



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

ÉGLI LUCENA HEUSI MOREIRA

**A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO
SENADO FEDERAL NO PROCESSO LEGISLATIVO:
O CASO DA CCT**

Brasília
2015

ÉGLI LUCENA HEUSI MOREIRA

**A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO
SENADO FEDERAL NO PROCESSO LEGISLATIVO:
O CASO DA CCT**

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

Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Professor Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2015

Égli Lucena Heusi Moreira

**A IMPORTÂNCIA DAS COMISSÕES PERMANENTES DO
SENADO FEDERAL NO PROCESSO LEGISLATIVO:
O CASO DA CCT**

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 Ciência Política.

Brasília, de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Rodrigo Barbosa Luz

Ao meu amado esposo, que muito me incentivou a fazer esse curso.

Aos meus filhos, por todo apoio dado durante os meus estudos.

RESUMO

O objetivo deste estudo é destacar a importância das comissões permanentes do Senado Federal. Para a análise foi selecionada a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), uma das comissões mais novas criadas no Senado. Essa condição de destaque fica patente ao longo dos estudos de casos selecionados que trazem exemplos das mais variadas possibilidades de situações que podem ocorrer quando da tramitação de uma proposição legislativa, desde a simples aprovação de uma matéria, onde há consenso entre os parlamentares, até uma em que há acaloradas discussões e vários debates promovidos por intermédio de “audiências públicas”, um instrumento imperioso para a coleta de subsídios e opiniões que auxiliem na elaboração do relatório que é submetido ao Plenário da comissão. Por fim, é feita uma análise pormenorizada sobre um caso de avaliação de política, no âmbito da comissão, para em seguida se concluir pela importância da CCT ao processo legislativo no Senado Federal. Neste trabalho foi possível identificar que a CCT cumpre papel de destaque como fórum de discussão e aprovação de projetos de lei relevantes para a sociedade e para as áreas que abrange, assim como a sua condição de órgão de avaliação de políticas públicas. Assim, o estudo colabora com a perspectiva de que, apesar do conjunto de barreiras que o processo legislativo enfrenta, é possível visualizar o sistema de comissões como uma importante institucionalidade do Poder Legislativo.

Palavras-chave: processo legislativo. comissões permanentes. Senado Federal.

ABSTRACT

The aim of this study is to emphasize the importance of the Permanent Committees of the Brazilian Federal Senate. For the analysis, it was selected the Committee of Science, Technology, Innovation, Communication and Informatics (CCT), one of the newest committees created in the Senate. This emphasis condition becomes evident over the selected case studies that bring examples of the various possible situations that may take place during the legislative process around a bill, be it the simple approval of a matter where there is consensus among parliamentarians, or a situation with heated discussions and several debates promoted by “public hearings”, an imperative tool for collecting subsidies and viewpoints to assist in the preparation of the report that is submitted to the Committee plenary. Lastly, a detailed analysis is made on a specific case of policy evaluation, within the Committee, that concludes with the importance of the CCT to the legislative process in the Federal Senate. In the present paper, it was possible to confirm that CCT plays an important role as a forum for discussion and approval of bills that have proven their relevance both to society and to the areas affected by them, as well as its status of public policies evaluation body. Therefore, this study reinforces the perspective that, despite the set of difficulties faced by the legislative process, the system of Committees can be seen as an important institutionality of the Legislative Power.

Keywords: legislative process. permanent committees. Federal Senate.

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 2 | COMISSÕES E O DESAFIO DE MANTER UMA AGENDA LEGISLATIVA | 4 |
| 2.1 | Relação de Poder | 4 |
| 2.2 | Poder dos Líderes..... | 7 |
| 2.3 | Supremacia do Executivo sobre o Legislativo..... | 8 |
| 2.4 | O sistema de Comissões Permanentes | 9 |
| 2.5 | Modelos de organização legislativa..... | 10 |
| 3 | OBJETO DE ESTUDO..... | 13 |
| 4 | ESTUDOS DE CASO | 16 |
| 4.1 | Tema – Ciência, Tecnologia e Inovação | 16 |
| 4.1.1 | Projeto de Lei da Câmara n.º 10, de 2007..... | 16 |
| 4.1.2 | Projeto de Lei do Senado n.º 73, de 2007 | 20 |
| 4.1.3 | Projeto de Lei da Câmara n.º 30, de 2011..... | 23 |
| 4.1.4 | Projeto de Lei da Câmara n.º 2, de 2015..... | 27 |
| 4.2 | Tema – Comunicação | 33 |
| 4.2.1 | Projeto de Lei da Câmara n.º 6, de 2009..... | 33 |
| 4.2.2 | Projeto de Lei do Senado n.º 293, de 2012 | 37 |
| 4.3 | Tema – Informática | 40 |
| 4.3.1 | Projeto de Lei da Câmara n.º 89, de 2003..... | 40 |
| 4.3.2 | Projeto de Lei da Câmara n.º 141, de 2009..... | 43 |
| 4.3.3 | Projeto de Lei da Câmara n.º 35, de 2012..... | 49 |
| 4.3.4 | Projeto de Lei da Câmara n.º 21, de 2014..... | 50 |
| 5 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 54 |
| 5.1 | O dever do Legislativo de avaliar | 55 |
| 6 | CONCLUSÃO | 62 |
| 7 | ANEXO | 65 |
| 7.1 | Carta da Comunidade Científica | 65 |
| 7.2 | Carta da SBPC e da ABC | 67 |
| 8 | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 71 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o propósito de mostrar a importância das comissões permanentes do Senado Federal e como elas são indispensáveis ao processo legislativo, com especial foco na Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). Traz desde a fundamentação teórica, na qual se aborda a questão da relação de poder entre o Legislativo e o Executivo, até o efetivo cumprimento da Carta Magna, especificamente, em seu inciso X art. 49 que estabelece, dentre outras competências exclusivas do Congresso Nacional, o dever de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Em linhas gerais, estabeleceu-se critérios para organizar a pesquisa de tal forma que o leitor compreenda o objetivo que se pretende alcançar com esse trabalho. Buscou-se elementos, para fundamentar o embasamento teórico, em estudos de cientistas políticos contemporâneos, e, assim, foram fixados os elementos teóricos que direcionaram a abordagem ao tema propriamente dito: a relevância das comissões temáticas do Senado Federal para o processo legislativo. Em segundo lugar, destacou-se o papel da CCT na tramitação das matérias e se apresentou a metodologia utilizada. Também se procurou, de forma detalhada, demonstrar o processo legislativo com o propósito de comprovar a importância da discussão qualificada na CCT, diante da magnitude das matérias que por lá tramitaram, no período de 2007 até o final do primeiro semestre de 2015. E, finalmente, dedicou-se um capítulo à avaliação de determinada política pública, uma inovação no âmbito do Senado Federal, trazida pela Resolução n.º 44 de 2013 e introduzida no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) em seu art. 96-B, que estabelece que as comissões permanentes, no âmbito das suas competências, selecionem e avaliem políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo.

É preciso destacar que em relação aos projetos de leis escolhidos, considerou-se as áreas temáticas de abrangência da CCT, os quais foram criteriosamente eleitos com base nas teorias estudadas, que abordam as principais correntes relativas à natureza e ao funcionamento do sistema de comissões norte-

americanos e aos princípios da organização legislativa: distributiva, informacional e partidária, contidos nos teóricos.

Para tanto, foi analisada qual teoria respondia melhor sobre o comportamento da comissão diante da discussão de cada projeto, quando se verificou, invariavelmente, que a grande maioria deles poderiam ser vistos pelo prisma da teoria informacional. O que comprova, de certo modo, que a expertise adquirida pelos parlamentares, quando da participação frequente em determinadas comissões, especialmente nas das suas áreas de atuação profissional, contribuem para o fortalecimento das comissões onde atuam.

Quanto à escolha da CCT, como foco de análise desse trabalho, apesar de não ser uma comissão dita tradicional quanto às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), vale destacar que suas atividades são acompanhadas com atenção pela sociedade de um modo geral. Fato este corroborado pela participação ativa da comunidade científica ao afirmar em correspondência ao então relator da reforma do RISF, em 2013, que a “Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT), [é um] local de debates, análises e deliberações de proposições estratégicas e de extrema relevância para o desenvolvimento sustentável de nosso país” e ainda acrescentou:

A importância da ciência e da tecnologia na sociedade contemporânea é demonstrada pela sua presença em nossas vidas diárias. As sociedades modernas são literalmente construídas sobre ciência e tecnologia. A investigação científica é constituída por uma grande variedade de áreas que vão desde o estudo de diferentes ramos da ciência a campos relativamente avançados, como exploração espacial, agricultura, astronomia, energia, clonagem, doenças complexas como câncer, envelhecimento, meio ambiente, entre muitos outros. A pesquisa científica busca entender as complexidades da natureza, importantes para o progresso da humanidade. Os efeitos positivos da tecnologia na sociedade são muitos e podem ser sentidos em todas as áreas como, por exemplo, na construção civil, na geração de energia, na educação, na medicina, no transporte, na alimentação, entre outras não menos relevantes. Os avanços na tecnologia revolucionaram a vida humana, como por exemplo, a evolução das comunicações que tornou o mundo um lugar menor.

Finalmente, sobre a avaliação das políticas públicas cabe destacar o ineditismo e a relevância desse novo instrumento legal instituído no âmbito do Senado Federal, bem como, a contribuição da CCT nessa seara, a qual dentre todas as onze comissões permanentes existentes, cumpriu integralmente tal função, em 2014. A política pública escolhida foi o “Programa Nacional de Banda Larga” (PNBL), que “tem como objetivo principal de massificar o acesso à internet em banda larga

no país, principalmente nas regiões mais carentes da tecnologia”¹. Uma política pública intimamente ligada ao papel da CCT.

¹ Fonte: portal do Ministério das Comunicações. Disponível em: <http://www.mc.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl>

2 COMISSÕES E O DESAFIO DE MANTER UMA AGENDA LEGISLATIVA

Neste capítulo se apresenta o referencial teórico relacionado ao tema estudado – as comissões temáticas do Senado Federal – a partir de reflexões de cientistas políticos que permearão e direcionarão este trabalho.

2.1 Relação de Poder

Encontrou-se na obra “O Espírito das Leis” do filósofo iluminista Montesquieu, os parâmetros fundamentais da organização política liberal, sobre os quais se fundou a divisão dos poderes no sistema presidencialista, criado e consagrado na histórica constituição norte-americana que estabeleceu a separação dos poderes daquela Nação (BOBBIO, 1998) e que serve até o presente como uma referência básica para a implantação de sistemas republicanos de governo. Na outra forma clássica de governo, o parlamentarismo, o executivo e legislativo atuam conjuntamente para produzir a legislação (GOULART, 1995; apud TAGLIALEGNA, 2008), já no sistema de governo presidencialista a separação e a independência dos poderes são a tônica das relações republicanas. Na prática, porém, tais condições de separação e independência, no presidencialismo tradicional, não encerram um fim em si mesmas. Por exemplo, no Brasil, como o presidente da República tem a prerrogativa de iniciar parte das principais matérias legislativas – como por exemplo temas relativos a matérias tributária e orçamentária, além do poder de editar Medida Provisória que tem força de Lei e, ainda, estabelecer vetos parciais ou totais sobre a legislação ordinária produzida pelo Poder Legislativo (§ 1º art. 61, Constituição Federal²) – ele se torna o grande indutor da agenda legislativa.

No entanto, isso não dá ao mandatário superior do país total liberdade de governar sem a participação do Congresso Nacional. Ao contrário, é pequena a margem de manobra para ações sem a aquiescência parlamentar, (LIMONGI, 2006), haja vista que as matérias iniciadas na Presidência da República, inclusive os vetos, são necessariamente apreciados pelo Congresso. Essa dinâmica acaba por

² Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_07.05.2015/art_61_.shtm

estabelecer uma via de mão dupla, na qual transitam em um lado os interesses políticos do presidente e do outro dos parlamentares, exigindo que ambas as partes se articulem num sistema que produza maioria parlamentar para votar, favoravelmente ou não, as matérias de interesse do governo constituído.

A essa forma de governar, em que o presidente da República busca estruturar seu governo de modo a compor uma base partidária que lhe proporcione o controle da maioria das cadeiras do Legislativo, se convencionou chamar de “Presidencialismo de Coalizão” (ABRANCHES, 1988). Um modelo que atualmente encontra-se em xeque no Brasil, dada às inúmeras articulações políticas que se sucederam antes do último sufrágio presidencial e que continuam até o presente momento.

Para Limongi (2006) a outra forma de governo, a parlamentarista, diferentemente, nos ensina que:

[...] se presidentes, à maneira dos primeiros-ministros em governos parlamentaristas multipartidários, puderem contar com o apoio de uma maioria formada a partir de uma coalizão de partidos, se isso é possível, então não há razão para supor que a separação de poderes leve, necessariamente, a conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo.

Mas no Brasil, há um outro aspecto importante que influencia o seu sistema presidencialista de governo, a existência de 28 partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Tal situação, de certo modo e em primeira instância, pulveriza a maioria partidária e torna a formação de uma base parlamentar consistente um exercício permanente de negociação. Então para poder governar de fato, o presidente da República necessita ajustar mais ainda sua agenda com o Congresso Nacional para fazer a maioria parlamentar.

A Constituição de 1988 gerou muitos poderes para o presidente da República e, por conseguinte, lhe permitiu, induzir o parlamento à cooperação (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001; apud TAGLIALEGNA, 2008). Além daqueles instrumentos legislativos que já foram citados, o governante pode apresentar projetos de lei em regime de urgência constitucional – aqueles que faz trancar a pauta dos trabalhos caso não aprovem a matéria em 45 dias em cada uma das casas legislativas – e de certa forma o faz ser capaz, em tese, de ditar a agenda do

parlamento. Mas, o Executivo sabe da importância de governar com a cooperação do Legislativo e que não tem chances de o fazer de outro modo, se não tiver uma maioria firme a seu favor. E quando isso ocorre, define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal, impondo uma incapacidade ao Congresso de levar adiante sua própria agenda. Faz isso contando com a atuação dos líderes partidários e dos blocos parlamentares. Segundo os mesmos autores, o poder de decisão dos líderes partidários é extraordinário, a composição das comissões temáticas é feita por eles, a pauta dos trabalhos da Casa é decidida por acordo entre líderes e o presidente da Mesa Diretora, ainda controlam a atuação dos parlamentares e têm a prerrogativa de apresentar requerimentos de urgência para determinadas matérias que estejam tramitando em comissões temáticas, levando-as diretamente à apreciação do Plenário.

Entretanto, o aspecto que mais nos interessa neste trabalho é que a agenda do Executivo segue uma rota excepcional, passa em tramitação urgente, quando assim é enviada ao Congresso, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das Comissões (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001). Nesse particular, umas das inovações da Constituição de 1988³ foi dar poder às Comissões Permanentes, em alguns casos, para aprovar projetos de lei em caráter terminativo, o que ajudou a desafogar os trabalhos do Plenário, como é o caso dos Projetos de Decreto Legislativo de concessão para exploração de serviços de radiodifusão e televisão, uma atribuição própria da CCT. Por outro lado, nas comissões temáticas do Senado Federal é comum uma matéria de origem da Câmara dos Deputados ter aprovado, na própria comissão, um requerimento de urgência para sua apreciação em Plenário.

A propósito das competências das comissões, de acordo com o artigo 58, §2º, inciso I, da Constituição Federal, cabe às comissões: “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”, nota-se o poder que é dado

³ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

às comissões permanentes, pois esse instrumento dá o caráter terminativo à matérias legislativas nas comissões.

2.2 Poder dos Líderes

Um outro aspecto importante, que deve ser levado em conta, é a interação entre os poderes Executivo e Legislativo, que encontra o seu equilíbrio na forma da atuação dos líderes partidários, quando fazem ouvir a voz do Executivo no Legislativo.

Acerca dessa perspectiva, Ames (2003) apud Melo (2005) explica que:

Para fazer inferências sobre o poder dos líderes, é necessário estimar a importância de outros determinantes do voto partidário, inclusive a ideologia, as características do eleitorado, os benefícios clientelistas e o número de mandatos exercido por um Deputado.

O mesmo autor destaca a discussão entre Ames (2003) e Figueiredo e Limongi (1999) sobre a relação entre os presidentes da República e os partidos políticos, ao levantar as argumentações de que:

A análise das votações nominais levada a efeito para fundamentar a tese do sucesso do poder Executivo e da disciplina partidária no presidencialismo brasileiro, apresenta dois problemas: a) não enfrenta a questão das “não-decisões”, ou seja, aqueles itens da agenda do Executivo que, uma vez verificada a alta probabilidade de derrota, nem sequer foram encaminhados ao Poder Legislativo; e b) concentra sua atenção unicamente no final do processo, a votação em Plenário, esquecendo-se de que tal momento foi precedido de negociações entre Deputados e líderes e concessões por parte dos segundos. [...] descobrir que os Deputados de um partido votam da mesma maneira não prova que a relação de influência entre os líderes e os parlamentares flui necessariamente de cima para baixo. Votar unido pode indicar um processo de barganha bem-sucedido, em que quase todos os Deputados ficam satisfeitos com as compensações recebidas [...]

O fato é que os trabalhos constituintes acabaram por consagrar um padrão excessivamente centralizado de direção dos trabalhos legislativos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995). A Câmara dos Deputados institucionalizou o colégio de líderes composto pelo presidente da Câmara, pelos líderes da maioria, dos partidos e dos blocos parlamentares, que executa o papel de órgão auxiliar da Mesa Diretora da Casa com o objetivo de organizar os trabalhos legislativos. Tal organização e o presidente da Mesa se encarregam de elaborar a agenda das atividades que vão constar da Ordem do Dia. Dessa forma, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) sagrou um formato decisório centralizado que se adapta ao papel do Executivo, capaz de ditar a pauta e o ritmo dos trabalhos no Congresso.

No Senado Federal tramita um Projeto de Resolução (PRS 3/15⁴), de autoria da Senadora Ana Amélia, com o propósito de instituir o colégio de líderes, composto pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo, que, dentre outras atribuições, poderá: 1) deliberar sobre assuntos levados à sua consideração: pelo Plenário, pela Mesa Diretora, por comissão, pelo presidente do Senado e por líderes que representem um terço ou mais da composição da Casa; 2) participar da definição da Ordem do Dia e da agenda mensal; e 3) fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes, no início de cada legislatura.

2.3 Supremacia do Executivo sobre o Legislativo

Um outro ponto de vista a ser considerado, conforme Moisés (2011), ao analisar a produção legislativa, recai na supremacia do Executivo sobre o Legislativo quanto ao poder de legislar. Fundamenta a questão em Figueiredo e Limongi (2003), os quais afirmam que o Congresso Nacional limita, por assim dizer, a atuação legislativa dos parlamentares o que, em última análise, compromete a sua própria eficácia ao aceitar uma configuração institucional que delega a iniciativa e o poder de agenda ao Executivo. Os autores sustentam, no entanto, que não se trata de uma pura e simples renúncia ao poder de legislar, afinal os parlamentares podem aprovar ou não as iniciativas do Poder Executivo, mas afirmam ainda que:

Quase sempre o Congresso tem desempenhado papel mais reativo do que proativo, sem falar que as proposições de iniciativa dos parlamentares limitam-se a algumas poucas políticas distributivistas, localistas e simbólicas, em grande parte incapazes de alterar o *status quo* ou de introduzir políticas públicas relevantes.

Num polo mais definido, Santos (2003) e Cintra (2007) apud Moisés (2011) analisam o tema e afirmam que se trata de:

Um processo de “encarceramento ou travamento” do parlamento, em vista da contradição observada entre os parâmetros constitucionais – baseados na doutrina da divisão de poderes –, e os procedimentos adotados pelo parlamento, o que comprometeria parte de sua autonomia e capacidade de ação.

⁴ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119681

Finalizam os autores ao afirmar que “a supremacia do executivo sobre o parlamento tem sido tão grande, após a democratização, que acabou por transformá-lo – e não o Congresso Nacional – no grande legislador no Brasil”.

2.4 O sistema de Comissões Permanentes

Tratando do tema, foco deste trabalho, que é a questão da relevância ímpar do sistema de comissões permanentes, Figueiredo e Limongi (1995) ressaltam a importância de uma organização descentralizada do Poder Legislativo que suporta o pleno funcionamento de tal sistema, de modo que o ambiente ali constituído se traduz em decisões especializadas com ganhos para a qualidade dos trabalhos. E, ainda, as matérias legislativas que serão analisadas pelo Plenário tramitam, necessariamente, pelas comissões temáticas, para que cumpram, assim, o seu papel de contribuir com uma análise especializada, a partir da expertise adquirida pelo parlamentar. Os mesmos autores dizem que nas circunstâncias atuais o processo legislativo não obedece a esse fluxo.

É muito mais centralizado. A influência dos Líderes no processo legislativo se dá através do recurso da urgência, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. Ainda que ineficiente do ponto de vista organizacional, a forma como os trabalhos estão organizados favorecem o Executivo.

Isso gera outra anomalia. Muitas vezes matérias que tramitavam há anos na Câmara dos Deputados, são votadas no Senado Federal sem a devida discussão. Por exemplo, o projeto que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS)⁵ que passou 21 anos no Congresso Nacional, tramitou apenas quatro meses no Senado. Essa forma de legislar pode demonstrar, de certa forma, o que se pode chamar de desdém com que os líderes encaram temas relevantes que mereceriam uma discussão e apreciação mais aprofundada, pelo menos com tempo suficiente para que os parlamentares pudessem criar, de forma efetiva, um juízo de valor sobre o tema.

Como já citado no item 1.1 deste capítulo, a Constituição Federal dedica uma seção às comissões permanentes e temporárias no âmbito das duas casas do

⁵ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1711

Congresso Nacional e em seu artigo 58⁶ e seus parágrafos estabelece as suas competências.

2.5 Modelos de organização legislativa

Muito embora, Schugart e Carey (1992) apud Figueiredo e Limongi (2001), afirmem que “o padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano”, é possível verificar que o modelo de organização legislativa no Brasil tem características semelhantes ao dos Estados Unidos, pelo menos no diz respeito à discussão sobre a natureza e o funcionamento do sistema de comissões que tem sido transferida para o contexto das nossas instituições legislativas, nos moldes das correntes que hoje orientam o debate norte-americano sobre os princípios da organização legislativa, como já citados anteriormente.

Pela teoria distributivista, a meta dos parlamentares é assegurar a sua reeleição e fazer com que as comissões sirvam aos interesses das suas zonas eleitorais. Para isso, utilizam esses ambientes com o objetivo de aprovar políticas para a sua clientela. Segundo Limongi (1994) “essa política é a preferida dos parlamentares, pois lhes garantem dividendos eleitorais”.

Seguindo a lógica da corrente distributivista, na qual um parlamentar procura participar de comissões onde possa atender aos anseios de seus eleitores, Limongi (1994) traz um exemplo de um parlamentar que é oriundo de um distrito agrícola nos Estados Unidos que procura fazer parte da comissão de agricultura, para que de lá consiga atender aos reclames da população, ou melhor, de seus eleitores. Os distributivistas creem que os interesses individuais dos parlamentares prevalecem e, em geral, conseguem se estabelecer em comissões que possam ter mais influência e, conseqüentemente, aumentar suas chances eleitorais, que é o objetivo maior do seu mandato, a busca pela reeleição.

Limongi (1994) argumenta sobre a questão do poder das comissões quando se refere ao trâmite das matérias naqueles órgãos, que ao chegarem à casa legislativa, quase que imediatamente, são distribuídas às comissões de mérito e lá é decidido o seu destino, além disso, se não a consideram relevante, podem até

⁶ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/4394.pdf>

relegá-la ao esquecimento. E o inverso, quando a comissão analisa a matéria longamente e a remete ao Plenário, a ideia é que não haja modificação no texto. E o autor conclui “logo, a comissão tem garantias de que sua vontade e a distribuição de benefícios que fez, expressa em sua versão da lei, serão aprovados em Plenário”.

Já a teoria informacional busca especializar o parlamentar ao conceder poderes às comissões como incentivo para que aprimorem os projetos e passem a informação para o Plenário (PEREIRA E MUELLER, 2000). Há uma preocupação dos líderes partidários com a qualidade das informações contidas nos projetos examinados pelas comissões e, também, há uma instabilidade nas nomeações para elas, o que faz com que seus integrantes não desenvolvam conhecimentos especializados durante seus mandatos. A expertise prévia sobre políticas específicas é importante nos cálculos dos legisladores na hora de fazer indicações para as comissões. Na avaliação de Santos (2002) “é preciso considerar que as preocupações dos líderes com a lealdade política são balanceadas pela necessidade de conhecimentos especializados nas políticas públicas”.

Pereira e Mueller (2000) consideram que a alta rotatividade dos parlamentares nas comissões desfavorece a teoria informacional, uma vez que acabam não tendo tempo suficiente para se especializarem e quanto menor for o ganho informacional mais rápida a matéria será votada em Plenário. Consideram, ainda, que devido à alta concentração dos poderes nas mãos do Executivo, as comissões não conseguem atuar de forma satisfatória, não desempenhando qualquer papel relevante no processo legislativo. Esses autores são pessimistas em relação a essa teoria, mas, mesmo assim, é de se considerar que a teoria informacional é um ganho para o parlamentar que entende a importância de atuar como especialista em áreas estratégicas e fundamental para o desenvolvimento do país.

A terceira e última corrente, a teoria partidária, dá importância aos partidos e concede poderes para serem usados no sentido de controlar as ações das comissões em favor dos interesses dos membros do partido (PEREIRA E MUELLER, 2000). No legislativo brasileiro, o princípio adotado para a distribuição de direitos parlamentares é do partido, com base na proporcionalidade das cadeiras que ocupam e concentrado no extraordinário poder de decisão do líder partidário.

Isto lhes dá a capacidade de deliberar sobre quem ocupa os cargos da Mesa Diretora ou quem compõe as comissões temáticas, além de definir a pauta dos trabalhos da Casa junto com os demais líderes e o presidente da Mesa.

Dentre tantos outros poderes que têm, os líderes controlam a atuação dos parlamentares, uma vez que têm a prerrogativa de apresentar requerimento de urgência para determinadas matérias que ainda tramitem nas comissões temáticas, levando-as diretamente à apreciação do Plenário, o que enfraquece o papel das comissões que é o foro adequado para discutir com profundidade assuntos da sua competência.

Apesar de se identificar claramente a existência das três correntes teóricas do processo de funcionamento do legislativo, nosso argumento é o de que a teoria informacional é a que mais se coaduna aos trabalhos nas comissões de natureza estritamente temática como a CCT. Nesse sentido, destaca-se a permanência de parlamentares nas comissões que mais têm afinidade com os temas das áreas de interesse profissional-político-partidário, que ao buscar especializar-se em certos assuntos, contribuem sobremaneira com as discussões e, principalmente, com a qualidade dos relatórios ali produzidos, os quais estabelecem o nível de absorção que o parlamentar adquire ao se especializar em uma temática.

E, ainda que contrariamente ao pensamento majoritário dos pesquisadores, neste trabalho foram reunidos elementos que fortalecem o argumento de que o papel das comissões temáticas é relevante e, além disso, poderia ou deveria ser melhor aproveitado pelos parlamentares.

3 OBJETO DE ESTUDO

As constituições brasileiras de todos os tempos, à exceção da Constituição de 1891, previram a criação de comissões definidas de acordo com a relevância dos temas para a sociedade da época. Isso pode ser visto em Paulo Adib Casseb (2008) que dedica o capítulo “Evolução Histórica das Comissões no Processo Legislativo no Brasil”, onde inclusive mostra de forma detalhada a tipologia das comissões ao longo do tempo.

Na atualidade, continuam surgindo temas, como a ciência, tecnologia e inovação, que se mostram tão importantes para a sociedade quanto os já existentes, e que requerem estudo aprofundado para a elaboração de uma legislação efetivamente pertinente. Dado o caráter essencialmente técnico e de desenvolvimento do processo legislativo – art. 90 do RISF⁷ – o presente estudo se pautou nas atividades desenvolvidas pela CCT em face do conjunto de temas e da sua condição de comissão menos tradicional – comparativamente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), por exemplo. Além disso, como ficou ressaltado na introdução, a CCT tem conseguido certa notoriedade pela sociedade.

A CCT, criada pela Resolução n.º 01, de 2007⁸, é uma Comissão Permanente que, além de temas de grande interesse social, opina, principalmente, sobre proposições relativas a assuntos de interesse de setores econômicos, como o industrial e de serviços. São atribuições da Comissão:

I – desenvolvimento científico, tecnológico e inovação tecnológica; II – política nacional de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática; III – organização institucional do setor; IV – acordos de cooperação e inovação com outros países e organismos internacionais na área; V – propriedade intelectual; VI – criações científicas e tecnológicas, informática, atividades nucleares de qualquer natureza, transporte e utilização de materiais radioativos, apoio e estímulo à pesquisa e criação de tecnologia; VII – comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; VIII – regulamentação, controle e questões éticas referentes a pesquisa e desenvolvimento científico e

⁷ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegSFV01.pdf>

⁸ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2007.pdf>

tecnológico, inovação tecnológica, comunicação e informática; IX – outros assuntos correlatos (Art. 104-C, RISF⁹).

No estudo do papel e da relevância da CCT no conjunto das Comissões Permanentes do Senado Federal, aborda-se as principais atribuições dadas ao órgão pelo RISF e se destaca seu papel de discutir e votar projeto de lei, realizar audiências públicas, acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais e, também, realizar diligências.

A constituição de comissões parlamentares para tratar de assuntos específicos transformou-se, ao longo da história dos parlamentos, em um recurso estrutural indispensável ao seu bom funcionamento, haja vista a complexidade e profundidade dos temas que as casas legislativas têm que tratar no dia a dia. Esta realidade se impôs, muito mais ainda, com o advento da globalização que trouxe em seu bojo uma profusão incalculável de informações a circular de maneira instantânea, o que criou especificidades antes inexistentes. Exemplos disso, são os novos códigos de leis que regem questões como as do meio ambiente (uso e preservação de florestas etc.) e das comunicações e telecomunicações (marco civil da Internet, a utilização de software livre, a inclusão digital, a criação das agências reguladoras etc.)

A regulação dessas novas áreas de pesquisa e atividade econômica tem clara atenção dos países mais desenvolvidos. A existência de comissões para tratar dos temas específicos de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática, não é uma exclusividade do parlamento brasileiro. Comissões semelhantes atuam de maneira efetiva tanto no Reino Unido quanto nos Estados Unidos da América, por exemplo.

A temática tratada pela CCT, no Senado e na Câmara, tem grande ênfase no mundo atual e pode ser considerada determinante da qualidade de vida dos brasileiros, no que tange à produtividade e competitividade das empresas, assim como ao desenvolvimento do país. Ao encargo da Comissão está a elaboração, discussão e aprovação de matérias que vão desde a regulamentação de políticas e organização institucional dos setores que ela abrange, até a criação de

⁹ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://www.senado.leg.br/legislacao/regs/RISF2015.pdf>

regulamentos e controle da ética nos diferentes segmentos. Passa, igualmente, pela questão da propriedade intelectual e da a outorga ou renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão.

A história da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados¹⁰, criada em 1936 como Comissão de Transportes e Comunicação (RICD/1936, arts. 25 e 63), ilustra bem a ideia que se tem sobre o seu papel na discussão de temas tão particulares. Durante décadas de existência, tendo diferentes denominações, foi a partir das suas discussões que fez surgir no Brasil os primeiros marcos da política científica na década de 1960, vindo a se transformar, logo a seguir, no ponto de convergência para os agentes públicos e privados dedicados ao desenvolvimento, à pesquisa e à educação científica e tecnológica.

Avaliando o papel e a importância da CCT, as principais entidades científicas brasileiras em várias ocasiões posicionaram-se favoráveis à criação da Comissão e, mais recentemente, em duas oportunidades, manifestaram-se contrárias a sua extinção (Anexo). Um reconhecimento da academia e das sociedades científicas que se vê comprovado na prática legislativa, que se viu aperfeiçoada e qualificada com a criação dessa Comissão, que reúne um conjunto amplo e significativo de temas que são, ao mesmo tempo, complexos e especializados e muito próximos do cotidiano dos cidadãos.

De acordo com Strom, 1998 e Santos, 2000 (apud Lemos, 2008):

o número de comissões é um dado importante porque quanto maior a quantidade de órgãos especializados, maior a diversidade de temas possíveis de serem analisados pelo legislativo, ampliando-se sua capacidade de decisão simultânea.

O fato é que, à míngua de estudos e pesquisas sobre o tema no âmbito do Senado Federal, o assunto passa a se revestir de importância singular, uma vez que permite, além de alinhar o histórico da temática ao longo do tempo, proporcionar uma visão clara da oportunidade de se ter um foro parlamentar dedicado a temas da atualidade e por muitas vezes inéditos, que demandam atenção especial.

¹⁰ Fonte: portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci>

4 ESTUDOS DE CASO

Os estudos de caso são aqui apresentados com o propósito de evidenciar a influência que as Comissões Permanentes têm sobre as matérias legislativas que tramitam no Senado Federal. Por óbvio, dada a essência do trabalho que se elabora, aqui será dada atenção à tramitação de matérias somente na CCT.

Foram, então, selecionados dez projetos de lei de origem da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que no período de 2007 a meados de 2015 tiveram alguma conotação especial em sua tramitação.

Como regra geral de seleção, para cada um dos projetos de lei escolhidos foram considerados, nessa ordem: as áreas de atuação da comissão: a ciência, tecnologia e inovação, a comunicação e a informática; a cronologia do projeto; o regime de tramitação; e sua origem. Quanto à análise, foram consideradas: as emendas apresentadas; a atuação do relator e dos atores envolvidos nas audiências públicas, quando essas aconteceram; o parecer; os pedidos de vista e as discussões ocorridas durante a deliberação do projeto. Também, se destaca o relator designado e, eventualmente, se considerada importante para este estudo, sua posição política sobre a matéria em pauta. Por fim, se coloca em relevo a efetiva contribuição dada pela CCT na elaboração da legislação selecionada.

4.1 Tema – Ciência, Tecnologia e Inovação

4.1.1 Projeto de Lei da Câmara n.º 10, de 2007¹¹

O projeto modificou as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, e alterou a lei que autorizava a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

¹¹ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79979

O projeto, de autoria do Poder Executivo, iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em 2006, tendo sido apresentado na 1.^a Sessão Legislativa Ordinária, da 53^a Legislatura, pretendia ampliar as atribuições da Capes encarregando-a, também, de estimular a formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica, face ao intenso uso de novas tecnologias de informação e de comunicação e parceria com instituições de educação superior.

Até aquele momento, a grande massa de projetos aprovados foram os decretos legislativos destinados à “outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens”, o que permitiu que esse fosse o primeiro projeto de lei relevante aprovado pela CCT, desde a sua instalação. Igualmente, merece destaque o fato de que o projeto sendo de autoria do Poder Executivo, mesmo tramitando em regime de urgência constitucional, não intimidou o relator, que era do partido de oposição, a apresentar um substitutivo à matéria, que foi avalizado pela comissão. O que representa um exemplo da imposição da opinião especializada sobre a vontade política.

Com seis artigos, um dos propósitos do projeto era permitir que a Capes, até então voltada para “a promoção da formação de pessoal para a educação superior”¹², passasse a se incumbir, também, da promoção de políticas voltadas para a formação de profissionais de magistério da educação básica, em regime de colaboração com Estados, Municípios e o Distrito Federal. O principal objetivo seria promover uma maior integração entre a educação superior e a educação básica do país. Segundo o relator na CCT:

o objetivo é realmente que a Capes possa coordenar um processo de treinamento e de capacitação dos professores de ensino básico pelo Brasil e sempre no sistema de convênios, ou seja, não será a Capes que vai ministrar os cursos; será sempre sob regime de contratação.

Essa matéria foi selecionada por ter tramitado em regime de urgência, consoante o art. 64, § 1º da Constituição Federal, combinado com os arts. 122, inciso II, alínea b e 375, inciso I do RISF, assim como pelo inusitado desfecho a

¹² Mensagem do Executivo (MSG) 869/2006.

partir de um substitutivo. E, também, por tratar de um tema tão prioritário para a população como é a Educação.

No despacho, o presidente do Senado distribuiu a matéria, nesta ordem, para as Comissões de: Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e Educação, Cultura e Esporte (CE). A tramitação foi simultânea nas três comissões e a urgência constitucional se caracterizou pela importância e relevância que se revestiu a matéria, dada a notória ampliação de uma política pública na área da Ciência e Tecnologia.

No Senado, de acordo com o RISF, emendas a projetos somente podem ser apresentadas perante a primeira comissão, nesse caso a CCJ, pelo prazo único de cinco dias úteis, e serem encaminhadas à Secretaria Geral da Mesa (SGM) para fins de publicação no Diário do Senado Federal. No prazo regimental, foram oferecidas cinco emendas, uma do Senador Arthur Virgílio, três do Senador Heráclito Fortes e uma do Senador Neuto de Conto. O PLC 10/07 iniciou sua tramitação na comissão em fevereiro de 2007, em março foi indicado relator da matéria o Senador Eduardo Azeredo, que em sete dias apresentou seu relatório com voto favorável, na forma de um substitutivo, o que significa dizer que o relator introduziu mudanças a ponto de alterar o projeto integralmente. Com relação às emendas apresentadas, o relator acatou parcialmente quatro delas e, integralmente, uma das emendas do Senador Heráclito Fortes.

Quanto às alterações na matéria destacaram-se dois artigos. O art. 2º estabelecia o porquê de a matéria ter sido também distribuída para a CCT, uma vez que visava o incremento das atividades científicas e tecnológicas brasileiras.

O artigo 2º ficou assim:

A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Já o art. 3º que tratava da criação de cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), transformou-se em objeto de contenda entre os parlamentares, pois estabelecia a criação de cargos para a Capes com propósito de abrir espaço

para o fortalecimento do quadro de técnicos capazes de colocar em prática a ampliação dos objetivos daquele Órgão, conforme o art. 2º. O texto original tinha a seguinte redação:

Art. 3º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para fins de estruturação da Capes, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS: I - três DAS-5; II - treze DAS-4; III - vinte e seis DAS-3; IV - oito DAS-2; e V - dois DAS-1. Parágrafo único. Os cargos que trata este artigo não poderão ser providos antes de 1º de janeiro de 2007, respeitado, em qualquer hipótese, o disposto no art. 5º.

Durante a apresentação dos argumentos, o relator esclareceu que os cargos não seriam todos preenchidos de uma vez, mas sim de forma gradativa e que, de modo geral, não faria nenhuma alteração nos 410 cargos efetivos. Dos 52 cargos de Comissão, 16 seriam privativos de funcionários, o que para o relator seria uma alteração razoável; e que as demais emendas fariam parte do consenso entre os parlamentares, pois tratavam basicamente de se buscar dar maior transparência ao plano de carreira. O art. 3º ficou assim definido:

Art. 3º São criados, no âmbito do Poder Executivo Federal, para fins de estruturação da Capes, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS: I - 3 (três) DAS-5; II - 13 (treze) DAS-4; III - 26 (vinte e seis) DAS-3; IV - 8 (oito) DAS-2; e V - 2 (dois) DAS-1. Parágrafo único. Dos cargos de que trata este artigo, no mínimo 16 (dezesesseis) serão ocupados, obrigatoriamente, por servidores efetivos da Capes, respeitado, quanto aos provimentos, em qualquer hipótese, o disposto no art. 5º desta Lei.

Ainda em março o parecer foi aprovado na Comissão. Participaram da discussão os Senadores Flávio Arns, Valdir Raupp, Cícero Lucena, Ideli Salvatti e Romeu Tuma, todos louvaram o relatório e fizeram comentários pontuais a respeito do projeto. Não houve audiência pública para instruir a matéria. Em fins de maio o substitutivo foi aprovado em Plenário. Deve-se ressaltar que as mudanças promovidas pela CCT e acatadas em Plenário foram ratificadas pela Câmara dos Deputados, aprovando o texto e remetendo-o à Presidência da República. Sancionado, com apenas um veto, o projeto converteu-se na Lei n.º 11.502 de 2007.

Destaca-se por fim, que todo o esforço dispendido pela CCT na deliberação dessa matéria foi fundamental para que o objeto do projeto de lei fosse contemplado de maneira plena, o que atesta a importância do papel da Comissão no âmbito do processo legislativo.

4.1.2 Projeto de Lei do Senado n.º 73, de 2007¹³

O projeto que “regulamenta as atividades de pesquisa, produção, importação, liberação no ambiente e comercialização de clones de mamíferos, exceto humanos, peixes, anfíbios, répteis e aves”, de autoria da Senadora Kátia Abreu, apresentou em sua justificativa a importância da matéria:

a regulamentação da clonagem no Brasil contribuirá para o aumento de produtividade nas atividades de pecuárias de leite e de corte, pois permitirá a reprodução das qualidades genéticas de animais diferenciados, que se destacam como grandes produtores, além daqueles animais que apresentam bons resultados em competições esportivas. Também poderá contribuir para a preservação da fauna brasileira, a partir do avanço das pesquisas que poderão proporcionar a aplicação da técnica para recuperar espécies em extinção.

Pelo projeto, somente o fornecedor, público ou privado, devidamente registrado ou cadastrado nos serviços veterinários do governo federal, poderia exercer as atividades tipificadas no texto do projeto relativos ao material genético animal e clones. Em sua justificação fica claro que a intenção da propositura era tão somente colocar em discussão as questões já existentes relacionadas ao processo de clonagem animal.

Esse tema, no mínimo intrigante, e relativamente novo, foi escolhido para este estudo, tendo em vista que seu conteúdo trouxe inovações à pesquisa e ao desenvolvimento científico. E, também, em função da abrangência que passou a ter a matéria a partir do substitutivo do relator.

A matéria foi distribuída para as Comissões de: Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); Agricultura e Reforma Agrária (CRA); Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e posteriormente à de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

O Senador Sérgio Zambiasi apresentou uma emenda à matéria com a finalidade de incluir no parágrafo único do art. 12, previsão para que o regulamento disciplinasse o procedimento necessário à garantia de certificação para os clones de animais já existentes.

¹³ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=80107

Em março de 2007, foi designado o primeiro relator, o Senador João Tenório, que chegou a apresentar seu relatório, pelo qual acatou a emenda do Senador Sérgio Zambiasi e apresentou novas emendas de relator. Mas a matéria teve que ser redistribuída, pois o Senador João Tenório deixou de ser membro da CCT. Em exatos dois anos, março de 2009, o novo relator, Senador Gilberto Goellner, concordou com a emenda do Senador Sérgio Zambiasi e apresentou um substitutivo à matéria. Na oportunidade, afirmou que:

a aprovação do projeto contribuirá para o avanço das pesquisas com clonagem, não só na área de bovinos, mas também de outras espécies domésticas de interesse zootécnico, como equinos, suínos, ovinos e caprinos, entre outras. Ademais, a regulamentação da proposta trará segurança à produção comercial de animais clonados.

Foram realizadas duas audiências públicas para instruir a matéria. Para a primeira, que ocorreu em março de 2008, compareceram as seguintes personalidades:

➤ Rodolfo Rumpf, pesquisador de Recursos Genéticos e Biotecnologia da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa-Cenargen) – destacou a importância de uma lei para assegurar o status legal à pesquisa brasileira no âmbito internacional;

➤ Flávio Vieira Meirelles, professor veterinário da Universidade de São Paulo (USP) – destacou que o objetivo da clonagem seria o melhoramento genético dos animais e que ainda não havia consumo de carne de animais clonados, devido ao custo que era muito alto;

➤ Luiz Antônio Josahkian, superintendente técnico da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ) – afirmou que a regulamentação da pesquisa seria importante porque criaria um ambiente legal para os estudos que eram feitos sem reconhecimento oficial; e

➤ Joselito Araújo Barbosa, veterinário especialista em clonagem de ovinos da Associação Brasileira de Santa Inês de Alagoas (ABSI/AL) – disse acreditar que com essa medida seria possível melhorar a produtividade.

Já a segunda audiência pública, que ocorreu em setembro de 2009, foi conjunta com as quatro comissões envolvidas na tramitação da matéria, e contou com a participação dos seguintes convidados:

- Flávio Vieira Meirelles, doutor em genética, professor da USP e membro da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNbio) – afirmou que animais clonados não ofereceriam riscos à saúde humana nem à atividade pecuária;
- Rodolfo Rumpf, doutor em veterinária, pesquisador da Embrapa e membro da CTNbio – ressaltou que a clonagem seria importante porque garantiria a variabilidade genética dos animais, inclusive dos animais em extinção;
- Beronete Barros de Freitas Araújo, chefe da Divisão de Fiscalização de Material Genético Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – apresentou sugestões para melhorar o projeto, e como prever que o registro das clonagens fosse feito somente no Ministério, que se encarregaria de ouvir os outros segmentos envolvidos na questão;
- Carlos Cristo, secretário interino de tecnologia industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) – manifestou-se favorável à regulamentação da clonagem, principalmente como incremento às exportações de carne bovina; e
- Cosette Barrabas Xavier da Silva, diretora substituta da Diretoria de Biodiversidade e Florestas do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – em sua opinião seria melhor aprofundar a discussão sobre o projeto, principalmente com relação à fauna nativa.

Em seu relatório, o Senador Gilberto Goellner afirmou:

Na ocasião, os participantes discorreram sobre os procedimentos técnicos para obtenção de clones de mamíferos, o estado da arte da clonagem de bovinos no Brasil e as aplicações potenciais. Foi enfatizada a importância da tecnologia para a multiplicação de animais de mérito genético, para a multiplicação de raças bovinas em vias de extinção e para o melhoramento genético do rebanho bovino nacional. Salientou-se, também, a necessidade de fortalecer a pesquisa na área.

Ainda o relator, após ouvir as diversas posições, manifestou-se favorável à regulamentação da clonagem. O projeto chegou a ser pautado algumas vezes e, inclusive, na reunião do dia 28 de abril de 2010, o presidente da CCT designou relator ad hoc o Senador Sérgio Zambiasi, que retirou a matéria de pauta para reexame do relatório.

O então relator devolveu a matéria para redistribuição e, novamente, retornou ao Senador Gilberto Goellner, que entregou seu relatório reformulado com apresentação de um substitutivo, baseado na premissa de que o Brasil já dominava a tecnologia – fato comprovado pela clonagem da bezerra “Vitória”, nascida em março de 2001 –, assim como pelo reconhecido pioneirismo da Embrapa no desenvolvimento de clones na América Latina. Além disso, considerou que mais importante quanto material genético animal e clones seria: definir o que é e estabelecer a competência de inspeção, de fiscalização e da supervisão e a emissão de certificados sanitários e de propriedade; as regras de produção e fornecimento; a obrigatoriedade de comunicação ao poder público acerca da pretensão de realizar atividade de clonagem; a caracterização do delito em não fornecer material ou clone com propriedade e origem comprovada; o estabelecimento do controle e da garantia de identidade e de propriedade; a obrigatoriedade de apresentar informações sobre a qualidade, características e identidade do material e procedimentos; a instituição de uma guia de acompanhamento para circulação e manutenção; a competência de somente o poder público fazer o registro genealógico dos clones; as sanções para infração aos preceitos da lei e os valores de multas.

As significativas alterações promovidas no âmbito da Comissão à matéria elevaram o projeto da categoria de uma simples provocação de um debate qualificado – como consta da justificção do seu original – a um conjunto de regras que confirmam a condição do Brasil na vanguarda da produção de tecnologia para material genético animal e clones.

Em dezembro de 2010 a matéria foi aprovada na CCT, e em 2012 o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, onde ainda tramita.

4.1.3 Projeto de Lei da Câmara n.º 30, de 2011¹⁴

O projeto de autoria do Deputado Sérgio Carvalho e outros, data de 1999, ficou conhecido como novo Código Florestal, com 69 artigos distribuídos em doze capítulos, previa regras permanentes sobre uso e proteção de florestas e regras

¹⁴ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100475

transitórias sobre a recomposição de áreas desmatadas. Na justificação da matéria, o autor considerava que o Código Florestal, insituido há mais de 30 anos, necessitava ser atualizado, pois a sua aplicação já não estava sendo efetiva, apesar da criação de “Áreas de Preservação Permanente” e “Reserva Legal” realizadas em outras proposituras.

A matéria foi despachada inicialmente para as Comissões de: Constituição Justiça e Cidadania (CCJ); Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). E por meio de requerimento¹⁵ aprovado em Plenário, também foi despachada para a CCT, que em sua justificativa, o autor, Senador Ricardo Ferraço, enviava a matéria para a Comissão com o intuito de analisar os aspectos científicos e tecnológicos, e acrescentou, ainda, que a comunidade científica lamentava a “ausência de base científica na formulação de legislações que estabelecem medidas de conservação e uso sustentável de recursos naturais no Brasil”, e que não podia perder essa oportunidade de realizar um maior debate à “Luz da Ciência e da Tecnologia”.

O projeto foi apreciado conjuntamente na CCT e na CRA e o relator designado nas duas comissões foi o Senador Luiz Henrique. Na CCT foram apresentadas 126 emendas e 29 na CRA.

Em setembro de 2011 foi realizada audiência pública conjunta com as comissões envolvidas no projeto. A audiência debateu a possibilidade de o projeto induzir à anistia àqueles que desmataram irregularmente áreas protegidas. Compareceram à audiência, e assim se posicionaram, os seguintes convidados:

- Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – para ele “não se quer[ia] anistia, mas isso precisa[ria] ficar mais claro no texto legal”. [...] “O projeto poderia melhor trabalhar as responsabilidades dos que desmataram de forma irregular, sem receios”;
- Nelson Jobim, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) – afirmou que o Judiciário acabaria sendo acionado para disputas quanto à legislação,

¹⁵ Fonte: portal do Senado Federal: Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=92565&tp=1>

se a uniformidade legal fosse prejudicada por ambiguidades ou formas indiretas de delegação de poderes presentes no novo código;

➤ Paulo Affonso Leme Machado, professor e pós-doutor pela Université de Limoges (Unilim) – para ele o texto levava à interpretação de anistia, mesmo “sem utilizar esse nome”. Em sua opinião, o perdão admissível é o que levaria a alguma reparação da falta;

➤ Mário José Gisi, subprocurador-geral da República do Ministério Público Federal (MPF) – tanto para ele quanto para Cristina Freitas o projeto do novo Código Florestal feria o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido pela Constituição;

➤ Cristina Godoy de Araújo Freitas, promotora de justiça do Ministério Público de São Paulo (MP/SP) – fez sua explanação e considerou que:

são esses [...] os muitos dos dispositivos preocupantes que constam do projeto de alteração do Código Florestal e que, portanto, violariam o princípio da proibição do retrocesso, esculpido, implicitamente, na Constituição Federal e contrariariam o art. 225, §1º, inciso I, que salvaguarda os processos ecológicos essenciais.

Usaram da palavra os Senadores Eunício Oliveira, presidente da CCJ, Ricardo Ferraço, Demóstenes Torres, Aloysio Nunes Ferreira, Waldemir Moka, Inácio Arruda, Rodrigo Rollemberg, presidente da CMA, Acir Gurgacz, Presidente da CRA, Jorge Viana, Luiz Henrique, relator na CCT, Blairo Maggi, Pedro Taques, Antonio Carlos Valadares, Sérgio Souza, Eduardo Braga, presidente da CCT, Lindbergh Farias, e as Senadoras Ana Amélia, Vanessa Grazziotin e Kátia Abreu.

No mês seguinte foi realizada a segunda audiência pública para instruir a matéria, com a presença e manifestação dos seguintes convidados:

➤ Maria Christina M. Gueorguiev, advogada do escritório Pinheiro Neto Advogados - destacou a desoneração de encargos ligados à regularização ambiental como forma de incentivo;

➤ Gerd Sparovek, professor da USP e da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq) - apresentou uma proposta de recomposição de áreas ocupadas irregularmente com pastagem por meio de regeneração natural da vegetação. Para aumentar a produtividade da pecuária, sugeriu a técnica de manejo de pastos rotacionado; e

➤ Celso Vainer Manzatto, chefe da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Meio Ambiente) - propôs o modelo agrícola de baixo carbono, com sistemas de baixa emissão de gases de efeito estufa, como o plantio direto e a integração lavoura-pecuária-floresta.

O presidente da CCT, na época, Senador Eduardo Braga, afirmou que o papel da comissão no processo seria o de buscar privilegiar o debate para as instituições de incentivos e instrumentos para manutenção e recomposição do meio ambiente, e que seria uma relevante contribuição do Senado Federal para o aperfeiçoamento da lei.

Nessa audiência pública, os presidentes das comissões e os relatores do projeto de Código Florestal, perceberam que já havia um convencimento geral de que a lei deveria prever pagamento por prestação de serviços ambientais para uma parte dos proprietários rurais. De acordo com o presidente da CCT:

Há um novo momento, um convencimento dos formadores de opinião sobre o Código Florestal no Senado de que incentivos econômicos e financeiros são a forma de se avançar num futuro inteligente em relação ao agronegócio e ao meio ambiente.

Já o Senador Luiz Henrique, relator do projeto na CCT e na CRA, apontou avanços na discussão do tema no Senado. Ele assim resumiu: “estamos mudando o enfoque, de uma legislação punitiva para uma legislação que incentiva a recuperação e manutenção de vegetação nativa”. A opinião foi compartilhada pelo relator na CMA, Senador Jorge Viana, que concluiu:

Se quisermos trazer de volta parte dos milhões de hectares que perdemos, precisamos estabelecer uma aliança com os proprietários rurais e remunerar aqueles que prestam serviços ao meio ambiente e ao país, preservando os recursos naturais.

Na primeira tentativa de se aprovar a matéria em reunião conjunta da CCT e da CRA, em outubro de 2011, foi concedida vista coletiva, fato esse que era esperado para uma matéria dessa envergadura, que muda profundamente o Código Florestal Brasileiro, em pontos considerados polêmicos. Então, foi natural que alguns parlamentares requisitassem mais tempo para poder expressar o seu juízo de valor, ou ainda, tentar de alguma forma apresentar contribuições que

considerassem pertinentes. E até o dia 1º de novembro foram apresentadas mais emendas que legitimaram a análise feita anteriormente.

Finalmente, no mês seguinte, foi aprovado o substitutivo do Senador Luiz Henrique, após intensos debates e pedidos de destaques para votação em separado, os chamados DVS, para algumas emendas. Atuaram firmemente nesse propósito os Senadores Eduardo Braga, Antonio Carlos Valadares, Rodrigo Rollemberg e Valdir Raupp.

O texto aprovado dividiu o novo Código Florestal em duas partes: uma com regras permanentes, para regular o uso e a proteção de áreas florestais; e outra com normas transitórias, que trataram da regularização das áreas protegidas que foram desmatadas de forma irregular.

A matéria voltou à Câmara dos Deputados, porque alterações foram feitas no Senado Federal. Foi sancionada em maio de 2012, com veto parcial, e transformada na Lei n.º 12.651 de 2012, portanto, após treze anos de tramitação no Congresso Nacional. Como em outros casos, ressalta-se que as mudanças promovidas pela CCT, aprovadas em Plenário, como vistas anteriormente, foram acatadas pela Câmara dos Deputados e remetidas à sanção pelo Presidente. Tal aspecto reforça o protagonismo da CCT neste processo.

4.1.4 Projeto de Lei da Câmara n.º 2, de 2015¹⁶

O texto de autoria da Presidência da República, o Marco Legal da Biodiversidade, definiu regras para o acesso aos recursos da biodiversidade por pesquisadores e pela indústria e, ainda, regulamentou o direito dos povos tradicionais à repartição dos benefícios pelo uso de seus conhecimentos da natureza nas áreas de exploração, inclusive com a criação de um fundo específico para esse pagamento. A importância do tema se consagrou por ser uma legislação moderna que permitiria ao Brasil avançar na corrida pela inovação na área de Biotecnologia. O projeto chegou ao Senado com 51 artigos, estruturados em nove capítulos.

¹⁶ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119714

Inicialmente, a matéria foi distribuída às Comissões de: Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Assuntos Econômicos (CAE) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), e por meio de requerimentos¹⁷ aprovados a matéria também foi encaminhada às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), vale ressaltar que na oportunidade em que o requerimento foi aprovado no Plenário, o Presidente da Casa acrescentou que a matéria ao ser analisada pela CCT, certamente, teria sua apreciação mais qualificada.

O projeto tramitou com prazo determinado, seguindo as mesmas regras no subitem 4.1.1 deste estudo. A matéria foi apreciada simultaneamente pelas comissões por onde tramitou e teve aberto, como de praxe, o prazo de cinco dias úteis para recebimento de emendas perante a CCJ, primeira comissão a dar tramitação à matéria. Na CCT o projeto recebeu 116 emendas de autoria dos Senadores Telmário Mota, Randolfe Rodrigues, Paulo Rocha, Roberto Rocha, Lídice da Mata, Humberto Costa, Vanessa Grazziotin, Antonio Carlos Valadares, Lindbergh Farias, Lúcia Vânia e João Capiberibe, e foi designado relator o Senador Telmário Mota.

Foram realizadas duas audiências públicas conjuntas com a CCT, a CMA e a CRA. Na primeira audiência pública compareceram várias personalidades que assim se posicionaram:

- Nilma Lino Gomes, ministra de Estado da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) – defendeu a inclusão da palavra “quilombola” no texto;
- Francisco Gaetani, secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) – para ele o texto examinado não foi o “projeto dos sonhos de ninguém”, mas sim fruto de entendimentos com setores interessados no tema e que poderia beneficiar o conjunto da sociedade;
- Capitão-de-Mar-e-Guerra Paulo César Garcia Brandão, assessor de assuntos setoriais da Subchefia de Organismos Americanos do Estado-Maior

¹⁷ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=26/02/2015&paginaDireta=00049>

Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa (EMCFA/MD) – no geral sua fala se deteve nas questões relacionadas à defesa nacional. Apresentou algumas sugestões pontuais de modificação em artigos que se referiram à defesa da soberania;

➤ Rafael de Sá Marques, diretor de tecnologias inovadoras da Secretaria de Inovação do MDIC – apresentou exposição sob o ponto de vista do setor produtivo. Considerou a desburocratização e a segurança jurídica como pontos importantes do projeto;

➤ Marco Aurélio Pavarino, assessor do ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA) – defendeu a substituição do conceito de agricultor tradicional, previsto no projeto de lei, pelo conceito de agricultor familiar;

➤ Paulo Sérgio Lacerda Beirão, diretor de cooperação institucional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – disse que o Conselho poderia auxiliar na realização do cadastro das atividades de acesso à biodiversidade; e

➤ Hécio Botelho, secretário substituto da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo do MAPA – para ele o excesso de rigor da lei vigente há época se revelava na demora para obtenção da autorização para pesquisa com recurso genético, que era de quinhentos e cinquenta dias, em média.

Durante a Audiência Pública o Senador Jorge Viana justificou a urgência constitucional da matéria ao trazer a público que a questão da biodiversidade era um tema que estava em discussão desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) e lembrou ainda que a matéria em formato de medida provisória foi reeditada dezesseis vezes. Concluiu, assim, o Senador Viana:

vamos ter algo que possa ajudar no desenvolvimento sustentável na Amazônia. Vamos por algo que possa fazer com que o uso dos recursos naturais seja inteligente e possa transformar em benefício e melhoria para a vida das populações que vivem naquela região. Vamos por algo que empodere aquela população, que ela passe a fazer parte de um negócio sustentável.

Ficou patente, na opinião das entidades ambientalistas, que os debates sobre alguns pontos críticos da proposta foram insuficientes, como aqueles sobre os mecanismos de controle e fiscalização do acesso à biodiversidade brasileira.

Também criticaram a possibilidade de acesso ao patrimônio genético por empresas estrangeiras, sem vinculação com instituições nacionais e a falta de previsão de participação dos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares, os quais se achavam excluídos do processo de elaboração da nova lei. Afirmaram, ainda, que o projeto era voltado a interesses dos setores farmacêutico, de cosméticos e do agronegócio, exemplificando que para exploração das sementes crioulas – mantidas por pequenos agricultores e comunidades tradicionais –, se dispensava o consentimento prévio para as pesquisas que envolvessem acesso a patrimônio genético e conhecimento tradicional.

Uma outra crítica que se destacou, nos meios midiáticos, foi a limitada repartição com os povos indígenas e populações tradicionais da compensação pela exploração das sementes crioulas, além de restrição da partilha de benefícios apenas a produtos, nos quais o patrimônio genético ou conhecimento tradicional fosse considerado elemento principal de agregação de valor. Do mesmo modo, se fez censuras as isenções e perdão de multas, assim como, quanto à dispensa de repartição de benefícios gerados pelo acesso ao patrimônio genético realizado antes de junho de 2000.

Também foi objeto de recriminação a suspensão de sanções administrativas e a redução de até 90% das multas por uso não autorizado de patrimônio genético e conhecimento associado, assim como o teto ou piso – entidades que representam povos e comunidades tradicionais criticaram o fato do projeto prever teto e não piso – a título de compensação financeira, de até um por cento da receita líquida anual obtida com a venda do produto que associa patrimônio genético ou conhecimento tradicional. Tantas questões levaram alguns Senadores a pedir a retirada da urgência constitucional da matéria, mas tal sugestão não foi acatada.

A segunda audiência pública foi realizada em duas partes, e na primeira parte da reunião participaram os seguintes convidados e assim opinaram:

➤ Rosa Miriam de Vasconcelos, coordenadora de assuntos regulatórios da Secretaria de Negócios da Embrapa – na sua opinião a nova lei representaria maior agilidade na concessão e autorizações para realizar pesquisas, a partir da adoção de cadastro que deveria servir como autorização aos estudos;

➤ Maira Smith, coordenadora de políticas ambientais substituta da Fundação Nacional do Índio (Funai) – criticou a falta de diálogo com entidades indígenas na elaboração do novo marco legal. Como avanço do projeto, citou o tratamento de patrimônio genético como propriedade da União, e não do proprietário da área onde foi feito o acesso;

➤ Elisa Romano Dezolt, especialista de políticas e indústria da Gerência de Meio Ambiente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) – destacou o potencial da biodiversidade brasileira da geração de benefícios para todo o país, e elogiou a possibilidade de repartição de benefícios com a população local e de criação de empregos;

➤ Adriana Diaféria, vice-presidente executiva do Grupo Farma Brasil (GFB) – disse que para ela o texto refletia o consenso possível e oferecia a segurança jurídica que o setor empresarial reivindicava;

➤ Nilson Gabas Jr., diretor do Museu Paraense Emílio Goeldi (Museu Goeldi) – apresentou sugestões de modificações no projeto, dentre eles, a inclusão da obrigatoriedade de associação entre empresa estrangeira e centro de pesquisa brasileiro como condição para que a primeira pudesse acessar os recursos genéticos nacionais;

➤ Luiz Antonio de Oliveira, diretor do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) – afirmou que ainda era preciso avançar muito no conhecimento científico e que na sua opinião faltou um artigo no projeto destinado à pesquisa e ao conhecimento científico;

➤ Rodrigo Justus, presidente da Comissão Nacional de Meio Ambiente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – trouxe pontos de interesse do setor agropecuário e manifestou-se favorável ao projeto; e

➤ Valcler Rangel, vice-presidente da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) - considerou o projeto importante.

Participaram como convidados da 2ª Parte da Reunião, e apresentaram os seguintes posicionamentos:

➤ Cláudia Pinho, representante da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) –

leu uma carta onde oitenta e seis entidades representantes dos povos indígenas, agricultores familiares e comunidades tradicionais solicitaram mudanças no projeto;

➤ Marciano Tolêdo, representante do Movimento dos Pequenos Agricultores (Via Campesina) – trouxe algumas propostas e repudiou a condução do debate, pois não participaram do processo de construção do texto;

➤ Maria Emília Lisboa Pacheco, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – considerou a matéria relevante, mas pediu a retirada da urgência;

➤ Maurício Guetta, representante do Instituto Sócio Ambiental (ISA) – apontou que o maior problema do projeto, na sua opinião, seria a violação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares;

➤ Sônia Guajajara, representante da entidade de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) – fez críticas ao projeto;

➤ Denildo Rodrigues de Moraes, coordenador nacional de articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) – defendeu os interesses da comunidade quilombola e reclamou de não terem sido ouvidos em nenhum momento; e

➤ Edel Nazaré de Moraes Tenório, vice-presidente do Conselho Nacional de Extrativistas (CNS) – criticou o projeto.

Durante todo o debate destacou-se o impacto do novo Marco Legal da Biodiversidade sobre os povos indígenas e comunidades tradicionais, não só por serem provedores de conhecimentos associados ao patrimônio genético, mas também por terem grande participação na domesticação de espécies usadas na alimentação e na agricultura. Ficou claro, ao final dos debates, que os especialistas e os líderes sociais divergiram sobre o projeto do novo marco legal, de um lado as indústrias, o agronegócio e os institutos de pesquisas viram vantagens na nova lei para alavancar a exploração econômica e de outro os povos indígenas, os quilombolas e os agricultores familiares que assinalaram quebra de direitos e riscos à proteção dos recursos naturais.

A matéria foi aprovada em reunião da CCT no dia 25 de março, e das 116 emendas apresentadas, o relator acatou 33 e apresentou mais duas de sua autoria. Das 33 emendas aprovadas, dezenove alteraram dispositivos que tratavam os “povos indígenas” como “populações indígenas”, uma importante questão de cunho

sociológico. O relator justifica a importância de tal alteração ao reconhecer a “identidade cultural e sua autonomia como sujeitos de direitos coletivos, bem como sua relevância enquanto povos formadores da nacionalidade brasileira”. Outras seis emendas, propuseram retirar da definição de produto acabado, no art. 2º, inciso XVI, “a necessidade de o componente do patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado ser um dos elementos principais de agregação de valor ao produto”; três emendas alteraram o § 9º do art. 17 e seu caput; e finalmente cinco emendas alteraram o § 2º do art. 19.

Após algumas sessões de discussão, no dia 15 de abril o projeto foi aprovado em Plenário, com 23 emendas, sendo que duas delas foram apresentadas no Plenário. A matéria voltou à Câmara dos Deputados após alterações introduzidas pelo Senado Federal, e lá os parlamentares acataram doze delas. Finalmente, dia 20 de maio a matéria foi sancionada e transformada na Lei n.º 13.123 de 2015, com veto parcial.

É importante destacar que dentre as emendas aprovadas em Plenário, duas delas tiveram origem na CCT e trataram, respectivamente, da definição de produto acabado (art. 2º, inciso XVI) e a que alterou o caput do art. 17 do PLC, justificou o relator que seria para “não restringir a repartição de benefícios e proporcionar o maior ganho possível para os detentores de conhecimentos tradicionais associados”.

4.2 Tema – Comunicação

4.2.1 Projeto de Lei da Câmara n.º 6, de 2009¹⁸

O projeto estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), com 129 artigos distribuídos em nove títulos e seus respectivos capítulos, o seu autor, Deputado Carlos Eduardo Cadoca, propôs em 2004, que o SBDC fosse constituído pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) ligada ao Ministério da Fazenda (MF). Caso fosse aprovado, a nova estrutura contaria com o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, órgão judicante composto por um presidente e seis conselheiros; pela Superintendência-

¹⁸ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=89289

Geral, que instruiria os processos e analisaria previamente fusões e aquisições de empresas, além do Departamento de Estudos Econômicos, que desenvolveria os estudos solicitados.

Dessa forma, a SEAE tornar-se-ia um importante órgão de apoio às ações de preservação da competição e teria como competência emitir opiniões quanto à promoção da concorrência, sobre propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados submetidos à consulta pública pelas agências reguladoras e, quando entendesse pertinente, sobre os pedidos de revisão de tarifas e as minutas, bem como a de propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, que afetassem ou pudessem afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do país. Na defesa da ordem econômica, o Cade ficaria encarregado por julgar atos contra a liberdade de iniciativa e a livre concorrência, como os cartéis.

A matéria foi distribuída às Comissões de: Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), Infraestrutura (CI), Assuntos Econômicos (CAE), Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle (CMA) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

O relator designado na CCT foi o Senador Wellington Salgado de Oliveira e seu parecer favorável foi aprovado, com vinte e oito emendas. Em seu relatório, o Senador apresentou a justificativa da matéria, ao afirmar:

impossível não reconhecer a importância da matéria por nós analisada para a defesa da concorrência do País. Entretanto, alguns aspectos do projeto merecem ser mais bem avaliados. Sobre estes é que argumentarei a seguir especialmente no tocante às questões relacionadas às atribuições hoje a cargo das agências reguladoras, como a análise e a instrução processual de fusões e incorporações em diversos setores da economia regulados por meio destes órgãos que são vinculados ao Executivo e a submissão de atos normativos emitidos pelas agências antecipadamente à SEAE.

A relevância do projeto também pode ser constatada na opinião da CNI¹⁹, que acompanhava a tramitação da matéria, quando apresentou sugestões em seu site:

O projeto merece apoio no que se refere à opção pela análise prévia de atos de concentração e, em especial, pelo viés desburocratizante. O sistema atual tem a sua eficiência comprometida em razão do excesso de tempo de análise, das incertezas geradas e dos custos impostos às empresas. Entretanto, embora tenham ocorrido aperfeiçoamentos no texto aprovado na Câmara, é necessário facultar às partes envolvidas na negociação pedido de tratamento sigiloso para atos de concentração submetidos à aprovação do Cade, de forma a impedir que a adoção do modelo de análise prévia gere distorções indesejadas no ambiente econômico.

A matéria merecia maior discussão, e em setembro de 2009 foi realizada audiência pública com vistas a sua instrução, que contou com a presença de convidados que emitiram suas opiniões:

- Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, procurador regional da República da 1ª Região, representante do MPF – criticou a concentração de poderes nas mãos da superintendência-geral, previsto no projeto;
- Ronaldo Mota Sardenberg, presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – considerou a proposta adequada;
- Arthur Sanchez Badin, presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) – afirmou que o projeto introduz as melhores práticas que se verificam inclusive no âmbito internacional. Entre elas, a unificação da análise de processos num único órgão, o próprio Cade. Considerou uma inovação importante a análise prévia dos processos que envolvessem fusões e aquisições, que somente poderiam ocorrer depois da autorização do Cade;
- Tito Amaral de Andrade, diretor de concorrência do Instituto Brasileiro de Estudos de Concorrência, Consumo e Comércio Internacional (Ibrac) – a sua principal sugestão foi sobre a forma como deveriam ser feitas as nomeações para cargos previstos no projeto. Na sua opinião as indicações precisariam passar pelo crivo do Senado;
- Pedro Zanotta, presidente da Comissão de Defesa da Concorrência da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) – para ele o projeto representava o

¹⁹ Fonte: portal da CNI. Disponível em:
<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?1629f90fe63cd052a491a7bf8a>

amadurecimento do sistema brasileiro da concorrência. Trouxe trinta sugestões de emendas ao projeto, mas se deteve apenas em algumas: quórum para as decisões do colegiado; procedimentos para o exercício da advocacia da concorrência; preservação do instituto da leniência no combate a carteis; e atos de concentração;

➤ Bernardo Figueiredo, representante do Fórum dos Dirigentes das Agências Reguladoras Federais – trouxe nota das agências reguladoras com a posição de consenso, e reconheceu a importância da convergência de esforços entre a missão das agências reguladoras e dos órgãos integrantes do SBDC;

➤ João Bosco Leopoldino Fonseca, membro da Comissão Permanente de Estudos do Direito da Concorrência e da Regulação Econômica da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MG) – também criticou a concentração de poderes nas mãos da superintendência-geral, previsto no projeto;

➤ Mariana Tavares de Araújo, titular da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ) – reiterou que as principais linhas da proposta obtiveram consenso de todos os especialistas da área; e

➤ Rutelly Marques da Silva, secretário-adjunto da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF) – disse acreditar que o projeto propiciaria a redução de custos para empresas e para o setor público.

Participaram dos debates na audiência pública o relator da matéria, Senador Wellington Salgado de Oliveira, e os Senadores Renato Casagrande, Fernando Collor, Marcelo Crivella e Paulo Duque.

Em outubro de 2009 a CCT aprovou, por unanimidade, o relatório com as 28 emendas. Em dezembro de 2009, foram apresentadas cinco emendas em Plenário, de autoria do Senador Aloizio Mercadante, motivo pelo qual a matéria retornou às Comissões pertinentes para análise. Na CCT, foi distribuída ao Senador Cícero Lucena, que acatou uma das emendas na forma de subemenda, se posicionou favorável a três delas e prejudicou outra.

Em dezembro de 2010 o parecer foi aprovado em Plenário com 31 emendas, sendo que destas, apenas sete não eram de origem da CCT, 5 alteraram o art. 16 e alguns dos seus parágrafos, nove suprimiam diversos artigos e as demais alteravam

os artigos 18, 20, 67, 87, bem como, acrescentaram os art. 122-A, 122-B, 122-C e 122-D.

Devido as alterações promovidas pelo Senado Federal, o projeto retornou à Câmara dos Deputados, onde iniciou a tramitação, e após um ano de apreciação por aquela Casa, acatou 18 emendas aprovadas pelo Senado Federal, sendo que 13 delas de autoria da CCT. O projeto foi sancionado pela presidente da República, com veto, e transformado na Lei n.º 12.529 de 2011.

Entre as principais alterações promovidas por ocasião da votação na CCT, de acordo com o relator, Senador Wellington Salgado, estavam as:

questões relacionadas às atribuições hoje a cargo das agências reguladoras, como a análise e a instrução processual de fusões e incorporações em diversos setores da economia regulados por meio destes órgãos que são vinculados ao Executivo e a submissão de atos normativos emitidos pelas agências antecipadamente à SEAE.

E a maior inovação foi o acréscimo dos arts. 122-B, 122-C e 122-D que alteraram a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/97) e disciplinaram as “competências para controle, prevenção e repressão em matéria de telecomunicações”, temas que não constavam da proposta original.

4.2.2 Projeto de Lei do Senado n.º 293, de 2012²⁰

De autoria do Senador Vital do Rêgo, a matéria que ficou conhecida como “Lei Geral das Antenas”, previa que a expedição de licenças pelos órgãos estaduais e municipais competentes deveriam conciliar-se com as políticas públicas aplicáveis aos serviços de telecomunicação estabelecidas pela União, e buscava a expansão da rede de telefonia celular e da Internet banda larga, especialmente a que utilizava tecnologia de quarta geração (4G), o objetivo do projeto era estabelecer uma regra federal sobre as antenas.

Com dez artigos, a pretensão do autor ao apresentar a matéria era:

²⁰ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106818

estabelecer normas gerais de política urbana associadas à instalação de redes de telecomunicações no País, dentro dos limites constitucionais que dão contorno às competências da União e à atuação de Estados e Municípios, que harmonizem as diversas e esparsas legislações locais.

A matéria tramitou nas Comissões de: Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR); Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Assuntos Sociais (CAS) e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e foi apreciada, conjuntamente, nos termos do art. 113 (RISF), tendo sido designado relator nas quatro comissões, o Senador Eduardo Braga, que apresentou relatório favorável na forma de um substitutivo.

Foi realizada uma audiência pública conjunta das comissões envolvidas no processo, em novembro de 2012. O principal questionamento foi relacionado à competência constitucional de legislar sobre o tema e ao conflito entre uma lei federal e diversas legislações municipais. Os convidados assim se manifestaram:

➤ Artur Coimbra, diretor do Departamento de Banda Larga do Ministério das Comunicações (MiniCom) – para ele quando os municípios atuam com leis que restringiam a instalação de antenas com receio quanto a possíveis doenças decorrentes de radiação, poderia ocorrer uma “reação perversa”: as antenas restantes, para atender a mesma cobertura que seria feita por um número maior de antenas, acabariam tendo aumentada a sua potência e, conseqüentemente, a exposição da população à eventuais radiações;

➤ Antonio Carlos Valente da Silva, presidente da Associação Brasileira de Telecomunicações (Telebrasil) – afirmou que existia mais de duzentos e cinquenta leis estaduais e, principalmente, municipais que restringiam ou proibiam a implantação de infraestrutura de telecomunicações e que, no seu entendimento, “as estações rádio base não se enquadram[vam] como atividades poluidoras”. Ao defender uma lei federal que oferecesse uniformização nas exigências, reiterou a dificuldade e a complexidade para atender várias legislações diferentes;

➤ Érica Diogo Castilho, coordenadora geral de Bens Imóveis do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) – informou que a perspectiva do Órgão seria de trabalhar com a preservação do patrimônio não apenas olhando para o passado, mas pensando nas coisas que devem fazer parte do futuro;

➤ José Mauro de Lima, consultor jurídico do MMA – ressaltou que “não é do interesse do ministério federalizar questões de licenciamento ambiental relacionadas a esse tipo de atividade”. O fórum adequado para discutir as questões técnicas de licenciamento ambiental relacionadas a esses casos, seria o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Afirmou que da forma como estava o projeto de lei, poderia haver problemas de efetividade;

➤ Bruno de Carvalho Ramos, superintendente de serviços privados da Anatel – considerou o projeto essencial para o país, e que, nos próximos dez anos, ter-se-ia uma perspectiva de aumento excepcional na infraestrutura de telecomunicações; e

➤ Letícia Miguel Teixeira, representante do Ministério das Cidades (MCidades) – disse que de modo geral o Ministério entendia que o projeto teria um grande mérito, mas tinham uma preocupação em relação aos aspectos onde ele tocava nas normas municipais – as leis de uso e ocupação do solo, os códigos de postura e edificação –, de maneira que não houvesse conflito dessa norma federal com as leis municipais.

O relator, Senador Eduardo Braga, disse acreditar que o projeto poderia “estabelecer diretrizes e parâmetros no âmbito da competência [legislativa] concorrente” — ou seja, a União estabeleceria as normas gerais e os estados e municípios poderiam ter leis específicas, mas que não conflitassem com a lei federal. Ele reiterou que havia “competência constitucional para que essa lei estabeleça[cesse] as diretrizes”.

Em dezembro de 2012 o substitutivo, com 30 artigos distribuídos em seis capítulos, foi aprovado nas quatro comissões, e boa parte das alterações ali contidas foram contribuições oriundas da audiência pública na CCT. O relator justificou a emenda substitutiva pela necessidade de dar maior amplitude ao novo ordenamento legal que se estabelecia. Em seguida, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, que por sua vez, apresentou um substitutivo ao PLS, e em 2014 retornou ao Senado para nova apreciação devido às alterações lá promovidas. De volta à CCT o relator ad hoc, Senador Aníbal Diniz, rejeitou o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, com adequações propostas para alguns dispositivos.

Com o texto aprovado na Comissão o projeto se transformou na Lei n.º 13.116 de 2015.

O projeto analisado, afeto aos cidadãos brasileiros, interessa a todos na medida em que se busca a melhoria de serviços tão utilizados no mundo moderno em que a tecnologia se torna primordial inclusive para o bem-estar pessoal. Os destaques votados e aprovados na CCT e que hoje fazem parte do texto legal têm sua importância ratificada pelo Senador Walter Pinheiro²¹ que após aprovação da matéria na Comissão, assim se pronunciou:

A nova legislação vem num momento em que os consumidores já se manifestam constantemente com insatisfação em relação aos serviços de telefonia e banda larga móvel, e a matéria busca ocupar espaço e garantir melhorias do setor de telecomunicações, com avanços nas áreas de infraestrutura.

4.3 Tema – Informática

4.3.1 Projeto de Lei da Câmara n.º 89, de 2003²²

O projeto originário da Câmara dos Deputados, que em 1999 foi apresentado pelo Deputado Luiz Piauhyllino e, em resumo, visava tipificar crimes cometidos contra sistemas computacionais como o acesso indevido a meio eletrônico; a pornografia infantil; a difusão de vírus eletrônico; e a falsificação de telefone celular ou meio de acesso à sistema informático, mais conhecidos como crimes cibernéticos, tema da atualidade que ainda assombra o mundo. A matéria tramitou em conjunto com duas outras proposições, o PLC 76/00 e o PLS 137/00.

O Projeto de Lei do Senado n.º 76, de 2000, que definia e caracterizava os delitos praticados com o uso da informática, teve como autor o Senador Renan Calheiros. Tal projeto apresentava uma tipificação de condutas praticadas com o uso de computadores e lhes atribuía as respectivas penas, mas sem, entretanto, alterar o Código Penal. Classificava os crimes cibernéticos em sete categorias: contra a

²¹ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://www.walterpinheiro.com.br/noticias/lei-geral-das-antenas-e-aprovada-na-cct-e-segue-para-votacao-na-camara-dos-deputados.html>

²² Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=63967

inviolabilidade de dados e sua comunicação; contra a propriedade e o patrimônio; contra a honra e a vida privada; contra a vida e a integridade física das pessoas; contra o patrimônio fiscal; contra a moral pública e a opção sexual; e contra a segurança nacional.

Já o Projeto de Lei do Senado n.º 137, de 2000, estabelecia “nova pena aos crimes cometidos com a utilização de meios de tecnologia de informação e telecomunicações”, teve como autor o Senador Leomar Quintanilha. Com apenas um artigo, esse projeto visava aumentar em até o triplo as penas previstas para os crimes contra a pessoa, o patrimônio, a propriedade imaterial ou intelectual, os costumes e a crença e o adolescente, na hipótese de que tais crimes fossem cometidos por meio da utilização de tecnologia de informação e telecomunicações.

As matérias tramitaram nas Comissões, na seguinte ordem: Educação, Cultura e Esporte (CE); Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT); Assuntos Econômicos (CAE) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Ressalta-se que a matéria, inicialmente, não teve despacho para a Comissão de Ciência e Tecnologia, uma vez que a CCT ainda não existia quando da chegada do projeto ao Senado Federal, em 2003. Então, por meio de requerimento apresentado pelo Senador Wellington Salgado de Oliveira a matéria foi despachada para a comissão, em outubro de 2007.

Apesar da matéria ainda não estar oficialmente tramitando na CCT, em julho de 2007, foi realizada audiência pública conjunta com a CCJ, com o objetivo de instruir a matéria, conforme requerimentos e aditivos de iniciativa dos Senadores Eduardo Azeredo, Wellington Salgado de Oliveira, Pedro Simon e Serys Slhessarenko. A reunião contou com a presença de especialistas que assim se posicionaram sobre o tema:

➤ Fernando Neto Botelho - juiz de direito, membro da Comissão de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ/MG) – sua posição foi favorável ao substitutivo e frisou que “diante da ausência de uma lei expressa, não se pode[ria] impor pena para esse tipo de delito”;

➤ Marcelo Bechara de Souza Hobaika - consultor jurídico e representante do MiniCom no Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) – sugeriu que o artigo

que tratava das responsabilidades dos provedores de acesso fosse retirado do projeto, por não ter havido debate com a sociedade;

➤ Demi Getschko - diretor-presidente do Núcleo de Informação e Coordenação (NIC.br), integrante, de notório saber em assuntos da Internet, do CGI.br – mencionou a dificuldade de se legislar sobre crimes internacionais, pois se os provedores brasileiros exigissem cadastro, os criminosos poderiam registrar seus sites em outros países;

➤ Paulo Quintiliano da Silva - perito criminal federal do Instituto Nacional de Criminalística do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça (DPF/MJ) – afirmou que o criminoso atuava para a obtenção de vantagem financeira ilícita “sem ter que trocar tiros com a polícia”;

➤ Eduardo Fumes Parajo - presidente da Associação Brasileira dos Provedores de Acesso, Serviços e Informações da Rede Internet (Abranet) – informou que as empresas do setor investiriam R\$ 13,2 milhões por ano para armazenar as informações de cadastro dos usuários, conforme estabelecido no substitutivo do Senador Eduardo Azeredo; e

➤ Thiago Tavares Nunes de Oliveira - presidente da ONG SaferNet – sugeriu “estabelecer mecanismos de cooperação não apenas com provedores, mas com todos os agentes e todos os atores que participam de alguma maneira”.

O instrumento audiência pública mostra sua eficácia, principalmente, quando dela se obtém resultados concretos e, nesse caso, os Senadores Valter Pereira e Antonio Carlos Valadares apresentaram duas emendas.

O relator indicado na CCT foi o Senador Eduardo Azeredo e o seu relatório favorável, na forma do substitutivo, com vinte e cinco artigos, foi aprovado na Comissão em dezembro de 2007. Durante a apresentação do relatório, o Senador fez esclarecimentos a respeito do seu substitutivo que procurava tipificar os crimes cometidos na área da Informática e das Novas Tecnologias e não trataria apenas dos crimes praticados na Internet. Além disso, também especificava delitos cometidos na clonagem de cartão de crédito e de telefone celulares, ainda não descritos no Código Penal daquela época. Foram tipificados onze crimes em oito instrumentos legais.

Participaram da discussão os Senadores Marcelo Crivella e Renato Casagrande. Esse foi um projeto bastante polêmico que gerou muitas discussões e o Senador Eduardo Azeredo, por ter expertise no assunto, mostrou-se um ator importante no processo, inclusive por acatar sugestões oriundas da audiência pública.

Essa matéria teve extensa tramitação. Na Câmara, Casa de origem, iniciou com dezoito artigos e chegou ao Senado com treze. Foi devolvida àquela casa legislativa como um substitutivo contendo vinte e três artigos e finalmente foi aprovada com apenas seis. O texto final da lei qualifica os trabalhos da CCT. Essa afirmação se justifica pela observação de que nela estão contidas duas emendas propostas pela Comissão. A primeira alterou o art. 298 do Código Penal, incluindo parágrafo único, para tratar da falsificação de cartão de crédito ou débito como documento particular. A segunda emenda estipulou que “Os órgãos da polícia judiciária estruturarão, nos termos de regulamento, setores e equipes especializadas no combate à ação delituosa em rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado”.

Em 2008, o projeto foi aprovado no Plenário do Senado e voltou para a Câmara dos Deputados, uma vez que sofreu alterações. Lá foi aprovado apenas em 2012, ou seja, treze anos após o início de sua tramitação, e sancionado pela presidente da República, com vetos, transformou-se na Lei n.º 12.735 de 2012.

4.3.2 Projeto de Lei da Câmara n.º 141, de 2009²³

A matéria de autoria do Deputado Henrique Eduardo Alves e outros, iniciada em 2009, também na Câmara dos Deputados, versou sobre reforma eleitoral. Naquela época o Deputado Henrique Eduardo Alves era o Líder do PMDB, o que justificou a sua iniciativa, visto que o seu partido era hegemônico nas duas casas legislativas naquele período, o qual, certamente, assim como os demais partidos, tinha interesse em ver as regras eleitorais modificadas, como proposto no projeto em tela.

²³ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=92221

O projeto com oito artigos, alterava vários dispositivos das leis 9.096/95 (Leis dos Partidos Políticos), 9.504/97 (normas para eleições) e 4.737/65 (Código Eleitoral), e objetivava estabelecer regras claras para o funcionamento da atividade político-eleitoral no país, mediante o aperfeiçoamento de normas que constavam das leis dos partidos políticos e das eleições, que ainda estariam pouco ou mal regulamentadas.

No Senado Federal a matéria foi despachada às Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Foram apresentadas trinta e quatro emendas na CCT, setenta e seis na CCJ, dezessete de relator e, ainda, foram apresentadas emendas no Plenário. O relator designado na CCT foi o Senador Eduardo Azeredo e na CCJ o Senador Marco Maciel. O relatório favorável, que acatou algumas emendas, foi apreciado em sessão conjunta das duas comissões. Essa sessão conjunta, uma reunião não usual, só foi possível após aprovação de requerimentos nas comissões envolvidas.

Em seu relatório, o Senador Eduardo Azeredo afirmou:

[...] que os temas mais importantes e inovadores do projeto são a ampla abertura concedida a candidatos, partidos e coligações para explorarem a Internet como meio de comunicação com o eleitor, a instituição do voto em trânsito para Presidente da República e Vice, normas sobre recursos (doações a candidatos e partidos em campanha e prestação de contas) e a impressão do recibo do voto eletrônico.

Foram realizadas duas audiências públicas para instruir o projeto. Na primeira audiência pública, que ocorreu em agosto de 2009, os convidados assim se posicionaram:

- Nelson Jobim, ministro da Defesa, ex-presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – elogiou o projeto e criticou dois artigos que na sua opinião deveriam ser suprimidos: o que previa o voto impresso e o que permitia o voto em trânsito dentro do Brasil;
- Giuseppe Dutra Janino, secretário de tecnologia da informação do TSE – em sua exposição focou a urna eletrônica e buscou trazer argumentos para comprovar a desnecessária impressão do voto, uma vez que existia ferramentas

para fazer o acompanhamento, a auditoria do sistema eleitoral, totalmente automatizada;

➤ Eduardo Fumes Parajo, Abranet – para ele o uso da Internet poderia concorrer para ampliar a transparência no processo eleitoral e aproximar o candidato do eleitorado;

➤ Paulo Tonet Camargo, diretor do Comitê de Relações Governamentais da Associação Nacional de Jornais (ANJ) – não fez uso da palavra;

➤ Murillo de Aragão, mestre em Ciência Política e doutor em Sociologia – comentou sobre a importância da Internet nas eleições, mas com ressalvas; tratou sobre o financiamento de campanha; e acerca da urna eletrônica, se posicionou contrariamente ao voto impresso; teceu comentários sobre a fidelidade partidária e a respeito do fundo partidário;

➤ Jaime Wagner, representante dos provedores de acesso e conteúdo do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI) – considerou como a grande virtude do projeto o reconhecimento da “legitimidade da Internet no espaço público”;

➤ Fernando Neves da Silva, advogado e ex-ministro do TSE – de modo geral considerou bom o projeto e manifestou-se contra o voto impresso; fez comentários sobre o voto em trânsito; e

➤ Deputado Flávio Dino, relator do projeto na Câmara dos Deputados – citou cinco pontos que considerava fundamentais: sanções a candidatos e a partidos; regulamentação dos meios de propaganda; doações aos partidos; impugnação de mandatos – captação ilícita de recursos e votos; regulação da pré-campanha – o que pode e o que não pode fazer um pré-candidato. O Deputado comentou alguns pontos da exposição do ministro Nelson Jobim a respeito da Internet: considerou que poderia haver liberdade, mas com regras; e sobre o voto impresso poder-se-ia ter uma auditoria por amostragem, por exemplo, sortear dois por cento das urnas e proceder a conferência do resultado.

A partir dessa audiência ficou claro que o uso da Internet seria um dos principais avanços do PLC 141/09 que alterou a legislação político-partidária. Alguns Senadores apresentaram considerações a respeito do projeto: os Senadores Flexa Ribeiro e Valter Pereira reclamaram da premência do tempo para apreciar a matéria; o Senador Pedro Simon defendeu o financiamento público de campanhas eleitorais e que as doações fossem feitas aos partidos e não a candidatos; o Senador Renato

Casagrande esperava uma reforma política mais profunda; o Senador José Agripino considerou que o projeto precisava ser bem disciplinado para se ter campanhas pela Internet; o Senador Antonio Carlos Valadares disse que o projeto falhara pois não definia prazo para a cassação de mandatos dos responsáveis por corrupção eleitoral; os Senadores Tasso Jereissati e Cícero Lucena criticaram o grande número de recursos impetrados solicitando a impugnação de votos ou cassação de mandatos; o Senador Roberto Cavalcanti comentou que o crime eleitoral era punido com a inelegibilidade por apenas três anos, e que isso provocava uma falsa sensação de punição, pois esse período não impediria que o político participasse das próximas eleições; o Senador Antonio Carlos Júnior criticou o voto impresso e o Senador Flávio Torres defendeu a impressão do voto, pois acreditava que isso permitiria ao eleitor confirmar em quem votou.

Na segunda audiência pública, também realizada em agosto, os especialistas em segurança de sistemas de votação divergiram sobre a impressão do voto eletrônico. Compareceram, e assim se posicionaram, as seguintes personalidades:

- Nilcéia Freire, ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) – pediu apoio para incluir no projeto de reforma eleitoral novas medidas para favorecer a participação feminina na vida política;

- Giuseppe Dutra Janino, secretário de tecnologia da informação do TSE – criticou o voto impresso, cuja implantação se daria nas eleições de 2014. O secretário afirmou, ainda, que os riscos à segurança seriam introduzidos justamente pela impressão. Seria possível ligar a identidade do eleitor ao voto, por exemplo. Em contraposição, os defensores da impressão do voto observaram que esse risco deixaria de existir com a utilização de programas para a identificação do eleitor e para a votação;

- Jorge Stolfi, professor titular do Instituto de Computação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – afirmou que “a impressão não cria[ria] novas modalidades de fraude e elimina[ria] esse tipo de fraude centralizada, por atacado, a mais perversa”;

- Amílcar Brunazo Filho, representante técnico do Partido Democrático Trabalhista (PDT) para acompanhamento do desenvolvimento dos sistemas

eleitorais desde 2000 – afirmou que a tecnologia utilizada no Brasil dificultava conferir a confiabilidade do sistema, o que poderia ser corrigida com a impressão do voto; e

➤ Mamede Marques, professor titular da Universidade de Brasília (UnB) - membro do Comitê Multidisciplinar instituído pela Portaria TSE n.º 192 – afirmou que o sistema de votação brasileiro era mais complexo e sofisticado, com várias camadas de proteção.

O relator do projeto manifestou sua posição contrária à impressão do voto. Na sua opinião, tal prática não aumentaria a segurança dos pleitos contra fraude. Argumentou que na verdade o sistema ficaria mais vulnerável com a contagem manual do que pelo computador. Por fim, considerou um retrocesso.

A reunião conjunta da CCT com a CCJ para aprovação do relatório dos Senadores se deu em três etapas:

1) Na reunião do dia 26 de agosto de 2009, foi lido o relatório das duas comissões, e concedida vista coletiva. O então presidente da CCJ, Senador Demóstenes Torres, marcou nova reunião para o dia 1º de setembro.

2) Na reunião marcada foi encerrada a discussão e adiada a votação da matéria, o presidente remarcou os trabalhos para o dia seguinte. Além dos relatores, discutiram a matéria os Senadores Aloizio Mercadante, Eduardo Suplicy, Antonio Carlos Valadares, Álvaro Dias, Flexa Ribeiro, Pedro Simon e Lobão Filho.

O Senador Flexa Ribeiro, em uma de suas falas, reclamou do processo acelerado no Senado Federal ao afirmar:²⁴

porque o que ocorre é que sempre o Senado tem que votar de forma acelerada, em pouco tempo, porque a Câmara fica com os projetos lá até o limite. Ou o limite é imposto por uma Medida Provisória, por um projeto que tramita em regime de urgência, ou, no caso aqui, pelo processo que define o regime eleitoral que tem que ter alteração até um ano antes das eleições.

²⁴ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html#/pesquisa/lista/documentos>

E, ainda, o Senador Pedro Simon desabafou:²⁵

nenhum projeto importante, nenhum projeto que tenha consequência, se sai desse Senado, fica na gaveta da Câmara. Eu não me lembro, e gostaria que vocês me lembrassem, de algum projeto polêmico que tivesse saído do Senado, votado na Câmara, apresentando emenda na Câmara, e voltado para essa Casa para essa Casa dar a última palavra. Essa Casa não dá nunca a última palavra. Já aconteceu, mais de uma vez, e eu tenho feito esse levantamento mais de uma vez, projetos importantes que são votados pelo Senado, aprovados pelo Senado, vai para a Câmara, fica na gaveta da Câmara e um ano depois um Deputado apresenta um projeto igual e vem para essa Casa. Vota lá, votamos aqui, ou votamos como eles querem. Ou apresentamos emenda que vai para a Câmara e a Câmara resolve. A Câmara não deixa, jamais, a última palavra ficar com o Senado. Esse é um problema que eu já levantei nessa Casa, e eu achei que devia haver uma reunião das duas Mesas e os líderes para discutir aonde isso ia conduzir.

Fazendo aqui um parêntese, esse é um problema crônico entre as duas casas legislativas, invariavelmente as matérias que vêm da Câmara, que por lá tramitaram durante anos, às vezes décadas, chegam ao Senado com prazos exíguos e pressão de todos os setores envolvidos e/ou interessados.

3) No dia 2 de setembro, finalmente, a matéria foi aprovada e diante de tantas emendas apresentadas nas duas comissões, como era de se esperar, alguns Senadores membros da CCT e CCJ apresentaram Destaques para Votação em Separado (DVS) para dezessete emendas, sendo que destas apenas uma emenda foi aprovada na íntegra, e um total de sessenta e quatro emendas foram acatadas pelos relatores. O Senador Eduardo Suplicy requereu votação nominal para duas emendas destacadas e as mesmas foram rejeitadas.

Discutiram a matéria, além dos próprios relatores, os Senadores Antonio Carlos Valadares, Aloizio Mercadante, Wellington Salgado de Oliveira, Serys Slhessarenko, Antonio Carlos Junior, Pedro Simon, Flexa Ribeiro, Francisco Dornelles, Valdir Raupp, Valter Pereira, Lúcia Vânia, Inácio Arruda, Marina Silva, Cícero Lucena, Marcelo Crivella, Roberto Cavalcanti, Osmar Dias, Gim Argello, Eduardo Suplicy, Renato Casagrande e Flávio Torres.

Destaca-se que a tramitação acelerada na Câmara dos Deputados teve como propósito aprovar a matéria antes de 3 de outubro, para que pudesse ser

²⁵ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
<http://legis.senado.leg.br/sicon/index.html#/pesquisa/lista/documentos>

aplicada às eleições na mesma data do ano seguinte, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. No Senado Federal a matéria foi aprovada em 15 de setembro de 2009 e encaminhada à Câmara dos Deputados que, por sua vez, a aprovou em sete dias. Encaminhada ao presidente da República para sanção, transformou-se na Lei n.º 12.034 de 2009, com veto parcial. Os prazos foram alcançados a contento e a lei pôde ser aplicada nas eleições de 2010.

Ressalta-se que a matéria foi distribuída para CCT por tratar de propaganda na internet e sobre outros procedimentos tecnológicos. O papel da CCT na apreciação dessa matéria foi preciso em relação aos aspectos destacados pelo relator, principalmente no que diz respeito às duas emendas que foram aproveitadas praticamente na íntegra no texto final da Lei. Ambas se referem à penalização e a imputação de responsabilidade civil do provedor de serviços de multimídia na Internet, sobre o conteúdo das propagandas eleitorais publicado.

4.3.3 Projeto de Lei da Câmara n.º 35, de 2012²⁶

De autoria do Deputado Paulo Teixeira e outros, esse projeto, datado de 2011 na origem, alterou dispositivos do Código Penal e tratava da tipificação criminal de delitos informáticos que foi apelidado como “Crimes Cibernéticos” e “Lei Carolina Dieckmann”, este último devido ao episódio em que a atriz se viu em uma situação vexatória quando várias fotos pessoais, em situação íntima, foram copiadas e divulgadas na Internet. Esse fato, de amplo conhecimento público, causou constrangimentos à atriz e uma certa comoção na sociedade em geral, e por ser uma pessoa pública deu maior visibilidade a um problema antigo. A importância da lei reside no fato de atender a um reclamo, principalmente, dos usuários da Internet sobre a falta de regras claras que fossem capazes de coibir práticas delituosas no ambiente virtual. O objetivo do projeto foi assim expresso na justificção:

oferecer à sociedade uma alternativa equilibrada de repressão a condutas socialmente consideradas como indesejáveis sem, no entanto, operar a

²⁶ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105612

criminalização excessiva e demasiado aberta que permitiria considerar todo e qualquer cidadão como um potencial criminoso em seu uso cotidiano da rede mundial de computadores.

A matéria foi despachada para as Comissões de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), mas por requerimento de urgência aprovado, deixou de tramitar na segunda Comissão, a CCJ e foi diretamente ao Plenário.

O Senador Eduardo Braga, presidente da CCT naquela oportunidade, avocou para si a relatoria do projeto, e em seu relatório sugeriu cinco emendas, que foram aprovadas na reunião da CCT, por unanimidade. Não houve audiência pública para instruir a matéria.

Pode-se dizer que o projeto foi aprovado em tempo recorde. Em apenas cinco meses passou na primeira comissão, a CCT, dois meses depois foi aprovado em Plenário, com as cinco emendas apresentadas na CCT, e encaminhado de volta à Câmara dos Deputados, devido as alterações promovidas no Senado Federal, lá tramitou mais um mês. Na oportunidade os deputados consideraram as três emendas do Senado, tendo sido encaminhado à sanção, convertendo-se na Lei n.º 12.737 de 2012.

A tramitação desse projeto destaca a atuação da CCT face ao objeto da propositura focar a área de informática. Na redação final da Lei, consta a contribuição da Comissão quanto à tipificação criminal de delitos informáticos e à dosificação das penas correspondentes.

4.3.4 Projeto de Lei da Câmara n.º 21, de 2014²⁷

De autoria da Presidência da República, o projeto ficou conhecido como Marco Civil da Internet. Originariamente a matéria foi apresentada à Câmara dos Deputados no ano de 2011, onde tramitou por três anos, tendo logrado aprovação no Senado em menos de um mês de tramitação. O Marco Civil da Internet que estabeleceu direitos e deveres na utilização da Internet no Brasil, apoiou-se em três

²⁷ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116682

pilares: as garantias à privacidade do usuário, a neutralidade da rede e a proteção aos provedores de conteúdo. Tudo com o propósito de reduzir a insegurança jurídica no país sobre os assuntos tratados com base em atividades realizadas na Internet.

Mesmo antes da matéria chegar ao Senado Federal, a CCT promoveu alguns debates, por meio de audiências públicas, com o propósito de subsidiar as futuras discussões sobre o tema. A matéria foi despachada para três comissões permanentes: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), e teve tramitação simultânea, de acordo com o art. 113 do RISF. Foram apresentadas quarenta e uma emendas ao projeto pelos Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Ana Amélia, Cássio Cunha Lima, Cristovam Buarque, Cyro Miranda, José Agripino, Pedro Simon, Pedro Taques, Ricardo Ferraço, Vanessa Grazziotin e Wilder Morais.

Por requerimentos dos Senadores Zeze Perrella, Vital do Rêgo e Luiz Henrique, respectivamente relatores na CCT, na CCJ e na CMA, foram realizadas duas audiências públicas para instruir a matéria. Para a primeira audiência pública conjunta das três comissões, realizada em abril de 2014, a maioria dos convidados manifestou posição favorável à aprovação da matéria da forma como veio da Câmara dos Deputados. Os convidados assim se manifestaram:

➤ Márcio Lopes de Freitas Filho, assessor especial do MJ – segundo ele, desde o começo, o marco civil se propôs a ser uma lei geral que não pretendia resolver todo e qualquer problema da Internet;

➤ Beatriz Barbosa, representante do Coletivo Brasil de Comunicação Social (Intervozes) – considerou fundamental a aprovação do projeto com a manutenção do art. 9º que tratou da neutralidade de rede, um dos pilares do projeto, que dava garantia ao consumidor de tratamento isonômico de quaisquer pacotes de dados, sem distinção por conteúdo;

➤ Carlos Affonso Souza, professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e diretor do Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS) – comentou que “mesmo não estando em vigor, o marco civil já existe[ia], já é[era] uma realidade que se apresenta[va] no foro internacional”;

➤ Leonardo Palhares, vice-presidente de estratégia da Câmara Brasileira de Comércio Eletrônico (Câmara e-net) – na sua avaliação o texto estava muito próximo do resultado da consulta pública de 2009 sobre o tema, e traduzia a vontade da sociedade; e

➤ Marcos Leôncio Sousa Ribeiro, presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal (ADPF) – defendeu a aprovação do projeto; alertou que a guarda de dados dos usuários seria fundamental para o trabalho da polícia.

Já na segunda audiência pública, no dia 15 de abril, apresentaram seus posicionamentos, os seguintes convidados:

➤ Veridiana Alimonti, advogada do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) – manifestou-se favorável à aprovação do projeto;

➤ Eduardo Levy Cardoso Moreira, diretor executivo do Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SindiTeleBrasil) – também trouxe posição favorável à aprovação da matéria;

➤ José Francisco de Araújo Lima, conselheiro da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) – a associação também foi favorável;

➤ Marcel Leonardi, diretor de políticas públicas do Google do Brasil (Google) – posicionou-se favorável à aprovação da matéria; sua explanação foi em torno da importância da responsabilidade em relação as plataformas on-line;

➤ Renato Cruz, colunista do O Estado de São Paulo (O Estadão) – para ele o maior problema estava na possibilidade de retenção de dados e monitoramento de acessos dos usuários, a fim de auxiliar, por exemplo, investigações criminais; e

➤ Renato Opice Blum, advogado especialista em Direito Digital – manifestou-se favorável à aprovação da matéria.

Naquela audiência, a posição dos convidados foi praticamente unânime em aprovar a matéria, apenas o jornalista Renato Cruz levantou pontos que considerava necessário alterar e manifestou-se contrário à aprovação da matéria sem esgotar a discussão.

O relatório favorável do Senador Zeze Perrella foi aprovado dia 22 de abril com duas emendas de redação e pela rejeição das demais emendas apresentadas. No mesmo dia foi aprovado também na CCJ e no Plenário; a CMA deixou de

deliberar sobre a matéria, pois o relator indicado declinou da função, devido à premência do tempo.

O projeto foi enviado ao Senado Federal no dia 26 de março de 2014, e aprovado no dia 22 de abril, um tempo curtíssimo dada a magnitude da matéria. Cabe registrar que constou na imprensa, na época, que a aprovação em tempo recorde foi motivada pelas revelações de que a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) havia espionado a presidente brasileira e outros líderes mundiais, como a chanceler alemã, Angela Merkel, e o presidente mexicano, Enrique Peña Nieto. O DEM e o PSDB, partidos da oposição, naquele período, não aprovaram a ideia e criticaram o fato de o Senado ter que aprovar a proposta em menos de trinta dias. O clima tenso no Plenário foi marcado por discussões acaloradas, enquanto a oposição pedia mais tempo para o debate e classificava a estratégia governamental como “um tiro no pé” ou “um erro histórico” os parlamentares da situação opinavam que “o marco civil da Internet brasileiro será como uma Constituição e o mundo inteiro será[ia] pautado por ela”. Em 24 de abril, o PLC 21/14 foi sancionado e transformado na Lei n.º 12.965, de 2014, sem vetos.

Nesta matéria o destaque da atuação da Comissão se encontra na condução política do processo com vistas a favorecer a projeção do país no cenário internacional, tendo em vista a necessidade do poder Executivo Federal em apresentar a nova lei brasileira sobre a Internet durante a cerimônia de abertura do Encontro Global Multissetorial sobre o Futuro da Governança da Internet (NETMundial), realizado em São Paulo, que reuniu representantes de mais de noventa países.

5 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Função precípua do Poder Executivo, formular e implementar políticas públicas, encontra na literatura várias definições e dentre elas não existe uma melhor do que a outra. Segundo Bucci (2006), políticas públicas são “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos relevantes e politicamente determinados”. Segundo (LOPES, AMARAL e CALDAS, 2008) “políticas públicas são um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade”. Souza (2006) traz a definição de política pública na visão de cinco pesquisadores:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e que diferença faz.

Uma das funções do Estado é promover o bem-estar da sociedade e para alcançar essa condição os governos se valem das políticas públicas como instrumento de planejamento da ação. Na prática, abrangem um conjunto de planos, ações e metas de governo que garantem, entre outros objetivos, a prestação de serviços públicos aos cidadãos. Souza (2006) afirma que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Para Lopes, Amaral e Caldas (2008), o ciclo das políticas públicas é formado por cinco fases. A primeira trata da formação da agenda, que nada mais é do que a seleção das prioridades; a segunda fase é a formulação de políticas, que é a apresentação de soluções ou alternativas; a terceira é o processo de tomada de decisão, a escolha das ações; a quarta é a implementação, a execução das ações e a quinta, e última fase, é a avaliação da política pública em si; na prática essas fases se interligam.

Interessante notar que, no que tange às políticas públicas, o Poder Executivo não está isolado. Nosso arcabouço institucional confere participação ativa dos demais poderes, especialmente na elaboração do perfil definitivo das políticas e no processo de avaliação. Na seção seguinte abordaremos o papel do Legislativo.

5.1 O dever do Legislativo de avaliar

Uma vez entendido o conceito de política pública é preciso rever a gênese da função de avaliar objeto direto desta parte do estudo, para que se possa mostrar mais uma competência das Comissões Permanentes do Senado que agregaram importante atribuição, a partir da nova designação de avaliar políticas públicas, que lhes foi conferida pela Mesa Diretora no ano de 2013.

Nesse particular, é necessário destacar que a Constituição Federal, em seu inciso X art. 49 estabelece, dentre outras competências exclusivas do Congresso Nacional, o dever de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Como está claro, quis o legislador, à época da elaboração da atual Carta Magna, dar ao Legislativo importante atribuição no contexto republicano brasileiro, ao lhe imputar expressamente as quase sinônimas funções de “fiscalizar e controlar” as ações do Executivo, ainda que tangenciando a basilar independência dos poderes. Para sustentar tal afirmativa, chama-se Lemos (2006) que afirma:

Os regimentos internos das duas casas do Congresso, por conseguinte, amparam e detalham os procedimentos e instrumentos para a execução desse controle. Tais processos e instrumentos dizem respeito a aspectos organizacionais ou a ações que, à mão dos membros, individual ou coletivamente, incluem o campo das ações legislativas, o acionamento de esferas externas de auditoria ou a esfera judicial.

Como fruto de um processo de inovação da ação legislativa, direcionada a cumprir efetivamente esse papel de fiscalização e controle do Legislativo sobre as ações do Executivo, a Comissão Diretora aprovou a Resolução n.º 44 de 2013²⁸, que “Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de

²⁸ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=267040>

avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal”, dando às Comissões Permanentes tal atribuição que, dentre outras, em sua justificativa consta:

Entendido como uma das pedras fundamentais do Estado republicano e do equilíbrio entre os Poderes, a avaliação de políticas públicas pelo Parlamento é uma prática que torna mais eficiente o gasto governamental, agrega maior transparência à Administração Pública e, em última instância, honra o cidadão para suas despesas com o recolhimento de tributos. Essa prática cresce em importância na medida em que crescem as restrições orçamentárias, circunstância na qual se torna ainda mais crítico saber *como* e *onde* aplicar recursos escassos.

Quando da aprovação do projeto em Plenário, o presidente do Senado à época, Senador Renan Calheiros, com o propósito de defender a matéria, afirmou:

Nós dissemos, na oportunidade em que esse projeto foi apresentado – e a Mesa consubstanciou exatamente isso –, que o amadurecimento democrático da sociedade brasileira faz com que o desempenho do Estado seja cada vez mais questionado, principalmente, quanto à efetividade das ações que empreende visando à melhoria da realidade socioeconômica das pessoas. Nesse sentido é que cresce a importância de que setores representativos da sociedade, entre os quais destaco o Congresso Nacional, aparelhem-se para acompanhar, com crescente equidade, o ciclo das principais políticas públicas que operacionalizam essa melhora. Todo Parlamento do mundo tem como um dos seus principais objetivos avaliar políticas públicas. E essa foi uma decisão da Mesa, consubstanciada nesse Projeto de Resolução. A partir da sua aprovação, cada comissão permanente do Senado Federal elegerá, por ano, uma política pública para fazer sua avaliação com os critérios que esse Projeto de Resolução estabelece, com a participação do Tribunal de Contas da União, e com a participação da Consultoria do Senado Federal. Eu acho que, com a aprovação desse Projeto de Resolução, nós vamos qualificar cada vez mais os trabalhos do Senado Federal.

Apoiado nessa afirmativa, pode-se dizer que, além de qualificar os trabalhos do Senado Federal, qualificará, por conseguinte as Comissões Permanentes. A partir da aprovação da Resolução foi incluído o artigo 96-B no RISF, que estabeleceu a tarefa de selecionar para as próprias comissões permanentes, no âmbito das suas competências, políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo, para serem avaliadas.

Com base nessa determinação legal e no entendimento de que uma avaliação criteriosa de uma política pública permite descobrir possíveis falhas, aperfeiçoar ações em andamento ou até evidenciar a ineficácia de determinada ação (MENEGUIN e FREITAS, 2013), estabeleceu-se no âmbito da CCT que a primeira ação do Executivo a ser avaliada, durante o exercício de 2014, seria o Programa

Nacional de Banda Larga (PNBL), para o que foi designado relator o Senador Aníbal Diniz. Tal programa de governo tem como objetivo, até hoje, massificar o acesso à Internet em banda larga no país, principalmente nas regiões mais carentes de tecnologia, reunindo um extenso conjunto de ações que vinham sendo levadas a cabo desde a sua implementação em 2010.

O relator propôs, e teve aprovação da Comissão, um Plano de Trabalho no qual constavam a audiência e debates públicos com diversos segmentos da sociedade, além da realização de visitas institucionais para se constatar a realidade da implementação da política brasileira de banda larga.

A primeira ação para avaliar a política pública escolhida, foi uma audiência pública com o ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, que em seu diagnóstico concluiu que a falta de infraestrutura era o que limitava o crescimento da Internet. Disse o ministro, naquela audiência, que “o Brasil precisa[va] ser dotado de uma infraestrutura de telecomunicações que dê[esse] condições de atender as mais distantes regiões com boa qualidade. Nesse[naquele] momento só tem[inha] uma solução: fazer redes de fibra óptica no país inteiro”.

Foram realizados dois debates externos, um no Norte do país, especificamente no estado do Acre, na capital Rio Branco, e outro no Nordeste, no estado da Bahia, em Salvador.

Participaram do debate em Rio Branco nove convidados: o Deputado estadual Elson Santiago, presidente da Assembleia Legislativa do Acre; o Senador Anibal Diniz, relator da avaliação da política pública; o Senador Jorge Viana; André Moura Gomes, representante do MiniCom; Celso Henrique Hereditas Ribas, representante da Anatel – gerente da Unidade Operacional; Osvaldo D’Albuquerque Lima Neto, representante do Ministério Público do Estado do Acre (MP/AC); Carlos Rebello, representante do Governo do Estado do Acre (Floresta Digital); Cláudio Santana Laranjeira, representante da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) e Luciana Meireles, representante da empresa Oi.

O objetivo do debate foi levar a discussão para outras regiões do país e buscar soluções, com as autoridades locais, para os entraves que ainda hoje

emperram a massificação da banda larga. O relator concluiu a partir desse debate que as empresas de telecomunicações não queriam ampliar banda larga para as regiões de menor densidade populacional.

O segundo debate ocorreu em Salvador e foi parte integrante do evento “Diálogos de Comunicação” promovido pelo Conselho Estadual de Comunicação Social e pela Secretaria de Comunicação Social da Bahia (Secom/BA) cujo objetivo era discutir o Marco Civil da Internet e o PNBL. Fizeram parte da mesa os Senadores Anibal Diniz e Walter Pinheiro, a prefeita Maria Quitéria (Cardeal da Silva/BA), o professor Nelson de Luca Pretto (IDEC), o ex-ministro das Comunicações, Juarez Quadros, André Mauro Gomes (MiniCom), Eduardo Levy C. Moreira (SindiTelebrasil), José Mauro Castro Rodrigues (Anatel) e Cláudio Santana Laranjeira (Telebras).

De acordo com os Senadores Anibal Diniz e Walter Pinheiro, o principal desafio do PNBL seria a ampliação do acesso à Internet no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O Senador Walter Pinheiro afirmou que:

existe uma concentração desse serviço no Sul e Sudeste. O desafio é fazer isso chegar a todos os cantos do Brasil, aumentando o nível de investimento, a cobertura e a capacidade de uso por parte das pessoas, independente do seu poder econômico e da sua localização geográfica.

Além das audiências públicas e dos debates promovidos pela CCT, a Comissão visitou algumas instituições, conforme previsto no plano de trabalho aprovado pelo Plenário da comissão para avaliação do PNBL. Foram as seguintes instituições visitadas: Visiona Tecnologia Espacial, Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE), Laboratório de Integração e Testes (LIT-INPE), Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e Prefeitura Municipal de São José dos Campos/SP.

É importante destacar que o programa de visitas foi elaborado considerando a extraordinária contribuição que as instituições tinham dado ao progresso do sistema de banda larga brasileiro, até aquele momento. A Visiona Tecnologia Espacial resultou da parceria entre a Embraer e a Telebras para viabilizar o primeiro satélite geoestacionário brasileiro, cujo objetivo é, em 2016, levar banda larga a regiões mais isoladas do país. O INPE foi criado para incentivar a política espacial e

aplicar os conhecimentos em projetos inovadores que atendam aos interesses do governo e da sociedade. Nas últimas décadas, o INPE desenvolveu satélites para finalidades diversas, como de coleta de dados, e criou uma infraestrutura de solo que inclui o Laboratório de Integração e Testes (LIT), que realiza testes de satélites e de produtos dos setores de telecomunicações, automobilísticos e médico.

A segunda audiência pública destinada a avaliar o PNBL, contou com a participação de Artur Coimbra (MiniCom), Laerte Davi Cleto (Casa Civil), Paulo Sisnando Rodrigues de Araújo do Tribunal de Contas da União (TCU), Veridiana Alimonti (IDEC), Flávia Lefèvre Guimarães da Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (Proteste), Wilson Cardoso da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) e Eduardo Levy (SindiTelebrasil).

Artur Coimbra, pediu a aprovação de dois projetos que estavam em tramitação no Senado Federal, para viabilizar o PNBL, o projeto de Lei das Antenas e o projeto de resolução da Senadora Gleisi Hoffmann que limitava ao máximo em dez por cento a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na banda larga fixa. Flavia Lèfevre, fez críticas à condução da política de telecomunicações do Governo Federal. Segundo a especialista houve pouco investimento na Telebras e apoio insuficiente aos telecentros e programas de inclusão digital. O resultado, na sua opinião, refletiu-se na dificuldade de expansão e falta de qualidade dos serviços, principalmente levando-se em conta a resistência das empresas em atuar em locais que não lhes despertassem interesse econômico. Já Veridiana Alimonti, citou que um dos pontos falhos do PNBL foi o fato de não ter reconhecido a banda larga como serviço essencial.

O relatório final²⁹ ³⁰ aprovado pela CCT, em dezembro de 2014, teve o intuito de apresentar não apenas um diagnóstico dos gargalos observados na efetivação desta importante política pública, mas primordialmente organizar as recomendações coletadas com base na consulta a membros da administração pública, da sociedade civil e do setor privado e concluir que para se universalizar a

²⁹ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116470

³⁰ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2014/12/02/banda-larga-maior-depnde-de-recursos-e-gestao-articulada>

banda larga é preciso um investimento da ordem de R\$ 6 bilhões por ano, durante oito anos. E, para isso, os recursos já estariam disponíveis nos fundos setoriais, principalmente no Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust.)

Como resultado da avaliação do PNBL foram apresentados seis projetos de lei, pelo relator:

1) Projeto de Lei do Senado n.º 427, de 2014³¹. Prevê a inclusão do serviço de acesso à Internet como passível de receber recursos do Fust;

2) Projeto de Lei do Senado n.º 428, de 2014³². Reduz para 70% o percentual de recursos que deve ser destinado à modicidade tarifária;

3) Projeto de Lei do Senado n.º 429, de 2014³³. Assegura que cada família cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou que tenha entre seus membros beneficiários de prestação continuada da assistência social, terá custeado pelo governo com recursos do Fust 50% do valor do plano básico de banda larga. O projeto prevê regulamentação da medida pela Anatel;

4) Projeto de Lei do Senado n.º 430, de 2014³⁴. Trata dos fundos setoriais e modifica o cálculo das receitas do Fistel e do Fust de modo a “transferir” recursos do primeiro para o segundo, sem onerar as prestadoras. A proposta reduz os valores cobrados a título de taxa de fiscalização (TFF) e aumenta de forma correspondente a alíquota de contribuições para o Fust;

5) Projeto de Lei do Senado n.º 431, de 2014³⁵. “Reconhece a essencialidade do serviço de acesso à Internet em banda larga e altera a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, para prever sua prestação em regime público”; e

6) Projeto de Lei do Senado n.º 432, de 2014³⁶. “Define a forma de avaliação e monitoramento do Programa Nacional de Banda Larga – PNBL”. Pelo

³¹ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119541

³² Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119543

³³ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119544

³⁴ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119545

³⁵ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=119542

³⁶ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:

projeto, o MiniCom e o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) deverão divulgar os resultados do programa ao menos uma vez por ano, e propor políticas públicas e planos de investimento que assegurem o cumprimento das metas.

Os seis projetos tramitam, atualmente, em algumas comissões temáticas e, inclusive, o PLS 429/14 já foi aprovado pela CCT e os PLS 431/14 e 432/14 aguardam apreciação por seus membros.

Ao analisar os resultados do processo de avaliação legislativa do PNBL, fica evidente o valor que a atuação de uma Comissão Permanente do Senado Federal tem no conjunto das atribuições constitucionais que competem à casa legislativa. A avaliação de políticas públicas é, sem sombra de dúvidas, uma pauta positiva para o Legislativo e, igualmente para o Executivo, que nela encontra elementos para a revisão de sua ação prática na implementação de uma política pública.

6 CONCLUSÃO

Atualmente, o Senado Federal possui 11 Comissões Permanentes, divididas por áreas temáticas. As comissões são compostas por um mínimo de 17 e um máximo de 27 membros, de preferência, na medida do possível, com conhecimentos específicos acerca da área de atuação de cada Comissão.

Vale lembrar que os trabalhos nas comissões permanentes têm um caráter mais técnico e especializado, é um fórum que busca qualificar as atividades parlamentares. Por isso, com frequência as orientações e debates do processo legislativo instruídos pelas comissões tornam desnecessárias a análise do Plenário, desafogando, assim, sua pauta, caso não haja recurso.

Para isso, as comissões têm por finalidade examinar propostas e emitir parecer a projetos de lei, discutir e votá-los, promover audiências públicas com vistas a instrução de matérias, assim como, exercer o acompanhamento dos planos e programas de governo, a fiscalização orçamentária da União e promover a avaliação de políticas públicas.

Em linhas gerais, o presente trabalho explorou o processo legislativo no âmbito da CCT, com a finalidade de comprovar sua relevância para as atividades de responsabilidade do Senado Federal. Nesse sentido, examinou-se quatro projetos da temática de ciência, tecnologia e inovação, dois da área de comunicação e quatro de informática. Sobre eles constatou-se a dinâmica do processo em si que abrangeu desde o assunto do projeto até a sua conclusão, com a deliberação pelos Senadores.

Quanto aos projetos examinados, alguns dos temas abordados foram: a clonagem de animais domésticos; a alteração do Código Florestal, que previu regras permanentes, sobre uso e proteção de florestas, e também as regras transitórias sobre a recomposição de áreas desmatadas; o Marco Legal de Biodiversidade, que definiu regras para o acesso aos recursos da biodiversidade por pesquisadores e pela indústria e regulamentou o direito dos povos tradicionais à repartição dos benefícios pelo uso de seus conhecimentos sobre a natureza; a nova estrutura organizacional e das novas e importantes competências da Capes; a “Lei das

Antenas” que previu a expedição de licenças pelos órgãos estaduais e municipais competentes de acordo com as políticas públicas aplicáveis aos serviços de telecomunicação estabelecidas pela União e que buscou a expansão da rede de telefonia celular e da Internet banda larga, principalmente a tecnologia de quarta geração (4G); os crimes cibernéticos, assunto que afeta diretamente e diariamente a sociedade e o mundo de uma forma geral; e o Marco Civil da Internet, que estabeleceu direitos e deveres na utilização da Internet no Brasil.

Ao fazer a análise de cada projeto, a cada passo dado na pesquisa, mais e mais se tornou visível a importância, inclusive estratégica, das comissões permanentes, haja vista a repercussão em todos os setores de interesse, bem como, dos próprios parlamentares e órgãos públicos envolvidos.

Numa análise global dos dez estudos de casos, com foco no conteúdo dos temas tratados pela CCT, fica patente que a função da comissão vai muito além da mera apreciação e, invariável, aprovação dos projetos de decreto legislativos que renovam e dão concessão a rádios e TV. Enquanto responsável pela apreciação de temas de interesse da sociedade, a CCT tem certa primazia sobre as demais comissões, pois cuida das proposituras relacionadas à ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática, temática que para a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) “envolvem as atividades de todos os ministérios e estão diretamente ligadas a qualidade de vida e bem-estar da população brasileira”.

Interessante registrar que de todo o estudo o que mais se sobressaiu foi o processo de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal, capítulo que destacou a qualidade e a amplitude dessa inovação da casa legislativa, levando em consideração que avaliar “é uma forma de olhar o passado e o presente com vistas ao futuro”, (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2003). Daí pode-se concluir que a ação de avaliar é muito valiosa, principalmente aos olhos de um gestor, preocupado com a efetividade da política pública que conduz, uma vez que a partir dela poderá identificar com clareza o que foi realizado no passado e que precisa melhorar, o que está sendo realizado de positivo no presente e que precisa ser aperfeiçoado e, finalmente, o que pode ser feito para melhorar no futuro.

Do mesmo modo, outros estudos podem ser realizados para avaliar a atuação das demais comissões temáticas com o propósito de verificar se os argumentos aqui expostos também podem ser constatados.

Finalmente, cabe aqui destacar a natureza desse trabalho que é o processo legislativo em si, com especial abordagem nas Comissões Permanentes onde acontecem debates de alto nível, especialmente quando são realizadas audiências públicas com especialistas em temas específicos relacionados às matérias sob apreciação.

7 ANEXO

7.1 Carta da Comunidade Científica

A comunidade científica manifestou-se a respeito da importância de se ter uma comissão própria para analisar temas de Ciência e Tecnologia, por intermédio de carta endereçada ao relator do Projeto de Resolução do Senado (PRS) 17 de 2009³⁷, Senador Lobão Filho, com cópia a todos os Senadores da 54ª Legislatura, como forma de manifestar a posição do setor de ciência e tecnologia, devido a apresentação do relatório do Senador à Reforma do Regimento Interno do Senado Federal, no qual sugeria a extinção de duas comissões, uma delas a CCT.

Brasília, 10 de setembro de 2013

A ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) vêm assumindo importância crescente no atual mundo globalizado, e constituem fatores determinantes da qualidade de vida dos cidadãos, da produtividade e competitividade das empresas e do crescimento e desenvolvimento das nações. E, apesar de concordar que ciência e tecnologia estejam intimamente ligadas à educação, o avanço do conhecimento tem mostrado que C,T&I estão cada vez mais integradas em todas as atividades dos distintos setores da sociedade, em especial, às atividades das empresas dos diferentes segmentos da economia, e não mais, somente ligados a instituições de ensino.

No Brasil, o governo federal, consciente da importância desses fatores, internalizou esta tendência em sua estrutura organizacional, a ponto do Ministério de Ciência e Tecnologia passar a ser designado como Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, incorporando assim a inovação como uma das suas relevantes competências institucionais. Além disto, tem fortalecido, desde sua criação, o papel do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, como órgão de assessoramento da Presidência da República.

³⁷ Fonte: portal do Senado Federal. Disponível em:
http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90525

A importância da ciência e da tecnologia na sociedade contemporânea é demonstrada pela sua presença em nossas vidas diárias. As sociedades modernas são literalmente construídas sobre ciência e tecnologia. A investigação científica é constituída por uma grande variedade de áreas que vão desde o estudo de diferentes ramos da ciência a campos relativamente avançados, como exploração espacial, agricultura, astronomia, energia, clonagem, doenças complexas como câncer, envelhecimento, meio ambiente, entre muitos outros. A pesquisa científica busca entender as complexidades da natureza, importantes para o progresso da humanidade. A importância da tecnologia reside nos benefícios da tecnologia na sociedade. Os efeitos positivos da tecnologia na sociedade são muitos e podem ser sentidos em todas as áreas como por exemplo, na construção civil, na geração de energia, na educação, na medicina, no transporte, na alimentação, entre outras não menos relevantes. Os avanços na tecnologia revolucionaram a vida humana, como por exemplo, a evolução das comunicações que tornou o mundo um lugar menor.

Assim, a ciência, a tecnologia e a inovação envolvem as atividades de todos os ministérios e estão diretamente ligadas a qualidade de vida e bem-estar da população brasileira, e por isto seu debate e financiamento devem ser preservados em uma comissão específica que poderá se dedicar com maior profundidade às demandas do país e da sociedade brasileira contemporânea. Assim, em função da relevância do tema ciência e tecnologia no mundo atual, consideramos fundamental que se mantenha a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT) separada da Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) de modo a manter um fórum permanente e especializado para apreciação, debate e votação de projetos que envolvam esta temática”.

Em seu relatório, os temas Comunicação e Informática estão sendo distribuídos para a Comissão de Infraestrutura (CI) e para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) respectivamente. No entanto, ressaltamos que cada vez mais a convergência tecnológica digital aproxima a comunicação da informática, não sendo adequado, ao nosso ver, tal separação. Ainda alertamos para o risco de se limitar a análise do mérito das proposições legislativas a apenas uma comissão permanente, ao mesmo tempo em que se amplia o caráter terminativo das análises das proposições pelas comissões. Essas alterações poderão empobrecer a análise

de matérias cada vez mais complexas e de múltiplos aspectos, sejam sociais, culturais, éticos ou econômicos, imprimindo uma visão monocórdia de uma única comissão.

Certos de que V.Exa. considerará nossas ponderações em seu relatório, subscrevemo-nos.

Assinaram a carta: Helena B. Nader, Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Jacob Palis, Presidente da Academia Brasileira da Ciência (ABC), Jesualdo Pereira Farias, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Sheila Pires, Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec), Sérgio Luiz Gargioni, Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap), Rubén Dario Sinisterra, Associação Fórum Nacional de Gestores de Inovação e Transferência de Tecnologia (Fortec), Carlos Calmanovici, Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (Anpei), João Carlos Gomes, Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Maria Nilene Badeca da Costa, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed).

7.2 Carta da SBPC e da ABC

Um ano depois, novamente a SBPC e a ABC enviaram nova carta aos Senadores acerca do assunto.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC), ao lado de sociedades científicas das diferentes áreas do conhecimento, signatárias desta carta, manifestam suas discordâncias quanto à extinção da Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT), local de debates, análises e deliberações de proposições estratégicas e de extrema relevância para o desenvolvimento sustentável de nosso país.

Segundo o parecer do relator, Senador Lobão Filho, a extinção do número de comissões, de onze para nove, é parte do objetivo de dar celeridade ao processo legislativo. A CCT seria uma das comissões extintas. Os temas de ciência,

tecnologia, inovação e informática, apreciados por ela, passariam a ser tratados pela Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) e, o tema de comunicação passaria para a Comissão de Infraestrutura (CI).

Apesar de reconhecermos a importância de promover mudanças no atual Regimento Interno do Senado Federal (PRS 17/2009) visando à modernidade, à eficiência, à transparência, a maior celeridade e a maior participação da sociedade brasileira no processo legislativo, entendemos que não será a extinção da referida Comissão que trará os benefícios esperados, ao contrário, significará um retrocesso, pois trará sérios prejuízos aos debates e tratativas dos temas de CT&I no país.

Ressaltamos que matérias relacionadas ao tema de ciência, tecnologia e inovação, de alta relevância para o país, estão tramitando no Senado Federal e na Câmara dos Deputados e necessitarão de análises técnicas e especializadas, bem como de debates com a sociedade brasileira. Como exemplo, podemos citar a PEC 290/2013, que atualiza e moderniza os temas de ciência, tecnologia e inovação na Constituição Federal, PL 2177/2011 que atualiza o marco regulatório de CT&I, o Marco Civil da Internet, proposições que alteram a lei de propriedade industrial, proposições sobre experimentação animal, o Plano da Banda Larga, entre diversos outros.

Até 2007 o tema da ciência e tecnologia era analisado no Senado Federal conjuntamente com o tema da Educação em uma mesma comissão. No entanto, o tempo e a experiência nos mostraram que a decisão de sua separação em fevereiro de 2007, por este egrégio Senado, foi acertada. A ciência, a tecnologia e a inovação (C,T&I) vêm assumindo importância crescente no atual mundo globalizado, e constituem fatores determinantes da qualidade de vida dos cidadãos, da produtividade e competitividade das empresas e do crescimento e desenvolvimento das nações. E, apesar de concordar que ciência e tecnologia estejam intimamente ligadas à educação, o avanço do conhecimento tem mostrado que C,T&I estão cada vez mais integradas em todas as atividades dos distintos setores da sociedade, em especial, às atividades das empresas dos diferentes segmentos da economia, e não mais, somente ligadas a instituições de ensino.

No Brasil, o governo federal, consciente da importância desses fatores, internalizou esta tendência em sua estrutura organizacional, a ponto do Ministério de Ciência e Tecnologia passar a ser designado como Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, incorporando assim a inovação como uma das suas relevantes competências institucionais. Além disto, tem fortalecido, desde sua criação, o papel do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, como órgão de assessoramento da Presidência da República.

A importância da ciência e da tecnologia na sociedade contemporânea é demonstrada pela sua presença em nossas vidas diárias. As sociedades modernas são literalmente construídas sobre ciência e tecnologia. A investigação científica é constituída por uma grande variedade de áreas que vão desde o estudo de diferentes ramos da ciência a campos relativamente avançados, como exploração espacial, agricultura, astronomia, energia, clonagem, doenças complexas como câncer, envelhecimento, meio ambiente, entre muitos outros. A pesquisa científica busca entender as complexidades da natureza, importantes para o progresso da humanidade. Os efeitos positivos da tecnologia na sociedade são muitos e podem ser sentidos em todas as áreas como por exemplo, na construção civil, na geração de energia, na educação, na medicina, no transporte, na alimentação, entre outras não menos relevantes. Os avanços na tecnologia revolucionaram a vida humana, como por exemplo, a evolução das comunicações que tornou o mundo um lugar menor.

Assim, a ciência, a tecnologia e a inovação envolvem as atividades de todos os ministérios e estão diretamente ligadas a qualidade de vida e bem-estar da população brasileira, e por isto seu debate e financiamento devem ser preservados em uma comissão específica que poderá se dedicar, com maior profundidade, às demandas do país e da sociedade brasileira contemporânea. Assim, em função da relevância do tema ciência e tecnologia no mundo atual, consideramos fundamental que se mantenha a Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT) separada da Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE) de modo a manter um fórum permanente e especializado para apreciação, debate e votação de projetos que envolvam esta temática.

No parecer do relator, os temas Comunicação e Informática estão sendo distribuídos para a Comissão de Infraestrutura (CI) e para a Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) respectivamente. No entanto, ressaltamos que cada vez mais a convergência tecnológica digital aproxima a comunicação da informática, não sendo adequado, ao nosso ver, tal separação.

Portanto, Excelentíssimos Senhores Senadores, está nas mãos dos senhores impedir que os temas da ciência, tecnologia e inovação sejam relegados a segundo plano pois, certamente será este será os seus destinos caso seja aprovada a extinção da CCT, fórum específico e qualificado de discussão e decisão.

Atenciosamente,

HELENA B. NADER

Presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)

JACOB PALIS

Presidente da Academia Brasileira da Ciência (ABC).

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2003.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em 30 ago.2015.às 18h44.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 11ª Ed. Editora UnB. Disponível em: <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm#inbox/14ebc0273c480c79?projector=1>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília. Senado Federal. 2014

BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília. Senado Federal. 2014.

BUCCI, M. P. D. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CALDAS, Ricardo W (coord.). LOPES, Brenner e AMARAL, Jefferson Ney (superv.). Políticas Públicas: conceitos e práticas. Série Políticas Públicas, vol. 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG. 2008. Disponível em: <http://www.agenda21comperj.com.br/sites/localhost/files/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%20C%9ABLICAS.pdf>. Acesso em 28 jul.2015. às 11h10

CARVALHO, Nelson Rojas de. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CASSEB, Paulo Adib. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2ª ed. 2001. Disponível em: <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acesso em 18 jul. 2015. 10h15

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. Revista de Ciências Sociais, n.º 29, 1995, pp 175-200. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca_constitucional_desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf. Acesso em 18 jul. 2015. 11h

GOULART, Clovis de Souto. Formas e sistemas de governo: uma alternativa para a democracia brasileira. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1995. 223 p.

LEMOS, L. B. O sistema de comissões no Senado brasileiro: hierarquia e concentração de poderes os anos 90, *In* LEMOS, L. B. O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 351-390 (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4).

LEMOS, Leany B. S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.). Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. Disponível em: http://saberes.senado.leg.br/pluginfile.php/273815/mod_resource/content/1/15%20-%20Leany%20-%20O%20controle%20legislativo%20no%20Brasil%20p%C3%B3s-1988.pdf. Acesso em 29 jul. 2015. 10h40

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? Disponível em: <http://Senador.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31120.pdf>

MENEGUIN, Fernando B. e FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicações em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de caso. Brasília. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2013 (Texto para Discussão 123). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-123-aplicacoes-em-avaliacao-de-politicas-publicas-metodologia-e-estudos-de-caso>. Acesso em 29 jul. 2015. 9h20

MOISÉS, José Álvaro. (org.) O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Disponível em: http://nupps.usp.br/downloads/livros/o_papel_do_congresso_ebook_verso_final_2.pdf

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/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004. Acesso em 06 jul.2015. 10h30

Relatório de Atividades 2014. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal. Disponível em: file:///E:/ARQUIVO_PORTAL_CCT_62-Comissao-Permanente-CCT-20150611.pdf. Acesso em 19 jul.2015. 11h.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. Disponível em: <http://Senador.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>. Acesso em 08 jul.2015. 17h35

SANTOS, Manoel L. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma revisão da literatura no período de 1994 – 2005. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Manoel%20Santos.pdf>

SOUSA, Luiza C.; MAGALHÃES, Heitor; BELLONI, Isaura. Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas. São Paulo. Ed. Cortez. 2003. p. 14.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. (Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, jul/dez 2006, p-20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 27 jul.2015.14h50.

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. Presidencialismo Brasileiro: Interação Legislativo-Executivo na Condução das Políticas Públicas. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/162772/Gustavo%20Taglialegna%2002022009%20final.pdf?sequence=7>