



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

Thyago Marcel Cruz e Silva

**A RELAÇÃO LEGISLATIVO-EXECUTIVO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES DE
2013**

Brasília

2021

Thyago Marcel Cruz e Silva

**A RELAÇÃO LEGISLATIVO-EXECUTIVO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES DE
2013**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília

2021

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Silva, Thyago Marcel Cruz e.

A relação legislativo-executivo durante as manifestações de 2013 [manuscrito] / Thyago Marcel Cruz e Silva. -- 2021.

113 f.

Orientador: Fábio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2021.

1. Relação legislativo-executivo, Brasil. 2. Movimento de protesto, Brasil, 2013. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Movimento social, Brasil. 5. Participação política, Brasil. I. Título.

CDU 342.51/.52(81)

Biblioteca: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento
Programa de Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão:

A RELAÇÃO LEGISLATIVO-EXECUTIVO DURANTE AS MANIFESTAÇÕES DE 2013

Autor (a): **Thyago Marcel Cruz e Silva**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 9 de dezembro de 2021.

Prof. Dr. **Rafael Silveira e Silva**

Senado Federal

Documento Assinado Eletronicamente por:

Prof. Dr. **Fabio de Barros Correia Gomes** - Programa de Pós-Graduação - Cefor

Prof. Dr. **Nivaldo Adão Ferreira Junior** - Câmara dos Deputados



Documento assinado por: Fabio de Barros Correia Gomes, Nivaldo Adão Ferreira Junior
Selo digital de segurança: 2022-RPXR-LOBL-QTDC-GTUS.

À minha mãe e esposa, mulheres da minha vida e inspiração constante.

Aos meus irmãos, companheiros e amigos fiéis.

RESUMO

As manifestações de junho e julho de 2013 protagonizaram momento único na história do país em que os poderes Executivo e Legislativo apressaram-se em apresentar uma agenda com soluções que pudessem ser entregues à população que ocupava as ruas em centenas de cidades brasileiras. É nesse período que o poder Executivo apresenta a Medida Provisória 621/2013, que instituiu o Programa Mais Médicos e, em seu escopo, o Projeto Mais Médicos para o Brasil, cuja política estava voltada para a contratação de recursos humanos para a atuação no Sistema Único de Saúde (SUS). No contexto do presidencialismo de coalizão, esta pesquisa aborda a relação entre os poderes diante das alterações promovidas pelo Legislativo na MP enviada pelo Executivo (CRUZ, 2018), como também pelas características apresentadas nas tipologias de interações de Gomes (2013), em uma abordagem sistêmica e estratégica. Os resultados revelados contrariam, como já apontava a literatura, a tese de paralisia decisória do Legislativo, como também de que este poder, no processo legislativo, desfigura as propostas do Executivo. Os dados revelam que a maioria das mudanças são periféricas ao texto e, aquelas substanciais, ou seja, que atingem o núcleo central da medida provisória, foram no sentido de ampliar o seu alcance, caracterizando a cooperação entre os poderes. Contudo, em uma análise sistêmica e estratégica, observou-se elevado grau de conflito nas diversas instâncias de decisão entre congressistas da coalizão e da oposição, revelando impasses em um ambiente já esperado de liderança da coalizão de governo. O impasse entre os poderes não escondeu ainda a participação da sociedade que, por meios formais e informais, pode apresentar propostas e participar da construção final do texto da proposição.

Palavras-Chave: Poder Legislativo. Relação Legislativo-Executivo. Interações. Legislação.

ABSTRACT

The mass demonstrations in June and July of 2013 represented an unique moment in the country's history in which the Executive and Legislative powers rushed to create a political agenda with solutions that could be presented to the people that crowded the streets of countless Brazilian cities. It is during this period that the Executive power presents the Provisional Measure 621/2013, which established the “Mais Médicos Program” and, within its scope, the Mais Médicos Project for Brazil, whose policy was aimed at contracting human resources to work in the System Health Service (SUS). In the context of Coalitional Presidentialism, this research addresses the relationship between the Executive and Legislative branches in the light of the changes promoted by the Legislative branch in the MP sent by the Executive branch (CRUZ, 2018), as well as discusses this relationship considering the characteristics in the typologies of interactions as described by Gomes (2013), in a systemic and strategic approach. The results go against, as supported in the literature, the thesis of Legislative branch decision paralysis, as well as that this branch, in the legislative process, defaces the Executive's branch proposals. The data shows that most of the changes to the text are superficial and those substantial, that reach the central core of the Provisional Measure, were aimed at increasing its reach, thus characterizing the cooperation between the powers. However, in a systemic and strategic analysis, a high level of conflict was observed in the numerous proceedings of decision-making between congressmen of the coalition and the opposition, revealing impasses which was already expected in the environment of leadership of the government coalition. The impasses between the government branches has not yet blocked society's participation, which, formally or informally, are able to present proposals and participate in the proposal's text development.

Keywords: Legislative Branch. Legislative-Executive Relationship. Interactions. Legislation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Emendas distribuídas por grupo temático de acordo com o assunto e dispositivo a ser alterado.....	64
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de emendas por partido de acordo com o espectro político, apresentadas na comissão mista	61
Tabela 2 - Como as emendas acatadas são divididas entre a coalizão de governo, oposição e outros partidos	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Variáveis adotadas para o estudo da relação Legislativo-Executivo durante o processo legislativo.....	53
Quadro 2 - Demandas negociadas pelas entidades representativas de médicos e o resultado sobre a aceitação ou não no texto do PLV.....	70

LISTA DE SIGLAS

CD	Câmara dos Deputados
CFM	Conselho Federal de Medicina
CMMP	Comissão Mista da Medida Provisória
CN	Congresso Nacional
CRM	Conselho Regional de Medicina
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MPL	Movimento Passe Livre
MPV	Medida Provisória
PDL/PDC	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLV	Projeto de Lei de Conversão
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SF	Senado Federal
SILEG	Sistema de Informação Legislativa
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 INSTABILIDADE DA COALIZÃO AO SISTEMA DE COOPERAÇÃO LEGISLATIVA	17
2.1 INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES E A GOVERNABILIDADE DO SISTEMA	20
2.2 O SISTEMA REPRESENTATIVO EM EVIDÊNCIA	27
3 MOVIMENTOS SOCIAIS E O PERCURSO DOS MANIFESTANTES	30
3.1 A MARCA DAS MANIFESTAÇÃO DE 2013	32
3.2 AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO.....	35
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM SISTÊMICA NO PROCESSO METODOLÓGICO	38
4.1 MODELOS CLASSIFICATÓRIOS EMPREGADOS	42
4.1.1 Cooperação e conflito quanto à alteração de proposição do Executivo pelo Legislativo..	43
4.1.2 Cooperação e conflito na formulação de políticas públicas	45
4.1.3 Olhar sistêmico na formulação de políticas públicas	48
4.2 AMOSTRA DE PESQUISA DAS MANIFESTAÇÕES DE 2013	50
4.2.1 Variáveis adotadas na pesquisa.....	53
5 A PROPOSTA ENTREGUE PELO EXECUTIVO	54
5.1 O PERCURSO LEGISLATIVO DA MP	58
5.2.1 Sobre o veto à matéria	67
6 CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	75
APÊNDICE A - Exemplo de ficha da proposição com o resumo dos dispositivos alterados pelas emendas na Comissão Mista da Medida Provisória	88
APÊNDICE B - Exemplo de tabela para a avaliação sobre os tipos de alteração e classificação secundária conforme textos da emenda, da MPV e do PLV	90
APÊNDICE C - Conjunto das emendas protocoladas na comissão mista divididas em grupos temáticos	92
APÊNDICE D - Tipo de alteração proposta ao texto final do Executivo pelo Legislativo, com classificação secundária	95

1 INTRODUÇÃO

Em 2013, o país experimentou uma onda de protestos que se espalhou pelas principais capitais, tomando grandes proporções, especialmente concentradas nos meses de junho e julho. Nas manifestações de 2013, tem-se como ponto de partida o reajuste das tarifas dos ônibus, dos trens e do metrô municipais de São Paulo, cujo valor passou de R\$ 3,00 para R\$ 3,20, vigorando em 2 de junho de 2013 (SÃO PAULO, 2013). Com o lema ‘Não é por 20 centavos’, que logo em seguida ganhou contornos sociais de forte engajamento, a população manifestava-se em um movimento politicamente heterogêneo, com pauta diversificada e marcado pela participação de jovens.

Inicialmente, os manifestantes foram organizados pelo Movimento Passe Livre (MPL) e concentrados em bairros da capital paulista. O MPL pretendia alcançar a tarifa zero nos transportes para estudantes e outras categorias, além da bandeira do transporte gerido pelo poder público e com a participação da sociedade (MOVIMENTO PASSE LIVRE, 2013). A exposição das cenas violentas entre manifestantes e policiais nas primeiras mobilizações contra a tarifa de ônibus na capital paulista, em 6 de junho, foi acompanhada pelo engajamento crescente de pessoas aos atos. Ainda que os grandes veículos de comunicação também fossem alvo de críticas, foram as instituições o principal foco do descrédito pelos manifestantes (CARNEIRO, 2014). Os atos foram ganhando engajamentos maiores e a massa popular se apropriava do espaço público em claro descontentamento tanto pelas formas de representação quanto de institucionalidade, características típicas das democracias vigentes nos países capitalistas (MANIN, 1995; ANTUNES; BRAGA, 2014).

Analisada como uma jornada (BRAGA, 2013; BARREIRA, 2014), rebelião popular (ANTUNES; BRAGA, 2014), estudada como um conjunto de atos políticos (FRANÇA; BERNARDES, 2016), de protestos (GOHN, 2016), ou dividida em fases (SINGER, 2013; PAIVA, 2016), a intensa mobilização popular no Brasil em 2013 provocou arranjos institucionais que viabilizaram, durante o período, uma corrida legislativa para a aprovação de medidas em resposta ao crescente movimento popular (OLIVEIRA, 2015).

Mesmo diante de resultados positivos na esfera municipal quanto à pauta inicial das manifestações de 2013 (TORKANIA, 2013), continuaram as ruas protagonizando atos em prol de medidas consideradas urgentes para o progresso do país, sinalizando para um cenário político no qual os poderes Legislativo e Executivo eram os desígnios da mudança a nível nacional. Esses poderes foram obrigados a agir, tentando atender parte das demandas apresentadas pelo movimento social que questionava as estruturas da representação política, impondo uma

resposta das instituições, resultando na abertura de um processo de debates político-constitucionais e de políticas públicas no país (ANTUNES; BRAGA, 2014; RANTHUM, 2013; ROMÃO, 2014).

A insatisfação popular reacendeu ainda uma discussão sobre a legitimidade do governo e de suas instituições, exigindo assim, como apontam Pinto, Guimarães e Barros (2016), uma reconfiguração do cenário e da governabilidade política. No entanto, devido às características do próprio movimento, articulado, porém fragmentado, foram as instituições que tematizaram o processo de negociação social, como apontam os autores. As agendas institucionais do período reagiram às demandas captadas das vozes individuais, de movimentos independentes, e as transformaram em um acontecimento político concreto pelo processo legislativo.

Acerca dos estudos no campo da Ciência Política, este trabalho insere-se no contexto de uma pesquisa exploratória e descritiva, com intuito de abordar a relação entre os poderes na produção legislativa, por meio da análise sistêmica das modificações do Legislativo em proposta do Executivo, para uma melhor avaliação sobre os mecanismos que levam, mesmo em momentos instáveis, as instituições a produzir (CRUZ, 2009; AMARAL, 2009; MARTINS, 2012; GOMES, 2013) e apresentar políticas públicas relevantes, caracterizadas por aperfeiçoamentos promovidos pelos parlamentares (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; SANTOS, 2003; ARAÚJO, 2008; GOMES 2011; CRUZ, 2018).

Com a redemocratização do país e, em especial, com a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, Santos (2008) explica que se amplia um esforço coletivo para a produção de explicações sobre o nosso sistema político, colocando o Poder Legislativo no centro de estudos e reflexões. Nesse processo, a Ciência Política pós-88 baseou-se na tradição de atribuir mais importância ao conteúdo do que às relações institucionais (FREY, 2009; GOMES, 2013; PERLIN, 2013; CRUZ, 2018).

Antes mesmo da atual Carta Magna, o sistema de coalizão era apontado como principal eixo para o alcance de uma estabilidade institucional diante do conflito entre os poderes (ABRANCHES, 1988). Ao cunhar o termo, Abranches (1988) caracterizou o presidencialismo brasileiro pela forte fragmentação política e uma agenda inflacionada de problemas, com imposição de demandas pelo Executivo. Nesse contexto, a relação entre os poderes foi recebendo vigorosas pesquisas, especialmente o conflito Legislativo-Executivo (GOMES, 2013; ALMEIDA, 2018). Ganhando contornos cada vez maiores, o presidencialismo de coalizão foi abarcado pela Ciência Política nas décadas seguintes, tornando-o chave central de novas observações sobre o sistema político brasileiro na construção dos interesses legislativos. Nesse período, Mainwaring (1993) ressalta os esforços dos presidentes em construir coalizões

amplas não limitadas a períodos de campanha, mas desde logo, estabelecendo relações políticas, para garantir o apoio para a sua agenda. O autor acrescenta que dificilmente essas coalizões seriam estáveis em um Congresso fragmentado partidariamente, multifacetado, ocasionando a paralisação, ou seja, a ingovernabilidade.

Em uma outra perspectiva sobre presidencialismo de coalizão temos que, a partir dos poderes delegados ao presidente pela Constituição de 1988, como o de editar Medidas Provisórias, do veto e da iniciativa exclusiva de projetos, o Executivo foi, ao longo dos anos seguintes, supervalorizado com um certo grau de domínio da agenda legislativa, associando-o à influência poderosa da coalizão. Além disso, cada vez mais conclusões científicas caracterizavam o Legislativo como reativo, com reduzido poder decisório, atribuindo-lhe caráter secundário no processo legislativo e na formulação de políticas públicas. Cruz (2018) sinaliza que, além de secundária, a atuação do Legislativo se limitaria à desfiguração das propostas do Executivo, valendo-se de interesses particularistas dos congressistas.

As recentes análises, no entanto, continuam reforçando o regular desempenho das instituições legislativas, ainda que sob diferentes contextos e abordagens (ARAÚJO, 2008; AMARAL, 2009; ROMANINI, 2015; ALMEIDA, 2018; CRUZ 2018), apontando para a existência de um ambiente cooperativo que permite a superação de impasses e que é capaz de produzir e gerar resultados, afastando a percepção inicial de uma posição secundária no processo legislativo e na produção de políticas públicas relevantes (MARTINS, 2012; GOMES 2013).

Em uma assimilação mais recente sobre as interações entre os poderes, sabe-se ainda que o Legislativo altera substancialmente as matérias do Executivo e que os dados apontam que parte dessa mudança não é simplesmente superficial (CRUZ, 2018). Nesse processo, há um diálogo constante com os principais atores envolvidos, reforçando a tese de cooperação institucional, diante do cenário de um sistema caótico e incapaz de produzir.

A interação entre os poderes Legislativo e Executivo é avaliada por Cruz (2018) mediante apresentação de classificação com base nas mudanças promovidas pelo Legislativo em matérias de autoria do Executivo. Elas seriam substanciais, periféricas ou formais. Já em seu estudo sobre a interação entre os poderes com foco na produção legislativa, Gomes (2013) propõe quatro tipologias para classificar o nível de interação entre os poderes a partir de uma ampla investigação das áreas de políticas públicas no contexto do presidencialismo de coalizão: a cooperação, a liderança da coalizão de governo, a liderança do Legislativo e o impasse. Essas categorias distinguem-se, essencialmente, pela liderança dos atores e pelo nível de conflito entre eles durante o processo legislativo para a aprovação de uma lei. O trabalho apresentado aqui

busca aplicar, de forma adaptada, as classificações propostas nas teses de Cruz (2018) e Gomes (2013), cujas conclusões apontam para um sistema capaz de solucionar os problemas colocados na agenda política e orientado pela lógica da governabilidade, mostrando que o mesmo não é caótico e é capaz de produzir de forma cooperativa.

Neste trabalho, percorrem-se com mais detalhes a relação entre os poderes no contexto do presidencialismo de coalizão, notadamente quanto aos aspectos que acompanharam a mudança de entendimento em relação ao papel do Legislativo, aos contornos decisórios e ao domínio da agenda legislativa, compreendendo que o Legislativo é formado por instituições complexas, que estão em contínuo desenvolvimento e interagem entre si e com diversos segmentos da sociedade, mas que não estão organizadas apenas para produzir leis (GOMES, 2013). Por esse motivo, muito além de uma resposta aos manifestantes, nessa conjuntura política, as interações formam fator decisivo neste processo de negociação social.

Diante dessa conjuntura, esta pesquisa procura responder à seguinte questão: como se deu a interação entre os poderes Legislativo e Executivo durante a produção legislativa em resposta à pauta plural das manifestações de junho e julho de 2013? Notadamente, avaliar a agenda do Executivo e as mudanças realizadas durante o processo legislativo para compreender, no contexto do presidencialismo de coalizão, que tipo de interação é possível ser observada diante da condução do processo de modificação e aprovação de medidas legislativas emergenciais naquele momento para o país. Parte-se da hipótese que, mesmo em momentos instáveis, as instituições podem cooperar para produzir e apresentar políticas públicas relevantes, caracterizadas por aperfeiçoamentos promovidos pelos parlamentares (ARAÚJO, 2009; CARNEIRO, 2011; AMARAL, 2009; MARTINS, 2012; SILVA, 2013; GOMES 2013; ROMANINI, 2015; CARNEIRO, 2018; CRUZ, 2018).

O objetivo geral, assim sendo, visa identificar e classificar o tipo de interação entre o Legislativo e Executivo por meio do modelo sobre mudanças nas propostas do Executivo pelo Legislativo (CRUZ, 2018) e das tipologias de interação entre os poderes (GOMES, 2013), no contexto do presidencialismo de coalizão. Os objetivos específicos estão focados em descrever os níveis de cooperação e conflito entre os poderes na produção legislativa relacionada às manifestações de 2013 e detalhar que tipo de modificação prevaleceu nesse processo.

Em complementação ao disposto na introdução, informa-se que este trabalho está dividido em seis capítulos. O Capítulo 2 apresenta continuação da introdução com a abordagem sobre a interação entre os poderes na promoção da governabilidade e do próprio sistema presidencialista de coalizão, apresentando a evolução do sistema desde sua concepção inicial, vista com instabilidade pelos teóricos, até os dias atuais, em que a cooperação entre os poderes

é enfatizada no processo legislativo, destacando, neste contexto, as características do sistema representativo brasileiro.

O Capítulo 3 traz com mais detalhes as características das manifestações ocorridas no país em 2013, desde o início dos primeiros atos. Destacam-se o perfil dos manifestantes e a evolução do próprio movimento, em que a literatura o relaciona a fenômenos internacionais e a outros ciclos de protestos que marcaram o Brasil entre os anos de 2013 e 2015, e o papel das redes sociais enquanto novo instrumento de mobilização.

No Capítulo 4, trata-se do referencial teórico metodológico sobre a Teoria Sistêmica na Ciência Política, com detalhamento sobre as estratégias metodológicas para a confecção da amostragem para a pesquisa, além da discriminação das variáveis e explicações sobre como serão adaptados os modelos classificatórios empregados na mesma. Resume-se também como foram a apresentação de propostas pelos representantes dos poderes à época, além do recorte, conforme estratégias metodológicas apresentadas, para se chegar à amostragem final.

No capítulo 5 é apresentada a proposta do Executivo que será abordada nesta pesquisa, com seu detalhamento no processo legislativo e, ainda, destacando as regras, os atores, os locais de decisão, os recursos e a política pública.

O capítulo 6 são revelados os dados explorados, conforme método sistêmico apresentado neste trabalho, com inserções sobre a atuação dos principais atores, as modificações realizadas, o tipo de alteração, além das análises quantitativa e qualitativa, para se chegar ao detalhamento da classificação quanto ao tipo predominante das modificações do Legislativo em proposta do Executivo e do tipo de interação observada no percurso legislativo da proposta.

Por fim, no capítulo 7, a pesquisa apresenta as conclusões do estudo sobre cooperação e conflito entre os poderes Legislativo e Executivo a partir dos dados coletados e da metodologia citada anteriormente.

2 INSTABILIDADE DA COALIZÃO AO SISTEMA DE COOPERAÇÃO LEGISLATIVA

Em seu mais recente livro, Abranches (2018) revive críticas relacionadas ao trabalho seminal em o Dilema Institucional Brasileiro (ABRANCHES, 1988), trazendo uma abordagem histórica do presidencialismo de coalizão, desde suas origens, ancorada em críticas ao atual momento de crise de representação global, e com imersões sobre suas primeiras análises, como quando iniciou a abordagem sobre o Legislativo e as relações entre os poderes na tese intitulada ‘O processo legislativo: conflito e conciliação na política brasileira’ (ABRANCHES, 1973).

De acordo com o autor, a democracia “vai mal em todo o mundo” e a crise de representação estaria bem mais configurada no sistema brasileiro (ABRANCHES, 2018, p. 14-15). A coalizão, diferente de algumas abordagens sobre o tema, que levam a relacioná-la ao clientelismo, à corrupção e a acordos escusos, deve e pode ser formada por métodos legítimos de negociação de programas e aliança de valores. E as especificidades do sistema de coalizão brasileiro acompanham a diversidade social, as desigualdades regionais e as assimetrias do federalismo, e, como consequência, tem-se um melhor encaixe o multipartidarismo proporcional. Vieira (2017) aponta que entre os fundamentos para a formação das coalizões no Brasil estão as regras constitucionais, as normas regimentais e o princípio da proporcionalidade.

Para Abranches (2018), a coalizão brasileira nasce em 1945, mas sendo totalmente reinventada no modelo atual pós constituição de 1988. As características salientadas sobre a coalizão em seu estudo são as mesmas, ou seja, um sistema que combina na sua origem o presidencialismo com o federalismo e um governo de coalizão multipartidário. Mas reconhece que o modelo, nas últimas três décadas, reinventou-se, com variadas conjunturas e resultados diferenciados. O federalismo consolidou-se ao longo da história, trazendo consequências políticas e institucionais, especialmente quanto à heterogeneidade da sociedade e ao surgimento do multipartidarismo.

Segundo Abranches (2018), o período no qual o presidencialismo de coalizão é estudado pode ser dividido em três vertentes. A Primeira República (1889-1930), com um federalismo descentralizado e um bipartidarismo internamente fragmentado em facções oligárquicas estaduais em coalizão para a representação em um plano nacional, no qual Estado e partidos se confundiam. A Segunda República (1945-1964), com questões nacionais gerando mais coesão partidária, redistribuição de poderes, concentrando os mais decisivos na União e, em particular, no presidente da República, além da ampliação dos poderes do Congresso Nacional (CN). Já na Terceira República (1988 até os dias atuais), o modelo de 1946 foi

reproduzido, mas com alterações. Tem-se um contexto de hipercentralização do federalismo, o fortalecimento dos poderes fiscais e legislativos do presidente da República, com modelos de coligações eleitorais e voto proporcional que, na formação de partidos mais liberais, estimulam a fragmentação partidária.

Segundo o autor, a democracia sempre foi relativizada pelas “mais variadas formas de clientelismo, populismo e controle oligárquico dos partidos” (ABRANCHES, 2018, p. 21-23). Metaforicamente, defende uma “Reconstituente”, já que a aprovação do texto da Carta Magna de 1988 ficou aquém das necessidades sociais e constitucionais, voltada a uma revisão institucional ampla, reescrevendo o pacto nacional atualmente existente. No entanto, o simples fato de querer substituir o presidencialismo de coalizão por outro modelo político é imaginar que poderiam ser resolvidos todos os problemas de fundo e estrutura, mas que tal ilusão poderia trazer consequências ainda piores ou contrárias (ABRANCHES, 2018).

Entre as diversas críticas ao presidencialismo de coalizão, em seus primeiros momentos durante a redemocratização, levavam a discutir outro modelo para a consolidação da democracia, em que o sistema em “gestação pediria a rejeição da estrutura institucional que presidira a malsucedida experiência democrática anterior” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 81). Para analistas da época, explicam Limongi e Figueiredo (1998), o novo período democrático deveria exigir outro sistema de governo, sem a forma presidencialista, esta voltada a gerar conflitos institucionais insolúveis, e uma legislação que diminuísse o número de partidos. Sendo essa fórmula institucional ignorada, levaria a um diagnóstico de uma combinação de conflitos e um sistema fragmentado de partidos políticos com baixa institucionalização. O sistema seria inoperante, quando não, paralisado, e o sistema político caracterizado por um presidente sem poder de agenda, que não poderia implementar determinadas políticas por causa de um Legislativo fragmentado e indisciplinado.

Pereira e Mueller (2000) ao adaptar um modelo de análise das comissões do Congresso Americano ao caso brasileiro apontam que dois aspectos do processo de tomada de decisão do nosso sistema são fundamentais: o poder de legislar, garantido ao presidente pela Constituição; e a centralização do poder decisório nas mãos de líderes partidários¹. Ao incluir o controle e os poderes de agenda do presidente e a força dos líderes partidários, o padrão centralizado dos

¹ Do total de 805 proposições analisadas (proposições em tramitação entre 1995 e 1998), 80,49% foram iniciadas pelo Executivo. O tempo médio para que a proposição aprovada virasse lei foi de 183 dias, enquanto para o Legislativo, com 17,51% das iniciativas, esse tempo era de 1.194 dias. Os dados também reforçaram a máxima das análises da literatura sobre o Poder Legislativo de que o Executivo se dedica a matérias de temática econômica e administrativas, 74,69% e 16,97%, respectivamente, e que os parlamentares estariam voltados a produzir leis nas áreas política e social (56,02%).

trabalhos legislativos e a disciplina partidária, instrumentos à disposição do presidente da República, estudos seguidos acabaram superestimando o poder Executivo na produção quantitativa e qualitativa no processo legislativo (AMORIM NETO; SANTOS, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000). As altas taxas de sucesso nos projetos de lei do Congresso Nacional e de medidas provisórias, instrumentos exclusivos do Executivo, também contribuíram para que diversas análises colocassem este poder em um papel superestimado quanto à produção legislativa, cenário que desconsidera a própria dinâmica do presidencialismo de coalizão (GOMES, 2013).

Como observado por Figueiredo e Limongi (1995), a Constituição de 1988 manteve as invocações constitucionais introduzidas pelas constituições militares, garantido a preponderância legislativa do Executivo e mecanismos que garantissem maior celeridade às suas propostas. Sob esse olhar, a preponderância legislativa do Executivo ganha força especialmente pelos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1997) e Limongi e Figueiredo (1995 e 1996), onde questionam a literatura comparada e nacional acerca do funcionamento do sistema político brasileiro. Os dados apontam para uma “forte e marcante preponderância desse poder sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e votar de maneira disciplinada” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 82). Romanini (2015) acrescenta que numerosos estudos surgiram para divergir sobre as reflexões dos autores quanto ao controle da agenda pelo presidente da República e o papel do Legislativo no presidencialismo de coalizão, mas “menos à preponderância do Poder Executivo e o sucesso presidencial na esfera legislativa” (ROMANINI, 2015, p. 44).

Cruz (2018) salienta que os poderes de agenda do Executivo corroboraram e aumentaram a probabilidade de aprovação das propostas desse poder, garantindo-lhe, notadamente, um elevado grau de sucesso. Mas isso, explica a autora, não pode ser observado em grau absoluto. Além do Legislativo ter sido consagrado em um papel secundário na definição de políticas públicas, este poder se limitaria a desconfigurar propostas do Executivo, atendendo a objetivos de clientelas específicas em detrimento de propostas gerais e universalistas do Executivo (AMES, 2003).

A teoria até então existente, especialmente as reflexões advindas dos trabalhos de Abranches (1988), mostravam que não deveria haver uma disciplina partidária no Parlamento. Tal fato foi contestado por trabalhos posteriores de Figueiredo e Limongi (1999), em que, em média, 89,4% do Plenário votava de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para prever com acerto de 93,7% das votações nominais e a aprovação de projetos de lei de iniciativa do Executivo foi de 78%, em pesquisa realizada entre os anos de 1989 e 1998.

Ademais, a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 83).

Como destaca Romanini (2015, p. 39), uma vez que esses poderes estejam em enfrentamento mútuo, o funcionamento dessas instituições democráticas seria insuficiente para garantir a estabilidade e a continuidade das coalizões, resultando em ingovernabilidade crônica e instabilidade política.

Porém, explicações além de Abranches (1988), com novas variáveis e métodos aplicáveis ao nosso sistema político (SANTOS, 2008), mostram que as características desse mesmo sistema puderam moldar-se quanto aos diversos tipos de interações entre os poderes para a confecção de uma agenda nacional frente ao Parlamento fragmentado. Pesquisas voltadas à cooperação entre os poderes frente ao poder de agenda do presidente da República, a produção legislativa e ao campo das interações entre as instituições, os diversos atores e dos recursos disponíveis e utilizados, puderam mapear ainda mais campos na Ciência Política e desenvolver novas reflexões, como o papel do Poder Legislativo como formulador de políticas públicas relevantes (MARTINS, 2012; GOMES, 2013; ROMANINI, 2015; ALMEIDA, 2018; CRUZ, 2018).

Nessa conjuntura, a produção legislativa no Brasil vem se destacando cada vez mais pela cooperação entre os poderes, principalmente por meio da atuação da coalizão governista, que compartilha a agenda legislativa de origem tanto do Executivo quanto do Legislativo.

2.1 INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES E A GOVERNABILIDADE DO SISTEMA

Levando-se em consideração os mecanismos institucionais para a produção das decisões, a governabilidade pode ser entendida como uma função do sistema institucional vigente em determinado local, durante um determinado período, de forma independente das escolhas estratégicas dos atores políticos (VIANA; OLIVEIRA, 2018). Partindo dessa definição, um sistema político para possuir maior ou menor governabilidade, tem-se, portanto, a disponibilidade de mecanismos de coordenação e mobilização de atores-chave no arranjo institucional, permitindo que decisões sejam tomadas nesse sistema.

Para Viana e Oliveira (2018), a diferença entre os conceitos de governabilidade e governança reside no fato de que o primeiro é parte estrutural do sistema político, enquanto este

diz respeito a estratégias postas à disposição dos atores políticos com vistas à produção de políticas públicas. Por isso, um determinado sistema pode possuir ampla governabilidade, mas impactar na paralisia decisória, a depender das escolhas desses atores na instrumentalização política.

A governabilidade é, portanto, condição necessária – mas não suficiente – para que um dado sistema político funcione como se espera. No núcleo do presidencialismo de coalizão brasileiro está o chefe do Executivo, imbuído da complexa missão de governar mediante a formação de maiorias parlamentares ancoradas por alianças partidárias no Congresso Nacional. Assim, o gerenciamento da coalizão torna-se condição fundamental para o sucesso do governo. (VIANA; OLIVEIRA, 2018, p. 15).

Ao longo do período de análise sobre o presidencialismo de coalizão, ainda que o nosso sistema não tenha experimentado profundas rupturas, mudanças institucionais significativas aconteceram, tanto na estabilidade da coalizão como representação, quanto nas regras e procedimentos legislativos e da relação entre os poderes (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019). Como apontam os autores, a crise política, por si só, não foi o único motivo de análises que, nos últimos anos, geraram mudanças gradativas na governabilidade, na produção legislativa e na relação entre os poderes Legislativo-Executivo. A crise econômica de 2008 e eventos políticos como as manifestações de 2013 aprofundaram esse cenário.

Entre os esforços empreendidos quanto às mudanças institucionais estão a compreensão das relações entre as instituições, as transformações do Legislativo na representação de interesses organizados, o fenômeno da judicialização, o fortalecimento das comissões como instâncias de decisões e a aprovação de políticas públicas, as reformas políticas e as mudanças no quadro partidário, os movimentos sociais e o uso da internet como atuação e participação no Legislativo e as mudanças nas regras de distribuição do orçamento (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019).

Para avaliar o sistema presidencialista brasileiro, Guimarães, Perlin e Maia (2019) apresentam três vertentes que formariam o seu núcleo central: mudanças institucionais no relacionamento entre os poderes, partidos políticos e comissões. Na primeira vertente, sob o viés histórico, pondera-se a evolução dos poderes do presidente e os eventos de crise, como o processo de *impeachment*. Na segunda, os partidos políticos, sob a alta fragmentação partidária ligada à instrumentalização eleitoral dos mesmos, a redução de indicações para cargos do governo e, ainda nessa perspectiva, as características de maior participação dos parlamentares tanto na execução do orçamento público, quanto na formulação de políticas públicas. Por fim, a terceira vertente, aprofunda-se sobre o papel das comissões retratando o avanço das mudanças

nas regras institucionais quanto às medidas provisórias, que, após julgamentos em relação à proibição de reedições - Emenda 32/2001 (BRASIL, 2001a), à obrigatoriedade de análise pelas comissões mistas e ao poder dado ao presidente da Câmara em relação à definição de matéria estranhas - EC 32/2001 (BRASIL, 2001a), ADI 4.029/2012 (BRASIL, 2012) e ADI 5.127/2015 (BRASIL, 2015b), respectivamente, foram objetos de estudos relacionando-os à própria mudança institucional gradual. Adiciona-se que o veto, importante mecanismo de poder presidencial, também é tema de virtuosas reflexões, já que antes não havia uma ordem cronológica para a análise do mesmo, vindo a ocorrer, após Judicialização, por meio da Resolução 1/2015 (BRASIL, 2015a).

A partir dos estudos sobre coalizão, fundam-se análises sobre a relação de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo. Segundo Vieira (2017), os instrumentos como o poder de agenda do presidente, as normas regimentais, bem como a efetiva colaboração do modelo partidário do presidencialismo de coalizão são os pilares do modelo vigente. Avocando a teoria sobre a separação dos poderes, segundo Vieira (2017), a governabilidade do sistema relaciona-se ainda com a capacidade do Executivo e da coalizão que lhe dá suporte para aprovar medidas legislativas, enquanto as políticas públicas ficariam, quase que exclusivamente, sob responsabilidade do Poder Executivo.

Apesar das críticas que percorrem as três décadas de análise do presidencialismo de coalizão, o autor aponta os mecanismos que possibilitaram uma relativa estabilidade institucional nas últimas décadas, em especial o poder de agenda do presidente da República, lançando mão também da análise do conjunto de prerrogativas constitucionais do sistema de governo, os quais, em certa medida de operacionalização, poderiam torná-lo inviável (VIEIRA, 2017). O sistema de governo envolve a “maneira como o poder político é repartido em um Estado e da síntese das relações entre os órgãos detentores de tais poderes, em especial daqueles que exercem o Poder Legislativo e o Poder Executivo” (VIEIRA, 2017, p. 118-119). Abranches (1988) sinalizava que mesmo que o sistema, fracionado e fragmentado, funcionasse, as regras do próprio jogo eleitoral induziriam os parlamentares a um comportamento individualista, paroquialista, resultando em indisciplina partidária, ou seja, inviabilizando o próprio sistema.

O que convencionou de chamar presidencialismo de coalizão são as bases institucionais de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo, em especial o poder de agenda do presidente da República, as normas regimentais e os atores envolvidos (VIEIRA, 2017). A viabilidade das coalizões é expressada como medida que ao Legislativo lhe traria menos custos na capacidade de agenda legislativa, já que insurgir-se contra o Poder Executivo traria consequências negativas para o sistema. Essa perspectiva é posta por meio da análise da

separação dos poderes, cujos mecanismos constitucionais possibilitam a formação de coalizões. A formação da agenda legislativa seria dificultada pelas normas do Regimento Interno das Casas (BRASIL, 2021; BRASIL, 2018) em conferir poder aos líderes partidários, os quais possuem espaço suficiente para uma atuação em que pesa a orientação partidária e pouca participação individual do parlamentar.

Para Vieira (2017) o poder de agenda do presidente vem sendo desidratado desde a promulgação da atual Carta Magna e está, gradativamente, passando das mãos do chefe do Executivo para os presidentes de ambas as Casas Legislativas. Esse poder de agenda, entre outros, é expressado pelos mecanismos institucionais que permitem “impor matérias à deliberação do Parlamento, provocando o sobrestamento das demais proposições” (VIEIRA, 2017, p. 124), como no caso das medidas provisórias, além da urgência constitucional e o veto sobre matérias aprovadas no Legislativo (com exceção das emendas constitucionais, decretos legislativos, resoluções e leis resultantes de conversão, estas quando a medida provisória é aprovada sem alterações).

O caminho para a cooperação entre os poderes parte também das mudanças no curso histórico das medidas provisórias, como já apontadas, a proibição de reedição, a impossibilidade de serem apreciadas sem antes receberem parecer da comissão mista responsável e o trancamento da pauta (VIEIRA, 2017; ALMEIDA, 2018). Apesar da decisão sobre o trancamento da pauta de votações pelas medidas provisórias, sua execução foi reinterpretada quando a Câmara decidiu, e judicialmente referendada, que essas proposições só sobrestariam matérias cujos conteúdos pudessem ser editados por medidas provisórias, ou seja, leis complementares, projetos de resolução, decretos legislativos, poderiam ser deliberados pelo Plenário.

A governabilidade do sistema se apresentaria justamente na conjunção de interesses da coalizão de governo, a qual orienta a agenda legislativa, e na influência do Legislativo por meio de modificações de proposições, participação na coalizão, na atuação junto aos interesses da sociedade e também pela barganha decorrente de alguma medida.

Por julgar que o presidencialismo de coalizão funciona, mas com imperfeições, Vieira (2017) sugere algumas propostas para que o sistema possa funcionar com maior equilíbrio. A primeira, o compartilhamento da agenda da Ordem do Dia, com mecanismos disponíveis nos regimentos internos (BRASIL, 2021; BRASIL, 2018), para que parlamentares possam, efetivamente, participar de tal formulação - proposta também sugerida por Gomes (2013).

Boa parte das bases em que se pretende desenvolver o presidencialismo de coalizão são consideravelmente frágeis – caso das regras regimentais e dos acordos políticos – e têm mesmo sido deliberadamente desconstruídas por meio de decisões judiciais e alterações no arcabouço normativo que rege a relação entre os Poderes [...]. (VIEIRA, 2017, p. 134).

Nesse cenário, concorda que o Colégio de Líderes seria o órgão ideal para essa representação equitativa na formulação da agenda legislativa. Para tanto, defende a fixação no regimento (BRASIL, 2021) de normas que prevejam efeito vinculante das decisões e um quórum para formular a agenda.

As deliberações de tal órgão de maneira alguma reduziriam ou esvaziariam as competências do Plenário, ao qual continuaria competindo votar as matérias em si, e ainda haveria a hipótese de que muitos liderados discordassem de seus líderes e viessem a rejeitar propostas aprovadas pelo Colégio de Líderes. (VIEIRA, 2017, p. 132).

Além disso, outras sugestões estariam no campo Constitucional, como a previsão do Colégio de Líderes, como formulador da agenda legislativa, nos moldes já detalhados, resguardando a regulação de atividades pelo regimento interno (BRASIL, 2021). E também a redução do campo de atuação das medidas provisórias, ou seja, limitando o atual rol em que o presidente da República pode legislar com efeitos imediatos da matéria.

Nesse sentido, nossa proposta vai pelo caminho de inverter a lógica atual: ao invés de ser possível a edição de MPs sobre quaisquer assuntos, ressalvadas as matérias constantes do primeiro parágrafo do art. 62 da CF (BRASIL, 1988), deveria ser estipulado um rol taxativo de situações, com bom grau de concretude, em que seria possível a edição de MPs. (VIEIRA, 2017, p. 133).

Sobre a avaliação do sucesso e fracasso na aprovação de determinada agenda governamental, no contexto das interações entre os poderes Executivo e Legislativo, Diniz (2005) aborda duas vertentes analíticas sobre a temática: a perspectiva centrada na presidência e a centrada no sistema político. A primeira, inspirada pela obra de Neustadt (1960 *apud* DINIZ, 2005), *Presidential power: the politics of leadership*, e a segunda pelos trabalhos de Cameron (2000 *apud* DINIZ, 2005), Jones (1994 *apud* DINIZ, 2005) e Peterson (1993 *apud* DINIZ, 2005).

De acordo com a primeira perspectiva, várias análises sobre interações ressaltam que o sucesso presidencial dependeria das habilidades pessoais do ocupante desse cargo, personificado no interesse nacional, o que trouxe consequências para a análise do processo decisório. A disputa entre Executivo e Legislativo estaria centrada na definição em formular a agenda política e na definição de objetivos do Estado, com destaque para a separação dos

poderes, que legitimaria tal conflito. Nesse contexto, o Legislativo seria avaliado nas dimensões centrais de apoio ou não ao presidente ou se os interesses paroquialistas dos parlamentares predominariam sobre interesses nacionais. “Os dois ramos do poder seriam inerentemente confrontacionistas, com interesses, perspectivas e objetivos contraditórios e às vezes irreconciliáveis” (DINIZ, 2005, p. 334).

Na segunda perspectiva, centrada no sistema político, sugere que o Executivo e o Parlamento operem na arena legislativa na qual as instituições funcionariam de forma articulada, e o desempenho do presidente dependeria de estratégias, de acordo com as escolhas desse ator, com consequências equilibradas por meio de consultas ou períodos de julgamentos de reações antecipadas, no caso de poder retirar determinada proposta que não fosse tão bem aceita pela sociedade. Nesta, o conflito resultante da separação dos poderes dá lugar tanto para momentos de cooperação quanto de conflito, já que há o reconhecimento de que as instituições dos poderes Executivo e Legislativo fazem parte de um mesmo sistema. Neste caso, o sucesso presidencial decorreria da formação de coalizões. As duas perspectivas teriam em comum que o sucesso presidencial, de alguma maneira, dependeria de algum mecanismo de barganha, ou seja, na primeira dependendo das habilidades pessoais de persuasão, e a segunda, dos próprios instrumentos a serem utilizados na relação com os parlamentares.

No contexto do presidencialismo de coalizão, Diniz (2005) destaca duas dimensões que moldaram as explicações para classificar a eficácia governamental. Uma corrente que defende que a relação entre os poderes é conflituosa e que, portanto, os governos apresentariam baixo índice de eficácia na implementação de sua agenda. Do outro, os que argumentam que não há conflito estrutural insolúvel entre eles, mas ressaltando o papel dominante do Executivo na produção legal, com expressivas taxas de dominância e sucesso, e a formação de coalizões de apoio para a implementação de sua agenda.

Qual seria a verdadeira agenda legislativa do presidente? O programa de governo? As ‘intenções’ do Executivo veiculadas na imprensa? As propostas que o Executivo envia para o Congresso? Se se define como agenda as propostas encaminhadas ao Congresso, as indicações do grau de sucesso ou fracasso da agenda do Executivo poderiam ser feitas através do cômputo dos projetos aprovados e dos arquivados. Mas dificuldades aparecem mesmo nessa operação aparentemente simples. Deve-se considerar como sucesso somente os projetos aprovados na íntegra, sem que qualquer alteração tenha sido feita ao projeto original? Os aprovados com emendas ou substitutivos – com variações que vão desde pequenas modificações até alterações radicais – devem ser computados como fracasso ou sucesso? (DINIZ, 2005, p. 338).

Na análise sobre as propostas de reforma da legislação trabalhista apresentadas pelo Executivo entre os anos de 1987 e 2001, a autora procurou apresentar explicação diversa das

perspectivas apresentadas anteriormente sobre o papel do Legislativo, apontando que o Executivo consegue aprovar a sua agenda, não porque se vale sempre dos poderes constitucionalmente atribuídos a ele, mas porque há uma clara articulação nas relações entre este e o poder Legislativo, especialmente a sua base. Foram abordadas tanto as matérias aprovadas, como as arquivadas e rejeitadas, assim como os instrumentos à disposição do presidente, bem como os mecanismos para a alteração e obstrução das proposições pelo Legislativo. Diniz (2005) defende que análises centradas em projetos aprovados ou rejeitados, assim como aquelas amparadas por variáveis únicas, o número de proposições enviadas ou votadas nominalmente, não são suficientes para avaliar o grau de sucesso de determinada política.

O acompanhamento da tramitação das proposições apresentadas pelo Executivo e não aprovadas evidencia que a sua mera identificação não revela toda a trama nas relações entre Executivo e Legislativo. Para tanto, é necessário que se leve em consideração que, por vezes, a não aprovação de projetos não significa a existência de bloqueio institucional do Legislativo. (DINIZ, 2005, p. 340).

As relações entre os poderes também são alvos das abordagens jurídicas no campo da Ciência Política, como os desdobramentos sobre a inserção da repartição de competências constitucionais. Tavares (2009) identifica as relações intergovernamentais existentes entre os entes federados de maneira a caracterizar o federalismo cooperativo que, na Constituição de 1988, permitiu estabelecer a forma de Estado brasileiro, “inovando ao incluir os municípios na condição de entes federados” (TAVARES, 2009, p. 29).

Os poderes de agenda do presidente estariam intimamente ligados à consagração desse federalismo, que deu competência residual aos estados-membros - art. 25 (BRASIL, [2020]), conferiu explicitamente várias competências à União - art. 21 e 22 (BRASIL, [2020]) e, no caso dos municípios, tais atribuições - art. 30 (BRASIL, [2020]) foram limitadas.

Nesse contexto, explica Abranches (1988), apresentam-se como componentes “o sistema de presidencialismo imperial, no qual os Poderes são independentes entre si, embora o Executivo seja hegemônico; a forma federativa de Estado; e o multipartidarismo com fragmentação partidária e indisciplina partidária” (ABRANCHES, 1988, p. 20). Ao apontar a separação de competências entre os entes da federação, Ames (2003) destaca que a ingovernabilidade do sistema viria justamente da fragmentação partidária, das regras de formação de partidos e da hegemonia institucional do presidente.

Tavares (2009) concorda que a concentração das competências no governo central, além de prejudicial, possa deixar falhas no sistema de cooperação entre o estado federal e a

democracia, com possibilidade de o governo se tornar autoritário. Nesse sentido, segundo o autor, apesar de competências comuns - art. 23 (BRASIL, [2020]), a forma mais adequada para a condução de políticas públicas, seria a descentralização da execução, hoje voltada quase exclusivamente ao presidente da República.

Sob as perspectivas acima colocadas, o sistema de coalizão, antes visto como provável barreira à governabilidade, tornou-se centro das mudanças institucionais para a cooperação legislativa, colocando o sistema representativo brasileiro cada vez mais em evidência, especialmente em momentos de crises política e social. Assim, novas perspectivas surgem e ajudam a consolidar um renovado pensamento sobre o papel do Legislativo brasileiro e de suas instituições.

2.2 O SISTEMA REPRESENTATIVO EM EVIDÊNCIA

As manifestações de 2013 no país revelaram um descontentamento com o sistema representativo nacional. Guimarães, Perlin e Maia (2019) comentam que o sistema político brasileiro começou a dar demonstrações de fragilidade, proporcionando, inclusive, mudanças gradativas no comportamento das instituições, a partir desse período. Nas palavras de Antunes e Braga (2014), o ciclo de mobilizações em 2013 demonstrou a existência de uma ‘profunda inquietação’ com o sistema atual. Lopes (2013) acrescenta outros fatores:

Na verdade, grande parte das mudanças que vemos na política, sobretudo em países democráticos, tem a ver com as alterações advindas também, mas não somente, da mídia e da internet. O fato é que, neste fim de século XX e início do século XXI, vimos emergir uma crise intensa nos sistemas representativos, que gerou uma série de questionamentos à própria democracia. (LOPES, 2013, p. 20).

Nos estudos sobre as respostas discursivas dos presidentes da Câmara dos Deputados (CD), do Senado Federal (SF) e da República à época das manifestações de 2013, Barros e Barbosa (2020) ressaltaram que os atores optaram por formas diferenciadas de se manifestar, mas, no entanto, mostraram similaridades em defender e legitimar o sistema político e a naturalizar a ideia de que os protestos eram frutos da democracia, enquanto, do outro lado, os manifestantes “questionavam o poder institucional, reclamavam da democracia representativa e negavam a legitimidade das instituições políticas e dos representantes” (BARROS; BARBOSA, 2020, p. 1).

Essa comparação mostra claramente o deslocamento e a assimetria entre o discurso fragmentado das manifestações e o discurso institucional dos atores políticos acima mencionados. Esse desencontro retórico entre manifestantes e políticos se deu porque os atores políticos optaram pelo reforço do sistema político institucional, em vez de dialogar de forma aberta e consistente com as vozes expressas pelas manifestações. (BARROS; BARBOSA, 2020, p. 39).

Sobre a crítica à eficácia do sistema representativo, Barros e Barbosa (2020) afirmam que o processo envolve diversos fenômenos complexos, com multiplicidade de fatores, como os aspectos econômicos, sociais e o próprio crescimento da sociedade. Para Abranches (2018), o desencanto com o desempenho da democracia representativa é global, tendo na crise componentes gerais presentes em outras democracias do mundo. “É um modelo que precisa ser cauteloso e criteriosamente avaliado, para ser redesenhado. Não há modelos políticos acabados. A democracia não é um ponto de chegada, é um processo, um alvo móvel” (ABRANCHES, 2018, p. 15).

Em 2013, pela primeira vez, apontam Guimarães, Perlin e Maia (2019), ocorria uma espécie de ‘colisão’ entre os presidentes da República, Dilma Rousseff, e o da Câmara do Deputados, Eduardo Cunha, que “valeu-se da discricionariedade e ambiguidade das regras para ampliar seu poder de agenda e negociação” (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019, p. 49). Esse não foi o único motivo apontado para uma “derrocada do presidencialismo de coalizão e a superveniência do parlamentarismo de ocasião, fenômeno multicausal, com a conjunção de vários fatores” (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019, p. 31). Outros motivos, como a distribuição de cargos, não mais instrumentalizados pelo governo Dilma, redução no número de indicações partidárias e a queda da discricionariedade para as indicações, o engessamento orçamentário e a fragmentação de ministérios, contribuíram para tal cenário. Os autores alertam ainda para a atitude do governo em não levar em consideração o relacionamento com o Legislativo, por meio dos parlamentares, muitos deles, apontam, gestores experientes e com capacidade de possibilitar abertura de canais de negociação entre os poderes.

Hiroi e Rennó (2014), no estudo sobre como os recursos obstrutivos afetam a formação da coalizão, indicam que a distribuição de cargos no Executivo, especialmente os ministeriais, é ferramenta essencial de gestão. Aos partidos, além de eleitoralmente vantajosos, alguns ministérios são desejados, seja pela capacidade orçamentária, seja pela posição estratégica de atuação temática. “A distribuição de cargos no Executivo, especialmente a de cargos ministeriais entre os parceiros da coalizão, é uma ferramenta essencial para a gestão da coalizão. Isto indica quão bem o governo distribui os espólios do poder entre seus parceiros” (HIROI; RENNÓ, 2014, p. 17).

Refletindo sobre os fenômenos que geraram uma crise de governabilidade na gestão da presidente Dilma, há ainda um aspecto da centralização, apontado por Guimarães, Perlin e Maia (2019, p. 46): “Esse fenômeno, porém, foi totalmente exacerbado na gestão Dilma Rousseff: a presidente da República, e não mais na cúpula do governo, é que passou a interferir diretamente na agenda econômica”. Tal cenário resultou em efeitos diversos: desde a insatisfação de aliados à redução da capacidade de atuação do Estado, impactando na própria governabilidade. Nas palavras de Amorim Neto (2007), o exercício do Poder Executivo requer que o presidente da República tenha habilidade de “tratar bem seus aliados políticos e, concomitantemente, melhorar os quadros administrativos do governo” (AMORIM NETO, 2007, p. 140).

As informações levantadas pelos autores prosseguem ao encontro das teorias referenciadas sobre o presidencialismo de coalizão, mas em uma perspectiva diferente, como apontam:

[...] se em geral as pesquisas vinham confirmando que essa instituição funcionava a partir da reunião de determinados instrumentos e comportamentos, o quadro descrito comprova que ela não funciona quando esses elementos são negligenciados ou aplicados apenas de maneira aparente. (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019, p. 52).

Há de se ressaltar que tais observações, sob o viés histórico, levaram os autores a observarem uma nova perspectiva da teoria da mudança institucional, antes respaldada por fortes fatores exógenos, de rupturas abruptas do sistema, por mudanças graduais relacionadas a causas endógenas. Fenômeno este “que se apresentou em diferentes momentos anteriores ao processo de *impeachment* e deteriorou, assim, as ferramentas de gerenciamento da coalizão” (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019, p. 54).

3 MOVIMENTOS SOCIAIS E O PERCURSO DOS MANIFESTANTES

O público presente nas manifestações de 2013 tinha características de não pertencer a grupos organizados, e que, após o momento inicial em que a adesão se voltava para o mote contra o aumento da passagem dos transportes, identificavam-se pela luta contra a corrupção, criticando o caos na saúde, educação e segurança (PINTO, 2017). Apesar das características inovadoras quanto ao uso da internet e de seus novos atores (ROMÃO, 2014; PINTO, 2017), destaca-se o papel de movimentos sociais em espaços públicos em outros momentos da história brasileira. Mesmo no tempo da Colônia, ganhando maior visibilidade nas décadas entre 1950 e 1970, as manifestações coletivas ajudaram a construir e consolidar a democracia. Entre os momentos históricos da luta social no país, estão os movimentos das Diretas Já, em 1984, e os Caras Pintadas, pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo, em 1992 (GOHN, 2016). Para Jiménez-Martínez (2020, p. 13), as manifestações em 2013 “representaram o maior período de agitação social no Brasil desde 1992”.

Antes de adentrar-se ao tema ‘manifestações’, é importante distinguir certas definições nesse contexto. Sobre o conceito de movimentos sociais, Abers e Von Bülow (2011) recorrem à literatura dos novos movimentos sociais, da abordagem do processo político e, em seguida, dos que adotam a teoria do conflito, chegando a uma definição de que esses movimentos são compreendidos como uma ação coletiva sustentada, em que atores compartilham identidades ou solidariedades e enfrentam práticas culturais estruturais dominantes.

Quando se leva em consideração uma multiplicidade de tipos e grupos de associações, surge o conceito normativo de sociedade civil, explica a autora. No entanto, a abordagem é criticada, mesmo com a inclusão de atores diversos, “por minimizar a relevância de grupos que fazem a mediação entre esta [sociedade] e o mercado e o Estado e por ignorar a importância de se transformar também o Estado” (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 79). Para os adeptos das múltiplas formas de conflitos sociais na definição de movimento social, conforme a teoria política do conflito assinalada pelas autoras, as acepções do conceito esbarram no fato de que nem toda relação é conflituosa, como as de colaboração, e que nem sempre o Estado é o alvo da ação.

Já o termo ‘sociedade civil’ surge a partir da definição de movimento social, agregando ações baseadas em solidariedade e interações informais, o que não explica, por exemplo, quando organizações ou indivíduos possuem, na prática, uma agenda compartilhada. Nesses sentindo, a primeira proposta de ampliação do estudo dos movimentos sociais surge nos anos 90 e tem origem na literatura dos novos movimentos sociais, cuja proposta, nas décadas

anteriores, estava dedicada à análise “de transformações nas estruturas sociais e ao papel social de novos sujeitos sociais” (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 55).

Nos anos 90 surgem ainda estudos que buscam analisar os movimentos sociais como rede de atores, em paralelo com os teóricos da ‘sociedade civil’ e ‘política do conflito’, apesar que o termo ‘redes’ associado à definição de movimentos sociais tem, porém, uma história que precede a década de 1990 (ABERS; VON BÜLOW, 2011). As características dessa rede de interação seria a informalidade, ações comuns em torno do conflito político ou cultural e uma identidade coletiva, onde os autores se reconhecem como integrantes de uma mesma ação. Aqui, as autoras destacam, que o conceito exclui as redes colaborativas nas quais não há propriamente um conflito.

Independentemente de se o Estado é visto como aliado ou inimigo, quase todas as abordagens sobre movimentos sociais – incluindo não apenas a abordagem do processo político e da política do conflito, mas também a literatura sobre sociedade civil – presumem que os movimentos podem ser definidos como sendo inerentemente distintos do Estado. (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 63).

Também na década de noventa, o termo ‘novos movimentos sociais’ começa a ser substituído por uma noção mais ampla de sociedade civil. A Teoria dos Novos Movimentos Sociais não focava mais em movimentos sociais específicos, mas

em uma multiplicidade de atores e organizações, caracterizados não tanto pela sua temática (meio ambiente, juventude, feminismo, etc.), mas sim pela sua luta comum por criar um espaço de liberdade comunicativa. (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 56).

Porém, as autoras comentam que todas essas abordagens não são úteis para a compreensão das múltiplas formas de intersecção entre movimentos sociais e Estado. Para um conceito mais preciso sobre o que seria um movimento social, destacam a necessidade de uma reflexão maior do que tradicionalmente se entende por movimentos sociais, incluindo ações que não envolvam conflito, associações colaborativas e demais organizações cívicas, com ou sem vínculos formais, e atores que fazem parte tanto do Estado quanto da sociedade. Apesar de não ser o foco desta pesquisa, resulta importante separar tais definições em seu contexto histórico, explicando-as, especialmente por tratar-se, nesta pesquisa, sobre movimentos sociais em diferentes contextos.

3.1 A MARCA DAS MANIFESTAÇÃO DE 2013

Alguns autores (SINGER, 2013; ANTUNES; BRAGA, 2014; PINTO, 2017) divergem sobre a data inicial das manifestações de 2013 e as inspirações que levaram o MPL a liderar o movimento. Singer (2013) cita como ponto de inspiração os protestos estudantis contra o aumento da passagem em Salvador, no ano de 2003 e, em Florianópolis, em 2004, quando a capital de Santa Catarina conseguiu obter o passe livre estudantil. Já para Pinto (2017), o MPL teria se inspirado em manifestações de fevereiro de 2013, na cidade de Porto Alegre, lideradas pelo grupo Bloco de Lutas. Antunes (2013) coloca as problemáticas do modelo neoliberal, a Copa das Confederações e, num terceiro momento, os movimentos sociais ocorridos pelo mundo desde 2008, em traços comuns de ocupação do espaço público, como inspirações para o movimento no Brasil. Os autores, no entanto, convergem quanto ao dia 17 de junho, pontuado como a data na qual a adesão nacional ao movimento foi percebida de forma expressiva, já que antes os atos estavam concentrados em algumas capitais, dando assim novos contornos ao movimento (GOHN, 2014; SINGER, 2013).

No estudo apresentado por Barros e Barbosa (2020), cuja pretensão inicial não era propriamente uma divisão dos eventos, pode-se contextualizar a síntese apresentada pelos autores, caracterizando o movimento em cinco partes, conforme abordagem dividida em fases (SINGER, 2013; PINTO, 2016; PAIVA, 2016). A primeira, iniciada em São Paulo (6 a 13/06), na qual a bandeira contra o aumento da passagem dos transportes também se espalhava por outras capitais do país; a segunda (17 e 18/06), pela adesão de outras capitais e o início da Copa das Confederações em 16 de junho, alvo dos principais protestos desse período; a terceira (19 a 24/06), pela mobilização nas redes sociais; a quarta (21 a 24/06), com o gigantismo dos protestos, que já reuniam milhões de pessoas, espalhadas em centenas de cidades; e a quinta (25 até o fim de junho), caracterizada pela fragmentação dos atos e da especificidade de pautas apresentadas pelos manifestantes.

Enquanto ampliava-se o movimento, de massa, polissêmico e multiforme (ANTUNES; BRAGA, 2014), completamente diferente do que o país já tinha experimentado, pesquisas retratavam a grandeza do cenário no qual o apoio da sociedade aos protestos de junho e julho de 2013 chegava a 89% (PASSARINHO; OLIVEIRA, 2013). Ao passo que a população aprovava as manifestações, após as primeiras semanas de mobilizações no mês de junho, novas indagações refletiam na queda de popularidade da presidente Dilma Rousseff e de governadores, além da desaprovação das instituições. A avaliação negativa da presidente superava a positiva, pela primeira vez, desde o início da série histórica da pesquisa

(CAMPANERUT, 2013), atingindo no mês de julho o valor de 49%, enquanto os que aprovavam o governo somavam 45% - 6% não sabiam ou não responderam. Uma queda de 24 pontos percentuais foi registrada em apenas um mês, divulgada no dia 25 de julho de 2013 e realizada entre os dias 9 e 12 de julho. A consulta anterior, divulgada em 19 de junho de 2013, sobre a aprovação pessoal da presidente, mostrava um índice de 71% (APROVAÇÃO..., 2013). Vale ressaltar, no entanto, que parte da popularidade perdida pela presidente nos meses de junho e julho foi recuperada em setembro, subindo para 52% aqueles que confiavam no governo (CNI/IBOPE..., 2013). De acordo com Pinto (2017), os dados são importantes e refletem que as manifestações não ocorreram porque o governo estava com baixa popularidade, mas ao contrário, a baixa popularidade foi uma consequência delas, “ou melhor, da incapacidade de o governo reagir através de um discurso popular” (PINTO, 2017, p. 137).

A maior parte da literatura sobre o tema destaca ainda a ausência de uma liderança para as manifestações, mesmo com o papel dissipador do MPL no início de junho, sem que houvesse de fato, sindicatos ou organizações que pudessem falar em nome dos manifestantes (GOHN, 2016; BARROS; BARBOSA, 2020). O engajamento crescente de pessoas às manifestações não era apenas visível, mas refletida pelas diversas pesquisas realizadas no período. As características das manifestações de 2013 e dos manifestantes, no entanto, são por vezes colocados como complexos, seja pelas características diversificadas dos atos, os múltiplos atores, como também propostas e concepções diversas sobre a política (GOHN, 2016). “Uma espécie de bricolagem caracteriza a linguagem variada das manifestações, com frases marcadas pela pontualidade sintética, com propósito de impactar, fazendo uso do humor e da ironia” (BARREIRA, 2014, p. 158).

Outro levantamento do IBOPE, divulgado no dia 23 de junho, permitiu compreender as razões pelas quais os manifestantes protestavam e uma indicação do perfil que os caracterizavam. Por meio de pesquisa estruturada em sete estados e no Distrito Federal (VEJA..., 2013), os entrevistados responderam o que os tinham motivado a sair às ruas (pela metodologia somada em três razões após indicações de resposta dos participantes): 65,0% indicavam o ambiente político, com 49,0% dos entrevistados argumentando o combate à corrupção e os desvios de dinheiro público; 30,9% assinalaram os gastos com a Copa do Mundo ou das confederações. Destes, o maior percentual (13,8%) mencionava os desvios de dinheiro público; 53,7% apontavam o transporte público como principal razão, sendo que destes, 40,5% se diziam contra o aumento de passagens ou a favor da redução; a saúde foi apontada por 36,7% dos entrevistados. A educação foi mencionada por 29,8%; justiça e segurança pública por 10,2%; outros assuntos, como reação à ação violenta da polícia (4,1%), contra a Proposta de

Emenda à Constituição (PEC) nº 37 (BRASIL, 2011), que limitava a atuação do Ministério Público (11,9%), direitos e democracia (1,8%), administração pública (2,9%) – especialmente, redução de impostos – e outras causas específicas, que somavam menos de 1% (2,7%) formavam o quadro total (VEJA..., 2013). Na mesma pesquisa, somadas, as redes sociais foram indicadas por 92% dos manifestantes como o caminho pelo qual os mesmos ficaram sabendo das convocações dos atos, simbolizando um novo tipo de arranjo na comunicação e mobilizações de 2013, em que 70% dos participantes estavam pela primeira vez em manifestações daquela natureza.

Enquanto estudos contemporâneos dividem-se em analisar as manifestações de 2013 quanto ao perfil socioeconômico, ora vista como expressão da classe média, ora pela presença de uma classe trabalhadora, Singer (2013) confere uma terceira via na qual elas possam ter sido simultaneamente as duas coisas, uma junção de uma classe média tradicional inconformada e um público de jovens trabalhadores, os ‘precariados’, que mesmo possuindo carteira assinada, eram pouco qualificados e criticavam os baixos salários e as péssimas condições de trabalho, em uma espécie de “novo proletariado” (SINGER, 2013, p. 27). Estudos posteriores tendem a discordar, na perspectiva apontada por Singer (2013), que o movimento acontecido em 2013 tenha sido uma organização do povo em sentido amplo, já que as características socioeconômicas evidenciadas pelas pesquisas da época ressaltam o caráter de jovens brasileiros, de classe média, instruídos e provenientes de regiões metropolitanas como majoritários participantes dos atos (GOHN, 2014; JIMÉNEZ-MARTÍNEZ, 2020). Apesar de um crescimento vertiginoso nas primeiras semanas de junho e até o início de julho, caracterizando, segundo Braga (2013), a maior mobilização popular da história do país, o movimento já se enfraquecia em agosto e não atraía mais multidões às ruas.

De acordo com Bonavides e Andrade (1991), povo e nação constituem uma só entidade, “distinto e abstratamente personificado, dotado de vontade própria, superior às vontades individuais que o compõem” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 167). Na concepção da doutrina democrática da soberania, explica o autor, a imagem do indivíduo titular de uma parte da soberania cede lugar a uma pessoa soberana: a nação. Na opinião de Barreira (2014), a questão não seria apenas identificar as múltiplas significações das manifestações de 2013, mas compreender o ponto de vista dos diversos atores presentes na construção de um coletivo. Jiménez-Martínez (2020), cuja tese voltou-se para a análise da imagem diplomática do país e da repercussão das manifestações de 2013 no exterior, aponta que a globalização enfraquece “o monopólio relativo dos governantes nacionais e elites políticas para construir e projetar a nação como um todo homogêneo através do aparelho de estado” (JIMÉNEZ-

MARTÍNEZ, 2020, p. 53), colocando-a como um local de contestação e mutações contínuas. Para Abers e Von Bülow (2011), a construção de uma verdadeira soberania popular só é possível quando indivíduos possuem liberdade comunicativa de discutir problemas sociais e políticos, sem a interferência de desigualdades econômicas e diferenças de *status* social, o que, aparentemente, não aconteceu durante as manifestações de 2013.

Entre os princípios já consolidados sobre a democracia está a liberdade de expressão (DAHL, 2001), cujo potencial foi percebido em 2013, mesmo com os principais confrontos entre policiais e manifestantes terem marcado uma tentativa de limitá-lo, mas ao mesmo tempo em que a literatura recente sobre os fatos concorda ser um dos principais motivadores da adesão de novas pessoas aos atos. Como requisito para a participação da vida política, a liberdade de expressão para Dahl (2001) residiria na possibilidade de os cidadãos terem direito de se expressarem sem o risco de punições por questões políticas, incluindo críticas ao governo, seus representantes, à ordem socioeconômica e à ideologia prevalecente.

3.2 AS REDES SOCIAIS COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO

Na literatura sobre o tema, não restam dúvidas de que o uso das redes sociais foi o principal instrumento para as mobilizações de 2013. De acordo com Lopes (2013), nos 20 anos de internet no Brasil, foi a primeira vez que se pode notar, de maneira mais intensa, a utilização dessas redes como elemento de comunicação e mobilização para protestos de rua. Para Barreira (2014), esse fato não pode simplificar a ideia de que ações coletivas são fruto de uma sociedade hiperconectada, mas isso não impede, no entanto, de refletir sobre a importância das redes sociais “como elemento de adesão à ação coletiva que interfere decisivamente na dimensão expressiva das manifestações” (BARREIRA, 2014, p. 161). Da mesma forma, Lopes (2013) indica que ainda que a internet influencie nos indicadores de participação em uma manifestação, não há dados consistentes que possam demonstrar que ela está substituindo os tradicionais mecanismos de mobilização e ativismo político.

Jiménez-Martínez (2020) aborda o crescimento digital como fenômeno cujas características são a intensidade, visibilidade, espaços geograficamente ilimitados e a rápida propagação. Para Gohn (2016), a dinâmica dos protestos foi ampliada à medida que a mobilização da opinião pública foi estendida por meio das redes sociais, funcionando como uma espécie de instrumento aos agentes de organização. A internet é colocada como superação aos desafios temporais e espaciais, seja pelo *hacktivism* ou pelo compartilhamento via

Facebook e Twitter, ganhando relevância no contexto político a partir do século XXI (LOPES, 2013).

É nesse contexto do uso da internet em mobilizações sociais que movimentos ocorridos em diversas partes do mundo também são relacionados aos atos no Brasil em 2013, movimento cujo apelido se assemelhava àquele que foi iniciado no Oriente: a "primavera brasileira" (AMARAL; FERREIRA, 2014, p. 216). Nos protestos que levaram milhares de pessoas a lutar contra o fim da ditadura de Mubarak, na praça Tahrir, no Egito, as mobilizações pelas redes sociais deram início ao movimento conhecido como Primavera Árabe, que percorre três anos da história recente (2010-2012) e cujo final foi levar a população a enfrentar diversas ditaduras (ANTUNES; BRAGA, 2014; LOPES 2013).

No entanto, além do uso da internet, outras características estão na presença massiva de jovens na ocupação dos espaços públicos como forma de descontentamento e nos movimentos que possuíam mais uma marca social do que política (GOHN, 2014). Assim, eventos como em Portugal, em 2011, com o descontentamento da "geração à rasca" (ANTUNES; BRAGA, 2014, p. 42), do movimento dos Indignados, em 2011, na Espanha, do Occupy Wall Street, iniciado em Nova York, e dos movimentos pela redemocratização do Oriente Médio, conhecidos como Primavera Árabe: protestos na Tunísia; a guerra civil na Líbia; manifestações massivas na Turquia; o colapso na Síria; e, como mencionado, os atos populares no Egito. São episódios na maioria das vezes colocados num contexto global e geracional de descontentamento, incluindo também as manifestações em 2013 no Brasil (GOHN, 2014; PAIVA, 2016; PINTO, 2016).

Além do contexto internacional, segundo Gohn (2016), um dos grandes legados do período foi a legitimação do protesto social por mudanças conjunturais. E isso pode ser visto também nos anos seguintes. A manifestação de 2013, por vezes, é vista como um movimento no qual se intercala com os anos de 2014, com as manifestações relacionadas à Copa do Mundo de Futebol, e 2015, nos atos pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PINTO, 2017). Tais atos possuem características dispostas no tempo, mas que se relacionam, como a participação de jovens, sem uma liderança clara, organizados por redes sociais e que mantinham a rejeição pelos partidos políticos (LOPES, 2013).

Em 2014, o início do movimento foi o jogo inaugural da Copa do Mundo de Futebol, em 12 de junho na cidade de São Paulo. Já em 2015, seriam os primeiros atos organizados no mês de março, com destaque para o dia 15 de março em que milhões de brasileiros saíram às ruas para protestar. De acordo com França e Bernardes (2016), em 2015 foi, entre outros fatores, o prolongamento do quadro de polarização das eleições de 2014. Ao contrário das dispersas

bandeiras levantadas pelos manifestantes em 2013, nos anos de 2014 e 2015, os protestos possuíam demandas centrais e, desde o início, um discurso de cunho político bem articulado (FRANÇA; BERNARDES, 2016; GOHN 2016; PINTO, 2016, 2017).

Diante do que foi discutido, fica claro que as manifestações de 2013 nunca foram somente por vinte centavos. Na realidade, o país estava diante da “ruidosa transformação de uma inquietação social latente e difusa em uma aberta, a despeito de ainda inorgânica, insatisfação social” (ANTUNES; BRAGA, 2014, p. 45).

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABORDAGEM SISTÊMICA NO PROCESSO METODOLÓGICO

Ao propor uma consolidação dos princípios norteadores do processo legislativo, sob a abordagem sistêmica, Lopes (2009) destaca que esta permitiu integrar análises de óticas diversas e complementares das teorias do campo jurídico, da sociologia e da ciência política².

Não poderia ser de outra forma, pois enquanto atividade primária dos Parlamentos, o Processo Legislativo é fator integrante de um conjunto das interações deste com outras instituições. Tais relações são fundamentais (numa perspectiva sistêmica, em que cada instituição política é na verdade um componente e se interrelaciona dentro do subsistema político) e podem informar princípios ao Processo Legislativo. (LOPES, 2009, p. 48).

Ainda segundo Lopes (2009), a análise política está fundada no estudo das instituições que afetam a vida em sociedade. Nesse contexto, o autor traça um curso histórico das teorias que subsidiaram o campo dos estudos do Legislativo, percorrendo a fundação da política enquanto ciência, em que a análise institucional foi preponderante no século XIX até a Segunda Guerra Mundial. Nessa mesma época, surgia também a abordagem comportamentalista nas ciências sociais e humanas, entre as décadas de 1950 e 1960. Por fim, as instituições voltam a ser o centro dos debates, especialmente pelas contribuições da Teoria dos Sistemas, com destaque para as influências de Easton (1968). Atualmente, essa abordagem é definida como o novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo, recorrente nas reflexões sobre o entendimento do Poder Legislativo brasileiro.

De acordo com Miller (1971), o tema dominante dos escritos metodológicos de Easton é a necessidade de uma teoria política, opondo-se a uma variedade de correntes intelectuais que, de uma forma ou de outra, negavam a possibilidade ou a importância da teoria política. Na perspectiva sistêmica, o teórico defendia que a Ciência Política não poderia ser um campo totalmente distinto, mesmo possuindo a sua matéria-prima única, mas concebido também pelas contribuições das outras ciências sociais. Propõe a visão de que a política é um sistema aberto que pode ser representado pelas demandas e apoio sociais (*inputs*) e as decisões e ações (*outputs*). Segundo Sabourin (2014), esse enfoque pressupõe quatro propostas complementares: a existência de interações políticas no sistema social, de um ambiente aberto às suas influências, capaz de se autorregular e de responder às pressões.

² Lopes (2009) chega a oito princípios nucleares: capacidade limitada, racionalidade dos atores, negociação e ordenação; democracia, legalidade, equidade e garantias. Ao integrar a abordagem da teoria sistêmica e interdisciplinar à pesquisa, entretanto, foram observados 38 princípios pertinentes ao processo legislativo, de um total de sessenta e um princípios avaliados de acordo com a pertinência ou não ao objetivo de estudo.

Mas foi entre as décadas de 1930 e de 1950 que o biólogo alemão Ludwig von Bertalanffy (1969) elaborou a teoria interdisciplinar que transcenderia os problemas exclusivos de cada ciência e proporcionaria princípios gerais e modelos para todas elas, de modo que as descobertas pudessem ser compartilhadas. Essa teoria foi denominada Teoria Geral dos Sistemas, concebida na compreensão recíproca de todas as disciplinas. Mesmo com o termo “sistemas” sendo utilizado em contextos históricos diferentes, Bertalanffy (1969) afirma que:

Só recentemente se tornou visível a necessidade e a exequibilidade da abordagem dos sistemas. A necessidade resultou do fato do esquema mecanicista das séries causais isoláveis e do tratamento por partes terem se mostrado insuficientes para atender aos problemas teóricos. (BERTALANFFY, 1969, p. 31).

A passagem pelas teorias clássicas, comportamentalista, a retomada do institucionalismo ou neoinstitucionalismo, como metodologias preponderantes nas análises do Legislativo no campo da Ciência Política, acabaram por revelar, adiante, uma insuficiência teórica para discorrer acerca dos variados e complexos fenômenos inerentes ao Poder Legislativo brasileiro (PERLIN, 2013). Por esse motivo, a organização e o comportamento político vem cada vez mais recebendo contribuições de variadas teorias, como no caso de uma visão sistêmica e estratégica para entender a produção de políticas públicas (GOMES, 2013).

Nesse sentido, para oferecer alternativa teórica, Perlin (2013) contextualiza os principais conceitos da Teoria Geral dos Sistemas como possibilidade para explicar os fenômenos e comportamentos no âmbito dos processos políticos brasileiros, especialmente na abordagem neoinstitucionalista da escolha racional — compreendida pelas suas ramificações distributivista, partidária e informacional. De acordo com Hall e Taylor (2003), as três vertentes do neoinstitucionalismo podem ser entendidas pelas correntes do contexto histórico, sociológico e da escolha racional. De acordo com os autores, a grande questão para tais abordagens era entender como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos.

O institucionalismo histórico desenvolve-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupo, valorizando a organização institucional da sociedade política e da economia política como principal fator a estruturar o comportamento coletivo, ou seja, os teóricos dessa corrente entendem ainda que no transcurso da história, as instituições estão relacionadas às suas próprias regras, editadas em um dado momento, e como elas influenciam em decisões futuras (HALL; TAYLOR, 2003).

No quadro da teoria das organizações, surge o institucionalismo sociológico, ancorado na problemática que “envolve a explicação de porque as organizações adotam um específico

conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208) e que as instituições exercem influência não só nas escolhas estratégicas dos indivíduos, mas também nas preferências fundamentais.

Já o institucionalismo racional, com as suas vertentes já mencionadas, constitui-se na percepção de os indivíduos possuírem escolhas e ações racionais na explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais, ou seja, é explicada, em partes, pelo fato de que o desenvolvimento das instituições refere-se às finalidades materiais daqueles que fazem parte dela. Essa teoria desenvolve-se no contexto dos comportamentos no interior do Congresso Nacional americano. Os teóricos dessa escola buscavam respostas ao comportamento e fenômenos de dentro das instituições.

Muitos puseram-se a afirmar que a existência de maiorias estáveis em matéria de legislação se explicava pelo modo como as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturam as escolhas e as informações que dispõem seus membros. (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).

Para a análise das relações entre os poderes Legislativo e Executivo, especialmente quando se consideram os padrões relacionais mais importantes que os próprios elementos do sistema (PERLIN, 2013), a teoria do novo institucionalismo, especialmente a partidária e informacional na abordagem da agenda legislativa de 2013 e, posteriormente, das interações, torna-se de grande valia para reflexões maduras sobre esse processo político, especialmente quando diante de instáveis circunstâncias sociais.

O que conforma o Poder Legislativo, que se traduz, por sua vez, em um tipo específico de instituição que possui contornos definidos, trocas com o ambiente externo, mudanças internas e padrões de relação, não são os parlamentares, mas a própria finalidade institucional. Assim, o percurso é diferente: o foco é o todo constituído de relações, e não as partes, as quais, inclusive, podem ser substituídas sem alterá-lo qualitativamente. (PERLIN, 2013, p. 12).

Para Perlin (2013), compreender o Sistema Legislativo, por meio das relações entre seus elementos, utilizando-se da teoria sistêmica, ajuda a relacionar e integrar os diversos produtos que surgem das interações entre os seus elementos. Nesse sentido, as manifestações deram tom próprio para o contexto da relação entre os poderes na produção legislativa, atributos que por si só merecem mais aprofundamentos. Becker (2007) explica que para toda pesquisa devem ser observadas, além das características que circundam o fenômeno estudado, aquelas propriedades que existem por relacionar-se e dar valor a este caso específico, assim como outro

fenômeno seria diferentemente observado ao considerarmos as suas particularidades e aquilo que lhe dá determinada característica.

As estratégias metodológicas apresentadas nesta pesquisa terão como objetivo a descrição, explicação e a justificação dos métodos. Essas estratégias não devem ficar no campo de uma análise restrita somente a alguns fatores do fenômeno legislativo justamente para não correr o risco de apresentar dados e observações inconsistentes ou incompletas. Por esse motivo, procura-se abordar, por meio de uma visão sistêmica e estratégica, os diversos atores e elementos envolvidos na relação entre os poderes Legislativo e Executivo. Easton (1968), ao explorar essa abordagem, concebeu as dinâmicas entre os sistemas, concebidos como múltiplos e interativos, em seu processamento na produção de políticas públicas. Como mencionado, esse processamento se daria por meio de apoios e demandas (*inputs*), sistema político (*withinputs*) e os resultados (*outputs*). *Withinputs* seriam demandas e apoios vindos de dentro do próprio sistema.

Ao optar-se por uma visão sistêmica, ou seja, analisando os atores envolvidos, o conteúdo das proposições, as estratégias, os locais de deliberação, as regras formais e informais e as alterações legislativas, caminha-se no sentido de prevenir microanálises que possam distorcer o conteúdo da pesquisa (FREY, 2009), como também dá importância ao contexto em que esses complexos fatores interferem diretamente no resultado final dos normativos aprovados, assim como na circunstância de analisar-se o relacionamento desses poderes.

Para Gomes (2013), a utilização da percepção sistêmica no nível de análise das macroinstituições (os poderes), integrada à consideração das estratégias no nível da microanálise política (atores individuais), parece promissora para os estudos sobre o Legislativo. Neste caso, a análise supera uma visão individual dos fatos para atenuar a fragmentação dos estudos dessas agendas, especialmente pelo turbulento período pelo qual o país passava com a imprevisibilidade dos protestos. A proposta de uma abordagem sistêmica sobre a relação entre os poderes - diante das manifestações que deram rumo às pautas do Executivo e, na sequência, do Legislativo -, busca compreender melhor esse sinuoso período para a democracia brasileira e de que forma as suas instituições, a nível de interações estratégicas, responderam à insatisfeita sociedade que ocupava as ruas.

Conforme visto no capítulo sobre o percurso dos manifestantes, a literatura sobre o período destaca a reatividade dos poderes Legislativo e Executivo em apresentar uma agenda em resposta às manifestações, mesmo sob críticas quanto ao aspecto temporal desses atos institucionais. Adiante, será apresentada a metodologia empregada na pesquisa, cuja abordagem sistêmica considerará métodos quantitativos e qualitativos, a seleção de atores e das

proposições, as regras e o local de decisão, além de particularizar as classificações e modelos empregados.

4.1 MODELOS CLASSIFICATÓRIOS EMPREGADOS

Pesquisas recentes têm chegado à conclusão de que os parlamentares emendam a maioria das matérias de autoria do Poder Executivo e de que parte considerável dessas mudanças não é apenas superficial e que a participação do Legislativo nos projetos do Executivo não indica necessariamente conflito, mas a prevalência de uma relação cooperativa (CRUZ, 2009, 2018; MARTINS, 2012; GOMES, 2013, ROMANINI, 2015).

Corroborando com os achados de Romanini (2015) sobre o potencial da coalizão em definir parte dos trabalhos legislativos, Cruz (2018) verifica que 78% dos relatores que mais fizeram modificações em cada matéria faziam parte da base governista. Outra evidência seria a participação da oposição tanto nas alterações, como também na manutenção das modificações propostas. Cerca de 40% das alterações aprovadas pelo Legislativo são de autoria de parlamentares da oposição. Dentre as 892 modificações aprovadas, 354 foram de iniciativa da oposição.

Levando em consideração as medidas provisórias, projetos de lei e projetos de lei complementar, 92,61% das alterações promovidas pelo Legislativo não são vetadas pelo Executivo, indicando monitoramento desse poder sobre as alterações, como também cooperação.

Cruz (2018) aponta que mais da metade do texto transformado em lei conta com a interferência do Legislativo, seja por modificação do texto inicial ou pelo acréscimo de texto novo. Sabe-se que as emendas podem fornecer oportunidade aos parlamentares de modificar completamente uma proposta, seu núcleo central, desfigurando o projeto final, inclusive, com mudança de motivação. Nesse sentido, acrescenta a autora, ainda são poucos os trabalhos que se aprofundam de forma sistemática sobre o teor dessas modificações feitas pelo Legislativo de forma qualitativa.

Já os achados de Gomes (2013) ajudaram a contrariar a tese da predominância do Executivo, especialmente nas avaliações quantitativas de proposições. Notou-se que o Legislativo, em todas as vias, participa, em geral, com mais de 90% da iniciativa de propostas. Ainda sobre a produção legislativa, com base em uma análise institucional dos limites e potencialidades dos atores envolvidos, foram apresentados quatro tipos representativos de interação entre os poderes para a produção de leis: a cooperação, a liderança da coalizão de

governo, a liderança do Legislativo e o impasse. Como mencionado, essas categorias são diferenciadas pela liderança dos atores e pelo nível de conflito entre eles. O modelo apresentado pelo autor integra as abordagens sistêmica e estratégica, compreendendo “as tensões entre os objetivos mais amplos do sistema e os múltiplos interesses dos atores individuais” (GOMES, 2013, p. 43).

Cruz (2018) e Gomes (2013) caminham com teses que reforçam o papel do Legislativo diante da suposta hegemonia do Executivo no processo legiferante, com destaque para os achados de Gomes (2013) sobre a atuação do Legislativo, com predominância quantitativa em todas as vias³, o fortalecimento das comissões como órgãos deliberativos e a relação dos poderes na manutenção do sistema presidencialista de coalizão cooperativo; e Cruz (2018)⁴, pela abordagem acerca das modificações de proposições legislativas, mostrando que o poder Legislativo coopera na produção de normativos e políticas públicas, modificando as proposições e também reforçando o papel dos parlamentares, tanto da base governista como os da oposição.

Todo esse contexto, assim como o objetivo deste trabalho, revela-se como potencial indutor de novos estudos sobre o papel do Legislativo na elaboração de políticas públicas e nas abordagens que levam em observação a interação entre os poderes durante o processo legislativo, no sentido, ainda, de contribuir para os achados que apontam, como já destacado, que muito mais do que conflito, encontra-se também um ambiente de cooperação.

4.1.1 Cooperação e conflito quanto à alteração de proposição do Executivo pelo Legislativo

A relação entre os poderes Legislativo e Executivo é avaliada por Cruz (2018) mediante as mudanças promovidas pelo Legislativo em matérias de autoria do Executivo. Ao selecionar os projetos de lei, projetos de lei complementar e as medidas provisórias

³ No estudo, a taxa de sucesso do Executivo foi inversamente proporcional à hierarquia da via (GOMES, 2013).

⁴ Para uma amostra final de 50 proposições selecionadas, a autora partiu de 1387 proposições (MPV, PL, PLP) que tramitaram no período de 1995 a 2010. Destas, 901 foram escolhidas por terem sido transformadas em norma jurídica. Em uma segunda etapa, foram verificadas as proposições prioritárias para o Executivo, selecionando os indicadores de urgência (constitucional ou parlamentar) e se foram parcialmente vetadas. Dentre os 17 projetos selecionados no estudo, apenas nove chegaram a receber parecer de algumas das comissões, os quais foram distribuídos na Câmara. A maioria das matérias se tratava de medidas provisórias (33 no total). “Dentre as proposições selecionadas, muitos artigos originais foram modificados pelo Legislativo, mas a maioria não foi totalmente vetada, o que pode indicar que as alterações foram aceitas pelo Executivo” (CRUZ, 2018, p. 57).

apresentadas entre 1995 e 2010 e transformadas em lei até 2015, a autora buscou identificar o tipo de alteração realizada e se elas atingiam o núcleo central das proposições iniciais ou não.

A metodologia empregada por Cruz (2018), adaptada a este estudo, consistiu na seleção das proposições em três etapas: de autoria do Executivo e transformadas em lei; aquelas que receberam urgência (parlamentar ou constitucional), ou seja, indicando prioridade dessa matéria; e uma amostra final a partir dos dois critérios iniciais. Não foram incluídas as Medidas Provisórias anteriores à EC 32/2001 (BRASIL, 2001a), já que possuíam tramitação diferente, com a possibilidade de reedição, e o alto número desse tipo legislativo, o que poderia distorcer os resultados apresentados.

Os dados indicam que há uma relação de cooperação e não necessariamente de conflito entre os poderes na elaboração de políticas públicas. E que o Legislativo não tem o papel de desfigurar as propostas do Executivo e, ao contrário, as mudanças remetem para acréscimos e aperfeiçoamentos que são mantidos sem que sejam vetados. Além disso, aponta-se ainda para uma ampla participação da oposição nessa construção.

O objetivo de Cruz (2018) foi aprofundar não apenas na quantidade e o tipo de emenda aprovada, mas sobre o impacto das mesmas no projeto original, ou seja, se elas modificam o núcleo central do texto (substanciais), se são periféricas (mudanças superficiais) ou meramente formais (alteração na redação, sem atingir o mérito), para se acercar da natureza da relação entre os poderes Legislativo e Executivo no processo de elaboração das leis, buscando verificar ainda o grau de participação do Legislativo na formulação de políticas públicas. Assim como Gomes (2013), a autora considera as regras, os locais de decisão, a participação de atores e as análises quantitativa e qualitativa das proposições em sua metodologia.

De acordo com o modelo empregado, as modificações substanciais são as que atingem o núcleo central da matéria, ou seja, aquela que com sua alteração ou retirada pode fazer com que a proposição perca o que tinha de mais importante em seu conteúdo e até mesmo o sentido original do autor. As modificações classificadas como periféricas residem em mudanças que não atingem o núcleo central da proposição e não afetam o conteúdo principal da matéria e servem, em geral (não para todos os casos, como será visto), para detalhar, acrescentar ou aperfeiçoar dispositivos. Já a modificação formal serviria para a correção de erros de redação, formalidades no texto que não tem relação com o mérito.

Também será seguida a classificação secundária adotada, cuja proposta é revelar se essas modificações detalharam, aperfeiçoaram, ampliaram, limitaram ou desfiguraram a proposta inicial. Cruz (2018) destaca que das 18 matérias que sofreram alterações substanciais, a maioria (15 proposições) foi no sentido de detalhar a matéria. Apenas 3, desse conjunto de

modificações substanciais, foram no sentido de limitar o alcance da lei. Dentre as modificações periféricas, 62% das proposições sofreram esse tipo de alteração, sendo que 80% delas visavam ampliar o alcance da proposição original. Segundo o estudo, não houve nenhuma proposição com mudanças suficientes para caracterizar a desfiguração do projeto original enviado pelo Executivo e que, as alterações legislativas, caracterizam um sistema cooperativo na produção de políticas públicas.

4.1.2 Cooperação e conflito na formulação de políticas públicas

Gomes (2013) ao procurar compreender como se dá a definição de políticas públicas no Legislativo brasileiro, colocou-se em uma posição intermediária entre os que “reconhecem uma tendência para a paralisia decisória e os que sugerem a existência de uma preponderância do Executivo” (GOMES, 2013, p. 21). Os dados encontrados, de proposições que ingressaram entre 1999 e 2006, abrangendo a 51.^a e 52.^a legislaturas, ressaltam o papel do Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão e a relevância deste na produção legislativa.

O autor destaca que ao longo de quase duzentos anos de interação entre os poderes Legislativo e Executivo, que vão desde assembleias representativas nacionais e lideranças do Executivo, não evitaram que o papel do Legislativo fosse caracterizado como reativo diante da agenda do Executivo na formulação de políticas. A superestimação do Executivo, no entanto, tem relação com a seleção de atores, locais de decisões, da via e do tipo legislativo, da agenda discutida – na análise das agendas dos poderes (GOMES, 2013).

Como dito, Gomes (2013) utiliza a abordagem sistêmica e estratégica para compreender os casos concretos das relações produzidas diante das interações durante o processo legislativo. O autor emprega um modelo para a produção legislativa a partir da análise da evolução das instituições, chegando a uma pesquisa de mais de vinte mil proposições em que “foi observada a existência de um sistema que permite a superação de impasses, favorecendo a governabilidade” (GOMES, 2013 p. 21).

O autor aborda a caracterização recorrente na Ciência Política de que o Congresso brasileiro é reativo aos poderes de agenda do presidente da República na formulação de políticas públicas. E que a limitação do Legislativo residiria não apenas nas análises sobre o poder reativo, disciplinado, mas no compartilhamento da agenda, demarcada pelo poder do Executivo. Segundo Gomes (2013), os elementos do sistema compreendem as regras estruturantes, os atores, as instâncias de decisão, os recursos e as políticas públicas. Na definição de recursos, tem-se os legislativos (os tipos de proposições) e os não legislativos (o tempo, os materiais, os

humanos e os informacionais). E os insumos do sistema seriam as demandas por políticas constantes da agenda legislativa.

Assim, o autor apresenta quatro tipos de interação entre os poderes para a produção de leis pelo Congresso no presidencialismo de coalizão brasileiro: a cooperação, a liderança da coalizão de governo, a liderança do Legislativo e o impasse. Como foi dito, os tipos de interação entre os poderes são apresentados a partir da análise das áreas de políticas públicas presentes na agenda legislativa e a utilização de recursos para favorecer ou obstruir a tramitação ou, ainda, pelas modificações de conteúdo das matérias (GOMES, 2013).

A Liderança, citada pelo autor nas tipologias de interação, relaciona-se à iniciativa da proposição e ao esforço em tramitá-la favoravelmente, com a utilização de recursos de aceleração, como a urgência, e da mediação de coordenadores das instâncias de decisão, que atuam no sentido de que a proposta tenha o fim desejado. Aqui, o nível de conflito na relação está associado a uma maior intensidade no uso de recursos legislativos, especialmente os obstrutivos e de modificação de conteúdo.

Os tipos ideais são descritos a seguir, considerando as fases de tramitação e destacando potenciais diferenças quanto: a) ao conteúdo e tipo de política proposta, à autoria (incluindo a situação em relação à coalizão) e à seleção das vias legislativas, na fase de iniciação; b) à intensidade da utilização de recursos e ao esforço de mediação da coalizão junto às coordenações das instâncias de decisão, na fase de apreciação; e c) ao resultado (taxas de sucesso e de “dominância” e tempo médio de tramitação), segundo autoria, conteúdo e tipo de política produzida, além do uso do veto, na fase de conclusão. (GOMES, 2013, p. 72).

Explicando cada um dos tipos, na cooperação, não há liderança clara de nenhum dos poderes e com baixo nível de conflito. A iniciativa da proposta poderia ser tanto do Governo quanto da oposição no Congresso. Nesse cenário, tem-se a utilização mais de recursos consensuais de aceleração e de moderadas modificações no conteúdo das proposições legislativa, ao invés de opta-se pela obstrução. Assim, a tendência é de que coalizão e oposição ajam cooperativamente. De acordo com essa tipologia no relacionamento entre os poderes, espera-se que as proposições aprovadas não recebam vetos e sejam de moderado impacto e baixo nível de conflito. Neste caso, predominaria a via ordinária, com assuntos relacionados à manutenção da rotina administrativa e de políticas já estabelecidas, em assuntos em que os poderes necessitem darem uma rápida resposta à sociedade e as decorrentes de interesse mútuo.

Na liderança da coalizão de governo, assuntos de interesse do grupo (Executivo e a coalizão no Congresso) abordariam conteúdos de impacto moderado a elevado. Os conteúdos teriam relação, especialmente, com o orçamento e a política econômica e social. No processo

legislativo, a coalizão faria o máximo de uso dos recursos que aceleram a tramitação da proposta, vencendo a resistência da oposição minoritária. Quanto ao nível de conflito seria de moderado a elevado, tanto entre o Governo e oposição, quanto coalizão e coordenadores de instâncias de decisão.

Já a liderança do legislativo, teríamos uma predominância da via ordinária, principalmente em assuntos de interesse da sociedade organizada; nos projetos que dizem respeito ao Legislativo; nas propostas com grandes divergências na sociedade e cujo risco político para o presidente coloque a situação para ser decidida no Legislativo, em competição interna; e nos projetos meramente simbólicos. Vale ressaltar que a via constitucional, com uso de PEC, também deve ser considerada na aprovação de políticas públicas e a sua ‘constitucionalização’ (Gomes, 2013). Nesse tipo de interação, com a disputa acirrada pela pauta do Plenário, seriam as comissões os locais preferidos pelos deputados e senadores. Somando ao desinteresse da coalizão, os parlamentares se beneficiariam do poder, conclusivo ou terminativo desses colegiados, respectivamente. Nesse modelo, espera-se poucas proposições aprovadas relacionadas às políticas sociais de moderado impacto e de baixo nível de conflito, caracterizando ainda por muitas modificações de conteúdo e uma tramitação mais lenta.

Já o impasse entre poderes é esperado nas situações em que a coalizão ou oposição tentem aprovar uma agenda contrária aos interesses do outro grupo. Nas propostas cujo impacto distributivo fosse maior ao orçamento teriam alta relevância. As PECs que afetam o orçamento, os projetos de leis complementares que regulam pontos constitucionais sensíveis e proposições totalmente vetadas estariam, por exemplo, nesse tipo de interação. O autor lembra que como há previsão de intensos conflitos na tramitação de determinada proposta, o Executivo pode, oportunamente, retirar a proposição ou mesmo não enviar, abrindo cenário para que a oposição ganhe destaque na autoria de proposições. Espera-se, nesta tipologia, uma tramitação lenta, com existência de relevante competição entre os atores, diversas modificações legislativas, elevada possibilidade de não decisão, e, quando admitido, o uso do veto total.

Nesse contexto, a governabilidade do sistema se apresentaria justamente na conjunção de interesses da coalizão de governo, a qual orienta a agenda legislativa, e na influência do Legislativo por meio de modificações de proposições, participação na coalizão, na atuação junto aos interesses da sociedade e também pela barganha decorrente de alguma medida.

4.1.3 Olhar sistêmico na formulação de políticas públicas

Na produção legislativa no nível federal, destacam-se como principais atores os parlamentares e o presidente da República, que apresentam interesses institucionais coletivos quanto individuais, “de modo que a existência de conflito de interesses é inerente ao modelo” (GOMES, 2013, p. 49). Essas características acabam influenciando as preferências sobre políticas públicas nas agendas promovidas por esses atores. E os atores externos ao sistema, como eleitores, o Judiciário, a sociedade civil organizada e até mesmo as crises sociais, como as manifestações de 2013, influenciam também nessas preferências.

O líder do Governo pode ser também uma figura central e um dos responsáveis pelas negociações entre o Legislativo e o Executivo na elaboração de um texto consensual para ser aprovado pelo Plenário no que se refere às mudanças que o Legislativo propõe para as proposições do Executivo (CRUZ, 2018). Apesar da separação institucional entre Legislativo e Executivo e o frequente conflito entre a agenda do primeiro e os múltiplos interesses minoritários representados no segundo, esses poderes costumam estar politicamente conectados, por meio de coalizões de governo majoritárias, nas quais os partidos que fornecem apoio legislativo ao presidente são representados no seu gabinete (ALMEIDA, 2018).

Há também os líderes dos partidos que participam do Colégio de Líderes, encontro no qual o presidente da Câmara consulta os líderes na construção da pauta do Plenário. A escolha de um líder baseia-se na identificação do partido no sentido de ser um bem comum, em que “[...] seus membros enfrentam problemas de ação coletiva, razão pela qual selecionam um líder e dotam-no de recursos e poderes para fazer valer seus interesses comuns” (ALMEIDA, 2018, p. 64). Muito mais do que a representação partidária, o líder possui recursos no processo legislativo, como o uso da palavra, a participação nos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, podendo, inclusive, encaminhar a votação, ou seja, defender ou reprovar a matéria em seu discurso, com tempo superior aos demais membros do colegiado.

Já as instâncias de decisão legislativa são os locais onde ocorrem as deliberações sobre as proposições em pauta, notadamente o Plenário e as comissões. “O plenário da Câmara representa local privilegiado para o avanço dos interesses da coalizão de governo, pelo papel na definição do texto inicial das proposições do Executivo” (GOMES, 2013, p. 56)⁵.

⁵ Os recursos disponíveis para a produção legislativa estão relacionados aos tipos de proposições: constitucionais, complementares e ordinárias. O autor utilizou a classificação das arenas de políticas públicas em distributiva, redistributiva, regulatória e majoritária, de acordo com as tipologias de Lowi (1972) e Wilson (1973) sobre o enfoque quanto à aplicabilidade, abrangência, tangibilidade, adequação e definição de como essas políticas impactam na sociedade. Na primeira, os custos para a produção da política são dispersos e os

Sobre o papel das comissões (ROMANINI 2015; CARNEIRO, 2018), ainda são poucos os trabalhos que enfatizam sua análise e a atuação qualitativa para o processo legislativo, seja na Câmara ou no Senado, assim como sua importância no processo de confecção de novos normativos e de políticas públicas. Como ao longo dos anos o Plenário foi o ponto principal das reflexões sobre o nosso modelo político, aponta Romanini (2015), as comissões, como espaços deliberativos foram colocadas em segundo plano de observação pelos cientistas, o que levava, inclusive, a superestimação quanto à produção centrada no Plenário e muitas vezes voltada para matérias iniciadas pelo Executivo. Além do destacado poder de agenda do Executivo e a perspectiva para o avanço de suas propostas, especialmente com a ampla sustentação nos dois primeiros anos do governo Dilma (PEREIRA; RUBIATTI, 2019), são nas comissões que tanto a oposição quanto os partidos minoritários possuem maior participação nas mudanças legislativas das que são enfrentadas em matérias no Executivo no plenário da Casa (ALMEIDA, 2018).

Em relação aos estudos sobre o presidencialismo de coalizão, as primeiras análises “sublinharam o comportamento parlamentar distributivo” para, em seguida, migrar para o “paradigma partidário”, colocando as comissões em um papel secundário do processo decisório (ROMANINI, 2015, p. 38). Como afirma a autora, numerosos estudos surgiram para divergir sobre as reflexões iniciais de Figueiredo e Limongi (1999) sobre o controle da agenda pelo presidente da República.

Santos (1998) ressalta que o sistema de comissões é o elemento básico de organização dos parlamentos. Embora o processo decisório no Legislativo tenha como princípio a regra de *one man, one vote*, esse campo seria um dos merecedores de mais destaque na literatura. “A participação dos representantes no processo deliberativo revela, muito mais do que preferências, quais os interesses efetivamente representados durante a atividade legislativa” (SANTOS, 1998, n.p.).

Trabalhos como o de Amaral (2009), Romanini (2015) e Carneiro (2018) colocam as comissões não mais como órgãos secundários frente ao Plenário ou vistos apenas pelo viés consultivo no processo decisório, mas como institutos que contribuem para a formação qualitativa de políticas públicas. Por esse motivo, devem ter sua importância considerada nos estudos legislativos.

benefícios concentrados. Na redistributiva, os custos e os benefícios são concentrados. Na regulatória, os custos são concentrados e os benefícios dispersos. E na majoritária, os custos e benefícios são dispersos. Cada uma influenciando o modo como grupos no cenário político interagem na produção legislativa.

Já as oportunidades de atuação estratégica estariam relacionadas às fases de tramitação das proposições legislativas (iniciação, apreciação e conclusão). Uma boa estratégia, considerando o nível hierárquico da proposição que permita uma célere aprovação de uma política pública, considera o apoio político e de recursos dispostos (legislativos e não legislativos) aos atores, como nas estratégias de obstrução e de aceleração de uma matéria, acordos formais e informais. “Nesse contexto, não parece adequado estimar o comportamento dos parlamentares nas instâncias de decisão apenas com base em estratégias de ação não cooperativas, decorrentes de preferências individuais” (GOMES, 2013, p. 70).

4.2 AMOSTRA DE PESQUISA DAS MANIFESTAÇÕES DE 2013

Ainda que os protestos já estivessem se espalhando por várias capitais do país, o poder Executivo era criticado por protelar uma resposta oficial, que ocorreu apenas no dia 17 de junho. Em rede nacional de rádio e TV, a então presidente da República, Dilma Rousseff, classificou o movimento como legítimo e fruto da democracia. No dia 24 de junho, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais, o Executivo anunciou os chamados Pactos em Favor do Brasil, divididos em cinco grandes áreas (BRASIL, 2013i).

Na saúde, a contratação de médicos estrangeiros e investimentos nas universidades e nos hospitais; na educação, a destinação de 100% dos royalties do petróleo e de 50% dos recursos do pré-sal para investimentos; para a mobilidade urbana, destinar R\$ 50 bilhões e ampliar a desoneração de impostos para o óleo diesel; na responsabilidade fiscal, estabilizar a economia com o controle da inflação e dos gastos públicos; e na área política e de combate à corrupção, a realização de um plebiscito sobre a convocação de uma assembleia constituinte para tratar de uma reforma política; e tornar a corrupção um crime hediondo (CHAGAS, 2013).

Lateralmente, os presidentes da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, e do Senado Federal, Renan Calheiros, apostaram na balizada Agenda Positiva (ERNESTO, 2013), cujo conteúdo reunia proposições em tramitação no Legislativo, incorporadas em uma espécie de carta de intenções, cuja ideia era abarcar a pauta heterogênea das manifestações. Entre as propostas, destacam-se o Plano Nacional de Educação, o Estatuto da Juventude, definição de organização criminosa, o fim do foro privilegiado, o passe livre para estudantes, o fim do voto secreto em cassação de mandato e a garantia de 10% da receita bruta para a saúde, além de propostas que seriam retiradas de pauta durante esse processo.

Carneiro (2014) critica o que chamou de articulação fora do ritmo, fomentando ainda mais as ressalvas de que as instituições, especialmente os parlamentos, não estão conseguindo

operar à altura das necessidades da democracia, relacionado aos fenômenos da globalização e da radicalização do moderno, impulsionados por novas formas sociais adquiridas no último século (PITKIN, 2006; NOGUEIRA, 2014). No dia 17 de julho, um mês após o pronunciamento oficial, Dilma Rousseff volta a ressaltar a importância das medidas apresentadas pelo Executivo, além de destacar o diálogo entre os poderes e os movimentos sociais:

Nós vamos e estamos trabalhando intensamente para implantar esses cinco pactos. [...] Eu tenho absoluta segurança que esses cinco pactos são indispensáveis ao nosso país neste momento. Eu apresentei a todos os governos, a todos os prefeitos de capital, aos diferentes poderes – ao Congresso e ao Supremo Tribunal Federal – aos movimentos sociais. (BRASIL, 2013h, n.p.).

Por tratar-se de pronunciamentos esparsos ao longo do período, nunca houve de fato um documento que sintetizasse a agenda proposta à sociedade. Entre as áreas defendidas pelo Executivo e a agenda permanentemente aberta do Legislativo, em que parlamentares foram convidados a cooperar com os presidentes e líderes das respectivas Casas, poucos trabalhos acadêmicos foram direcionados a solucionar tal imbróglio. Oliveira (2015) refaz o curso histórico do movimento, além de trazer dados relevantes sobre a Agenda Prioritária, revelada por Renan Calheiros, presidente do Senado, cuja lista também contava com propostas da Câmara dos Deputados.

Renan solicitou ao então presidente daquela Casa, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), a votação de algumas matérias, como o Marco Civil da Internet e a ‘lei da palmada’ (renomeada Lei Menino Bernardo), de modo que viessem em seguida para o Senado e esse fluxo conferisse maior dinamismo ao processo de satisfação às ruas. (OLIVEIRA, 2015, p. 65).

No caso da pauta do Executivo, com exceção de uma mensagem presidencial ao Congresso, na qual nenhuma medida concreta foi revelada, não há outro documento sobre tais propostas, mas sim, como mencionado, apenas a divulgação institucional de medidas em cinco grandes áreas, apelidadas de Pactos para o Brasil, que seriam detalhadas à sociedade oportunamente, de acordo com a presidente.

Para se chegar a uma amostra de estudo nesta pesquisa, foram considerados dois percursos metodológicos. No primeiro, foram consideradas apenas as proposições da chamada agenda oficial do poder Executivo, ou seja, publicações, comunicações ou discursos oficiais, e que foram transformadas em norma jurídica. Para se chegar à amostra final da pesquisa, foram lidos os discursos oficiais da presidente da República, assim como a agenda de proposições legislativas do período das manifestações, organizada no trabalho de Oliveira (2015),

englobando pesquisa no site do Senado Federal, e no Diário da Câmara dos Deputados, e pesquisas das notas taquigráficas dos dias em que ocorreram sessões deliberativas. A única proposição de autoria do Poder Executivo e que constava da agenda efetiva dos Cinco Pactos apresentados foi a MPV 621/2013 (BRASIL, 2013c), que instituiu o Programa Mais Médicos.

Em um segundo processo para viabilizar um campo mais amplo de pesquisa, foi adotado um recorte temporal. Nesse sentido, foram consideradas todas as proposições cuja tramitação tivessem ocorrido durante o epicentro dos protestos, ou seja, nos meses de junho e julho, considerando o início no dia 2 de junho de 2013, data na qual passa a valer o reajuste de 6,7%, acréscimo de 0,20 centavos, às tarifas dos ônibus, dos trens e do metrô no município de São Paulo (SÃO PAULO, 2013) até o dia 31 de julho de 2013.

Foram consideradas as propostas do Poder Executivo, em tramitação, até o dia 31/07/2013, ou seja, ainda no mês de julho, mas sem data inicial para a sua apresentação, a fim de evitar a exclusão de possíveis propostas de autoria deste poder que já estavam tramitando na Casa.

Para viabilizar a amostra da pesquisa, foi utilizado o Sistema de Informação Legislativa (SILEG) da Câmara dos Deputados considerando as seguintes proposições - por serem os instrumentos legislativos adequados para promover tal resposta pelo processo legiferante: Medida Provisória (MPV) ou Projeto de Lei de Conversão (PLV), projetos de lei ordinária (PL) e de lei complementar (PLP) e proposta de emenda à Constituição (PEC) (BRASIL, 2018, [2020a], 2021a). Os Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs) não foram abarcados nesta pesquisa por serem proposições que versam quase estritamente sobre o conteúdo orçamentário, o que poderia enviesar os resultados deste levantamento.

Por fim, considerando a transformação de proposições em norma jurídica até o final do mandato da então presidente Dilma Rousseff, ou seja, até 11 de maio de 2011, a única proposição a figurar no recorte metodológico apresentado é também a MPV que cria o Programa Mais Médicos. Esse resultado, vai ao encontro de observações quanto aos estudos sobre o poder de agenda do Executivo ser, predominantemente, relacionado o uso das medidas provisórias, característica observada também no governo da presidente Dilma (PEREIRA; RUBIATTI, 2019).

4.2.1 Variáveis adotadas na pesquisa

As variáveis apresentadas no Quadro 1 foram aplicadas na abordagem da interação entre os poderes em acréscimo ao critério metodológico: leitura do projeto original, do parecer da Comissão Mista, da nota explicativa da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, da exposição de motivos, das emendas aprovadas, dos destaques, do texto aprovado pelo Legislativo, dos vetos do Executivo e do texto transformado em lei.

Quadro 1 - Variáveis adotadas para o estudo da relação Legislativo-Executivo durante o processo legislativo

Variável	Classificação
Espécie Legislativa	MPV e PLV
Autoria da proposição	Executivo
Relatoria	Coalizão; oposição; e outros. Parecer em Comissão e Plenário
Autoria e tipo de emendas	Coalizão; oposição; e outros. Redação; Supressiva, Substitutiva, Modificativa ou Aditiva; e PLV.
Autoria e tipos de requerimentos relacionado às proposições	Coalizão; oposição; e outros. Requerimentos Obstrutivos e de Aceleração

Fonte: Romanini (2015, p. 83-86) com adaptações - sobre interação entre os poderes⁶.

⁶ Romanini (2015), por meio de variáveis explanatórias sobre a composição partidária das comissões, suas presidências, relatoria, espécie legislativa, autoria das proposições, temática, rito de tramitação, resultado deliberativo, pareceres, emendamento e outros instrumentos postos à disposição do processo legislativo, como voto em separado, pedido de vista e questões de ordem. A autora seleciona 2.420 proposições para compreender as interações dos poderes por meio da aplicação de uma análise quantitativa e qualitativa no âmbito das comissões da Câmara e do Senado. Para isso, vale-se das teorias ligadas aos estudos legislativos na ciência Norte-Americana, da escolha racional e do neoinstitucionalismo, para discussões acerca do comportamento parlamentar.

5 A PROPOSTA ENTREGUE PELO EXECUTIVO

A MPV 621/2013 (BRASIL, 2013c) que cria o Programa Mais Médicos teve por finalidade a formação de recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e a educação permanente de seus participantes. A matéria foi publicada no auge dos protestos, em 9 de julho de 2013, como tentativa de o Governo estabelecer um ‘Pacto pela Saúde Pública’ (BRASIL, 2013h).

Um país como o nosso tem de ser capaz de enfrentar os dois desafios: infraestrutura e médico. Agora, nós todos sabemos que não basta ter um posto de saúde aberto se lá dentro não tiver um médico, todos nós sabemos disso também. E temos de fazer um esforço para transformar, melhorar e dar condições para os médicos brasileiros se formarem, se especializarem e serem cada vez mais efetivos. (BRASIL, 2013h, n.p.).

Mais do que um normativo legal, a MPV criava uma política pública voltada não só à contratação de recursos humanos com objetivo de reduzir desigualdades na saúde, mas à celebração de acordos de cooperação entre instituições de educação superior estrangeiras, públicas ou privadas, e organismos internacionais, com o objetivo de diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, com foco na redução das desigualdades regionais na área da saúde. Nesse sentido, o Programa buscava fortalecer a atenção básica, aprimorar a formação médica no país e proporcionar maior experiência ao profissional no campo médico, assim como fomentar uma política de educação permanente desses profissionais e estímulo para a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.

Para a consecução do Programa, o Executivo optou por reordenar a oferta de cursos de medicina e vagas para residência médica, priorizando regiões mais afetadas com a carência de médicos e a promoção da educação dos participantes na área de atenção básica, mediante integração ensino-serviço, com a abertura para o intercâmbio internacional. Nesse contexto, o texto da proposição traz dispositivos sobre a autorização para funcionamento de cursos de medicina, sendo que, a partir de sua publicação, a mesma está condicionada ao chamamento público e observando, no que couber, a legislação sobre licitações e contratos administrativos.

Pela proposta do Executivo, o ministério da Saúde passa a dispor sobre a pré-seleção dos municípios, observada a relevância e necessidade social da oferta de curso de medicina e a existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes para a oferta do curso. O Ministério passa a ter competência também para estabelecer procedimentos para a celebração do termo de adesão do chamamento público em que o gestor do SUS se compromete a oferecer, para a instituição de educação superior

vencedora, a estrutura, ações e programas de saúde para a implantação e o funcionamento do curso; critérios para autorização de funcionamento e para o edital de seleção de propostas; e dispor sobre a periodicidade e metodologia dos procedimentos avaliativos necessários ao acompanhamento e monitoramento da execução da proposta vencedora do chamamento público. Para a adequada oferta do curso de medicina, foi exigida a existência, nas redes de atenção à saúde do SUS, de equipamentos públicos adequados e suficientes com, no mínimo, os seguintes serviços, ações e programas: atenção básica; urgência e emergência; atenção psicossocial; atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e vigilância em saúde.

A MP trouxe também, como mencionado, mudanças na estrutura curricular dos cursos de medicina no país para garantir uma formação médica continuada e voltada à atuação no SUS, valendo para os ingressantes nos cursos de medicina a partir de 1º de janeiro de 2015. Para esses alunos, a formação do médico abrangeria dois ciclos distintos e complementares em si, sendo o primeiro, correspondendo à observância das diretrizes curriculares nacionais, com o cumprimento da carga horária não inferior a sete mil e duzentas horas. O segundo ciclo, relacionado ao treinamento em serviço, exclusivamente na atenção básica à saúde no âmbito do SUS, com duração mínima de dois anos, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Educação.

O segundo ciclo não dispensava o estudante de medicina do estágio curricular obrigatório de treinamento em serviço supervisionado, em regime de internato, desenvolvido durante o primeiro ciclo do curso e disciplinado em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais. Além da supervisão acadêmica, os estudantes também teriam, no segundo ciclo, a supervisão técnica de médicos, detentores de título de pós-graduação.

Quanto à atividade de internato, no segundo ciclo, ficava assegurado ao estudante bolsa custeada pelo ministério da Saúde, em valor que seria definido posteriormente. Nesse sistema preconizado, o estudante de medicina aprovado no primeiro ciclo, conforme certificado expedido pela correspondente instituição de educação superior, será concedida permissão para o exercício profissional da medicina, válida exclusivamente para as atividades do segundo ciclo de formação e desde que a inscrição estivesse sido realizada. O diploma só seria conferido ao estudante, portanto, após a conclusão da formação do segundo ciclo, sendo este, parte integrante da grade escolar do estudante.

Outra forma que a MP buscou estimular o médico formando à qualificação profissional foi a possibilidade do aproveitamento do segundo ciclo como uma etapa dos programas de residência médica ou de outro curso de pós-graduação. Para os cursos já em andamento naquele período, a MP estipulava que as instituições adequassem a sua grade curricular para

atendimento ao disposto anteriormente. Tanto que o Programa instituído pelo Executivo envolvia a coordenação dos ministérios da Saúde e Educação em sua execução.

A criação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, instituído no âmbito do Programa Mais Médicos, destinava-se aos médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País e aqueles formados em instituições de educação superior estrangeiras, por meio de intercâmbio médico internacional. Aqui, compunha-se o projeto de dois tipos de profissionais: o médico participante e o intercambista. O médico participante seria o intercambista ou médico formado em instituição de educação superior brasileira ou com diploma revalidado. Já o médico intercambista, formado em educação superior estrangeira com habilitação para exercício da medicina no exterior. Para este, era vedado o exercício da medicina fora das atividades do Projeto.

O projeto não fazia distinção entre o médico formado no Brasil e aquele com o diploma revalidado, tendo apenas aqueles prioridade no ingresso ao programa. E na hipótese de vagas não preenchidas, estas seriam ofertadas antes aos médicos brasileiros formados em instituições estrangeiras com habilitação para o exercício da medicina no exterior e, em seguida, aos médicos estrangeiros com habilitação para o exercício de medicina no exterior.

Havia, no entanto, algumas condições para a participação do médico intercambista no Projeto, quais sejam: apresentar diploma expedido por instituição de educação superior estrangeira; apresentar habilitação para o exercício da medicina no país de sua formação; e possuir conhecimentos de língua portuguesa. E para complementar a finalidade do Projeto, havia a dispensa do Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras (Revalida).

O exercício previsto no Projeto era de dedicação exclusiva e permitia aos médicos estrangeiros o registro provisório pelos Conselhos Regionais de Medicina, que teriam quinze dias para a expedição contata da apresentação do requerimento pela coordenação do programa de aperfeiçoamento do Projeto. Para assegurar o andamento desse processo, foi estabelecido visto temporário de aperfeiçoamento aos médicos por três anos, prorrogável por igual período, vedada a sua transformação em visto permanente. Buscou-se também que o estrangeiro requeresse esse visto junto ao ministério das Relações Exteriores, conforme disciplinado no Estatuto do Estrangeiro - Lei 6815/1980 (BRASIL, 1980), revogada pela Lei 13.445/2017 (BRASIL, 2017), que passou a definir o regramento como Lei de Migração.

Para os médicos integrantes do Projeto, estava previsto também a percepção de bolsas nas modalidades de bolsa-formação, bolsa-supervisão e bolsa-tutoria. Além disso, ajuda de custo destinada a compensar as despesas de instalação do médico participante, que não poderia

exceder a importância correspondente ao valor de três bolsas-formação. A União ficava autorizada a custear despesas com deslocamento dos médicos participantes e seus dependentes legais, com valores a serem definidos em ato conjunto com os ministérios da Saúde e Educação. Ao médico participante era previsto o ingresso como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), na condição de contribuinte individual.

Mas não foi a primeira tentativa de o Governo Federal tentar reduzir o déficit de médicos nas regiões mais carentes e afastadas do país. Em 2000, o ministro da saúde José Serra ensaiou a regulamentação da contratação de médicos cubanos (NAHASS, 2000). O ministério da Saúde argumentava que não havia médicos em 850 dos 5.507 municípios brasileiros existentes à época. No início daquele ano, a Organização Mundial de Saúde (OMS) apontava a carência de médicos, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, com índice de 672,8 médicos por mil habitantes, enquanto a OMS recomenda um médico a cada mil habitantes. Pode-se apontar como um dos primeiros ensaios públicos do governo federal sobre a flexibilização do Revalida e a possibilidade de atuação no SUS de médicos estrangeiros.

O Revalida, do ministério da Educação, teve início em 2011, com provas objetiva e discursiva e de prática clínica, todas de caráter eliminatório. O exame, no entanto, não vinculava as instituições de ensino que podiam aplicar seus próprios testes (INSCRIÇÕES..., 2012). Durante a série especial sobre a formação do médico brasileiro, o *Jornal Nacional*, em 2012, relatou as dificuldades que formandos no exterior têm para validar o diploma de medicina no país para não trabalhar na ilegalidade, já que os entrevistados apontavam para a burocracia e complexidade do teste (MÉDICOS..., 2012). Para não trabalharem sem o registro, a alternativa para muitos era buscar provas de revalidação de diplomas aplicados por instituições superiores, mas cujos critérios de aprovação eram duvidosos. Uma apuração revelou que as universidades federais reconheceram 198 diplomas, enquanto o Revalida aprovou 77 médicos com formação no exterior no ano de 2012 (REVALIDA..., 2013).

Atualmente, a Lei 13.959/2019 (BRASIL, 2019), que institui o Revalida, subsidia o art. 48 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996), que trata da revalidação do diploma para o exercício da atividade. O exame tem como objetivo verificar conhecimentos, habilidades e competências requeridas para o exercício profissional no Sistema Único de Saúde (SUS). A avaliação possui duas etapas, uma com exame teórico e outra prático, e, atualmente, é aplicada semestralmente.

Mas foi em 2012 que a imprensa começou a noticiar sobre o trabalho nos bastidores, dos ministérios da Saúde e Educação do governo Dilma, sobre uma possível proposta que flexibilizava o exame do Revalida e possibilitava uma espécie de residência para o estrangeiro

durante sua estadia no país para o exercício da medicina (ROSA, 2012). A MP 621/2013 (BRASIL, 2013c), tempos depois, seria enviada para o Congresso Nacional em meio às manifestações daquele ano.

No percurso desta pesquisa, não foram encontrados registros sobre propostas que tramitavam anteriormente tratando de tema similar no Legislativo, com essa envergadura⁷, ou seja, não só da flexibilização do Revalida, mas da promoção do exercício da medicina no país por estrangeiros na saúde pública, afastando, também, a ideia de apropriação da agenda pelo Executivo (SILVA; ARAÚJO, 2010).

5.1 O PERCURSO LEGISLATIVO DA MP

A MP 621/2013 (BRASIL, 2013c) foi publicada em 9 de julho de 2013 e republicada em 10 de julho de 2013 por constar incorreções ao texto originalmente enviado ao Congresso Nacional, sem qualquer alteração no mérito. Apesar das diversas alterações sofridas e o debate em torno da matéria, foi aprovada na comissão mista em 01 de outubro e na Câmara dos Deputados três meses depois do envio, em 9 de outubro de 2013. Em seguida, em 16 de outubro, era aprovada no Senado e, sete dias depois, no dia 23, era transformada na Lei Ordinária 12.871/2013⁸ (BRASIL, 2013b), com mensagem de veto parcial sobre a matéria.

As medidas provisórias já são normas com força de lei e editadas apenas pelo presidente da República, portanto autor exclusivo da proposta que têm delimitações esculpidas na Constituição para casos de relevância e urgência - art. 62 (BRASIL, [2020a]). No dia da sua publicação no Diário Oficial da União, o seu texto é enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da Mensagem e da Exposição de Motivos. Mesmo tendo efeitos imediatos, a proposição precisa passar pela Câmara e pelo Senado, respectivamente.

O local de decisão da proposição é na Comissão Mista da Medida Provisória (CMMP) responsável por analisar a matéria, realizar audiências públicas, receber emendas e votar o

⁷ Proposições sobre o tema tramitando nas Casas legislativas foram encontrados mas, em suas análises de mérito, a exemplo dos PLS 400/2007; PLS 213/2008; PLS 399/2011; PLS 34/2011; PLS 15/2012; PLS 203/2012; PLS 138/2012, não se tratavam de direcionamento similar ao proposto na MP 621/2013 (BRASIL, 2013c).

⁸ A Medida Provisória 890/2019, publicada no dia 01/08/2019 e convertida na Lei 13.958/2019, instituiu o Programa Médicos pelo Brasil, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde, e autorizou o Poder Executivo federal a instituir o serviço social autônomo denominado Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps). A proposta substituiu o Programa Mais Médicos, criado pela Lei 12.871/2013. O Programa Médicos pelo Brasil tem como finalidade precípua o fortalecimento da Atenção Primária à Saúde (APS), considerando, de acordo com o Governo, o seu potencial de resolução de mais de 80% dos problemas de saúde mais frequentes na população e as dificuldades no provimento e fixação de médicos para a APS.

parecer do relator. Os parlamentares possuem os seis primeiros dias que se seguem à publicação para protocolizar suas emendas - art. 4º (BRASIL, 2002). Com a emissão de seu parecer sobre elas, o relator forma um novo texto chamado de Projeto de Lei de Conversão (PLV). Desde o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, em março de 2012 - ADI 4.029/2012 (BRASIL, 2012), foi decidido que uma MP não pode ser votada nos plenários das Casas legislativas antes de receber o parecer da comissão mista.

Em relação a alguns atores, tanto o presidente quanto o relator da CMMP são escolhidos por critérios que permitem a alternância entre os congressistas das duas Casas. Há também a figura de um relator revisor, o qual possui a competência para exercer a relatoria da Casa diversa da do relator da MP. Aprovado o parecer do relator, o mesmo é encaminhado à Câmara para deliberação. Em seguida, cabe ao plenário do Senado manifestar-se sobre a matéria. Neste caso, caso haja alguma alteração, os trechos modificados voltam para o exame da Câmara.

A Comissão elaborará um projeto de decreto legislativo (PDC) sempre que finda o prazo de 60 dias (prorrogável por igual período) sem a votação pelas duas Casas, ou aprovado um PLV diferente da proposta pela própria comissão em seu parecer ou se for rejeitada. Nesse sentido, caso não seja editado o decreto legislativo em até 60 dias após rejeição ou perda de eficácia da MP, as relações por ela constituída passam a ter efeito. No caso do PLV a matéria vai à sanção, mas caso seja aprovado o texto original da MPV, esta seguirá para a promulgação, realizada pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional. Caso a medida não seja votada no prazo de 45 dias após a sua publicação, passa a sobrestar a pauta da Casa legislativa em que se encontra.

A comissão mista em seu pronunciamento sobre a MP deve abranger os aspectos da constitucionalidade, da adequação financeira e orçamentária, do mérito da MPV e da forma, ou seja, a mensagem contendo a exposição de motivos e seus aspectos de relevância e urgência - Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional (BRASIL, 2002). O parecer da CMMP é emitido antes da apreciação da matéria em sessões separadas pelos plenários da Câmara e do Senado.

Sobre o voto apresentado em seu relatório, o deputado incumbido de pronunciar-se sobre o mérito da proposta pode indicar que o mesmo quis manter o texto originalmente enviado pelo Executivo, alterá-lo, seja com inserções, supressões ou modificações, que, neste caso, é emitido um PLV, e, ainda, rejeitar a matéria. Quando o texto do relator é votado e aprovado, passa a constituir parecer da própria comissão mista.

Na descrição do voto, como observou Cruz (2018), os relatores detalham a participação do poder Executivo nas negociações, seja por meio dos ministérios ou

representantes do Governo que aproveitam da tramitação avançada da matéria para alterá-la, por exemplo, ao invés de enviar novo projeto com novo início de tramitação.

O relator considerou que a MPV do Mais Médicos atendia o requisito de ser relevante para o momento do país, uma vez que “as deficiências no número de médicos, distribuição irregular e carência no atendimento básico de saúde, são, sem dúvidas, um dos grandes fatores (mas não exclusivos) que devem para a não efetivação plena do direito social à saúde” (BRASIL, 2013d, p. 6). E se reveste do caráter urgente já que o acesso universal ao sistema de saúde é imperativo e que a MP, torna-se adequada para essa finalidade. A previsão de despesas não foi considerada de pronto já que o texto mantinha a diretriz de que o dispêndio com o programa seria realizado depois. O texto também não incorreu em nenhuma das vedações contidas no texto Constitucional - §1º do art. 62 da CF (BRASIL, [2020a]).

Em linhas gerais, o relatório destaca que a proposta constante da MP tem como objetivo recrutar médicos brasileiros e estrangeiros para cobrir áreas prioritárias do país em atenção básica à saúde. O texto apresentado pelo relator reproduz ainda outras diretrizes da proposta, destacando que:

A mais importante delas é a que promove, nas regiões prioritárias do SUS, aperfeiçoamento de médicos nas áreas de atenção básica em saúde. Adicionalmente, a MPV tanto estabelece novos parâmetros para a ordenação da formação de recursos humanos médicos no Brasil, como quer reordenar a oferta de cursos de medicina e vagas para a residência médica, priorizando regiões de saúde com menor relação de vagas e médicos por habitante e com estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade para os alunos. (BRASIL, 2013d, p. 7).

A construção do PLV nº 26/2013 (BRASIL, 2013e) à MP 621/2013 (BRASIL, 2013c) se deu com exposição favorável ao Poder Executivo sobre o conteúdo da proposta, críticas à escassez de médicos no país, consequência do que foi chamado de ‘mercantilização da saúde’, e também à cobertura da mídia diante das desigualdades regionais na área da saúde.

O que se vê é a exaltação dos planos e serviços privados de saúde (elevados à condição de ‘sonho de consumo’) dificultando ainda mais a construção do sistema público de saúde conforme previu a Constituição. [...] Nesse cenário, o Poder Executivo se vê diante da exigência de soluções concretas (BRASIL, 2013d, p. 8-9)

5.2 OS DADOS REVELADOS NA PESQUISA

Em seu percurso legislativo, a proposta recebeu 567 emendas na comissão mista, sendo 285 da coalizão, 207 da oposição e 75 emendas que, neste trabalho, será classificado como de outros partidos, que nem estão na sustentação da base do governo e nem protagonizam o oposicionismo ao mesmo (Tabela 1). O relator, da situação governista, acatou, total ou parcialmente, 102 emendas⁹. No plenário da Câmara foram protocoladas 13 emendas aglutinativas, totalizando 580.

Tabela 1 - Número de emendas por partido de acordo com o espectro político, apresentadas na comissão mista

PARTIDO	EMENDAS		
	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTRO
PL		7	
PP	21		
PMDB (MDB)	73		
PSDB		93	
CIDADANIA (PPS)			12
DEM		107	
PSC			12
REPUBLICANOS (PRB)	4		
PCdoB	79		
PSD	77		
PDT	2		
PV			23
PT	6		
PTB			25
PSB	23		
PEN			3
	285	207	75
		567	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados legislativos coletados do CEBRAP (2021) e do Congresso Nacional (BRASIL, 2021b).

Os primeiros dados quantitativos revelam que a disputa pela alteração do texto se deu em um contexto legislativo em que a coalizão governista e a oposição tiveram números similares quanto à participação no parecer do relator, que optou, como foi visto, por apresentar um PLV, ou seja um novo texto à matéria originalmente apresentada pelo Executivo. Apesar

⁹ Nas atividades de pesquisa foi observado que o relator se referiu à emenda 599 sem, no entanto, a mesma constar da lista de emendas protocoladas na comissão mista. Analisando-se o grupo de emendas acatadas no relatório, também não é possível averiguar sobre qual emenda o texto se tratava. Portanto, do total de 102 emendas, neste trabalho, foram consideradas 101 para análise.

do texto vindo de emendas acatadas pelo relator serem menores para oposição, isso não significou que a mesma não participou integrando propostas suas ao texto final.

Das emendas protocoladas na comissão mista, é possível observar a distribuição quantitativa daquelas que foram acatadas da situação e da oposição (Tabela 2).

Tabela 2 - Como as emendas acatadas são divididas entre a coalizão, oposição e outros partidos

PARTIDO	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTRO
PL			
PP	2		
PMDB (MDB)	11		
PSDB		17	
CIDADANIA (PPS)			4
DEM		26	
PSC			3
REPUBLICANOS (PRB)			
PCdoB	12		
PSD	11		
PDT			
PV			5
PT	1		
PTB			5
PSB	4		
PEN			
	41	43	17
		101*	

* Uma das emendas não pode ser identificada por divergir do número protocolado daquele citado no relatório, não constando, portanto, na lista.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados legislativos coletados do CEBRAP (2021) e do Congresso Nacional (BRASIL, 2021b).

Quanto às mudanças no mérito da proposta, os parlamentares receberam, em sua maioria, parecer parcial, mas, em alguns casos, o relator simplesmente não acolheu o texto ou a intenção pretendida pelo autor das emendas, ou preferiu inserir texto novo. A análise qualitativa das 101 emendas foi proporcionada com a aplicação da classificação de identificação dos tipos de alterações legislativas sugeridas pelos parlamentares, ou seja, se a intenção dos parlamentares na comissão mista era promover mudanças substanciais, periféricas ou formais e uma segunda classificação, para entender se essas mudanças foram no sentido de detalhar, ampliar, limitar ou desfigurar o texto original (CRUZ, 2018), para em uma etapa seguinte, prosseguir para a análise do texto final aprovado pelo Legislativo, ou seja, a matéria enviada à sanção presidencial.

Inicialmente, as emendas foram analisadas separadamente quanto ao mérito. Em seguida, foram sendo classificadas em grupos de assuntos temáticos, por serem textualmente

idênticas, apesar da autoria diversa, ou por terem pedidos em dispositivos correlacionados ao texto. Esses grupos de emendas foram divididos em 31 grandes áreas temáticas, correspondendo à principal mudança contida na proposta de emenda, seja pelas alterações sugeridas ao texto da MPV, como também pela justificativa da mesma (APÊNDICE C).

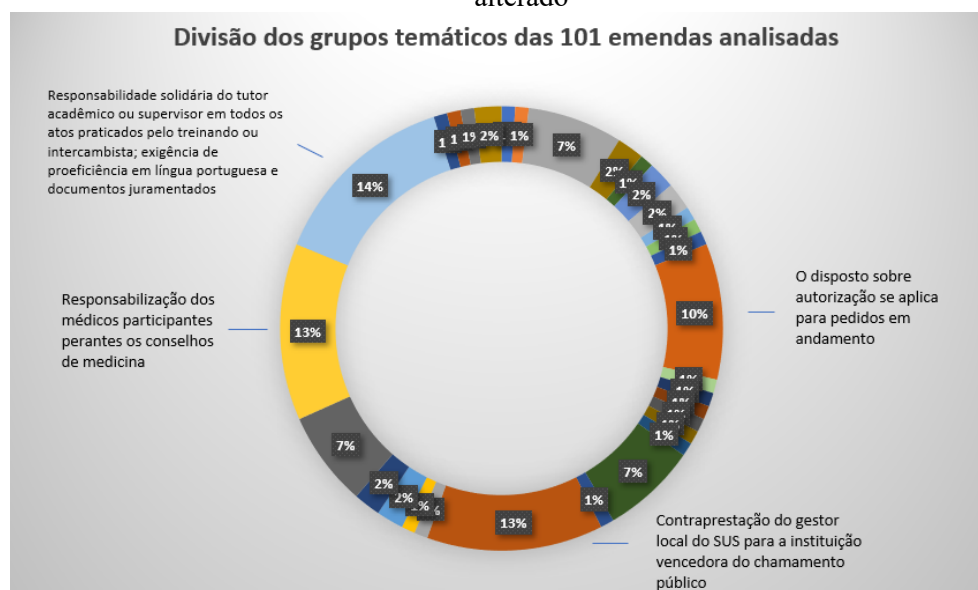
Nesse sentido, os grupos temáticos foram organizados da seguinte forma¹⁰, já que dispõe sobre: os Ciclos de formação; a Residência Saúde da Família e Comunidade; os critérios de qualidade para novos cursos; a perda da autorização do curso; os dispositivos para autorização de novos cursos se aplicar aos pedidos em andamento; determinar que a ampliação de novos cursos em áreas carentes tenha preferência nas autorizações do ministério da Educação; facultar o segundo ciclo aos egressos do primeiro ciclo de formação; criar serviço social profissional obrigatório; a exclusividade do ciclo para egressos de instituições federais gratuitas; facultar a especialização na saúde pública e a criação de carreira de estado para médico; aproveitar o segundo ciclo para qualquer curso de pós-graduação; dispensar o estudante do estágio curricular obrigatório; ofertar do segundo ciclo preferencialmente a estudantes de instituições públicas; a realização do segundo ciclo limitar-se a cidades no raio de 50 km; excepcionar estudantes convocados para o serviço militar; tornar o segundo ciclo obrigatório apenas a estudantes de instituições públicas e bolsistas; destinar 120 horas do primeiro ciclo para o ensino da Geriatria; percepção de bolsa ou remuneração pelos participantes; condicionar a expedição do registro profissional a treinamento no âmbito do SUS por um ano; determinar a contraprestação do gestor local do SUS para a instituição vencedora do chamamento público; a participação do município no Programa ficar vinculada à comprovação de estrutura; a destinação de recursos federais para garantir a infraestrutura e os serviços necessários para a consecução do Programa; o Programa priorizar as regiões com estrutura ao invés das mais carentes em recursos humanos; substituir quase totalmente o texto para tratar de bolsas, de ciclos curriculares, de duração dos ciclos, do revalida e de outras alterações nas exigências e disposições do Programa; a autorização de novos cursos que atendesse critérios de qualidade e demais exigências; a responsabilização dos médicos participantes perante os conselhos de medicina; a responsabilidade solidária do tutor acadêmico ou supervisor em todos os atos praticados pelo treinando ou intercambista, a exigência de proficiência em língua portuguesa e documentos juramentados; o dever do supervisor em assinar todos os documentos emitidos pelos médicos sob sua orientação; a isenção do imposto sobre a renda dos valores percebidos

¹⁰ Distribuídos aqui em ordem de apresentação das emendas na Comissão Mista da MP 621/2013 (BRASIL, 2013c).

das bolsas formação, supervisão e tutoria; a exigência de treinamento, de no mínimo 1098 horas, aos médicos intercambistas; a exigência de experiência prévia ao supervisor acadêmico.

Um conjunto de quatro temas, conforme Figura 1, correspondeu a 50% de todas as emendas protocoladas na comissão mista.

Figura 1 - Emendas distribuídas por grupo temático de acordo com o assunto e dispositivo a ser alterado



Fonte: Elaboração própria com os dados do site do Congresso Nacional (BRASIL, 2021b).

O primeiro grupo versa sobre responsabilidade solidária por todos os atos do tutor acadêmico, docente médico responsável pela orientação dos participantes no Programa, além de exigências a mais como condições para a participação do intercambista, quais sejam: a de possuir conhecimento comprovado, por certificação, em língua portuguesa; e a de que os documentos à participação, diploma e certificação para exercício de medicina, deveriam ser entregues em tradução juramentada. A previsão da proposta do Executivo era de que não deveria haver a responsabilidade solidária absoluta para tutores ou supervisores decorrente das práticas dos médicos participantes, bem como previu apenas que os mesmos possuíssem conhecimentos em língua portuguesa, a dispensa da tradução juramentada e a gratuidade do serviço consular de legalização do diploma e da habilitação para o exercício de medicina no país de sua formação. A emenda, acatada parcialmente, atingia o núcleo periférico da proposta no sentido de limitar o alcance do texto original.

O segundo tema relaciona-se com as emendas que formalizaram que o médico intercambista está sujeito à fiscalização pelo Conselho Regional de Medicina (CRM) e seus supervisores e tutores acadêmicos respondendo por falta ética, de forma solidária, perante os

conselhos. Acolhida parcialmente pelo relator, a medida atingia parte periférica com sentido de limitar a proposta cujo texto dispunha que:

O médico intercambista registrado provisoriamente estará sujeito à fiscalização e ao pagamento das anuidades estabelecidas pelo Conselho Regional de Medicina em que estiver inscrito, conforme legislação aplicável aos médicos inscritos em definitivo. (BRASIL, 2013c, n.p.).

Ao passo que no PLV a proposta foi simplificada com o texto de que “O médico intercambista estará sujeito à fiscalização pelo Conselho Regional de Medicina” (BRASIL, 2013e, p. 17).

O terceiro tema diz respeito ao grupo de emendas que tratam do compromisso do gestor local do SUS com a disponibilização, para a instituição de educação superior vencedora do chamamento público, de estrutura de serviços, ações e programa de saúde necessário para a implantação e para o funcionamento do curso de graduação de medicina, seja com contraprestação financeira do ministério da Saúde, seja por meio da exigência legal do dispositivo. O relator acatou parcialmente as propostas que atingiam parte periférica da matéria no sentido de ampliar o seu alcance.

Por fim, o quarto e último tema deste conjunto diz respeito ao dispositivo que versa sobre a aplicação do disposto na medida provisória. Proposta acatada parcialmente pelo relator, atingia parte periférica no sentido de ampliar a proposta com a previsão de que as normas dispostas na MP, para autorização e renovação de cursos de medicina, possam também ser aplicado a pedidos em andamento e não finalizados no ministério da Educação.

Com a confecção dos dados iniciais e aplicando a classificação proposta por Cruz (2018) também no cenário entre oposição e coalizão governista na comissão mista, aponta-se para uma divisão, quase meio a meio, quanto às intenções de mudanças propostas pelos parlamentares, e não totalmente aceitas pelo relator, serem substanciais (16) e periféricas (15), não resultando nenhuma alteração formal (0) por meio de emenda protocolada. A maioria das alterações propostas pelos deputados e que foram classificadas como substanciais estavam no sentido de limitar o texto original (7), também o mesmo cenário ocorre nas alterações periféricas do texto (9). Portanto, levando em consideração esse contexto, a intenção dos parlamentares, especialmente os da oposição, foi, na verdade, proporcionar mudanças substanciais e periféricas no sentido de limitar o alcance de dispositivos.

Ao compararmos as alterações pretendidas nas emendas e o texto que efetivamente saiu da comissão, pode-se dizer que o relator foi o ator que exerceu maior influência na sua composição, deixando uma proposta que se seguiu, com poucas mudanças, somente formais,

até a redação final, com exceção de duas alterações realizadas no plenário da Câmara, como será visto adiante.

A avaliação desse cenário é importante para se chegar à classificação de que tipo de interação ocorreu entre os poderes em uma visão sistêmica e estratégica do processo de confecção da política pública. Para o propósito desta pesquisa, em seus dois modelos classificatórios, o trabalho seguiu adiante na análise do texto aprovado no Legislativo em comparação ao inicialmente proposto pelo Executivo, observado ainda as características envolvidas para a correta classificação do tipo de interação entre os poderes. Nesse cenário, também foram avaliadas como os plenários da Câmara e do Senado conduziram a matéria até o seu envio à sanção.

A articulação dos atores envolvidos na tramitação da proposição demonstrou que do total de modificações realizadas pelo Legislativo (30), em sua maioria, atingiram partes periféricas do texto (18), enquanto aquelas que atingiram o núcleo central, ou seja, as substanciais (9), em sua maioria, foram no sentido de ampliar o alcance estabelecido inicialmente pelo Executivo (4), corroborando para o cenário de cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo na tramitação da matéria (APÊNDICE D). Aspectos estes que somados às características dos atores, recursos empregados, locais de decisão, as regras postas, as estratégias, acordos e insumos disponíveis é possível caracterizar a interação entre os poderes Legislativo e Executivo pela tipologia da liderança da coalizão de governo (GOMES, 2013), cuja estratégia de vencer a oposição não impede que esta possa participar do processo decisório, inclusive em momentos diversos, mas correlacionados, sendo o primeiro observado na construção do texto com o relator e, um outro, pela obstrução da tramitação da matéria, ou seja, com elevado grau de impasse entre oposição e coalizão de governo, característica desse tipo de interação na produção de políticas públicas relevantes.

No plenário da Câmara, houve uso intenso de recursos de obstrução o que levou a uma sessão prolongada para a aprovação do texto base da MP, que contou com a alteração pelos deputados de um dispositivo por meio de emenda de comissão destacada e outra alteração por meio de emenda aglutinativa no Plenário, estas sendo 13 no total. No Senado, a resistência foi menor, seguindo-se para a aprovação integral do texto que saiu da Câmara, com pequenas adequações redacionais e uma sessão sem obstruções. Como será visto adiante, a primeira modificação realizada pela Câmara foi vetada pela presidente da República.

Pode-se, portanto, presumir que a atividade legislativa de cooperação entre os poderes pode envolver elevados níveis de conflito durante o processo legislativo, simbolizado pelo impasse entre a situação e oposição nas diversas instâncias de decisão, cujo contexto também

pode levar à análise equivocada de que a produção da principal política pública do período das manifestações de 2013 não tenha envolvido divisões, disputas e cenários de conflito entre o Executivo, representado no Legislativo pela coalizão governista, e a oposição.

Percebe-se a proximidade com que tais características se moldam às teorias sobre a relação Legislativo-Executivo de que o sistema é complexo, multifacetado, com seus vários elementos que produzem interações, mas, contudo, não se trata de um ambiente caótico, permitindo que as interações sejam observadas no contexto da resolução de conflitos para a produção de políticas públicas relevantes para o país.

5.2.1 Sobre o veto à matéria

O Executivo vetou um dos dois dispositivos alterados pelos deputados (BRASIL, 2013g). O dispositivo, mantido pelo Senado, tratava da prorrogação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, que só seria admitida para os médicos que integrassem carreira médica específica no país.

Sobre o dispositivo, os textos da MPV e do PLV eram os mesmos, dispondo que “Fica vedado ao médico intercambista o exercício da medicina fora das atividades do Projeto Mais Médicos para o Brasil”, enquanto o veto incidiu, além do disposto, também na parte acrescida pelo plenário da Câmara, cujo conteúdo refere-se à prorrogação da permanência do médico intercambista, prevista pela alteração realizada no art. 16 por meio da Emenda Aglutinativa nº 1, dispondo que:

Art. 16 O médico intercambista exercerá a medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos três primeiros anos de participação e, no primeiro ano de eventual prorrogação, a revalidação de seu diploma nos termos do §2º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º **Fica vedado ao médico intercambista o exercício da Medicina fora das atividades do Projeto Mais Médicos para o Brasil, sendo que a prorrogação da permanência no Projeto após a primeira etapa somente será admitida para os médicos que integrem Carreira médica específica.** (BRASIL, 2013e, p. 16, grifo nosso).

Sobre o tema, o relator comenta no PLV que:

No que tange ao registro provisório e ao exame do revalida, o PLV anexo expressa que o médico intercambista exercerá a medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, a revalidação de seu diploma, bem como que para o exercício de medicina pelo médico intercambista no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil será expedido registro provisório pelo Conselho Profissional, permitindo o exercício da medicina a partir da data do protocolo do pedido de registro. (BRASIL, 2013d, p. 13).

Com a alteração, a Câmara passou a proibir que o médico estrangeiro participante do projeto possa exercer atividade fora de seu âmbito. Essa alteração, como visto, foi seguida pelos senadores. O dispositivo, no entanto, foi vetado pela presidente da República por dois motivos:

Primeiramente, porque os estrangeiros não podem assumir cargos, empregos e funções públicas em razão da inexistência da regulamentação de que trata o art. 37, inciso I, da Constituição. Em segundo lugar, a medida veda o exercício profissional dos intercambistas de maneira perene e fora do âmbito do Projeto, o que seria incompatível com a lógica de uma carreira pública. (BRASIL, 2013f, n.p.).

Com manutenção do veto pela Câmara, a proposta nem precisou ser analisada pelo Senado.

5.2.2 Participação da sociedade

Antes mesmo da instalação da comissão mista, entidades protestavam nos corredores do Congresso Nacional (ENTIDADES..., 2013; MÉDICOS E ESTUDANTES..., 2013). Em agosto de 2013, um mês depois da publicação da medida, representantes do setor entregavam nas mãos do presidente do Senado, Renan Calheiros, um abaixo-assinado contendo 42 mil assinaturas de profissionais contrários à proposta:

Os médicos que participam das manifestações pedem que os parlamentares rejeitem a medida provisória que cria o programa mais médicos (MP 621/2013). Entre as várias críticas que fazem ao programa, está a possibilidade de médicos estrangeiros trabalharem no país sem passar pelo Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeiras (Revalida). O governo estuda a possibilidade de trazer profissionais do exterior, temporariamente, para o atendimento de regiões carentes sob alegação de que há muita dificuldade para convencer médicos brasileiros a trabalharem nesses locais. (MÉDICOS REALIZAM..., 2013, n.p.).

Registra-se que diversos debates ocorreram antes mesmo do envio da proposta do Executivo ao Legislativo. Desde 2012, um ano após o início da aplicação do Revalida, entidades sinalizavam em seminários, atos e em coletas de abaixo-assinados serem contrárias a qualquer flexibilização do exame que pudesse afrouxar as regras para o exercício de estrangeiros no país (FORMENTI, 2012; TÔRRES, 2013).

Após a instalação da Comissão Mista foram realizadas três audiências públicas e encontros com entidades, inclusive, descritas no voto do relator. Essas entidades demonstravam, ainda, possuir acesso aos parlamentares, conforme leitura de notas oficiais e

das emendas sugeridas ao texto, conforme será visto adiante. A partir desse momento, o Senado também abria consulta pública para participação da sociedade.

A proposta de criação dos Mais Médicos sofreu longos debates, inclusive com requerimentos da oposição que levaram o Plenário da Câmara a se transformar em Comissão Geral para debater o tema, momento no qual também os primeiros médicos estrangeiros desembarcaram no Brasil para atuarem no projeto (PROGRAMA..., 2013).

Na Comissão Geral, foram recebidos perguntas e comentários, tanto pelo Disque-Câmara quanto pelo portal E-democracia da Câmara, cujo histórico revela intenso debate e diversas sugestões para a MP. As respostas eram dadas pelos deputados ao vivo pela TV Câmara, do Salão Verde, em interação com os internautas. As audiências públicas também puderam ser palco do acolhimento de sugestões vindas da sociedade civil organizada. Foram realizadas três audiências com a participação de diversos segmentos, como entidades profissionais, representantes de instituições públicas e privadas, federações, grupos organizados, médicos, especialistas e autoridades públicas. Em seu parecer, o relator destaca os encontros com segmentos da sociedade, o que ele chamou de ‘atores da arena política’ (BRASIL, 2013d).

Durante a tramitação da MP, entidades criaram um Comitê Nacional de Mobilização das Entidades Médicas, cujo objetivo era fazer ‘corpo a corpo’ com os parlamentares, na tentativa de mudar o texto, já que alguns já reconheciam que era impossível barrar tal medida. As entidades médicas nacionais também promoviam seus atos na internet, convidando a população a participar de discussões ou, virtualmente, na coleta de assinaturas ou nas votações de enquetes (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2013). Em nota, as entidades expressavam que os resultados contra a MP estavam relacionados à insatisfação de que a medida prejudica a qualidade da assistência à saúde e coloca em risco a vida dos brasileiros (CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2013).

E com o avanço das discussões, as entidades puderam elaborar algumas demandas consideradas urgentes. Neste trabalho, foram selecionadas para análise as demandas sugeridas pelo Conselho Federal de Medicina (CFM) (CFM..., [2020?]), que em diversos momentos estava à frente ou coordenando a mobilização de outras entidades nacionais. Essas demandas puderam, mais tarde, compor quadro de emendas elaborado pelo Comitê Nacional de Mobilização das Entidades Médicas, entidade que reuniu, além do Conselho Federal de Medicina, a Associação Médica Brasileira, a Associação Nacional dos Médicos Residentes, a Federação Brasileira de Academia de Medicina e a Federação Nacional dos Médicos.

Quadro 2 - Demandas negociadas pelas entidades representativas de médicos e o resultado sobre a aceitação ou não no texto do PLV

Demanda	Resultado
<p>1) Registro de intercambistas – O registro dos estrangeiros ficará a cargo do Ministério da Saúde. Pelo acordo, o Governo informará aos Conselhos Regionais de Medicina todos os dados dos intercambistas, inclusive local de trabalho e nomes dos tutores e supervisores. Eles poderão se inscrever nos CRMs após aprovação no Revalida. Até lá, ficarão sob a fiscalização dos conselhos de medicina, que vão apurar e julgar eventuais denúncias e irregularidades.</p>	<p>Foi parcialmente acatada pelo Governo já que não se exigiu o Revalida aos médicos intercambistas participantes do programa: “Art. 16. O médico intercambista exercerá a Medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos 3 (três) primeiros anos de participação, a revalidação de seu diploma nos termos do § 2º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”.</p>
<p>2) Permanência – A redução do período de permanência do intercambista de seis anos para três anos, com a necessidade de aprovação no Revalida ao seu final, trouxe um avanço positivo.</p>	<p>Não foi acatado no relatório pelas mesmas razões do item anterior e, adicionalmente, ao fato de não haver a previsão de tempo de permanência específica, mas de dispensa do revalida.</p>
<p>3) Residência médica – Os egressos dos cursos de medicina terão um ano de atividade na residência médica na área de Atenção Básica, no SUS. A proposta inicial era de dois anos, incompatível com o processo de formação de especialistas.</p>	<p>Não foi acatado pelo relator, que preferiu manter o tempo mínimo de dois anos de internato, a ser disciplinado nas diretrizes curriculares nacionais.</p>
<p>4) Certificação de títulos – O reconhecimento da Associação Médica Brasileira (AMB) como instância legítima para expedir titulação de Especialidades Médicas, inicialmente excluída do relatório da MP 621 (BRASIL, 2013c), retornou após o entendimento.</p>	<p>O relator alterou o normativo que dispõe sobre as atividades do médico residente (Lei 6932/1981) para dispor que as certificações de especialidades médicas concedidas pelos Programas de Residência Médica ou pelas associações médicas submetem-se às necessidades do Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
<p>5) Fórum de Regulação – A retirada do capítulo V do relatório final da MP, com a consequente não instalação do fórum para estabelecer competências profissionais na área da saúde, se traduz na garantia dos direitos determinados em lei para a atividade médica.</p>	<p>Não foi acatado pelo relator.</p>
<p>6) Carreira de Estado para o médico – Foi disciplinada a necessidade de o Estado implementar em até três anos a carreira médica nacional, com acesso por concurso, remuneração adequada e condições de trabalho. Trata-se de conquista histórica para o movimento médico.</p>	<p>Não foi acatado. As entidades desejavam que parte da ideia contida na Proposta de Emenda à Constituição 454-A pudesse ser contemplada no texto, ou pelo menos como uma diretriz da carreira de Estado.</p>

Fonte: Elaboração própria com informações do Comitê Nacional de Mobilização das Entidades Médicas (2013) e do site do Congresso Nacional (BRASIL, 2021b).

Além da criação de um comitê, as entidades convocaram um fórum extraordinário para debater a MP, cujo conteúdo, afirmavam, não contribuía para o cenário de emergência na saúde pública do país:

Por todo o exposto, entendemos que proposta com tantas implicações e mudanças, o bom senso recomenda melhor discussão que deve ser feita com todos os atores interessados e submetida, através de projeto de lei, ao Congresso Nacional onde será aprofundado o debate e o projeto aperfeiçoado. (COMITÊ NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO DAS ENTIDADES MÉDICAS, 2013, p. 10).

Entre as propostas de emendas apresentadas pelos parlamentares da oposição está a confeccionada diretamente pelo Comitê Nacional de Mobilização das Entidades Médicas. Acatada parcialmente pelo relator, a emenda trata de exigências de critérios de qualidade e da necessidade social do curso nos pedidos de autorização e de renovação de autorização para funcionamento de cursos de graduação em medicina, como segue:

A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores de graduação em Medicina deverão obrigatoriamente considerar, sem prejuízo das exigências estabelecidas ao sistema de ensino:

I -os seguintes critérios de qualidade:

- a) a existência de infraestrutura adequada, incluindo biblioteca, laboratórios, ambulatórios, salas de aula dotadas de recursos didático-pedagógicos e técnicos especializados, equipamentos especiais e de informática e outras instalações indispensáveis à formação dos estudantes de medicina;
- b) o acesso a serviços de saúde, clínicas ou hospitais com as especialidades básicas indispensáveis à formação dos alunos;
- c) um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- d) corpo docente e técnico com capacidade de desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares do curso em questão, aferida por publicações científicas.

II -a necessidade social do curso para:

- a) a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, incluindo dados relativos a:
- b) a relação número de habitantes por número de profissionais no município em que é n.º l.ºstrado o curso e nos municípios de seu entorno;
- c) a descrição da rede de cursos análogos de nível superior, públicos e privados, e de serviços de saúde, ambulatoriais, hospitalares e programas de residência em funcionamento na região.
- d) a inserção do curso em programa de extensão que atenda a população carente da cidade e da região em que a instituição se localiza.

III -o pronunciamento, em caráter consultivo, do respectivo conselho federal de fiscalização do exercício profissional.

IV -para os cursos de medicina requer-se, adicionalmente, hospital de ensino público ou privado, ou conveniado. (COMITÊ NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO DAS ENTIDADES MÉDICAS, 2013, p. 9-10).

E o texto do relator, acatando parte considerável da emenda, é o que segue:

A autorização e a renovação de autorização para funcionamento de cursos de graduação em Medicina deverão considerar, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes):

I - os seguintes critérios de qualidade:

- a) a exigência de infraestrutura adequada, incluindo bibliotecas, laboratórios, ambulatórios, salas de aula dotadas de recursos didático-pedagógicos e técnicos especializados, equipamentos especiais e de informática e outras instalações indispensáveis à formação dos estudantes de Medicina;
- b) o acesso a serviços de saúde, clínicas ou hospitais com as especialidades básicas indispensáveis à formação dos alunos;
- c) possuir metas para corpo docente em regime de tempo integral e para corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- d) possuir corpo docente e técnico com capacidade de desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares em questão, aferida por publicações científicas;

II - a necessidade social do curso para a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, incluindo dados relativos à:

- a) relação número de habitantes por número de profissionais no Município em que é ministrado o curso e nos Municípios de seu entorno;
- b) descrição da rede de cursos análogos de nível superior, públicos e privados, e de serviços de saúde, ambulatoriais, hospitalares e programas de residência em funcionamento na região;
- c) inserção do curso em programa de extensão que atenda a população carente da cidade e da região em que a instituição se localiza. (BRASIL, 2013b, n.p.).

No levantamento desta pesquisa, verificou-se que das 28 emendas sugeridas pelas entidades, nove foram utilizadas pelos parlamentares da comissão mista e uma delas, como visto anteriormente, acatada parcialmente pelo relator, sendo que a mesma é de autoria de parlamentar da oposição (COMITÊ NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO DAS ENTIDADES MÉDICAS, 2013). Esse cenário revela expressiva participação da sociedade, seja nos atos presenciais ou virtuais, como também na construção do próprio texto final da política pública, por meio de reuniões com líderes, relator da matéria, parlamentares da base e oposição.

6 CONCLUSÃO

Para o estudo aqui proposto, a relação Legislativo-Executivo diante das manifestações de 2013, foram verificadas as alterações promovidas pelo Legislativo, reconhecendo os artigos dos projetos originais, classificando as alterações e identificando sua importância para os conteúdos dos projetos.

Também foi levado em consideração os acordos realizados para as modificações no seio do processo legislativo, por meio das regras postas e os procedimentos quanto à tramitação, além dos locais de negociação. Para isso, os atores como os líderes partidários, relatores e o papel dos presidentes das Casas foram pontuados. Considerado, nesse contexto, se os parlamentares eram da situação governista ou oposição, bem como a participação da sociedade por meio dos relatos escritos de diálogo, justificção das emendas e audiências públicas. Adicionalmente, foram abordados o número de artigos alterados e o veto sobre a matéria.

Os dados apresentados nesta pesquisa contradizem, como já apontava a literatura, a tese de paralisia decisória do Legislativo e, ainda mais, de que este poder desfigura as propostas do Executivo ou de que os parlamentares não se interessam por temas e políticas públicas de maior abrangência. Observou-se participação da oposição, seja na construção do texto, seja na utilização de recursos estratégicos, assim como na participação da sociedade debatendo a matéria e propondo mudanças à proposta final.

Diante da abordagem metodológica sobre as mudanças promovidas pelo Legislativo na proposta do Executivo, encontra-se de fato um cenário de cooperação na relação entre os poderes, visto que a maioria das mudanças substanciais foram no sentido de ampliar o alcance da medida enviada pelo Executivo. Em uma abordagem sistêmica e estratégica, cumpre-se destacar o papel da oposição, em tentar obstruir a tramitação da matéria – mas, com efetiva participação no texto –, da coalizão de governo, liderando e vencendo as obstruções, e o relator, ator com destaque na produção da política pública, caracterizando, assim, todo esse contexto, pela liderança da coalizão de governo.

Os aperfeiçoamentos promovidos pelo Legislativo demonstram que o relator e a coalizão governista articulam-se com o Executivo para que as mudanças inseridas na proposta original sejam mantidas pelo Legislativo. Como revela Cruz (2018), essas mudanças não são impostas, mas sim discutidas e negociadas, em um cenário em que o relator, os presidentes das Casas legislativas, os líderes e os membros da coalizão têm papel fundamental nesse processo em torno das alterações das proposições.

Na confecção da política pública, o Legislativo decidiu alterar diversos pontos substanciais da proposta, mas essas, no entanto, não tinham a função de desfigurar seu sentido original e muito menos limitar, mas, sim, de torná-la mais ampla em relação ao objetivo inicial do Executivo sobre o Programa Mais Médicos.

Diante do exposto, a hipótese levantada nesta pesquisa se confirma, ou seja, os poderes puderam cooperar para a apresentação de uma política pública para o país em uma conjuntura na qual as instituições eram alvos de intensas mobilizações populares. Essa cooperação, no entanto, não escondeu o fato de que a oposição se fez presente nas diversas instâncias de decisão da matéria e promoveu a sua obstrução ao passo que também permitia participar da articulação entre seus parlamentares e a sociedade para a apresentação de emendas ao texto e propostas ao relator.

As características da liderança da coalizão de governo foram reveladas, especialmente quando da aplicação da classificação das modificações de propostas do Legislativo pelo Executivo na comissão mista (CRUZ, 2018). Entre outras características dessa liderança estão a aprovação de uma medida com conteúdo de impacto elevado de interesse da agenda do Executivo e da coalizão, voltada à implementação de uma política pública, por meio de iniciativa do presidente da República, neste caso, a utilização da medida provisória, ou seja, a via legislativa com maior chance de sucesso e, no geral, a mais breve em termos de tramitação, tendo em seu benefício o rito acelerado e o trancamento de pauta. E do elevado uso de recursos estratégicos de obstrução pela oposição, mas que foram sendo vencidos um a um pela coalizão governista, além, como revelado, a intenção de parlamentares em alterar o texto na comissão mista.

Diante do exposto, durante boa parte da tramitação da matéria, o que se observou foi um cenário de impasse entre governo e oposição no Legislativo e com características que seguem a liderança da coalizão de governo. O resultado, portanto, não foi diverso do esperado nesse tipo de interação, ou seja, a aprovação de uma política pública relevante com modificações que mantiveram o núcleo central da matéria, com a utilização de veto, e em um tempo de tramitação mais curto que nos demais tipos de interação. E que, apesar de impasses que geraram conflito entre oposição e coalizão governista nas arenas decisórias, alterando a natureza da relação Legislativo-Executivo, houve cooperação entre os poderes para a produção final da principal política pública constante da agenda do período das manifestações de 2013.

REFERÊNCIAS

ABERS, R; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n28/04.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XiEKETbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit. Acesso em: 1 nov. 2021.

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, S. H. H. **O processo legislativo: conflito e conciliação na política brasileira**. 1973. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 1973. Disponível em: https://www.academia.edu/35989197/O_Processo_Legislativo_conflito_e_concilia%C3%A7%C3%A3o_na_pol%C3%ADtica_brasileira_pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

APROVAÇÃO do governo Dilma cai para 31%, revela pesquisa especial CNI-Ibope. **Agência de notícias da indústria**, Brasília, 25 jul. 2013. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/aprovacao-do-governo-dilma-cai-para-31-revela-pesquisa-especial-cni-ibope/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

ALMEIDA, A. S. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. 222 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.btd.uerj.br:8443/bitstream/1/12377/1/tese%20Acir%20Almeida.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

AMARAL, A. R. V. P. **O parlamento brasileiro: processo, produção e organização legislativa: o papel das comissões em perspectiva comparada**. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/6504>. Acesso em: 23 mar. 2021.

AMARAL, M. G. T.; FERREIRA, T. L. A primavera juvenil no Brasil e no mundo: o “senso de possibilidade” e o sentido da “pós-história” em jogo no aprofundamento do sentido da democracia. **Publicatio UEPG**, Ponta Grossa, v. 22, n. 2, p. 215-228, jul./dez. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/ferna/Downloads/6302-Texto%20do%20artigo-23043-1-10-20140927.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007. p. 131-140. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3923059/mod_resource/content/1/DES0119-A2-Amorim.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 291-321, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/XVHbCjfvZb9QX8pLcPxjMt/?lang=pt#>. Acesso em: 1 nov. 2021.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n4/a02v46n4.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

ANTUNES, R. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório social de América Latina**, Buenos Aires, ano 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9113.dir/osal34.pdf#page=38>. Acesso em: 4 jan. 2022.

ANTUNES, R.; BRAGA, R. Os dias que abalaram o Brasil: as rebeliões de junho, julho de 2013. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. especial, p. 41-47, jul. 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2694/0>. Acesso em: 28 abr. 2020.

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil**: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. 279 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-89HJ9T>. Acesso em: 23 mar. 2021.

ARAÚJO, P. M. A Câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. *In*: LEMOS, L. B. **O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte**. Brasília: Unilegis, 2008. p. 203-236. (Edições Unilegis de Ciência Política, v. 4). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180410/O%20Senado%20Federal%20brasileiro%20no%20p%C3%B3s-constituente.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 out. 2020.

BARREIRA, I. A. F. Ação direta e simbologia das “jornadas de junho”: notas para uma sociologia das manifestações. **Contemporânea**, São Carlos, v. 4, n. 1, p. 145-164, jan./ jun. 2014. Disponível em http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21236/1/2014_art_iafbarreira.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BARROS, A. T.; BARBOSA, S. B. C. Respostas dos representantes políticos aos protestos de 2013: análise do discurso dos presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados. **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 23, p. 1-48, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/download/51092/35052>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BECKER, H. S. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERTALANFFY, L. **General system theory: foundations, development, applications**. Revised edition. New York: George Braziller, 1969.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRAGA, R. As jornadas de junho no Brasil: crônica de um mês inesquecível. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, ano 14, n. 34, p. 51-61, nov. 2013. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20131107012902/osal34.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001**. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112871.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.959, de 18 de dezembro de 2019.** Institui o Exame Nacional de Revalidação de diplomas médicos expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13959.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013.** Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/mpv/mpv621.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2011.** Acrescenta o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal para definir a competência para a investigação criminal pelas polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01otk5p2nlqd8n1r6k6lxf0o5i12592321.node0?codteor=969478&filename=PEC+37/2011. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Matérias legislativas.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021b. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 58, de 2013-CN.** Da Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 621, de 9 de julho de 2013, que institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1148802&filenam e=PAR+58+MPV62113+%3D%3E+MPV+621/2013. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei de Conversão (CN) nº 26, de 2013.** Institui o Programa Mais Médicos; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 6.932, de 7 de julho de 1981; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2013e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4134146&ts=1630449136754&disposition=inline>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2002-CN.** Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/documents/59501/95383161/Resolu%C3%A7%C3%A3o+1-02+MPV+ocr.pdf/435fc7f4-43e9-4766-ba07-dce1fc680525>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2015-CN**. Altera o procedimento de apreciação dos vetos presidenciais. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2015/resolucao-1-11-marco-2015-780249-publicacaooriginal-146311-pl.html>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 465, de 22 de outubro de 2013**. Comunica veto parcial. Brasília, DF: Presidência da República, 2013f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Msg/VEP-465.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Veto nº 44, de 2013**. Encaminha ao Congresso Nacional as razões do veto parcial aposto ao PLV 00026 2013 (MPV 00621 2013), [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2013g. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/4065>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a 41ª Reunião Ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. Brasília, 17 jul. 2013h. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/audios/audio-do-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-41a-reuniao-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-52min15s>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante reunião com governadores e prefeitos de capitais. Brasília, 24 jun. 2013i. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-com-governadores-e-prefeitos-de-capitais>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029. Relator: Ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 27 jun. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>. Acesso em: 1 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127. Relator: Ministra Rosa Weber. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 15 out. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CAMPANERUT, C. Avaliação negativa de Dilma vai a 49% e supera positiva, diz CNI/Ibope. **UOL Política**, Brasília, 25 jul. 2013. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/07/25/dilma-pesquisa-cniiboep.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CARNEIRO, A. C. S. Legislação simbólica e o poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. In: NICOLAU, J.; BRAGA, R. J. (org.). **Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2011. p. 177-205. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/7064>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CARNEIRO, A. C. S. **O sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados: análise de sua composição e atuação na 54ª legislatura**. 2018. 333 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/36720/sistema_comissao_carneiro.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1 nov. 2021.

CARNEIRO, T. L. Da “imobilidade” à ação: por que os brasileiros saíram às ruas em junho de 2013? O contágio comportamental como parte da explicação. **E-Legis**, Brasília, v. 7, n. 14, p. 26-45, maio/ago. 2014. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/185/228>. Acesso em: 6 out. 2019.

CEBRAP. **Banco de dados legislativos**. São Paulo: FAPESP, 2021. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CFM ajudou a reduzir danos causados pela MP 621 e não apoia “Mais Médicos”, diz presidente. **CRM-ES**. Vitória: Conselho Regional de Medicina do Estado do Espírito Santo, [2020?]. Disponível em: http://crmes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21031:cfm-ajudou-a-reduzir-danos-causados-pela-mp-621-e-nao-apoia-mais-medicos-diz-presidente&catid=3:noticias&Itemid=462. Acesso em: 1 nov. 2021.

CHAGAS, P. V. Cinco pactos foram a resposta do governo federal aos protestos de junho. **Agência Brasil**, Brasília, 31 dez. 2013. Disponível em: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-12-31/cinco-pactos-foram-resposta-do-governo-federal-aos-protestos-de-junho>. Acesso em: 10 out. 2018.

CNI/IBOPE: Dilma recupera popularidade, e aprovação do governo sobe para 37%. **O GLOBO**, Brasília, 27 set. 2013. Disponível em: <https://outline.com/hZ7AuZ>. Acesso em: 1 nov. 2021.

COMITÊ NACIONAL DE MOBILIZAÇÃO DAS ENTIDADES MÉDICAS. **[Cartilha] MP 621/2013: fragilidades técnicas e legais que colocam a saúde da população em risco**. Brasília: CFM, 2013. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/images/PDF/contrarrazoesmp621.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **MP 621/2013: Entidades convidam a sociedade a participar de enquete do Senado**. Brasília: CFM, 2013. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/noticias/mp-6212013-entidades-convidam-a-sociedade-a-participar-de-enquete-do-senado/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Entidades médicas lamentam aprovação do relatório em Comissão Mista**. Recife: CREMEPE, 2013. Disponível em: <https://www.cremepe.org.br/2013/10/02/entidades-medicinas-lamentam-aprovacao-do-relatorio-em-comissao-mista/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CRUZ, M. R. **As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo**. 2018. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/bitstream/1/12486/1/tese%20Marcia%20Cruz.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CRUZ, M. R. **Legislativo transformador?** as modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro; Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5764>. Acesso em: 28 de out. 2019.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2001.

DINIZ, S. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a04v48n2.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ENTIDADES médicas participam de ato público contra Mais Médicos e vetos ao Ato Médico. **Fiocruz Canal Saúde**, Rio de Janeiro, 8 ago. 2013. Disponível em: <https://www.canalsaude.fiocruz.br/noticias/noticiaAberta/entidades-medicas-participam-de-ato-publico-contra-mais-medicos-e-vetos-ao-ato-medico-2013-08-08>. Acesso em: 1 nov. 2021.

ERNESTO, M. Calheiros propõe agenda positiva para Congresso e projeto de passe livre para estudantes. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 jun. 2013. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/06/25/interna_politica,412614/calheiros-propoe-agenda-positiva-para-congresso-e-projeto-de-passe-livre-para-estudantes.shtml. Acesso em: 4 maio 2020.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 47, p. 127-154, mar. 1997. Disponível em: http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/05/10_o_congresso_e_as_medidas.pdf.zip. Acesso em: 1 nov. 2021.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**, n. 5, p. 1-97, out. 1996. Disponível em: http://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/processo_legislativo_e_producao_legal_b.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poderes legislativos e o poder do Congresso. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 33-37, mar./maio 1995.

FORMENTI, L. Entidades médicas são contra revalidação automática. **Veja**, Brasília, 3 abr. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/entidades-medicas-sao-contrarevalidacao-automatica/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

FRANÇA, V. V.; BERNARDES, M. Imagens, crenças e verdades nas manifestações de 2013 e 2015. **Rumores**, São Paulo, v. 10, n. 19, p. 8-24, jan./ jun. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/Rumores/article/view/112718/115184>. Acesso em: 20 out. 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-260, jun. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 28 out. 2019.

GOHN, M. G. M. **Manifestações de junho de 2013 no Brasil e Praças dos Indignados no mundo**. Petrópolis: Vozes, 2014.

GOHN, M. G. M. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 16, n. 47, p. 125-146, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/1987/1888>. Acesso em: 23 mar. 2021.

GOHN, M. G. M. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.

GOMES, F. B. C. **Interações entre o legislativo e o executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo**: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. 2011. 337 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6165/interacao_legislativo_gomes.pdf. Acesso em: 12 jul. 2019.

GOMES, F. B. C. **Produção legislativa no Brasil**: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão. Brasília: Edições Câmara, 2013. (Série tema de interesse do Legislativo, n. 23). Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13756/producao_legislativa_gomes.pdf?sequence=5. Acesso em: 20 ago. 2019.

GUIMARÃES, A. R. S.; PERLIN, G.; MAIA, L. M. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 25- 59. Disponível em: https://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/38299/presidencialismo_coalizacao_movimento_perlin_santos.pdf?sequence=1. Acesso em: 4 jan. 2022.

HALL, P. A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 nov. 2021.

HIROI, T.; RENNÓ, L. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para discussão, 157). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1957.pdf. Acesso em: 20 jan. 2021.

INSCRIÇÕES abertas para revalidação de diplomas de medicina no Pará: UFPA aderiu ao Revalida, que inscreve até 1º de outubro. Mais de 10 mil médicos brasileiros se formam no exterior. **G1 PA**, Belém, 26 set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2012/09/inscricoes-abertas-para-revalidacao-de-diplomas-de-medicina-no-para.html>. Acesso em: 1 nov. 2021.

JIMÉNEZ-MARTÍNEZ, C. **Media and the image of the nation during Brazil's 2013 Protests**. London: Palgrave Macmillan, 2020.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, p. 81-106, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 maio 2020.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14zZf0VYn5g338XO3EuI3-cBzSREbx8jY/edit>. Acesso em: 1 nov. 2021.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Presidencialismo e apoio partidário no Congresso. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 27-36, jan./mar. 1996.

LOPES, C. A. Não mate o mensageiro? a internet e os protestos no Egito e no Brasil. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 49, p. 11-22, maio/ago. 2013. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/27419/nao_mate_lopes.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 set. 2019.

LOPES, F. A. Princípios do processo legislativo: uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. 2009. 95 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/3638>. Acesso em: 4 fev. 2021.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 32, n. 4, p. 298-310, Jul./Aug., 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990?seq=1>. Acesso em: 23 mar. 2021.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993. Disponível em: <http://ref.scielo.org/nvrqsd>. Acesso em: 26 out. 2019.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, out. 1995. Disponível em http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

MARTINS, R. C. R. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Brasília: Edições Câmara, 2012. (Série Memória e análise de leis, n. 3).

Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10493>. Acesso em: 2 out. 2019.

MÉDICOS formados fora do país têm dificuldades para validar o diploma: Cerca de 10% desses recém-formados passam no revalida, a prova nacional com testes, questões escritas e uma parte prática. **G1 Jornal Nacional**, Rio de Janeiro, 15 dez. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/12/medicos-formados-fora-do-pais-tem-dificuldades-para-validar-o-diploma.html>. Acesso em: 1 nov. 2021.

MÉDICOS E ESTUDANTES de medicina protestam na Câmara contra MP 621. **Correio Brasiliense**, Brasília, 8 ago. 2013. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2013/08/08/interna-brasil,381432/medicos-e-estudantes-de-medicina-protestam-na-camara-contra-mp-621.shtml>. Acesso em: 1 nov. 2021.

MÉDICOS REALIZAM ato no Congresso contra o programa 'Mais Médicos' do governo federal. **Agência Senado**, Brasília, 8 ago. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/08/08/medicos-realizam-ato-no-congresso-contra-o-programa-mais-medicos-do-governo-federal>. Acesso em: 1 nov. 2021.

MILLER, E. F. David Easton's political theory. **The Political Science Review**, Madison, v. 1, p. 184-235, Jul. 1971. Disponível em: <https://politicalsciencereviewer.wisc.edu/index.php/psr/article/view/75>. Acesso em: 14 jan. 2021.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Nota nº1: esclarecimento do MPL São Paulo sobre o ato de 06/06. **MPLSP**. São Paulo, 7 jun. 2013. Disponível em <https://saopaulo.mpl.org.br/2013/06/07/nota-sobre-a-manifestacao-do-dia-6/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

NAHASS, D. Governo regula trabalho de médicos estrangeiros no país. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1501200019.htm>. Acesso em: 1 nov. 2021.

NOGUEIRA, M. A. Representação, crise e mal-estar institucional. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 91-111, jan./abr. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000100006. Acesso em: 27 nov. 2019.

OLIVEIRA, N. L. **Não foi só por vinte centavos**: o impacto das manifestações de junho no Senado. 2015. 97 f. Monografia (Especialização em Ciência Política) - Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/516902>. Acesso em: 23 mar. 2021.

PAIVA, M. M. L. **As manifestações de 2013 sob a ótica da Câmara dos Deputados**: a Agência Câmara de Notícias na abordagem de uma temática nacional. 2016. 75 f. Monografia (Especialização em comunicação política no Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2016. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/33700>. Acesso em: 28 out. 2019.

- PASSARINHO, N.; OLIVEIRA, M. Pesquisa Ibope indica que 89% aprovam manifestações. **G1 Política**, Brasília, 25 jul. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/pesquisa-ibope-aponta-que-89-da-populacao-aprova-manifestacoes.html>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-66, jun. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n43/004.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- PEREIRA, F. S.; RUBIATTI, B. C. Relação executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro: a agenda do governo Dilma Rousseff (2011–2016). **Temáticas**, Campinas, v. 27, n. 53, p. 285-316, fev./jun. 2019. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11611>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- PERLIN, G. Poder legislativo e teoria geral dos sistemas: aproximações e novos contornos teóricos. *In*: Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 7., 2013. Bogotá. **[Anais...]**. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2013. Disponível em: <https://alacip.org/cong13/838-perlin-7c.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- PINTO, C. R. J. A trajetória discursiva das manifestações de rua no brasil (2013-2015). **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 119-153, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yy7GFGFWK8tkCfLHM8TrFNM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- PINTO, C. R. J. O que as teorias do reconhecimento têm a dizer sobre as manifestações de rua em 2013 no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 31, n. esp., p. 1071-1092, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-69922016.0spe0012>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- PINTO, J. R. S.; GUIMARÃES, D. M; BARROS, F. L. A crise da democracia representativa. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 39-48, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/283/343>. Acesso em: 22 out. 2019.
- PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/pSDrmVSqRqggw7GXhxBjCgG/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- PROGRAMA Mais Médicos é tema de debate no Plenário. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 4 set. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/413337-programa-mais-medicos-e-tema-de-debate-no-plenario/>. Acesso em: 1 nov. 2021.
- RANTHUM, Rodrigo. Um ensaio sobre o mês de junho de 2013. **Observatório da Imprensa**, Brasília, 16 jul. 2013. Disponível em: http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed755_um_ensaio_sobre_o_mes_de_junho_de_2013. Acesso em: 23 mar. 2021.

REVALIDA não é a principal porta de entrada. **Folha online**. Brasília, 4 set. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/127465-revalida-nao-e-a-principal-porta-de-entrada.shtml>. Acesso em: 1 nov. 2021.

ROMANINI, R. **Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011)**. Brasília: Senado Federal, 2015. (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal). Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521108>. Acesso em 23 mar. 2021.

ROMÃO, W. M. **#naovaitercopa: manifestações, Copa do Mundo e as eleições de 2014**. Agenda Política, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 152–167, 2014. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/22>. Acesso em: 23 mar. 2021.

ROSA, G. Governo quer desfigurar o Revalida: melhor seria ampliá-lo. **Veja**, São Paulo, 29 abr. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/governo-quer-desfigurar-o-revalida-melhor-seria-amplia-lo/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

SABOURIN, E. P. Enfoque sistêmico e análise das políticas públicas rurais. In: Congresso da Sociedade Brasileira dos Sistemas de Produção, 10., 2014, Foz do Iguaçu. [Anais...]. Foz do Iguaçu: SBSP, 2014. p. 1-24. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/270394336_Enfoque_sistemico_e_analise_das_politicas_publicas_rurais. Acesso em: 12 fev. 2021.

SANTOS, F. Novas e velhas verdades sobre a organização legislativa e as democracias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, p. 863-873, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/vc93qXMGNWjRQDhMNHMdZyP/?lang=pt>. Acesso em: 21 fev. 2018.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem. 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-anteriores/bib-66/610-bib-66-integra/file>. Acesso em: 1 nov. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 53.935, de 24 de maio de 2013**. Autoriza a cobrança de novas tarifas para o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo. São Paulo: Casa Civil do Gabinete do Prefeito, 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53935-de-24-de-maio-de-2013>. Acesso em: 3 maio 2020.

SILVA, R. S. **Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da apropriação**. 2013. 378 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14143/1/2013_RafaelSilveiraeSilva.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. V. G. **Apropriação da agenda do Legislativo**: como aferir esse fenômeno? Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. (Textos para discussão, n. 76). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/188904>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 22-40, jun. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002013000300003>. Acesso em: 28 out. 2019.

TAVARES, A. S. **O federalismo cooperativo no Brasil**: o perfil do estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988. 2009. 55 f. Monografia (Especialização em Instituições e processos políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2009. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/341/federalismo_cooperativo_schettino.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 4 fev. 2021.

TOKARNIA, M. Sete cidades reduzem preço das passagens de ônibus. **Agência Brasil**, Brasília, 2013. Disponível em: <https://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/100570210/sete-cidades-reduzem-preco-das-passagens-de-onibus>. Acesso em: 9 out. 2019.

TÔRRES, R. Exigência de prova para médico estrangeiro é consenso em audiência. **Agência Câmara de Notícias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 15 maio 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/404041-exigencia-de-prova-para-medico-estrangeiro-e-consenso-em-audiencia/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

VEJA pesquisa completa do Ibope sobre os manifestantes. **G1 Brasil**, São Paulo, 24 jun. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/06/veja-integra-da-pesquisa-do-ibope-sobre-os-manifestantes.html>. Acesso em: 1 nov. 2021.

VIANA, J. P. S. L.; OLIVEIRA, V. S. L. Governabilidade e governança no presidencialismo de coalizão. In: Dantas, H. (org.). **Governabilidade**: para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 13-23. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Governabilidade+-+Para+entender+a+pol%C3%ADtica+brasileira.pdf/b81692aa-d333-e496-3e7b-3336d44871b0?version=1.0&t=1571143413860>. Acesso em: 18 mar. 2021.

VIEIRA, G. A. S. Bases e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 54, n. 215, p. 117-137, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/536840>. Acesso em: 5 fev. 2021.

WILSON, J. Q. **Political Organizations**. New York: BasicBooks, 1973.

APÊNDICE A - Exemplo de ficha da proposição com o resumo dos dispositivos alterados pelas emendas na Comissão Mista da Medida Provisória

Nº	autoria	dispositivo	texto EM	texto acatado
<u>EMENDA 248</u>	Deputado Federal João Ananias (PCdoB/CE)	Supressão parágrafos do art. 5º	<p>Propõe a supressão dos parágrafos 1º, 2º, 3 e 4º do Art. 5º, os quais tratam do ciclo de formação.</p> <p>Ao estudante de medicina aprovado no primeiro ciclo, conforme certificado expedido pela correspondente instituição de educação superior, será concedida permissão para o exercício profissional da medicina, válida exclusivamente para as atividades do segundo ciclo de formação.</p> <p>§ 1o A inscrição no segundo ciclo de formação é condição necessária e suficiente para expedição da permissão de exercício profissional de que trata o caput pelos Conselhos Regionais de Medicina.</p> <p>§ 2o O segundo ciclo de formação é considerado componente curricular obrigatório do curso de graduação em medicina e será inscrito no histórico escolar do estudante.</p> <p>§ 3o O diploma de médico somente será conferido ao estudante de medicina aprovado no segundo ciclo de formação.</p> <p>§ 4o O segundo ciclo de formação poderá ser aproveitado como uma etapa dos programas de residência médica ou de outro curso de pós-graduação, nos termos definidos pelos Ministérios da Educação e da Saúde, ouvida a Comissão Nacional de Residência Médica - CNRM.</p>	Total
<u>EMENDA 249</u>	Deputado Federal João Ananias (PCdoB/CE)	Altera o art. 5º	Adesão do estudante de medicina em programa de residência em Saúde da Família e Comunidade, dispondo que: Ao estudante que concluir a licenciatura em medicina, poderá ser admitido de imediato na Residência em Saúde da Família e Comunidade.	parcial

(continua)

(continuação)

EMENDA 178	Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB)	Incluir novo parágrafo no art. 3º	<p>A autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores de graduação em Medicina deverão obrigatoriamente considerar, sem prejuízo das exigências estabelecidas ao sistema de ensino:</p> <p>I -os seguintes critérios de qualidade:</p> <p>a) a existência de infraestrutura adequada, incluindo biblioteca, laboratórios, ambulatórios, salas de aula dotadas de recursos didático-pedagógicos e técnicos especializados, equipamentos especiais e de informática e outras instalações indispensáveis à formação dos estudantes de medicina;</p> <p>b) o acesso a serviços de saúde, clínicas ou hospitais com as especialidades básicas indispensáveis à formação dos alunos;</p> <p>c) um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;</p> <p>d) corpo docente e técnico com capacidade de desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares do curso em questão, aferida por publicações científicas.</p> <p>II -a necessidade social do curso para:</p> <p>a) a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, incluindo dados relativos a:</p> <p>b) a relação número de habitantes por número de profissionais no município em que é ministrado o curso e nos municípios de seu entorno;</p> <p>c) a descrição da rede de cursos análogos de nível superior, públicos e privados, e de serviços de saúde, ambulatoriais, hospitalares e programas de residência em funcionamento na região.</p> <p>d) a inserção do curso em programa de extensão que atenda a população carente da cidade e da região em que a instituição se localiza.</p> <p>III -o pronunciamento, em caráter consultivo, do respectivo conselho federal de fiscalização do exercício profissional.</p> <p>IV -para os cursos de medicina requer-se, adicionalmente, hospital de ensino público ou privado, próprio ou conveniado.</p>	parcial
------------	--	---	--	---------

APÊNDICE B - Exemplo de tabela para a avaliação sobre os tipos de alteração e classificação secundária conforme textos da emenda, da MPV e do PLV.

Número	Resumo MP	Resumo PLV	Tipo de alteração (substancial, periférica ou formal)	Classificação secundária (detalhar, aperfeiçoar, ampliar, limitar ou desfigurar)
EMENDA 248	Ciclos de formação padronizados para residentes	Programas de Residência seriam tratados progressivamente pela lei	substancial	desfigurar
EMENDA 249	Dispõe sobre o ingresso do estudante de medicina no segundo ciclo a partir da aprovação do primeiro ciclo, que eram distintos e complementares	Trata das ofertas em programas de residência médica, com duração mínima de 2 anos para Medicina Geral de Família e Comunidade. Traz distinções sobre o acesso direto em determinadas especialidades e a obrigatoriedade para outros no primeiro ano de residência	substancial	ampliar

(continua)

(continuação)

EMENDA 178	Autorização para o funcionamento de curso de graduação em medicina, precedida de chamamento público, cabendo ao ministro da Educação dispor sobre celebração do tema de adesão, que permite ao gestor do SUS a comprometer-se a oferecer à instituição de educação superior vencedora estrutura e programas de saúde necessários para funcionamento do curso de graduação.	Prevê critérios de qualidade sem prejuízos de novas exigências pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e contrapartida do ministério da Educação para a implantação do curso de acordo com o chamamento público e diretrizes do órgão e também	substancial	limitar
---------------	--	---	-------------	---------

APÊNDICE C - Conjunto das emendas protocoladas na comissão mista divididas em grupos temáticos

Tema	Emenda
Ciclos de formação	248
Residência Saúde da Família e Comunidade	249
Crítérios de qualidade para novos cursos	178, 204, 246, 263, 319, 339, 361
Perda da autorização do curso	283 e 287
Preferência de áreas carentes na ampliação de cursos	439
Faculta o segundo ciclo e diminui sua duração	11 e 19
Cria serviço social profissional obrigatório	26 e 73
Exclusividade do ciclo para egressos de instituições federais gratuitas	36
Faculta a especialização na Saúde Pública e cria carreira de estado	310
Aproveita o segundo ciclo para qualquer curso de pós-graduação	345
O disposto sobre autorização se aplica para pedidos em andamento	338, 332, 89, 141, 179, 205, 245, 265, 494 e 526
Dispensa o estudante do estágio curricular obrigatório	3
Oferta do segundo ciclo preferencialmente a estudantes de instituições públicas	52
A realização do segundo ciclo fica limitado a cidades no raio de 50 km	158
Excepcionar estudantes convocados para o serviço militar	168

(continua)

(continuação)

Segundo ciclo obrigatório a estudantes de instituições públicas e bolsistas	20
Destina 120 horas do primeiro ciclo para o ensino da Geriatria	502
Percepção de bolsa ou remuneração	18, 76, 39, 60, 378, 403 e 384
Expedição do registro profissional condicionada a treinamento no âmbito do SUS por um ano	43
Compromisso do gestor local do SUS para a instituição vencedora do chamamento público	17, 32, 91, 93, 137, 180, 206, 243, 266, 381, 479, 493 e 443
Participação do município no Programa fica vinculada à comprovação de estrutura	50
Recursos Federais para garantir infraestrutura e serviços necessários para a consecução do programa	131
O Programa deve priorizar regiões com estrutura ao invés das mais carentes em recursos humanos	270 e 284
Substitui o texto para tratar de bolsas, ciclos curriculares, duração dos ciclos, revalida e outras alterações nas exigências e disposições do Programa	340 e 380
A autorização de novos cursos deve atender critérios de qualidade e outras exigências	400, 442, 475, 508, 560, 563 e 564
Responsabilização dos médicos participante perante os conselhos de medicina	326, 106, 151, 189, 258, 371, 408, 430, 445, 467, 496, 561 e 565
Responsabilidade solidária do tutor acadêmico ou supervisor em todos os atos praticados pelo treinando ou intercambista; exigência de proficiência em língua portuguesa e documentos juramentados	329, 30, 72, 98, 136, 177, 197, 261, 395, 411, 429, 440, 463 e 512

(continua)

(continuação)

Exige treinamento de no mínimo 1098 horas aos médicos intercambistas	56
Supervisor deverá assinar todos os documentos emitidos pelos médicos sob sua orientação	499
Isenção do imposto de renda dos valores percebidos das bolsas formação, supervisão e tutoria	398
Exige experiência prévia ao supervisor acadêmico	540 e 544

APÊNDICE D - Tipo de alteração proposta ao texto final do Executivo pelo Legislativo, com classificação secundária.

Alteração, Inclusão ou Supressão de texto	Resumo da proposta	Alterações realizadas pelo Legislativo	Tipo de alteração
Inclusão	Previsão de contrapartida	<p>Art. 3º A autorização para o funcionamento de curso de graduação em medicina, por instituição de educação superior privada, será precedida de chamamento público, e caberá ao Ministro de Estado da Educação dispor sobre: II - procedimentos para celebração do termo de adesão ao chamamento público pelos gestores locais do SUS;</p> <p>§ 2º. Por meio do termo de adesão de que trata o inciso II do caput deste artigo, o gestor local do SUS compromete-se à instituição de educação superior vencedora do chamamento público, mediante contrapartida a ser disciplinada por ato do Ministro de Estado da Educação, a estrutura de serviços, ações e programas de saúde necessários para a implantação e para o funcionamento do curso de graduação em Medicina.</p>	Substancial – Ampliar, constando a contrapartida a ser disciplinada por ato do ministro da Educação.

(continua)

(continuação)

Inclusão	Previsão de critérios de qualidade e necessidade social do curso	<p>Art. 3º [...]</p> <p>§ 5º. O Ministério de Estado da Educação, sem prejuízo do atendimento aos requisitos do §1º, inciso II, deste artigo, disporá sobre o processo de autorização de cursos de medicina em unidades hospitalares que:</p> <p>I – possuam certificação como hospitais de ensino; II – possuam residência médica em no mínimo dez especialidades; ou</p> <p>III – mantenham processo permanente de avaliação e certificação da qualidade de seus serviços.</p> <p>§ 6º. O Ministério de Estado da Educação, conforme regulamentação própria, poderá aplicar o procedimento de chamamento público de que trata este artigo aos outros cursos de graduação na área da saúde.</p> <p>§7º. A autorização e a renovação de autorização para funcionamento de cursos de graduação em medicina deverão considerar, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas no Sistema Nacional de Avaliações do Ensino Superior:</p> <p>a) os seguintes critérios de qualidade:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a exigência de infraestrutura adequada, incluindo bibliotecas, laboratórios, ambulatórios, salas de aula dotadas de recursos didático-pedagógicos e técnicos especializados, equipamentos especiais e de informática e outras instalações indispensáveis à formação dos estudantes de medicina; 2. o acesso a serviços de saúde, clínicas ou hospitais com as especialidades básicas indisponíveis à formação dos alunos; 3. possuir metas para corpo docente em regime de tempo integral e para corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; 4. possuir corpo docente e técnico com capacidade de desenvolver pesquisa de boa qualidade, nas áreas curriculares em questão, aferida por publicações científicas <p>b) a necessidade social do curso para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. a cidade e para a região em que se localiza, demonstrada por indicadores demográficos, sociais, econômicos e concernentes à oferta de serviços de saúde, incluindo dados relativos a: 2. a relação número de habitantes por número de profissionais no município em que é ministrado o curso e nos municípios de seu entorno; 3. a descrição da rede de cursos análogos de nível superior, públicos e privados, e de serviços de saúde, ambulatoriais, hospitalares e programas de residência em funcionamento na região; 4. a inserção do curso em programa de extensão que atenda a população carente da cidade e da região em que a instituição se localiza. 	Substancial – Ampliar, prevendo critérios de qualidade e a necessidade social dos cursos de medicina, priorizando locais cuja oferta não esteja equilibrada na região ou cidade em que se localiza e o atendimento da população carente em programa de extensão.
----------	--	--	--

(continua)

(continuação)

Inclusão	Implementação das diretrizes curriculares e as alterações quanto à carga horária da residência médica, desenvolvida na Atenção Básica e em serviço de Urgência e Emergência do SUS.	<p>Art. 4º O funcionamento dos cursos de medicina ficam sujeitos a efetiva implantação das diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação.</p> <p>§ 1º Ao menos 30% (trinta por cento) da carga horária do internato médico na graduação serão desenvolvidos na Atenção Básica e em Serviço de Urgência e Emergência do SUS, respeitando-se o tempo mínimo de 2 (dois) anos de internato, a ser disciplinado nas diretrizes curriculares nacionais.</p> <p>§ 2º As atividades de internato na Atenção Básica e em Serviço de Urgência e Emergência do SUS e as atividades de Residência Médica serão realizadas sob acompanhamento acadêmico e técnico, observado o art. 27 desta Lei.</p> <p>§ 3º O cumprimento do disposto no caput e §§ 1º e 2º deste artigo constitui ponto de auditoria nos processos avaliativos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES.</p>	Substancial – Aperfeiçoar, visto que é papel do CNE, órgão colegiado vinculado ao ministério da Educação, avaliar e propor políticas públicas nacionais de educação, possuindo atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento. E manteve dispositivos, aperfeiçoando o texto ao dispor sobre o percentual de carga horária e das atividades de internato constantes do texto original.
----------	---	--	---

(continua)

(continuação)

Supressão	Supressão dos dispositivos sobre o primeiro e segundo ciclos de formação da grade curricular dos novos cursos de medicina, respeitando-se o tempo mínimo de dois anos de internato.	<p>Art. 4º Para os ingressantes nos cursos de medicina a partir de 1º de janeiro de 2015, a formação do médico abrangerá dois ciclos distintos e complementares entre si, correspondendo:</p> <p>I - o primeiro ciclo, à observância das diretrizes curriculares nacionais, com o cumprimento da carga horária não inferior a sete mil e duzentas horas; e</p> <p>II - o segundo ciclo, a treinamento em serviço, exclusivamente na atenção básica à saúde no âmbito do SUS, com duração mínima de dois anos, conforme regulamentação do Conselho Nacional de Educação - CNE, homologada pelo Ministro de Estado da Educação.</p> <p>§ 1º O segundo ciclo não dispensa o estudante de medicina do estágio curricular obrigatório de treinamento em serviço supervisionado, em regime de internato, desenvolvido durante o primeiro ciclo do curso e disciplinado em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais.</p> <p>§ 3º Durante a realização do segundo ciclo, é assegurada aos estudantes de medicina a percepção de bolsa custeada pelo Ministério da Saúde, em valor estabelecido em ato do Ministro de Estado da Saúde.</p>	Substancial – Aperfeiçoar, seguindo a proposta anterior, cujo conteúdo, em partes, foi substituído.
-----------	---	--	---

(continua)

(continuação)

Supressão	Supressões constantes sobre a aprovação e condições de continuação do estudante nos ciclos curriculares.	<p>Art. 5º Ao estudante de medicina aprovado no primeiro ciclo, conforme certificado expedido pela correspondente instituição de educação superior, será concedida permissão para o exercício profissional da medicina, válida exclusivamente para as atividades do segundo ciclo de formação.</p> <p>§ 1º A inscrição no segundo ciclo de formação é condição necessária e suficiente para expedição da permissão de exercício profissional de que trata o caput pelos Conselhos Regionais de Medicina.</p> <p>§ 2º O segundo ciclo de formação é considerado componente curricular obrigatório do curso de graduação em medicina e será inscrito no histórico escolar do estudante.</p> <p>§ 3º O diploma de médico somente será conferido ao estudante de medicina aprovado no segundo ciclo de formação.</p> <p>§ 4º O segundo ciclo de formação poderá ser aproveitado como uma etapa dos programas de residência médica ou de outro curso de pós-graduação, nos termos definidos pelos Ministérios da Educação e da Saúde, ouvida a Comissão Nacional de Residência Médica - CNRM.</p>	Substancial – Aperfeiçoar, seguindo a proposta anterior, cujo conteúdo, em partes, foi substituído.
-----------	--	--	---

(continua)

(continuação)

Inclusão	Define-se uma meta cujo objetivo é equilibrar o número de vagas e a demanda em programas de residência médica	<p>Art. 5º Os Programas de Residência Médica de que trata a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, ofertarão anualmente vagas equivalentes ao número de egressos dos cursos de graduação em Medicina do ano anterior.</p> <p>Parágrafo único. A regra de que trata o caput é meta a ser implantada progressivamente até 31 de dezembro de 2018.</p>	Substancial – Ampliar, no sentido de incluir proposta na qual não estava prevista uma meta para a implementação de parte da agenda da política pública, qual seja, a oferta anual de vagas para suportar a demanda de novos egressos nas residências médicas.
Inclusão	Modalidades de programas para fins cumprimento da meta em Medicina Geral de Família e Comunidade e de acesso direto	<p>Art. 6º Para fins do cumprimento da meta de que trata o art. 5º, será considerada a oferta de vagas de Programas de Residência Médica nas seguintes modalidades:</p> <p>I – Programas de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade; e</p> <p>II – Programas de Residência Médica de acesso direto, nas seguintes especialidades:</p> <p>a) Genética Médica;</p> <p>b) Medicina do Tráfego;</p> <p>c) Medicina do Trabalho;</p> <p>d) Medicina Esportiva;</p> <p>e) Medicina Física e Reabilitação;</p> <p>f) Medicina Legal;</p> <p>g) Medicina Nuclear;</p> <p>h) Patologia; e</p> <p>i) Radioterapia.</p>	Substancial – Detalhar a Lei que dispõe sobre as atividades do médico residente (Lei 6932/1981), sobre Programas de Residências Médicas, no sentido de prever as modalidades de residência para fins do cumprimento da meta no sentido de que a oferta de vagas corresponda a demanda dos egressos em medicina.

(continua)

(continuação)

Inclusão	<p>Duração mínima de dois anos do programa de residência em Medicina Geral de Família e Comunidade e, sendo o primeiro ano obrigatório para o ingresso em determinadas modalidades de residências (Medicina Interna, Pediatria, Ginecologia e Obstetrícia, Cirurgia Geral, Psiquiatria e Medicina Preventiva e Social).</p>	<p>Art. 7º O Programa de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade terá duração mínima de 2 (dois) anos.</p> <p>§ 1º O primeiro ano do Programa de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade será obrigatório para o ingresso nos seguintes Programas de Residências Médicas:</p> <p>I - Medicina Interna (Clínica Médica); II - Pediatria; III - Ginecologia e Obstetrícia; IV - Cirurgia Geral; V - Psiquiatria; VI - Medicina Preventiva e Social.</p> <p>§ 2º Será necessária a realização de 1 (um) a 2 (dois) anos do Programa de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade para os demais Programas de Residências Médicas, conforme disciplinado pela Comissão Nacional de Residências Médicas – CNRM, excetuando-se os Programas de Residência Médica de acesso direto.</p> <p>§ 3º O pré-requisito de que trata este artigo apenas será exigido quando for alcançada a meta prevista no parágrafo único do art. 5º, na forma do regulamento.</p> <p>§ 4º Os Programas de Residência Médica estabelecerão processos de transição para implementação, integração e consolidação das mudanças curriculares, com o objetivo de viabilizar a carga horária e os conteúdos oferecidos no currículo novo e permitir o fluxo na formação de especialistas, evitando assim atrasos curriculares, repetições desnecessárias e dispersão de recursos.</p> <p>§ 5º O processo de transição previsto no § 4º deverá ser registrado por meio de avaliação do currículo novo, envolvendo discentes de diversas turmas e docentes.</p> <p>§ 6º Os Programas de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade deverão contemplar especificidades do Sistema Único de Saúde, como as atuações na área de Urgência e Emergência, Atenção Domiciliar, Saúde Mental, Educação Popular em Saúde, Saúde Coletiva e Clínica Geral Integral em todos os ciclos de vida.</p> <p>§ 7º O Ministério da Saúde coordenará as atividades da Residência Geral em Medicina de Família e Comunidade no âmbito da rede saúde-escola.</p>	<p>Substancial – Ampliar o alcance da proposta original ao trazer disposições específicas para os programas de residência médica e do Programa de Residência em Medicina Geral de Família e Comunidade, além das residências de acesso direto.</p>
----------	---	--	--

(continua)

(continuação)

Inclusão	Abre possibilidade e de ampliação da bolsa para a residência em Medicina de Família e Comunidade.	Art. 8º As bolsas de Residência em Medicina de Família e Comunidade poderão receber complementação financeira a ser estabelecida e custeada pelos Ministérios da Saúde e da Educação.	Periférico – ampliar, com previsão de possível complementação financeira da bolsa destinada aos participantes da residência em Medicina de Família e Comunidade.
Inclusão	Instituiu avaliação aos cursos de medicina a cada dois anos	Art. 9º Fica instituída a avaliação específica para curso de graduação em Medicina, a cada 2 (dois) anos, com instrumentos e métodos que avaliem conhecimentos, habilidades e atitudes, a ser implementada no prazo de 2 (dois) anos, conforme ato do Ministro de Estado da Educação. § 1º Fica instituída avaliação específica para os Programas de Residência Médica, anualmente, a ser implementada no prazo de 2 (dois) anos, pela Comissão Nacional de Residência Médica. § 2º As avaliações de que trata este artigo serão implementadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, no âmbito do sistema federal de ensino.	Periférico – ampliar, no sentido de alcançar as diretrizes iniciais de aprimorar a formação médica no País e elevar a qualidade do programa ofertado na MP.
Alteração	Promoção da adequação da matriz curricular	Art. 10. Os cursos de graduação em Medicina promoverão a adequação da matriz curricular para atendimento ao disposto nesta Lei, nos prazos e na forma definidos em resolução do Conselho Nacional de Educação – CNE, aprovada pelo Ministro de Estado da Educação.	Formal, no sentido de adequar a redação do CNE.

(continua)

(continuação)

Alteração	Conselho Nacional de Educação – CNE	<p>Art. 10. Os cursos de graduação em Medicina promoverão a adequação da matriz curricular para atendimento ao disposto nesta Lei, nos prazos e na forma definidos em resolução do Conselho Nacional de Educação – CNE, aprovada pelo Ministro de Estado da Educação.</p> <p>Parágrafo único. O CNE terá o prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Lei, para submeter a resolução de que trata o caput ao Ministro de Estado da Educação.</p>	Formal, para adequar a extensão da sigla do CNE na redação.
Inclusão	Consulta à Comissão Nacional de Residência Médica sobre as mudanças curriculares	<p>Art. 11. A regulamentação das mudanças curriculares dos diversos programas de residência médica será realizada por meio de ato do Ministério da Educação, ouvida a Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM e o Ministério da Saúde.</p>	Periférica – Ampliar, com a participação do CNRM nas consultas sobre mudanças na regulamentação curricular.

(continua)

(continuação)

Inclusão	Seção sobre o Contrato Organizativo da Ação Pública Ensino-Saúde com o objetivo da integração ensino-serviço na área da Atenção Básica.	<p>Art. 12. As instituições de educação superior responsáveis pela oferta dos cursos de Medicina e dos Programas de Residência Médica poderão firmar Contrato Organizativo da Ação Pública Ensino-Saúde com os Secretários Municipais e Estaduais de Saúde, na qualidade de gestores, com a finalidade de viabilizar a reordenação da oferta de cursos de Medicina, de vagas de Residência Médica e a estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar campo de prática suficiente e de qualidade, além de permitir a integração ensino-serviço na área da Atenção Básica.</p> <p>§ 1º O Contrato Organizativo poderá estabelecer:</p> <p>I – garantia de acesso a todos os estabelecimentos assistenciais sob a responsabilidade do gestor da área da saúde como cenário de práticas para a formação no âmbito da graduação e da residência médica; e</p> <p>II – outras obrigações mútuas entre as partes relacionadas ao funcionamento da integração ensino-serviço, cujos termos serão levados à deliberação das Comissões Intergestores Regionais, Comissões Intergestores Bipartite e Comissão Intergestores Tripartite, ouvidas as Comissões de Integração Ensino-Serviço.</p> <p>§ 2º No âmbito do Contrato Organizativo, caberão às autoridades mencionadas no caput, em acordo com a instituição de educação superior e os Programas de Residência Médica, designar médicos preceptores da rede de serviços de saúde e regulamentar a sua relação com a instituição responsável pelo curso de Medicina ou Programa de Residência Médica.</p> <p>§ 3º Os Ministérios da Educação e da Saúde coordenarão as ações necessárias para assegurar a pactuação de Contratos Organizativos da Ação Pública Ensino-Saúde.</p>	Periférico – Ampliar, no sentido de atingir o objetivo de equilíbrio de vagas em residência médica e a estrutura de serviços de saúde em condições de ofertar o campo de prática suficiente e de qualidade em integração ensino-serviço na área da Atenção Básica.
----------	---	---	--

(continua)

(continuação)

Inclusão	Aposentados na ordem de preferência para a seleção e ocupação de vagas no Projeto	<p>Art. 13 [...]</p> <p>§ 1º [...]</p> <p>I – médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País, inclusive os aposentados;</p>	Periférico - Ampliar com a inclusão dos aposentados entre aqueles que terão preferência na seleção e ocupação das vagas no âmbito do Projeto Mais Médico.
Inclusão	Aperfeiçoamento dos médicos participantes em curso de especialização ofertado por instituição pública superior	<p>Art. 14. [...]</p> <p>§ 3º O primeiro módulo, designado acolhimento, terá duração de 4 (quatro) semanas, será executado na modalidade presencial, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas e contemplará conteúdo relacionado à legislação referente ao sistema de saúde brasileiro, funcionamento e atribuições do SUS, notadamente da Atenção Básica em saúde, aos protocolos clínicos de atendimentos definidos pelo Ministério da Saúde, à Língua Portuguesa e ao código de ética médica.</p> <p>§ 4º As avaliações serão periódicas, realizadas ao final de cada módulo e compreenderão o conteúdo específico do respectivo módulo, visando a identificar se o médico participante está apto ou não a continuar no Projeto.</p> <p>§ 5º A Coordenação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, responsável pelas avaliações de que tratam os §§ 1º a 4º, disciplinará, acompanhará e fiscalizará a programação em módulos do aperfeiçoamento dos médicos participantes, a adoção de métodos transparentes para designação dos avaliadores e os resultados e índices de aprovação e reprovação da avaliação, zelando pelo equilíbrio científico, pedagógico e profissional.</p>	Periférico – Aperfeiçoar a previsão já expressa na proposta original sobre as regras a serem disciplinadas pela coordenação do Projeto Mais Médicos, qual seja os ministérios da Saúde e Educação.

(continua)

(continuação)

Alteração	Conhecimento em Língua Portuguesa e a responsabilidade solidária do tutor acadêmico	<p>Art. 15 [...]</p> <p>§ 1º [...]</p> <p>III – possuir conhecimento em língua portuguesa, regras de organização do SUS e protocolos e diretrizes clínicas no âmbito da atenção básica.</p> <p>§ 3º. A atuação e responsabilidade do médico supervisor e do tutor acadêmico, para todos os efeitos de direito, é limitada, respectivamente e exclusivamente, à atividade de supervisão médica e tutoria acadêmica.</p>	Periférico no sentido de aperfeiçoar o alcance da proposta ao exigir dos participantes conhecimentos de organização do SUS e protocolos e diretrizes clínicas no âmbito da atenção básica e também em relação aos dispositivos sobre fiscalização e disposição para as etapas de supervisão no Programa
Alteração	Exercício das atividades para o médico intercambista	<p>Art. 16 [...]</p> <p>§ 1º Fica vedado ao médico intercambista o exercício da Medicina fora das atividades do Projeto Mais Médicos para o Brasil, sendo que a prorrogação da permanência no Projeto após a primeira etapa somente será admitida para os médicos que integrem Carreira médica específica.</p>	Substancial - Limitar a participação do médico intercambista, vedando o exercício da medicina fora do âmbito do projeto e a que a prorrogação no mesmo só será admitida para os estrangeiros que integrarem carreira específica no país.

(continua)

(continuação)

Alteração	Exercício das atividades para o médico intercambista	<p>Art. 16 [...]</p> <p>§ 2º. A participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, atestada pela coordenação do programa, é condição necessária e suficiente para o exercício da medicina no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil, não sendo aplicável, nos três primeiros anos, e no primeiro ano de eventual prorrogação, o art. 17 da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957.</p> <p>§ 3º. O Ministério da Saúde emitirá número de registro único para cada médico intercambista participante do Projeto Mais Médicos para o Brasil e a respectiva carteira de identificação, que o habilitará para o exercício da medicina nos termos do parágrafo anterior.</p> <p>§ 4º. A coordenação do programa comunicará ao Conselho Regional de Medicina que jurisdiciona na área de atuação a relação de médicos intercambistas participantes do Projeto Mais Médicos para o Brasil e os respectivos números de registro único.</p> <p>§ 5º. O médico intercambista estará sujeito à fiscalização pelo Conselho Regional de Medicina.</p>	<p>Substancial – Ampliar a medida que permite a revalidação do diploma do médico intercambista nos três primeiros anos de participação no Programa e, no primeiro ano de eventual prorrogação, sem barreiras burocráticas legais da legislação que vigora (Lei 9.394/1996); pela redação que previa o Conselho Regional de Medicina para a expedição do registro, enquanto o novo texto deixou a cargo do ministério da Saúde, por se tratar de via menos burocrática; Como também pela isenção do pagamento de anuidades aos CRM's.</p>
-----------	--	---	--

(continua)

(continuação)

Alteração	Mudança na palavra Programa por Projeto	<p>Art. 21 [...]</p> <p>§ 3º. No caso de médico intercambista, o desligamento do programa implicará o cancelamento do registro provisório e do registro de estrangeiro.</p>	Formal, no sentido de adequar o texto original.
Inclusão	Pontuação adicional em programas de residência médica	<p>Art. 22 [...]</p> <p>§ 2º. O candidato que tiver participado e cumprido integralmente as ações previstas no caput deste artigo, e desde que realizado o programa em 1 (um) ano, receberá pontuação adicional de 10% (dez por cento) na nota de todas as fases ou fase única do processo de seleção pública dos programas de residência médica a que se refere o art. 22 da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981.</p> <p>§ 3º. A pontuação adicional de que trata o §2º não poderá elevar a nota final do candidato para além da nota máxima prevista pelo edital do processo seletivo mencionado.</p> <p>§ 4º. O disposto nos §§2º e 3º terá validade até a implantação do disposto no parágrafo único do art. 5º desta Lei.</p> <p>§ 5º. Aplica-se o disposto nos arts. 17, 19, 20 e 21 aos projetos e programas de que trata o caput.</p>	Periférica – Ampliar o alcance proporcionando que o participante do programa de residência médica tenha pontuação acumulada em 10% pelo cumprimento integral das ações previstas na lei.

(continua)

(continuação)

Inclusão	Da ordenação de recursos humanos na área de saúde e previsão do Fórum Nacional de Ordenação de Recursos Humanos na Saúde	<p>Art. 23 A ordenação de recursos humanos na área da saúde será realizada pelo Ministério da Saúde, assessorado pelo Fórum Nacional de Ordenação de Recursos Humanos na Saúde, de caráter consultivo, propositivo e permanente, que tem as seguintes finalidades:</p> <p>I – propor as diretrizes relacionadas à competência de cada profissão e especialidade em saúde;</p> <p>II – propor o dimensionamento da necessidade de vagas e cursos em nível de graduação e pós-graduação das profissões em saúde;</p> <p>III – propor diretrizes de carreira e dimensionamento da quantidade de profissionais e especialistas em saúde, compreendendo o campo da gestão e atenção à saúde, a sua distribuição geográfica e fixação.</p> <p>IV – propor critérios para a certificação e recertificação profissional;</p> <p>V – propor diretrizes da educação profissional permanente;</p> <p>VI – propor arranjos de cenários de ensino para a formação na graduação e na pós-graduação em saúde;</p> <p>VII – Acompanhar o cumprimento da meta estabelecida no art. 5º desta Lei.</p>	Periférica – Ampliar prevendo a participação de entidades representativas junto ao ministério da Educação, antes inexistente na proposta original, para participar em forma de assessoramento na execução da política pública dos Mais Médicos.
----------	--	---	---

(continua)

(continuação)

Inclusão	Composição do Fórum Nacional de Ordenação de Recursos Humanos na Saúde	<p>Art. 24 O Fórum Nacional de Ordenação de Recursos Humanos na Saúde será composto por Câmaras Temáticas, cuja composição e funcionamento serão definidos em regimento interno aprovado pelo Ministério da Saúde.</p> <p>Parágrafo único. Será garantida a participação no Fórum Nacional de que trata o caput de representantes dos seguintes órgãos e entidades:</p> <p>I – Ministério da Saúde;</p> <p>II – Ministério da Educação;</p> <p>III – Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS;</p> <p>IV – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMS;</p> <p>V – entidades representativas de caráter nacional dos profissionais de saúde;</p> <p>VI – entidades de educação de caráter nacional relacionadas às profissões de saúde;</p> <p>VII – entidades representativas de caráter nacional dos estudantes das profissões de saúde;</p> <p>VIII – conselhos profissionais das profissões de saúde;</p> <p>IX – Conselho Nacional de Saúde – CNS.</p>	Periférica – Ampliar a legislação com a previsão da participação da sociedade e entidades, com argumentos semelhantes ao item anterior.
Alteração	Autoriza o Hospital de Clínicas de Porto Alegre a conceder bolsas para ações de saúde, a ressarcir despesas, a adotar outros mecanismos	<p>Art. 28 Ficam a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH e o Hospital de Clínicas de Porto Alegre – HCPA autorizados a conceder bolsas para ações de saúde, a ressarcir despesas, a adotar outros mecanismos de incentivo a suas atividades institucionais, e a promover as ações necessárias ao desenvolvimento do Programa Mais Médicos, observada a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011.</p>	Periférica – Ampliar com a autorização também do Hospital de Clínicas de Porto Alegre.

(continua)

(continuação)

Inclusão	Preceptoria nas ações de formação em serviço	<p>Art. 29 [...]</p> <p>§ 1º. Integram as diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção de que trata o art. 12, § 4º, da Lei 12.772, de 28 de dezembro de 2012, a serem estabelecidas em ato do Ministério da Educação, o exercício profissional no Sistema Único de Saúde, na área de docência do professor, a preceptoria de que trata esta Lei e o exercício de atividade nos programas definidos como prioritários pelo Ministério da Saúde.</p> <p>§ 2º. Com vistas a assegurar a universalização dos programas de residência médica prevista no art. 5º desta Lei, poderão ser adotadas medidas que ampliem a formação de preceptores de residência médica.</p>	<p>Periférica – Ampliar o alcance dispondo que o exercício de preceptoria e nos programas definidos como prioritários pelo ministério da Saúde contarão para fins de promoção e progressão na carreira do magistério superior.</p>
Inclusão	Quantitativo de médicos estrangeiros	<p>Art. 32 [...]</p> <p>§ 1º. O quantitativo de médicos estrangeiros no Projeto Mais Médicos para o Brasil não poderá exceder o patamar máximo de dez por cento do número de médicos brasileiros com inscrição definitiva nos Conselhos Regionais de Medicina.</p> <p>§ 2º. O SUS terá o prazo de 5 anos para dotar as unidades básicas de saúde com qualidade de equipamentos e infraestrutura, a ser definida nos Plano Plurianuais.</p>	<p>Substancial – Limitar, pois define o limite de 10% para a participação de médicos estrangeiros.</p>

(continua)

(continuação)

Inclusão	Atuação da AGU	Art. 34 A Advocacia-Geral da União atuará, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, na representação judicial e extrajudicial dos profissionais designados para a função de supervisor médico e tutor acadêmico prevista no art. 15, incisos II e III.	Periférica – Ampliar, já que há a previsão de mais segurança jurídica aos participantes que contarão com a defesa da Advocacia-Geral da União.
Inclusão	Contratação temporária	Art. 35. A Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 2º [...] XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de atenção básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde - SUS, mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação.	Periférica – Ampliar, prevendo a contratação temporária de excepcional interesse público de professores para atuarem no SUS.
Inclusão	Acréscimos de dispositivos à Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981 e ampliação do Cadastro Nacional de Especialistas	Art. 36 [...] §3º. A residência médica constitui modalidade de certificação das especialidades médicas do Brasil. §4º. As certificações de especialidades médicas concedidas pelos Programas de residência médica ou pelas associações médicas submetem-se às necessidades do Sistema Único de Saúde - SUS. §5º. As instituições de que trata os parágrafos anteriores deste artigo deverão encaminhar, anualmente, o número de médicos certificados como especialistas, com vistas a possibilitar o Ministério da Saúde a formar o Cadastro Nacional de Especialistas e parametrizar as ações de saúde pública.	Periférica – Ampliar, com o fomento do Cadastro Nacional de Especialistas, previsto na Lei de Residência Médica (Lei 6.932/1981).

(continua)

(continuação)

Inclusão	Envio de registro pelas entidades e associações dos cursos ofertados não caracterizados como residência médica	Art. 37 As entidades ou associações médicas que até a data da publicação desta Lei ofertam cursos de especialização, não caracterizados como residência médica, encaminharão a relações de registros de títulos de especialistas para o Ministério da Saúde, para os fins previstos no §5º, art. 1º, da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981.	Periférica – Ampliar com a previsão de que os registros enviados ajudem a formar o Cadastro Nacional de Especialistas
----------	--	--	---