, as comissões possuem a prerrogativa de discutir e votar matérias dispensada a competência do Plenário, conforme o disposto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal; no art. 91, do Regimento Interno do Senado Federal e no art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Significa dizer que as Comissões possuem o poder terminativo, expressão utilizada pelo Senado Federal, ou conclusivo, expressão utilizada pela Câmara dos Deputados, na deliberação das matérias, ou seja, podem dar a palavra final sobre o assunto. É o chamado rito abreviado.

A adoção do rito abreviado depende de alguns fatores expressamente elencados nos Regimentos Internos das casas legislativas, como a iniciativa, a espécie da proposição e, ainda, o consenso das lideranças. Porém, encerrada a apreciação terminativa/conclusiva, e após a comunicação da decisão da Comissão pelo Presidente da Casa ao Plenário, caberá

recurso de um décimo dos parlamentares, para que o colegiado maior também se manifeste sobre a matéria.

As Comissões permanentes, portanto, têm por finalidade emitir parecer, normalmente apenas opinativo, sobre os projetos de lei, mas, excepcionalmente, possuem a faculdade de elaborar parecer final. Segundo Rocha e Barbosa a dispensa da competência do Plenário dota de maior funcionalidade e dinamismo os trabalhos legislativos. Para os autores, as Comissões são órgãos com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas.

Pelo exposto, conclui-se que o funcionamento das comissões visa proporcionar ganhos de informação inerentes à sua especialização para a tomada da melhor decisão no processo legislativo. O respeito às posições externadas pelos colegiados temáticos funda-se pela instrução bem fundamentada das matérias sob sua apreciação, que permite aos parlamentares adquirir conhecimento sobre as verdadeiras consequências de uma proposta que será considerada pelo Plenário, reduzindo as incertezas sobre a aplicabilidade da lei.

2.2 Composição e direção dos trabalhos

As comissões são compostas de forma a refletir o quadro de forças partidárias existentes no Congresso Nacional. Nesse sentido, sustenta Reis (2007, p. 91) que “se a cadeira parlamentar pertence ao partido, imediatamente cristaliza-se no resultado eleitoral uma relação de forças políticas que perdurará até nova consulta ao eleitorado, e os partidos tornam-se naturais protagonistas de qualquer composição de maiorias governamentais”.

De fato, o Colégio dos Líderes atua decisivamente na composição das comissões, pois as regras regimentais garantem a ele a nomeação de seus membros. Segundo o art. 58, § 1º, da Constituição Federal e o art. 78, do Regimento Interno do Senado Federal, os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal. Portanto, é prerrogativa dos líderes nomear, assim como substituir, a qualquer momento, dentre os parlamentares eleitos, respeitando-se a proporcionalidade partidária, aqueles que possuem experiência profissional

ou formação acadêmica no assunto, para possibilitar o exame e a discussão dos projetos de lei de forma mais aprofundada.

Para Schwartz (1966), a divisão das comissões permanentes por matéria visa exatamente garantir a especialização desses órgãos fracionários, mediante a designação de membros que possuam, notoriamente, experiência nos campos temáticos das comissões, para favorecer a qualidade técnica dos trabalhos de investigação e exame preliminar dos projetos. No mesmo sentido, Rocha e Barbosa (2008) afirmam que a presença de especialistas fornece às comissões um arcabouço plural de informações para a negociação e a deliberação legislativas, possibilitando uma produção legislativa mais informada.

Assim, espera-se que ao indicar um membro para compor uma Comissão, o líder prestigie parlamentares que tenham algum vínculo, formação escolar, profissional ou ainda que tenham experiência prévia no assunto para que possam contribuir e transitar bem entre os inúmeros temas afetos àquele colegiado. Entretanto, cabe ressaltar que nem sempre os membros das comissões são escolhidos pelo critério da especialidade. Conforme leciona Casseb (2008), a participação nas comissões responsáveis pelas matérias de elevada relevância proporciona maior prestígio aos congressistas e impulsiona suas carreiras, de modo que o Executivo atua de forma estratégica, junto aos líderes do partido (ou coalizão) governista, substituindo membros das comissões que lhe são menos leais com o objetivo de assegurar a vitória de seus interesses.

Ainda sobre a composição das comissões, afirmam Pereira e Mueller (2000, p. 50) que “embora os parlamentares muitas vezes consigam ser alocados nas comissões de suas preferências, não há nenhuma garantia de que isso vá acontecer ou de que, uma vez nessa comissão, não venham a ser transferidos para outra quando assim for conveniente ao líder do partido”. Portanto, apesar da importância dos membros das comissões possuírem certa especialização em sua área de atuação, a indicação dos membros sofre interferência direta do Colégio de Líderes que busca assegurar resultados em votações de matérias legislativas consistentes com suas preferências.

Como a estrutura organizacional e institucional do Congresso Nacional é baseada na proporcionalidade partidária, a ocupação dos cargos de direção das comissões atende ao mesmo princípio. Desta forma, oficialmente, o colegiado escolhe seus dirigentes por voto secreto da maioria absoluta de seus membros a cada dois anos, mas, na prática, esses postos são determinados pelos líderes dos partidos. Assim, aquele que vai controlar a agenda

da comissão, designar quais serão os relatores para as diversas matérias, decidir quais projetos serão apreciados, agendar audiências públicas, além de nomear o corpo de assessores técnicos depende apenas de uma indicação política.

Em suma, inexistente relação direta entre a eleição do presidente e do vice-presidente, assim como na designação dos membros das comissões, com suas características de qualificação profissional, habilidades e eficiência. Como afirma Limongi (2006, p. 257), “o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado tomam os partidos políticos como as peças centrais em torno das quais o processo decisório é organizado”. No entanto, nada obsta que os líderes partidários escolham dentre os seus membros, aqueles com mais experiência temática para comporem a comissão ou até mesmo conduzir os seus trabalhos.

2.3 A instrução processual

A literatura americana produzida sobre o funcionamento do sistema de comissões baseia-se em três grandes teorias. A teoria distributiva invoca que as comissões servem aos propósitos de seus próprios membros, que usam este sistema como forma de obter ganhos de troca. Já a teoria informacional, entende que o Plenário concede certos poderes às comissões como incentivo para que se especializem, adquiram informação e instruem seus pareceres técnicos como condutores para a sua deliberação. E a teoria partidária assegura que o partido majoritário é o principal, possuindo uma série de vantagens e poderes especiais que são usados para controlar as ações das comissões em prol do interesse dos membros do partido (PEREIRA e MUELLER, 2000). Já no Congresso brasileiro, a teoria prevalecente sobre a instrução dos projetos de lei pelas comissões é a informacional, apesar de haver resquícios de comportamentos distributivos e partidários nas tramitações processuais, advindos do sistema do presidencialismo de coalizão.

O modelo informacional se concretiza pelo ganho de informações advindos da especialidade dos membros da comissão e pelo compartilhamento de conhecimentos técnicos externados pela sociedade nas audiências públicas. Por sua vez, dotadas de abertura para a participação social, as comissões atuam com vistas à produção de atos normativos que contenham o máximo de consenso entre os setores afetados e sejam considerados por eles como necessários e eficientes para a sociedade. Nesse sentido, Rocha e Barbosa (2008)

afirmam que as comissões constituem-se em arenas que possibilitam às minorias ampliarem a sua influência no processo legislativo, e aos legisladores, em geral, reduzirem a incerteza acerca da relação entre as políticas e seus resultados. Assim, é no terreno comissional que os potenciais afetados pela existência da norma têm legitimidade para exporem seus argumentos antes da decisão final sobre a feitura ou reforma de uma norma.

Em verdade, as audiências públicas constituem-se na principal diferença entre as comissões e o Plenário no que diz à instrução processual. O instituto possibilita que o processo de elaboração de leis complexas ou com alta repercussão social conte com o apoio técnico popular para a tomada da melhor decisão legislativa em busca da qualidade de vida e do bem estar geral. Nesse sentido, leciona Casseb (2008) que os mecanismos que mais conferem substância à instrução promovida pelas comissões são as audiências públicas, das quais participam como convidados expositores, agentes e autoridades do Poder Executivo, representantes de grupos de interesse, professores, técnicos e especialistas nos temas debatidos.

Em suma, o volume de temas submetidos à consideração do parlamento, bem como a complexidade intrínseca de cada decisão faz da instrução processual realizada pelas comissões um instrumento de suma importância ao processo legislativo. Baseados na especialização de seus membros e amparados pela participação popular, os colegiados temáticos abrangem a maior diversidade possível de opiniões, ideias e informações a respeito das matérias legislativas. A possibilidade de ouvir a sociedade, em especial, proporciona às comissões uma análise mais detalhada sobre a necessidade, os objetivos e as principais características da criação ou reforma das normas, para melhor fundamentação da tomada de decisão legislativa.

2.4 A influência do presidencialismo de coalizão

A preparação das leis pelo Congresso Nacional não sofre apenas influência da convicção dos parlamentares ou da manifestação social proporcionada pelas audiências públicas. Em realidade, o Poder Executivo detém significativos instrumentos para assegurar resultados legislativos que favoreçam seus interesses. Prerrogativas como a citada indicação de membros de comissões e de sua direção pelo Colégio de Líderes, assim como, o arcabouço

de instrumentos disponíveis ao Presidente da República para interferir no processo legislativo, como os requerimentos de urgência, a apresentação de medidas provisórias e a iniciativa de diversas matérias, como as orçamentárias, são utilizadas com o intuito de dominar a agenda legislativa. Sobre o tema, discorre Reis:

a concentração da competência legislativa na figura do presidente da República chega a um ponto que roça o aviltamento da atividade parlamentar e arrisca desmoralizar gravemente a imagem dos políticos, dos partidos e do Congresso Nacional aos olhos da opinião pública. O presidente da República como ator central do Poder Legislativo desconecta em larga medida a representação legislativa de sua origem. (2007, 82)

Dotado de amplos poderes, o Poder Executivo mantém uma coalizão formada por diversos partidos políticos como base para sustentação de seus interesses no Poder legislativo. O sistema denominado presidencialismo de coalizão funciona através da troca de apoio às propostas acordadas entre as lideranças partidárias da base governista e o Presidente da República. Os parlamentares pertencentes aos partidos aliados da presidência seguem fielmente às orientações e aos encaminhamentos de seus líderes pela concessão de políticas distributivas, através da liberação de cargos na burocracia do governo e de recursos orçamentários para destinação às bases eleitorais dos candidatos, muitas vezes fundamentais à sua reeleição.

Nesse contexto, o cenário atual condena os legisladores que não pertençam à coalizão formada pelo governo a não influenciarem no processo de tomada de decisão legislativa, evitando a chamada paralisia decisória do Congresso Nacional. Conforme afirma Rennó (2006), “dentro do Legislativo, partidos políticos coordenam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e influenciam o conteúdo programático dessas decisões”. No mesmo sentido, pontua Reis (2007), que o Plenário é geralmente previsível e o governo tem conseguido aprovar aquelas matérias pelas quais efetivamente se empenha, fruto do apoio sistemático e disciplinado da coalizão partidária, que lhe garante produzir maiorias para a tomada de decisões necessárias à continuidade de sua operação.

Essa fragmentação do poder e a limitação da capacidade decisória das minorias ficam claras no colegiado maior, mas nas comissões, por constituírem órgãos técnicos de debate, a influência do presidencialismo de coalizão e do esmagamento da maioria são menos evidentes. No que diz respeito à instrução processual realizada através das audiências públicas, por exemplo, basta um senador assinar o requerimento para a matéria entrar na pauta

da comissão. Em seguida, sua votação é feita de forma simbólica e a proposição fica sobrestada até a realização da reunião. Desta forma, apenas no caso de o presidente do colegiado ser do governo e procrastinar o agendamento da audiência pública é que a coalizão influenciará de forma a obstaculizar a instrução processual. Do contrário, a matéria é discutida de forma transparente e técnica, de forma a possibilitar a participação de todas as partes interessadas, para a busca da melhor decisão política.

No entanto, a instrução processual realizada pelas comissões poderá ser prejudicada pela utilização do instrumento disponível ao Presidente da República denominado urgência constitucional. Devido ao exíguo tempo para debate nos colegiados, a urgência constitucional impossibilita a realização de audiências públicas, assim como de debates mais aprofundados sobre o tema. Segundo Pereira e Mueller (2000, p. 61), “quanto mais extremas forem as preferências da comissão, *ceteris paribus*, maior será a probabilidade de ocorrer um pedido de urgência”. Para os autores, se o Plenário pensa que a comissão não irá gerar informações que vão de encontro às suas preferências, o custo de espera na análise na proposição não vale pelo ganho informacional.

Portanto, as comissões possuem papel relevante no atual sistema político por instruírem as proposições legislativas de forma técnica e com menor grau de interferência do sistema de presidencialismo de coalizão. Como canal de diálogo entre o parlamento e a sociedade, os colegiados propiciam que em suas arenas os parlamentares consigam impor suas preferências, mesmo que estas sejam distantes da maioria do Plenário. As contribuições advindas das audiências públicas dão eficiência às leis, diminuindo o caráter clientelista e patrimonialista do Congresso Nacional ao passo que estimulam a mobilização civil da sociedade para participar ativamente da construção do ordenamento jurídico.

III - ESTUDO DE CASOS ANALISADOS PELA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL

O Senado Federal, através de cada uma de suas comissões, vem transformando-se num foro permanente de debates sobre os temas que desafiam a nação. Nesse contexto, a participação popular é vista cada vez mais como uma fonte de conhecimento que aproxima o parlamento da sociedade e traz legitimidade ao processo legislativo. No entanto, conforme abordado no presente estudo, a atuação social no Parlamento, consolidada através do instituto da audiência pública, é objeto frequente de críticas devido à falta de critérios em sua utilização.

A fim de melhor ilustrar as consequências advindas da realização de audiências públicas, pretende-se com o presente trabalho analisar dois casos que abranjam as duas facetas do instituto: a instrução de matéria sob a apreciação de comissão e o debate de assunto de interesse público relevante, nos termos do art. 93, do Regimento Interno do Senado Federal. A propósito, com o intuito de abordar uma questão de Estado, que ultrapasse as fronteiras político-ideológicas, o tema escolhido para seleção das audiências foi “Educação”, com o objetivo de verificar a atuação do Parlamento frente a um assunto de ampla abrangência e repercussão social, considerado o pilar para o desenvolvimento e crescimento econômico do país.

Pelo exposto, os estudos abrangeram audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), responsável por tratar dos temas ligados à educação brasileira no Senado Federal. Conforme preconiza o art. 102, do RISF, a missão do colegiado, traduz-se em estudar e emitir parecer sobre as proposições que versem sobre normas gerais de educação, cultura, ensino e desportos, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação; diversão e espetáculos públicos, criações artísticas, datas comemorativas e homenagens cívicas; formação e aperfeiçoamento de recursos humanos; e outros assuntos correlatos.

Depreende-se por sua competência que a CE trata de assuntos com ampla relevância nacional por constituem a esperança de um futuro melhor ao país. Afinal, a educação, a cultura e o esporte são fundamentais ao desenvolvimento de uma sociedade igualitária. Diante de sua importância, o Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 77, constitui o

colegiado de vinte e sete membros (número equivalente ao de outras duas comissões fundamentais à Casa legislativa, a de Constituição, Justiça e Cidadania e a de Assuntos Econômicos), que se reúnem ordinariamente às terças-feiras, no horário de onze horas, conforme os termos do art. 107, f, do RISF.

Além das reuniões ordinárias, geralmente deliberativas, o colegiado realiza audiências públicas, convocadas extraordinariamente, para instruir projetos que estejam sobre a sua apreciação ou debater temas socialmente relevantes em seu âmbito de atuação. De acordo com os Relatórios da Presidência do Senado Federal⁴, publicados anualmente pela Secretaria-Geral da Mesa, foram realizados o seguinte número de reuniões e audiências públicas no âmbito da CE nesta legislatura:

Quadro 3 – Quantitativo de audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte na 54ª legislatura.

| ANO | TOTAL DE REUNIÕES | TOTAL DE AUDIÊNCIAS | PORCENTAGEM |
|-----------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------|
| 2011 | 71 | 37 | 52,11% |
| 2012 | 62 | 31 | 50,00% |
| 2013 | 71 | 33 | 46,48% |
| 2014 (até 31 de outubro) | 31 | 14 | 45,16% |

Conforme demonstram os dados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal pautou de forma harmônica seus trabalhos na 54ª legislatura dividindo de forma quase igualitária sua atuação entre reuniões para deliberações de proposições e realizações de audiências públicas.

⁴ Relatório da Presidência Senado Federal e Congresso Nacional:
http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2011/
http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2012/
http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2013/RAP_2013.pdf
<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html#/pesquisa/lista/documentos>

No que diz respeito à realização das audiências, serão analisados dois casos que demonstram como a utilização do instituto pode favorecer a construção de leis mais justas e em consonância com a vontade social. Trata-se da instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, que aprova o Plano Nacional de Educação e do debate em torno do assunto “educação e federalismo”, realizados nos anos de 2013 e 2012, respectivamente.

3.1 O Plano Nacional de Educação

No ano de 2013, mais precisamente do dia 26 de setembro ao dia 28 de novembro, tramitou perante a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, uma das proposições legislativas mais importantes para a consolidação dos direitos fundamentais da sociedade brasileira. Trata-se do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, de autoria da Presidência da República, que “aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, contendo vinte metas e diversas estratégias que constituíam o planejamento educacional do país para o decênio 2011-2020.

A edição do novo PNE foi acompanhada pela polêmica em torno da perda de vigência do último texto legal ao final do ano de 2010, momento em que o Poder Executivo acabara de enviar o projeto de lei ao Congresso Nacional, e pela expectativa dos setores envolvidos no tema no sentido de que as metas e diretrizes estampadas em seu texto traçassem os rumos da educação nacional representando um impulso em direção a uma maior equidade nas oportunidades de escolarização e resultados mais promissores no rendimento escolar.

Por sua vez, ao chegar em sua comissão de mérito, o projeto de lei que tinha como algumas de suas diretrizes a erradicação do analfabetismo, os planos de carreira e a valorização do professor, o controle social das metas por parte da sociedade, a elevação da qualidade da educação superior pela ampliação de mestres e doutores no corpo docente e o atendimento escolar universal para estudantes com deficiência, recebeu diversas manifestações sociais que, anexadas ao processado, despertaram ainda mais a atenção do relator da matéria para a realização de uma instrução cuidadosa sobre o tema.

Devido à importância do PNE para a sociedade e para o futuro do país, assim como, pela verificação da insatisfação popular pelo texto reformado pelas comissões do Senado

Federal, o colegiado resistiu às diversas pressões para deliberação do projeto de Lei com urgência constitucional e instruiu a matéria com a realização de audiências públicas que externassem ao parlamento as opiniões dos setores envolvidos na causa. Ao todo, entre o recebimento da proposição e sua deliberação final na CE, foram realizadas sete reuniões, com a presença de diversos especialistas, professores, estudantes, associações, entidades, movimentos, conselhos, centros de estudo, fóruns, confederações, federações, além do próprio governo federal, que caracterizaram o respeito ao pluralismo de ideias e opiniões a respeito de um assunto primordial ao futuro da educação brasileira.

3.2.1 As audiências públicas

Na instrução do Plano Nacional de Educação, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte pautou-se pela defesa dos interesses dos grupos envolvidos com o setor educacional, realizando diversas audiências públicas em busca de um maior consenso sobre a lei que traçaria as diretrizes da educação brasileira pelos próximos dez anos. Em sete audiências públicas, realizadas ao longo de um mês, foram ouvidos cerca de trinta e cinco especialistas e entidades representativas, revelando o caráter democrático e participativo do colegiado.

A primeira audiência, realizada no dia 8 de outubro de 2013, foi permeada por discussões em torno da insuficiência dos investimentos do país para melhorar a qualidade e o acesso ao ensino, assim como a necessária manutenção dos repasses para o setor educacional em 10% do Produto Interno Bruto (PIB), como previu a Câmara dos Deputados; a falta de gestão no setor educacional, com a distribuição desigual e injusta de recursos entre os entes federativos e a necessidade de um maior investimento da União na educação básica; além da timidez das ações no combate à ineficiência e corrupção na área educacional. Como expositores, compareceram o presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), José Marcelino de Rezende Pinto, que abordou a sobrecarga de responsabilidades educacionais ao ente mais pobre da federação, o município, e também a necessidade de regulamentação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como ponto de partida para o financiamento da educação básica; o coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara, que defendeu uma ação integrada dos três entes federativos para a melhoria da qualidade educacional brasileira e criticou a falta de

priorização dos recursos públicos em educação; o chefe de gabinete da presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Sergei Suarez Dillon, que criticou a falta de detalhamento para a concretização das metas do PNE e opinou pela maior transferência de recursos da União aos entes federados, desde que cumpridas metas mínimas previamente estabelecidas para o setor educacional; e a diretora executiva do movimento Todos Pela Educação, Priscila Cruz, que considerou o problema educacional não apenas como falta de recursos ou de gestão, mas sim resultantes dos entraves que dificultam a construção de estratégias para melhorias no ensino, como o aprendizado da matemática, a realização de práticas esportivas e a inclusão de novas tecnologias. Participaram da reunião o Senhor Senador Alvaro Dias (PSDB-PR), relator do projeto, e os Senhores Senadores Cyro Miranda (PSDB-GO), Cristovam Buarque (PDT-DF), Inácio Arruda (PCdoB-CE) e Wellington Dias (PT-PI).

A segunda audiência pública, realizada no dia 15 de outubro de 2013, foi palco para os debates referentes às fontes de financiamento fixas e estáveis para a educação; a política permanente de valorização e capacitação do professor; e a Meta 4, que prevê a universalização de alunos com deficiência na rede regular de ensino. Os expositores convidados foram a representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Leuzinete Pereira da Silva, que elogiou a previsão do plano em definir indicadores de qualidade, política de avaliação e supervisão para entidades públicas e privadas de ensino que prestam atendimento a alunos com deficiência intelectual e criticou a falta de valorização dos profissionais em educação e de investimento em educação pública; o secretário executivo do Ministério da Educação (MEC), José Henrique Paim Fernandes, que manifestou-se favoravelmente ao texto aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania referente à Meta 4, por assegurar atendimento educacional especializado preferencialmente na rede de ensino regular aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, resguardando o atendimento de entidades especializadas na área; o representante do Conselho Nacional de Educação (CNE), conselheiro Luiz Dourado, que reivindicou mais recursos da União para a educação básica e defendeu a criação de um fundo nacional para o financiamento do setor; e a presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Cleuza Rodrigues Repulho, que considerou ser o financiamento da creche e da educação infantil o ponto mais desafiador do plano por impactar diretamente na valorização e na capacitação do professor e defendeu o investimento de 10% do PIB em educação, assim como, a necessidade de pactuar as responsabilidades

entre os entes federados. Participaram dos debates os Senadores Alvaro Dias (PSDB-PR), relator do projeto, Cyro Miranda (PSDB-GO), Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR), Ângela Portela (PT-RR), Anibal Diniz (PT-AC), Ana Amélia (PP-RS), Inácio Arruda (PCdoB-CE), Ana Rita (PT-ES), Osvaldo Sobrinho (PTB-MT) e Randolfe Rodrigues (PSOL-AP).

Na terceira audiência pública, realizada no dia 22 de outubro de 2013, foi debatido o financiamento da educação, a defesa da ampliação das discussões sobre a formulação do Plano Nacional de Educação para todos os interessados e as fragilidades e incoerências do texto proposto. Entre os convidados estavam o especialista em Educação Claudio de Moura Castro, que criticou o PNE por representar a vontade de segmentos que advogaram em causa própria e não do interesse da coletividade; a professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, Cristina Helena Almeida de Carvalho, que propôs a regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas para destinação educacional devido à indisponibilidade de recursos para atender as carências do setor, além de apontar como retrocesso o investimento do PIB em ações de educação desenvolvidas para o setor privado; a presidente da Fundação Tide Setubal, Maria Alice Setubal, que defendeu a implementação de prazo para definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como instrumento para o enfrentamento das desigualdades educacionais. Participaram das discussões os Senadores Alvaro Dias (PSDB-PR), relator do projeto, Cyro Miranda (PSDB-GO), Cristovam Buarque (PDT-DF) e Inácio Arruda (PCdoB-CE).

Na quarta audiência pública, realizada no dia 29 de outubro de 2013, foram discutidos temas como a remuneração dos professores, a valorização da educação à distância, a atenção diferenciada para a educação indígena, a garantia de acesso à pré-escola e a regulamentação do ensino superior privado. Como convidados compareceram a representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Marta Vanelli, que se manifestou pela manutenção do termo educação pública para destinação dos investimentos do Produto Interno Bruto (PIB) e defendeu a meta de alfabetização de crianças dos seis aos oito anos de idade; a presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), Virgínia Barros, que reforçou a importância da assistência estudantil como garantidora do acesso e da permanência dos jovens de baixa renda nos cursos superiores das universidades públicas; o presidente do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), Maurício Fernandes Pereira, que elogiou o plano como uma política de Estado democrática e defendeu a autonomia dos Conselhos de Educação; o presidente da Organização dos Professores Indígenas de Roraima (Opir), Rivanildo Cadete Fidelis, que criticou a falta de apoio aos profissionais de educação

que atuam em comunidades indígenas; e o presidente do Fórum das Entidades Estudantis do Brasil, Ricardo Holz, que ressaltou a necessidade de investimento em educação a distância como fator de inclusão social. Participaram dos debates os Senadores Alvaro Dias (PSDB-PR), autor do projeto, Ângela Portela (PT-RR), Inácio Arruda (PCdoB-CE) e Cyro Miranda (PSDB-GO).

O quinto debate, realizado no dia 31 de outubro de 2013, foi marcado pela discussão em torno da promoção à educação a distância e a adoção de tecnologias de informação que aperfeiçoem as metodologias ensino. Compuseram a mesa o diretor da Associação Brasileira de Educação a Distância, Luciano Sathler Rosa Guimarães, que propôs a inclusão de uma meta específica para a educação a distância no PNE como pressuposto para a elevação das matrículas na educação profissional técnica, no nível médio e na educação superior; o reitor do Centro Universitário de Maringá, professor Wilson de Matos Silva, que defendeu a adoção da escola em tempo integral e propôs a redução do índice legal de faltas, assim como o fim da progressão automática nas escolas; e o vice-presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares, Edgar Flexa Ribeiro, que apontou a necessidade de se incluir dispositivos no plano para efetivamente garantir a valorização do professor. Participaram das discussões os senadores Alvaro Dias (PSDB-PR), Osvaldo Sobrinho (PTB-MT), Wellington Dias (PT-PI) e Cyro Miranda (PSDB-GO).

A sexta audiência pública, realizada no dia 5 de novembro de 2013, foi marcada pela discussão da Meta 4, que prevê a universalização da inclusão de alunos com deficiência de 4 a 17 anos na rede regular de ensino. Entre os convidados, estavam o vice-governador e secretário de Educação do Paraná, Flávio Arns, que defendeu a inclusão escolar de pessoas com deficiência em classes comuns da escola regular, sem desconsiderar, por outro lado, o direito desses alunos e de suas famílias de optar pelo atendimento educacional em escolas especiais; a vice-diretora do Centro de Ensino Especial 01 do Distrito Federal, Ana Cristina Correia e Silva, que compartilhou da opinião anterior e sustentou que a previsão do atendimento especial assegura direitos constitucionais aos deficientes; o vice-presidente da Federação Nacional das Apaes, José Turozi, que se manifestou no sentido de que uma escola não exclui a outra, sustentando que o atendimento educacional especializado atua de forma complementar e suplementar à rede regular e que a opção entre elas cabe às partes interessadas: alunos e familiares; a Diretora de Políticas Educacionais da Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (Feneis), Patrícia Luiza Ferreira Rezende, que criticou o modelo de inclusão escolar defendido pelo Ministério da Educação e afirmou que os surdos

precisam de escolas com atendimento educacional especializado; a secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação, Macaé Maria Evaristo dos Santos, que sustentou que o sistema inclusivo deve não só garantir a todos o direito de inserção nas escolas comuns, mas também o atendimento educacional especializado a alunos com deficiência; a procuradora da República Eugênia Augusta Gonzaga, que defendeu a universalização do atendimento escolar a alunos com deficiência, sem a complementação da assistência pelo atendimento educacional especializado, mesmo reconhecendo as fragilidades da rede regular de ensino para promover a inclusão de alunos com deficiência; e a professora Rosângela Machado, gerente de Educação Inclusiva na rede municipal de ensino de Florianópolis (SC), que se posicionou no sentido de que todos os alunos devem estudar no ensino regular independente do grau de deficiência. Participaram do debate os senadores Alvaro Dias (PSDB-PR), relator do projeto, Cyro Miranda (PSDB-GO), Cristovam Buarque (PDT-DF), Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), Lindbergh Farias (PT-RJ), Wellington Dias (PT-PI), Eduardo Suplicy (PT-SP), Inácio Arruda (PCdoB-CE) e Osvaldo Sobrinho (PTB-MT).

Na sétima e última audiência pública, realizada no dia 7 de novembro de 2013, foram abordadas questões como a valorização do professor e as medidas de gestão para garantia da eficiência das metas do plano. Os expositores que participaram do debate foram o professor e coordenador do Centro de Políticas Públicas do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), Naercio Menezes Filho, que criticou os critérios utilizados para avaliação dos alunos pelo governo e afirmou que apenas recursos não bastam para melhorar a educação sendo necessários esforços no sentido de priorizar o aprendizado e a valorização do professor; e a educadora Guiomar Nemo de Mello, que defendeu medidas de gestão que organizem as escolas como também a dedicação exclusiva dos professores. Participaram da discussão os senadores Alvaro Dias (PSDB-PR), Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), Cristovam Buarque (PDT-DF) e Cyro Miranda (PSDB-GO).

Por todo o exposto, constata-se que a Comissão de Educação, Cultura e Esporte procurou instruir com profundidade o Plano Nacional de Educação, debatendo toda a sua complexidade e importância, com a participação de diversos setores que explanaram ideias e opiniões plurais em busca da decisão voltada ao interesse público.

3.1.2 As contribuições das audiências públicas ao projeto de lei

Após a realização de sete audiências públicas, nas quais os senadores se informaram e colheram subsídios junto a especialistas, os membros da Comissão de Educação, Cultura e Esporte apresentaram noventa e cinco emendas ao Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, das quais cinquenta e uma restaram rejeitadas e quarenta e quatro foram aprovadas integralmente ou parcialmente pelo relator da proposição, Senador Alvaro Dias (PSDB-PR), na forma da emenda substitutiva oferecida. O relatório alterou substancialmente os pareceres aprovados pelas Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania, e incorporou mais de cem novas sugestões e diretrizes apontadas pela sociedade para o avanço no futuro da educação brasileira.

Tantas mudanças reforçam a tese de que quanto mais estudos, informações, dados e contribuições da sociedade civil, maior será a técnica do parecer da comissão sobre o tema em discussão. Beneficiado pelos debates ocorridos nas sete audiências públicas, o relator pôde trabalhar no projeto de lei com mais conhecimento e propriedade e apresentou várias mudanças à proposição como as elencadas a seguir: reinserção do prazo de um ano para que estados e municípios elaborem os respectivos planos estaduais e municipais de educação; reinclusão do prazo de dois anos para que os entes federados disciplinem a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação; determinação de que o investimento educacional público tenha como destinatário principal o setor público, admitindo, no entanto, no cômputo geral, os investimentos em escolas comunitárias ou filantrópicas direcionadas especialmente à educação infantil e especial, além das iniciativas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), e programas de bolsas de estudos, incluindo o Ciência sem Fronteiras; meta de 10% do PIB para a educação; estabelecimento de 50% dos bônus de assinatura dos contratos de partilha para a produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal para destinação à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; definição de critérios para a distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação durante a vigência do PNE; aprovação, no prazo de um ano, de lei específica para definir a participação percentual mínima dos entes federados no incremento de verbas para o alcance da meta de ampliação progressiva do investimento em educação pública; mecanismos de responsabilização, para garantia do efetivo cumprimento das metas

do PNE (envolvimento dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no acompanhamento da meta de ampliação do investimento público em educação); condicionamento da assistência financeira federal na forma de transferências voluntárias para os entes federados que elaborarem seus respectivos planos de educação no prazo previsto; imputação de crime de responsabilidade à autoridade competente nos casos de não execução da programação orçamentária da educação, de modo compatível com a consecução das metas do PNE e dos planos estaduais e municipais, salvo se autorizada pelo respectivo Poder Legislativo, mediante justificção; sistema educacional inclusivo e educação especial oferecida em escolas e serviços especializados; asseguramento às famílias e às pessoas com deficiência para que sejam ouvidas no processo de definição sobre o atendimento educacional especializado; garantia das especificidades da educação bilíngue em Língua Brasileira de Sinais (Libras) para os surdos; vedação à recusa de matrícula de alunos com deficiência no ensino regular sob alegações de deficiência; marco do processo de alfabetização aos sete anos de idade ou o 2º ano do ensino fundamental, a partir do segundo ano de vigência do plano, e de seis anos de idade ou o 1º ano do ensino fundamental, a partir do quinto ano de vigência; educação integral para todos os alunos ao final do decênio, com ampliação de espaços e conteúdos de aprendizagem, em uma perspectiva mais abrangente do que a do tempo integral; estratégias relacionadas à implementação do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo-Aluno-Qualidade, inclusive no que se refere à previsão de complementação federal para os entes federados que não conseguirem atingí-los; formação inicial do docente em nível superior, na respectiva área de atuação; desenvolvimento de atividades esportivas nas escolas; identificação, a cada dois anos, dos 250 municípios em pior situação no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), para concentração dos esforços de assistência técnica e financeira da União e das parcerias com a sociedade civil; garantia de padrão de qualidade na educação superior a distância, associada ao acesso ao financiamento estudantil para os alunos dessa modalidade; estratégias para estimular a expansão da oferta de formação inicial de professores em cursos diurnos, com o suporte de bolsas de estudo e a dedicação integral dos alunos; formato específico na formação de professores para a educação profissional, que valorize a experiência prática; assistência financeira da União para estados e municípios ao cumprimento do piso salarial docente.

Pelo exposto, conclui-se que as audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal para instrução do Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, foram importantes para a adequação do Plano Nacional de Educação às

necessidades sociais. De fato, houve sensibilidade por parte do relator para adequar as sugestões técnicas oferecidas pelos especialistas ao texto da proposição. O relatório apresentado pelo senador Alvaro Dias (PSDB/PR) resultou no parecer aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte e atendeu a várias solicitações esboçadas nas audiências públicas. O aproveitamento das experiências e dos dados trazidos nas reuniões como elementos importantes para adaptações no projeto de lei debatido, revelam a importância da instrução e o seu papel democrático. No entanto, o Plenário do Senado Federal acatou somente 47 das 101 mudanças previstas no substitutivo da CE. Como já estudado no presente trabalho, tal fato decorre de fatores externos ao caráter informacional das comissões, como a influência do presidencialismo de coalizão, mas não tira da sociedade o legado deixado pelos debates que servirão para os futuros legisladores como fonte de pesquisa e de construção de novas normas, e para os operadores do Direito, como fontes históricas e teleológicas.

3.2 Educação e Federalismo

No ano de 2012, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal realizou o ciclo de audiências públicas denominado “Educação e Federalismo: responsabilidade do governo federal?”, que objetivava discutir a proposta de federalização da educação básica como ponto de partida para uma melhoria das desigualdades sociais e regionais no setor educacional.

O tema, por sua vez, advinha de uma preocupação constante da sociedade decorrente da falta de qualidade no ensino público e ecoava, no Senado Federal, pela voz solitária do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), que chegou a enviar uma carta à Presidente da República, Dilma Rousseff, propondo uma revolução educacional em duzentas cidades pré-selecionadas, com escolas federalizadas, objeto do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2008, mas não obteve retorno.

Sem o apoio do governo e também sem a atenção dos membros do Senado Federal, mais preocupados com a multiplicidade de demandas urgentes e que atraem atenção midiática, o Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), com o apoio dos Senadores Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) e Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), decidiu por apresentar

perante o colegiado de mérito requerimento para realização de audiências públicas destinadas a ouvir os setores que seriam afetados com a mudança na norma. Desta forma, foram realizadas sete audiências públicas destinadas a ouvir representantes do governo, do Tribunal de Contas da União, de fundações e institutos educacionais, organizações não governamentais, confederações e universidades sobre o uso de recursos federais na educação básica; a escola em tempo integral; os avanços na educação básica; as avaliações nacionais; e a criação da carreira nacional de magistério.

3.2.1 As audiências públicas

No ano de 2012, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte realizou sete audiências públicas destinadas a debater o tema “Educação e Federalismo: responsabilidade do governo federal?”. A proposta, de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), visava a criação de um programa federal de educação integral de qualidade a todos e a carreira nacional do magistério, com a inclusão de um piso salarial e de formação de professores; um piso de equipamentos e edificações; e um piso de conteúdo. Nesse contexto, ao longo de quatro meses, foram ouvidos vinte e um especialistas do governo, de organizações não governamentais, universidades e institutos de pesquisa para discutirem a viabilidade da federalização da educação básica.

O primeiro debate, realizado no dia 9 de agosto de 2012, contou com a presença do Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Márcio Holland, que defendeu a manutenção do atual sistema por levar em conta a diversidade regional brasileira e abordou a necessidade de a educação ser medida não apenas em anos de escolaridade e sim em termos de qualidade, pelos ganhos de produtividade e de rendimento ao setor produtivo; do Professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fernando Antônio Rezende Silva, que apontou a adoção de um regime de equalização de receitas para o estabelecimento de um piso mínimo aos entes federativos, garantido pela União, como forma de diminuir as disparidades educacionais existentes; do Secretário de Macroavaliação Governamental do Tribunal de Contas da União (TCU), Marcelo Barros Gomes, que considerou não bastar o aumento do aporte de recursos como solução dos problemas educacionais e sim a necessidade de ampliação e qualificação do quadro de

professores e técnicos, da criação de políticas de combate à evasão e da integração entre a rede federal e os setores produtivos locais; do Secretário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), Sérgio Ricardo de Mendonça Salustiano, que destacou o fortalecimento e a evolução dos mecanismos de controle interno como desafios para a implementação da federalização da educação básica; e do Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação, Binho Marques, que se posicionou contra a federalização da educação básica, apontando como sugestões para a melhoria educacional a adoção de uma política mais redistributiva; o fortalecimento da cooperação federativa com foco na sala de aula, descentralizando as decisões sobre outros aspectos gerenciais e financeiros; a criação de instrumentos para fortalecer a gestão municipal, com incentivos para o atingimento de metas; o fortalecimento da coordenação estatal e o incentivo à formação de consórcios intermunicipais e arranjos territoriais; o fortalecimento de fóruns de coordenação federativa; e a utilização do Plano Nacional de Educação (PNE) para dar coesão aos programas e ações dos sistemas de cada ente federado, alinhando as metas dos planos estaduais e municipais às do PNE. Participaram do debate os Senhores Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Ana Amélia (PP/RS).

Na segunda audiência, realizada no dia 30 de agosto de 2012, participaram do debate o Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Tojeira Cara, que defendeu a perspectiva de federalização da educação básica como garantia de um patamar mínimo de investimentos e políticas de gestão, materializada por meio da edição de normas, definição de estratégias de trabalho e de avaliação; o 3º Vice-Presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), Danilo de Melo Souza, que concordou com a ideia da federalização, no sentido de a União elevar o repasse de verbas para a educação básica, com fundamento no Plano Nacional de Educação e nos estudos que fundamentam o conceito de Custo Aluno/Qualidade (CAQ); o Secretário de Formação Sindical da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Gilmar Soares, que defendeu o aperfeiçoamento nas formas de colaboração federativa, com melhor definição do papel de cada ente na esfera educacional, o aperfeiçoamento na fiscalização da aplicação dos recursos, a necessidade de valorização do professor, a criação de um sistema nacional de educação articulado e a garantia do investimento público de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação; e o Professor da Universidade de Brasília (UnB) e técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcelo Medeiros, que defendeu o aumento da carga horária escolar para suplementar os efeitos da família na educação da criança e do jovem,

ressaltando que atualmente o sistema municipal não tem condições de gestão e financiamento para suportar a educação em tempo integral para todos, necessitando do investimento da União. Participaram do debate os Senhores Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Ana Amélia (PP/RS).

O terceiro encontro, realizado no dia 12 de setembro de 2012, contou com a presença do pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fernando Veloso, que reconheceu acertos na distribuição de competências do atual sistema educacional brasileiro, mas apontou a necessidade de que o Governo Federal não só incremente a complementação financeira repassada aos outros entes, como também aprimore políticas públicas em três frentes: gestão, docentes e inovação; da diretora-executiva do movimento Todos pela Educação, Priscila Fonseca da Cruz, que apontou falhas no cumprimento das competências constitucionais da União para a garantia da equalização de oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade de ensino, sugerindo a criação de um fórum de negociação e cooperação entre os entes federativos, a existência de um currículo mínimo nacional que garanta direitos de aprendizagem uniformes em todo o país, a aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, para responsabilização e punição dos gestores pelo não cumprimento de pactos, metas e acordos, e a definição de um modelo de governança por meio da institucionalização do Sistema Nacional de Educação; do Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), Cesar Calegari, que defendeu a forma atual do sistema educacional brasileiro e elencou as ações do Governo Federal em busca da melhoria da educação através de uma maior articulação entre as três esferas de governo e com a previsão de metas e responsabilidades mais claras. Participaram do debate os Senhores Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Mozarildo Cavalcanti.

Na quarta reunião, realizada no dia 17 de outubro de 2012, participaram do debate o filósofo e professor da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (UNICAMP), Demerval Saviani, que considerou equivocada a política de municipalização do ensino fundamental por transformar a diversidade em desigualdade e salientou a necessidade de criação do sistema nacional de educação, como um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação, com normas e procedimentos comuns a todo o território nacional, com vistas a assegurar o mesmo padrão de qualidade educacional para toda a população; e o Secretário de Educação do Município de Camaçari – BA, em representação à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Luiz Valter de Lima, que defendeu uma revisão do atual regime de colaboração pela adoção de algumas medidas como: uma maior

parcela dos recursos da União para os entes federados, o investimento mínimo de 10% do PIB em educação, a instituição do custo aluno qualidade (CAQ), a melhoria na gestão dos recursos públicos, a adoção de um plano nacional de carreira aos professores e o combate à evasão e repetência. Participaram do debate os Senhores Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Ana Amélia (PP/RS).

O quinto debate, realizado em 31 de outubro de 2012, contou com a presença da Professora da Faculdade de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP, Marta Teresa da Silva Arretche, que destacou as transferências federais como fundamentais na redução das desigualdades de receita dos municípios e considerou o peso da pobreza como determinante no desempenho dos sistemas municipais de educação; e da Representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Mariza Abreu, que ressaltou como questões centrais a serem repensadas no federalismo brasileiro a melhor repartição de receitas, a maior amplitude no papel supletivo e redistributivo da União e a democratização na tomada de decisões. Participaram do debate os Senhores Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Ana Amélia (PP/RS).

Na sexta audiência, realizada no dia 21 de novembro de 2012, participaram o presidente do Instituto Alfa e Beto, João Batista de Oliveira, que refutou a ideia de transferir o ensino fundamental para a responsabilidade do governo federal e sugeriu que o regime de colaboração seja efetivamente realizado, possibilitando maior autonomia de gestão nas escolas; a educadora Guiomar Namó de Melo, que criticou o sistema de ensino atual e sugeriu as seguintes mudanças: municipalização completa do ensino fundamental, descentralização das decisões, fortalecimento do ensino básico, coordenação dos Municípios pelos Estados, pactuação de prioridades para a educação antes da formulação dos modelos; a busca de um entendimento comum sobre os conceitos básicos e essenciais e adequação dos currículos; e o cientista político Fernando Abrúcio, que sugeriu algumas ações para a melhoria da educação brasileira: fortalecimento da capacidade de gestão dos Municípios e o aumento da articulação intermunicipal, aumento do papel de coordenação dos Estados, definição do papel do governo federal, definição de recursos, meios e metas atingíveis para o sistema educacional, criação de fóruns de articulação entre as várias esferas de Governo, equidade na distribuição de recursos e vinculação dos royalties do petróleo à educação. Participaram do debate os Senhores Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF), Ana Amélia (PP/RS) e Inácio Arruda (PCdoB/CE).

A sétima e última reunião sobre o tema, realizada no dia 5 de dezembro de 2012, contou com a presença da Presidente do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa, Cybele Amado, que afirmou ser responsabilidade do Governo Federal responder ao desafio da qualidade da educação pública reduzindo desigualdades sociais e regionais e fomentando a qualificação dos planos municipais e estaduais de educação, assim como a colaboração intergovernamental, através da definição clara de responsabilidades e de metas comuns e pela criação de fóruns permanentes de representação dos entes federados; e da Diretora Executiva do Instituto Inhotim, Roseni Cena, que manifestou-se favoravelmente à responsabilização do Governo Federal para a educação básica, apontando que os programas de financiamento são insuficientes e que o problema da educação advém das desigualdades econômicas e sociais do país, causando a dependência financeira dos entes federados, o grande peso do setor privado na oferta de ensino, a gestão inadequada nos sistemas de ensino e a má qualidade do diálogo entre escola e comunidade. Participaram do debate os Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Cássio Cunha Lima (PSDB/PB).

Por todo o exposto, nota-se que a Comissão de Educação, Cultura e Esporte debateu com profundidade o tema “Educação e Federalismo”, garantindo o contraditório e a diversidade de opiniões em todas as mesas e buscando um consenso sobre a maior participação da União na educação básica.

3.2.2 A repercussão do tema

Após as o ciclo de audiências públicas desenvolvido pela comissão, oportunidade em que o tema da federalização da educação básica ganhou destaque, outras ações foram executadas a favor de um maior debate sobre a pertinência ou não da proposta de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF).

Inicialmente, em março de 2013, a revista “Em Discussão!”⁵, produzida pela Secretaria Especial de Comunicação Social do Senado Federal, que cobre grandes debates nacionais a partir de audiências públicas realizadas pela Casa, lançou uma edição sobre o tema “Educação: salto de qualidade é urgente”. A publicação, elaborada a partir dos

⁵ Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jornal/revista-em-discussao>

depoimentos e dos dados apresentados nas audiências públicas na CE, retratou a realidade educacional do país através de dados como o detalhamento de matrículas, os percentuais de analfabetos, os investimentos (por nível de ensino por estado e por região), o desempenho em provas de avaliação nacionais e internacionais, assim como os caminhos sugeridos para a melhora da educação brasileira e a participação da União, estados e municípios no financiamento do setor.

Em seguida, a comissão aprovou um Requerimento para realização de enquete pelo Serviço de Pesquisa de Opinião - Data Senado, sobre o tema “federalização da educação básica”⁶, com o intuito de verificar a opinião da população brasileira acerca do tema e induzir uma reflexão sobre a necessidade de debater um novo modelo de financiamento para a educação brasileira. A pesquisa, publicada em novembro de 2013, demonstrou a insatisfação dos brasileiros com a gestão da educação, com os salários e com o processo de seleção dos professores. Cerca de 78% dos entrevistados concordaram que a responsabilidade com a educação básica deve ser transferida para a União. Outros enfoques como a priorização de recursos para o ensino fundamental; a unificação dos salários; e a unificação do processo seletivo foram constatados como o desejo de 65,2%, 83,0% e 87,9%, dos entrevistados para a educação brasileira. Ainda segundo 31,7% e 20,8% dos consultados, os maiores problemas do sistema de ensino são os baixos salários e a falta de qualificação dos professores. Outro fator importante evidenciado pela pesquisa foi o significativo crescimento entre os que avaliam negativamente a educação pública no Brasil. Em dados coletados pelo Alô Senado, por meio de entrevistas telefônicas, no ano de 2011, 37% escolheram a opção ruim ou péssima e no ano de 2013 o índice foi para 53,8% dos entrevistados.

Posteriormente, em junho de 2013, foi apresentada a Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2013⁷, que “altera o art. 211 da Constituição Federal para responsabilizar a União pelo financiamento da educação básica pública”. Em sua justificativa, o primeiro signatário da matéria, senador Cristovam Buarque, fundamentou:

(...) A Comissão de Educação Cultura e Esporte do Senado Federal, atendendo a Requerimento de minha autoria e dos senadores Cássio Cunha Lima e Mozarildo Cavalcanti realizou, em 2012, uma série de Audiências Públicas para debater o tema da Educação e o Federalismo. Em várias das sessões realizadas ficou claro que há um descompasso entre a arrecadação de tributos e contribuições e as responsabilidades dos entes da Federação no que diz respeito à manutenção da educação básica. Com informações da Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de

⁶ Disponível em: http://www.senado.leg.br/senado/DataSenado/release_pesquisa.asp?p=55

⁷ Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113364

2010, observamos que coube à União 57,6% dos tributos, aos estados 24,7% e aos municípios 18,3%. Na educação básica, porém, os Municípios são responsáveis por 23.312.980 estudantes, os Estados por 19.483.910 e a União por 257.052.

Os dados demonstram que a esfera municipal detém o maior número de matrículas no ensino fundamental. Na educação infantil, o atendimento é realizado quase que em sua totalidade pelos municípios – o fenômeno da municipalização concretizou-se ao longo do tempo e agora atinge também os anos iniciais do ensino fundamental. Ainda existem casos de municípios que oferecem o ensino médio e o ensino superior, contrariando os princípios legais. O Fundeb inaugurou um novo tempo e ao mesmo tempo demonstrou as fragilidades do regime de colaboração federativa atual, quando, na divisão dos recursos, não se levaram em consideração as necessidades, mas, sim, a força política do ente federado. Com as mudanças na legislação educacional - criação do ensino fundamental de nove anos, obrigatoriedade de matrícula aos quatro anos, inclusão de pessoas com necessidades especiais, lei do piso nacional -, os Municípios ficaram ainda mais sobrecarregados.

Não adianta aprovar um Plano Nacional de Educação, mesmo com o dispositivo de investimento de 10% do Produto Interno Bruto em educação, se não se sabe como esses recursos serão aplicados e de onde virão os recursos, o responsável por sua arrecadação, distribuição e aplicação. Sob o princípio federativo do “regime de colaboração” entre sistemas de ensino tem-se abrigado o instituto da irresponsabilidade, que resulta, entre outras mazelas, na existência de 12,9 milhões de pessoas analfabetas e de outros 30 milhões de analfabetos funcionais, alimentados pela renitente “fábrica” de brasileiros marginalizados da cultura letrada e digital em que se converteu a maioria de nossas escolas públicas de educação básica. Essa constatação deriva de outra: o berço da desigualdade está na desigualdade do berço. O caminho rumo ao futuro desigual começa quando nascem as crianças. Algumas comem, outras não; algumas vão cedo para a escola, outras não; algumas permanecem na escola até a vida adulta, outras não. E, adultas, algumas conseguirão um bom emprego, graças à sua formação, outras não. No Brasil, a escola é a grande fábrica da desigualdade. (...)

A matéria, em tramitação perante a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, encontra-se pronta para a pauta, desde dezembro de 2013, com relatório favorável do relator, senador Pedro Simon.

Ademais, ao final do ano de 2013, foi apresentado, o Projeto de Decreto Legislativo nº 460, de 2013⁸, de iniciativa do Senador Cristovam Buarque, com o apoio de mais vinte e nove senadores, objetivando convocar plebiscito para consultar o eleitorado nacional sobre a transferência para a União da responsabilidade sobre a educação básica. A matéria, distribuída inicialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, teve apreciação parecer favorável do relator, Senador Pedro Taques, mas sofreu pedido de vista e posterior retirada de pauta para reexame. Após o relator apresentar uma emenda à proposição, foi novamente concedida vista coletiva à matéria. Como o tema não obtinha consenso na CCJ, o Senador

⁸ Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115907

Cyro Miranda, presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, requereu a remessa da matéria para o colegiado. Logo após, o Senador Humberto Costa, líder do Bloco de Apoio ao Governo no Senado Federal, requereu seja ouvida a Comissão de Assuntos Econômicos. Aprovados os Requerimentos, a matéria recebeu parecer favorável da CE e aguarda a deliberação da CAE e da CCJ. Com as estratégias procedimentais utilizadas nas comissões, a ideia inicial de realizar o plebiscito simultaneamente com as eleições gerais no dia 5 de outubro de 2014 caiu por terra e o plebiscito deverá ser realizado em outra oportunidade, caso seja aprovado pelas casas legislativas.

Finalmente, em novembro de 2014, foi realizada audiência pública pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte, em atendimento a Requerimento⁹ dos Senadores Cristovam Buarque (PDT/DF) e Paulo Paim (PT/RS), com a presença do expositor Waldery Rodrigues Júnior, consultor legislativo do Senado Federal, destinada a debater a proposta de “Federalização da Educação de Base”. O tema, submetido a enquete para indicação da prioridade de escolha, foi escolhido dentre assuntos como formação do professor, ensino em tempo integral e currículo nacional único, para constar da programação do Programa Jovem Senador 2014, organizado pelo Senado Federal, no período de 19 a 21 de novembro do ano corrente.

Pelo exposto, as ações elencadas evidenciam que as contribuições advindas da realização do ciclo de audiências públicas “Educação e Federalismo: responsabilidade do governo federal?”, realizado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, despertaram um maior interesse sobre o tema na agenda legislativa e impactaram na atuação parlamentar pela apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição e um Projeto de Decreto Legislativo, que ocupam as pautas das comissões, os discursos em Plenário e a publicação de notícias nos meios de comunicação da Casa.

Em suma, as opiniões colhidas nas audiências públicas, mesmo quando discordantes da proposta inicial, trouxeram visibilidade ao tema provocando maiores discussões a respeito do assunto e despertando o interesse da sociedade, dos grupos setoriais, da mídia, dos legisladores, além do próprio governo.

⁹ Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118770

CONCLUSÃO

O princípio da soberania popular foi assegurado pelo ordenamento jurídico de forma a prever a atuação direta e indireta da sociedade nas decisões públicas. Com relação à participação direta, percebe-se que o instituto ganha cada vez mais contornos na democracia contemporânea de modo que vários preceitos constitucionais asseguram a atuação pública em diferentes setores como forma dos cidadãos atuarem na resolução dos problemas nacionais, tomando parte na vida política e na direção dos assuntos relevantes ao país.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a participação social é prevista tanto nos debates de assuntos de interesse público relevante, como na instrução processual dos projetos de lei pelas comissões. A chamada audiência pública constitui um dos mecanismos de participação democrática mais utilizados para a formação das leis em consonância com os valores fundamentais. O instituto, que estreita a relação entre representantes e representados e agrega benefícios para a tomada de decisão legislativa, advindos do conhecimento recebido pelas contribuições públicas, é previsto constitucional e regimentalmente.

No entanto, o importante instrumento de efetivação dos direitos de participação social no processo legislativo tem sua eficiência subestimada quando não atendidos os princípios que o norteiam. Fatores como a divulgação deficiente do evento; a exiguidade do prazo entre o seu anúncio e a sua realização em face da complexidade do assunto a ser discutido; a falta de contraditório nas mesas de debates; a falta de senadores presentes nas reuniões; o retardamento na tramitação do projeto de lei; e a ausência da responsabilidade do poder público em atender às contribuições, reduzem a percepção de legitimidade do processo pelos participantes, pela mídia e pelos setores envolvidos na discussão.

Outra crítica depositada contra a realização das audiências públicas refere-se à quantidade de reuniões convocadas para sua realização, fator que inviabiliza a presença dos senadores em votações, instruções e debates ocorridos na Casa. Nesse contexto, o estudo das propostas que disciplinam o instituto demonstra que, apesar de existirem algumas proposições destinadas a diminuir ou dificultar a profusão do número de reuniões realizadas no Senado Federal, prevalecem aquelas que evidenciam a importância da participação social para a instrução legislativa, estimulando sua realização.

É inegável que a instrução processual feita pelas comissões temáticas ganha ainda mais importância quando realizada com a participação social. Nesse contexto, a existência de projetos de lei complexos e que possuem alta relevância social deveria, por si só, elidir a realização de audiência pública a fim de que os parlamentares extraíssem informações de especialistas sobre a necessidade da criação ou de mudança da lei e os impactos que ela terá para os diversos segmentos sociais. Em realidade, a audiência pública colabora para maior eficácia e legitimidade das decisões legislativas.

Entretanto, reconhecer a importância do instituto não significa ignorar seus problemas e suas dificuldades. Em verdade, a mera previsão constitucional e regimental da participação popular via audiência pública de modo algum é suficiente para torná-la efetiva, algo que depende não apenas da vontade dos senadores, mas também do comprometimento das assessorias técnicas das comissões para a implementação de práticas que elevem os graus de impessoalidade e eficiência, assim como do próprio aproveitamento das contribuições sociais.

A propósito, foram estudadas as práticas legislativas utilizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte para a comprovação da hipótese elencada no presente estudo de que as audiências públicas contribuem efetivamente para a tomada da decisão legislativa em suas duas formas de realização: instrução processual e tratamento de assunto de interesse público relevante.

Primeiramente, a análise referente ao Plano Nacional de Educação evidenciou que a quantidade e a qualidade dos debates promovidos nas audiências públicas foram decisivos para a aprovação do parecer da comissão em consonância aos anseios sociais. Em seguida, com relação ao tema Educação e Federalismo, restou comprovado que após as discussões realizadas através das audiências públicas, o assunto ganhou mais músculos e conquistou espaço na Casa com a publicação de revista temática sobre o assunto, realização de pesquisa com a população brasileira a respeito do tema e de nova discussão a pedido dos professores orientadores do Programa Jovem Senador 2014, além de sua concretização no plano legislativo sob forma de Proposta de Emenda à Constituição e de Projeto de Decreto Legislativo para convocação de plebiscito.

Assim, a audiência pública configura-se como um importante instrumento para o atendimento aos anseios sociais, quando pautada em princípios como a publicidade, o contraditório, a participação, a eficiência, a celeridade, o resultado e a igualdade. Se bem

utilizado, o instituto amplia e valoriza a participação democrática no Poder Legislativo de modo a proporcionar a atuação social direta para a definição dos valores e princípios contidos nas leis em perseguição do bem geral comum.

Pelo exposto, conclui-se que quanto mais transparente for a tomada de decisão parlamentar, mais legítima ela se torna, pois um dos principais benefícios das audiências públicas, além de instruir tecnicamente as matérias, é a melhor compreensão do processo legislativo pela sociedade, que verifica a atuação dos parlamentares sobre determinado assunto a ponto de se identificar ou não com o seu representante. Assim, o aprimoramento do instituto da audiência pública em busca de um melhor aproveitamento da qualidade e diversidade das contribuições sociais é a recomendação principal que esse estudo pode ressaltar a fim de viabilizar a incorporação de inteligência coletiva no processo decisório legislativo.

REFERÊNCIAS

- ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1963.
- BAPTISTA, P. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BOAVENTURA, B. J. R. **A instituição de um controle de qualidade legislativa**. *Ciência Jurídica: ad litteras et verba*. Ano XXIV, Volume 151, jan./fev. 2010.
- BOHMAN, J. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge, M: MIT Press, 1996.
- BOTELHO, M. C. **A audiência pública**. *Revista Zênite: IDAF informativo de direito administrativo e responsabilidade fiscal*. Imprensa: Curitiba, Zênite, 2003, v. 10, n. 109, p. 10-17, ago., 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília. Senado Federal. 2014.
- BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília. Senado Federal. 2011.
- BRASIL, República Federativa do. **Decreto nº. 678/92. Promulga a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969**. Brasília: Presidência da República, 1992.
- BURKE, E. **Textos políticos**. Cidade do Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1942.
- CABRAL, A. **Os efeitos processuais da audiência pública**. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, nov./dez. 2008.
- CASSEB, P. A. **Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 196.
- CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo legislativo Constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2012.
- COELHO, F. A. **Processo Legislativo**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2007, p. 187.
- CREIGHTON, J. L. **The public participation handbook: making better decisions through citizen involvement**. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.
- CRISTAS, A. **Legística ou a Arte de Bem Fazer Leis**. In: *Revista CEJ*, Brasília, n 33, abr./jun. 2006.
- DAL BOSCO, M. G. **Audiência Pública como direito de participação**. *Revista Jurídica Unigran / Centro Universitário da Grande Dourados*. Imprensa: Dourados, Unigran, 1999. Referência: v4, n.8, p. 137-157, jul./dez., 2002.
- DROMI, R. **Derecho administrativo**. 5. Ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

FARIA, C. F. S. de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

FERRAZ, S. V. **Curso de Direito Legislativo: Direito Parlamentar e Processo Legislativo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do Processo Legislativo.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GASTIL, J. **By popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections.** Berkeley: Univ. California Press, 2000.

GORDILHO, A. **Tratado de derecho administrativo.** 3. Ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

HUNTCHINSON, T. **Algumas consideraciones sobre las audiências públicas. (uma forma de participación del ciudadano).** ENRE: Jornadas jurídicas sobre servicio público de electricidad. Buenos Aires, 1995.

LIMONGI, F. P. **Presidencialismo e Governo de Coalizão.** In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 237-257, 2006.

MEDINA, D. **Amicus Curie: amigo da corte ou amigo da parte?** São Paulo: Saraiva, 2010.

MEYER-PFLUG, Samatha Ribeiro. **Liberdade de expressão e discurso do ódio.** São Paulo: RT, 2009, pp. 219-265.

MENDES, G. F. **Questões fundamentais de técnica legislativa.** AJURIS: Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. 53. 1991, pp.114-138.

MENÉNDEZ, I. V. **Introducción histórica a las libertades de información y expresión.** La libertad de información y de expresión: Actas de las VII Jornadas de La Asociación de Letrados Del Tribunal Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

NONET, P. e SELZNICK, P. **Law and Society in Transition: Toward a Responsive Law.** London: Transaction Publishers, 2001.

OLESZEK, W. J. **Congressional procedures and the policy process.** 5. Ed. Washington: Congressional Quarterly, 2001.

OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

Organização dos Estados Americanos. **PACTO DE SAN JOSÉ DE COSTA RICA.** San José: Organização dos Estados Americanos, 1969.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/004.pdf>.

PEREZ, M. A. **A Administração Pública democrática**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

POGREBINSCHI, T. **Conferências nacionais, participação social e processo legislativo**. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

REIS, Bruno P. W. **O Presidencialismo de Coalizão sob Pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias**. Revista Plenarium. Ano IV, n. 4, pp. 80-103, junho/2007.

RENNÓ, L. R. **Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?** In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n4/a10v27n4.pdf>

REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão nº 158). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 13 Out. 2014.

RIBEIRO, Cláudia; CID, N. M. **As Comissões Parlamentares**. In: VARGAS, Ana; VALENTE, Pedro (Coordenação). *O Parlamento na Prática*. Lisboa: Assembleia da República – Divisão de Edições, 2008.

ROCHA, M. M. da; BARBOSA, C F. **Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul**. Curitiba: Revista Sociologia Política, 2008, n. 16.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social e outros escritos**. Sao Paulo: Cultrix, 2002.

SCHWARTZ, B. **Direito constitucional americano**. Trad. Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SOARES, F.de M. **Teoria da Legislação, Formação e Conhecimento da Lei da idade tecnológica**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2004.