

40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

ST16 Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais

O desenvolvimento de métodos para análise da ideologia das medidas provisórias do primeiro governo Lula no âmbito social

Larissa Russo Gonçalves

Introdução

Este trabalho apresenta como ideia motriz apresentar os métodos de classificação da ideologia das medidas provisórias editadas no âmbito social durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Deste modo, acredita-se na possibilidade de investigar os sentidos emanados das MPs e classificá-los a partir de um espectro ideológico para entender a maneira como se dá a construção de significados do Poder Executivo no período mencionado.

As medidas provisórias são entendidas como dispositivos legislativos, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, utilizados em casos de relevância e urgência. Devem ser apreciadas pelo Congresso Nacional e pelo presidente do Senado Federal, para que passem a vigor na condição de leis ordinárias (AMORIM NETO & TAFNER, 2002). São estudadas neste trabalho com vistas à extração dos sentidos emanados do Poder Executivo a partir da edição das mesmas.

O decreto-lei demonstra-se como dispositivo que originou o poder legislativo do Presidente da República. Estava presente na Constituição de 1967 e na Carta de 1969 enquanto instrumento que assegurava ao Chefe do Poder Executivo, a perpetração de medidas com força de lei. No caso do sistema constitucional de 1967, ao Presidente da República era reservado o direito de legislar sobre os temas concernentes à segurança nacional e finanças públicas. Entretanto, a Constituição de 1969 alargou a capacidade legislativa para os âmbitos da tributação e criação de cargos públicos (SZKLAROWSKY, 1991).

O decreto-lei em muito se assemelhava à medida provisória no sentido de sua utilidade estar intrinsecamente relacionada à necessidade de legislar em momentos em que os Chefes do Poder Executivo considerassem urgentes ou relevantes (SZKLAROWSKY, 1991). É neste âmbito que Da Ros (2008) propõe um comparativo entre o Poder de Decreto contido na Constituição de 1967 e a possibilidade de encabeçamento das Medidas Provisórias como dispositivos de urgência e relevância previstos na Constituição de 1988. Primeiramente, é

elucidada a semelhança dos textos constitucionais elaborados para ambas as Constituições.

Decreto-lei na Constituição de 1967	Medida provisória na Constituição de 1988
<p>Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:</p> <ul style="list-style-type: none">I - segurança nacional;II - finanças públicas. <p>Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.</p>	<p>Art 62 – Em caso de relevância e urgência o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.</p> <p>Parágrafo único. As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.</p> <p>(Texto original)</p>

Fonte: DA ROS. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, nov. 2008

Em que pese as semelhanças nos textos constitucionais, Szklarowski (1991) ressalta que o decreto-lei não deve ser confundido com a medida provisória. Isto porque a desaprovação do decreto pelo Congresso Nacional não ocasionava a sua nulidade, enquanto a medida provisória é considerada um ato administrativo e sua conversão em lei depende da aquiescência do Congresso Nacional e do Senado Federal, não acontecendo esta aprovação, o *status quo ante* à edição da medida passa a vigor novamente.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 consistiu na reunião dos representantes dos principais grupos sociais e institucionais do Brasil – tais como: sindicatos, associações civis e movimentos sociais diversos – com vistas à discussão das pautas que deveriam ser levadas em consideração na elaboração da Carta de 1988. Com a consolidação das Constituintes, instaurou-se um dispositivo denominado “emenda popular”, o qual significou a possibilidade de qualquer eleitor propor emendas à Constituição, desde que

obtivesse apoio popular (VERSIANI, 2010). Neste entremeio, o tema da edição de medidas provisórias fez-se presente nas Assembleias Constituintes, isto embasado na tentativa de assegurar ao Presidente da República uma espécie de poder legislativo.

Segundo Figueiredo e Limongi (1997), a necessidade advinda de ambas as assembleias constituintes, de encontrar um dispositivo que mantivesse a prerrogativa de legislação do Presidente na Constituição de 1988, contudo sem fornecer-lhe um poder absoluto, o que se convencionou chamar de “estado de necessidade legislativa”. A referida “necessidade” é atinente à indispensabilidade da adoção de medidas, que tomadas em momentos excepcionais, asseguram a governabilidade. Ou seja, havia uma preocupação latente nas discussões das constituintes, qual seja: adequar as instituições políticas às demandas da sociedade democrática e, ao mesmo tempo, garantir a governabilidade do sistema político brasileiro. A solução dada à esta questão não foi outra que não a perpetração das medidas provisórias como dispositivo legislativo do Presidente da República.

Na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema do Governo (Comissão III), apresentou-se o substitutivo do relator, para estabelecer que o Executivo não poderia, sem delegação do Congresso, ‘editar decreto que tenha valor de lei’, mas, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderia (...) adotar medidas provisórias com força de lei e submetê-las, de imediato, ao Congresso Nacional (SZKLAROWSKI, 1991 p. 43).

Com a promulgação da Constituição de 1988, as medidas provisórias que deveriam reservadas às situações entendidas como emergenciais ou excepcionais, assumem um caráter ordinário de legislação. O que demonstra um acentuado ativismo legislativo por parte da Presidência da República (DAS ROS, 2008).

Acerca do caráter de relevância e urgência das medidas provisórias, é apontada a falta de objetividade destes aspectos, visto que fica totalmente a critério dos atores envolvidos no processo de edição e apreciação das MPs,

julgar o que seria relevante e urgente, adequado a cada contexto. Sobre isto, Amorim Neto & Tafner afirmam:

Esta exigência, na prática, não se tem constituído em impedimento ou mesmo constrangimento à iniciativa presidencial de lançar mão de tal instituto, pois, na imprecisão constitucional, cabe ao chefe de governo julgar unilateralmente as condições particulares que se adaptem à exigência legal definida. Essa particularidade confere ao Executivo, em sua relação com o Legislativo, enorme capacidade de controle sobre a agenda legislativa do país (AMORIM NETO & TAFNER p. 9).

Ocorre que desde 2001, o art. 62 da Constituição Federal, vigora acrescido de uma série de parágrafos, incisos e alíneas que restringem as matérias de atuação do Executivo. Segue abaixo o exemplo de um trecho do referido artigo:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

Estas especificações obedecem a finalidade de estreitar os assuntos sobre os quais o Presidente pode assumir a prerrogativa legislativa. O que acaba por minimizar, de certa forma, o caráter subjetivo de “urgência” e “relevância” no momento da edição de medidas provisórias.

Dito isso, compreende-se a necessidade de frisar a importância do estudo do fenômeno da edição de medidas provisórias no contexto deste trabalho. Baseia-se na premissa de que estudar medidas provisórias significa lidar com ações governamentais que influenciam fortemente seu objeto de legislação, ou seja, de maneira amplificada, a sociedade.

Aspectos teóricos e ontológicos

A corrente teórica em que este trabalho se sustenta é denominada de pós-estruturalismo ou pós-fundacionalismo, e tem como critério principal defender o caráter material do discurso (LACLAU & MOUFFE, 1985). Discurso é a soma de ações e aspectos linguísticos, sendo impossível distinguir a “prática” do “sentido” a ela atribuído. Portanto, toda ação é discursiva: uma prática que se reveste de sentido.

A linguagem é um fenômeno de fundamental relevância neste contexto pelo fato de que o discurso advém de uma estrutura, uma ordem que já está pré-concebida ao sujeito. É possível perceber certa sobreposição da estrutura sobre o sujeito no momento da enunciação de algum sentido, pois este sentido será emanado dentro das regras da linguagem, de acordo com a língua de quem o profere, submetido aos ditames da gramática e fonética específicas desta língua. Além disso, os sentidos produzidos em um discurso são sentidos construídos socialmente, inseridos em padrões sociais que estão acima de quem os reproduz.

Destarte, Derrida (2002) assinala que as estruturas não são plenamente fechadas, pelo contrário, são suscetíveis à ocorrência de rupturas ou “acontecimentos”, termo utilizado pelo autor. Estes “acontecimentos” sinalizam um dos princípios básicos do pós-fundacionalismo, qual seja: de que as estruturas não têm um centro fixo e imutável, antes disso, a função do centro na

estrutura, sob à ótica do pós-estruturalismo, é justamente de se adaptar ao jogo da mesma.

Neste sentido, aqui se lida com uma noção de ideologia que não é a usual no âmbito da ciência política. Esta se encontra ideologia presente nos ditames teóricos de Laclau (1993) e pressupõe a abdicação de essencialismos em prol do reconhecimento de que o social é um sistema que está constantemente rodeado por um transbordamento de sentidos, o qual impede um processo de inteligibilidade pleno acerca dos fenômenos. Isto se torna claro ao levar em consideração a constante infinitude de processos a serem “inteligibilizados” e outros tantos que se ressignificam com o passar do tempo, o que obstaculiza a fixação de um sentido uno e transcendental que clarifique a estrutura social plenamente.

Ainda de acordo com esta acepção, é necessário destacar que a concepção laclauiana de ideologia está amalgamada à noção de discurso. Conforme esta corrente teórica, os discursos são incessantes na tentativa de fixar uma verdade final, a qual, como denotado anteriormente, é intangível. A ideologia, neste viés, funciona como falsa representação na medida em que impede a consciência da impossibilidade de estabelecimento de um sentido último para os discursos, ainda que os sentidos precários sejam fundamentais para a estruturação do social. É válido ressaltar que a busca permanente pela plenitude, em que pese nunca seja sanada, é imprescindível porque estrutura os discursos, fazendo com que a própria tentativa de totalização jamais se esgote. Por isto que é fundamental o esforço de significar o social, pois uma “fixação relativa” é possível e necessária.

Se formos considerar os preceitos pós-estruturalistas, faz-se necessário expor um rearranjo à positividade que permeia a visão de ideologia como falsa consciência, para então remontar o conceito de ideologia como falsa consciência estruturante. Isto significa que, os agentes sociais estão constantemente em situação de falsa representação, porque são incansáveis na tentativa de instauração de um discurso totalizante que abarque a infinitude, no limite, impossível. Esta tentativa é fundamental no sentido de que estrutura as

ações dos indivíduos. (LACLAU, 2011) A referida estruturação é advinda do fato de que, desde o momento em que não é possível a instituição de um sentido transcendental a um campo discursivo, a “ilusão” de verossimilhança dessa possibilidade faz com que os discursos continuem buscando cingir o intangível e, por consequência, sigam alimentando, de certa forma, a formação de práticas discursivas do social.

Lo ideológico sería a voluntad de “totalidad” de todo discurso totalizante. Y en la medida en que lo social es imposible sin una certa fijación de sentido, sin el discurso del cierre, lo ideológico debe ser visto como esse objeto imposible: la sociedad. La utopía es la esencia de toda comunicación y de toda práctica social (LACLAU, 1993).

Finalmente, é possível apreender que o conceito de ideologia está amalgamado à noção de discurso, pelo fato de que o discurso, entendido como uma prática significativa, almeja constantemente auferir uma fixação última de sentidos o que, no limite, é impossível, posto que o social é constitutivamente destituído de fundamento último. Neste aspecto, a ideologia mostra-se como instrumento constitutivo do discurso à medida que serve como estruturante da realidade social por fazer com que os discursos continuem “suturando” seus sentidos (LACLAU, 2002).

Método de classificação da ideologia

O presente trabalho é parte de um projeto de pesquisa mais amplo, o qual visa apresentar uma nova metodologia de classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. De acordo com esta acepção, compreende-se a necessidade levar em consideração a defasagem da classificação ideológico-partidária presente nos ditames da ciência política nacional hegemônica (CARREIRÃO, 2008). Por isto, defende-se a relevância de apresentar uma metodologia para classificação da ideologia de partidos brasileiros que abarque os diversos sentidos emanados do campo político discursivo.

Portanto, parte-se da concordância do pressuposto presente na literatura especializada sobre a relação entre ideologia e partidos políticos brasileiros, o qual preconiza o fato de que a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores

à Presidência da República em 2003, ocorreu uma flexibilização ideológica por parte do Governo no que tange suas alianças políticas, que passaram a ser compostas por partidos de esquerda, centro e direita (CARREIRÃO, 2008). Sabe-se que este fato representa uma mudança no cenário político brasileiro, visto que, até este momento, as alianças políticas que governaram o país antes dos Anos Lula eram compostas basicamente por partidos de centro-direita. Deste modo, a crítica que se coloca é que parte da bibliografia nacional de Ciência Política não acompanha o atual rearranjo ideológico-partidário do país.

Dito isso, o primeiro momento da pesquisa em âmbito mais amplo consistiu na análise dos sentidos emanados dos pronunciamentos dos parlamentares federais, no site da Câmara dos Deputados, referente ao período temporal que compreende 2003 até fevereiro de 2006. Então, apropria-se, deste modo, do amparo da metodologia de classificação ideológica para, em um segundo momento, adentrar na análise das referidas medidas provisórias.

Parte I: Os pronunciamentos dos parlamentares federais no âmbito da Câmara dos Deputados

Entendendo que tomar as noções de “direita”, “esquerda” e “ideologia” como conceitos dados *a priori* resulta em uma falha teórico-metodológica, neste trabalho buscou-se apreender os sentidos referidos acima a partir da articulação discursiva que eflui dos pronunciamentos dos parlamentares federais no cenário da Câmara dos Deputados. Deste modo, pode-se perceber que a significação do campo político é advinda do próprio campo.

A fim de obter os sentidos ideológicos que tornaram possível a classificação das medidas provisórias do primeiro governo Lula, este trabalho demarcou o que se convencionou chamar “palavras detonadoras”. Estes termos são entendidos, neste espectro, como significantes que permitem aludir os diversos significados que se busca captar, isto galgando-se na premissa de que existe uma regularidade na dispersão de sentidos presentes em um campo. As “palavras detonadoras” da pesquisa são: **Capitalismo, Capitalista, Comunismo, Comunista, Conservador, Democracia, Direita, Esquerda,**

Fascista, Ideologia, Liberal, Neoliberal, Progressista, Socialismo, Socialista.

Estas palavras foram colocadas na ferramenta de busca do Banco de Discursos da Câmara dos Deputados (abaixo segue figura de ilustração da ferramenta de busca dos pronunciamentos), no campo de preenchimento denominado “Assunto”¹, o qual permitirá a coleta dos trechos dos pronunciamentos que aduzem os sentidos que os parlamentares atribuem ao que seja esquerda ou direita. Este material foi compilado, em um primeiro momento, em planilhas do Software Excel que contêm as seguintes informações: **Nome do parlamentar, Partido, Estado, Data do pronunciamento, Trecho do pronunciamento, Palavra Detonadora, Significante e Significado.**

Ferramenta de Busca de Pronunciamentos

Discursos e Notas Taquigráficas

Pesquisa

Pesquisa Básica

Pesquisa Avançada

Como pesquisar

Plenário

Discursos em tempo real

Registros das sessões

Íntegras das sessões

Sumário das sessões

Fale Conosco

Pesquisa no Banco de Discursos

Orador

Nome

Partido

UF

Período

Data Inicial: 01/01/2003

Data Final: 31/12/2006

Texto Integral

Assunto: Direita

Opções de Pesquisa

Pesquisar em: Plenário

Ordenar por: Data da Sessão

Nº de Resultados por página: 50

Ordenar Resultados

Decrescente Crescente

Pesquisar **Limpar**

O Banco de Discursos contém pronunciamentos dos Srs. Deputados e de convidados em sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional a partir de 1946. O resultado da pesquisa apresenta discurso com redação final. Caso você não encontre o discurso procurado, acesse os links "Discurso em Tempo Real" e/ou "Íntegras das Sessões" ou entre em contato com a Seção de Atendimento ao Usuário do Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação pelo e-mail discursos@camara.leg.br ou pelo telefone (61) 3216-5959.

Destaques

Painel de discursos

Retórica Parlamentar Projeto Colaborativo Laboratório Hacker

Escrevendo a História: página reúne discursos memoráveis

¹ As “palavras detonadoras” foram inseridas no campo “Assunto”, o qual realiza a procura a partir dos sumários dos pronunciamentos, pelo fato de que a busca em “texto integral” gerou um número de resultados que impossibilitaria o término da análise em tempo hábil.

Fonte: Elaboração própria com base no site da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>).

A referida compilação de pronunciamentos gerou dados que resultaram em um glossário de sentidos, cujo papel fundamental é possibilitar a operacionalização da análise. Este glossário é constituído de significações advindas dos pronunciamentos dos parlamentares e baseado na sistematização dos sentidos ideológicos mais recorrentes, por isto relaciona os níveis dos espectros ideológicos às políticas públicas mais específicas.

A título de exemplificação toma-se o trecho do pronunciamento proferido pelo parlamentar Chico Alencar do PSOL/RJ em 29/05/2005, o qual foi extraído a partir da palavra detonadora “esquerda”. Segue o trecho do pronunciamento:

(...) Não só um atraso como a perpetuação da dependência de um modelo econômico que não permite a plena realização do Brasil. Sr. Presidente, reproduzo o último parágrafo de um artigo que tive o privilégio de publicar no jornal O Globo, edição de hoje, que versa sobre a perspectiva progressista da Esquerda Socialista e Democrática para este País. Diz ele: "O ponto de partida é a recuperação do programa democrático e popular, centralizado nos eixos básicos da democratização radical do Estado - que só avança empurrado pelo protagonismo da sociedade -, da soberania nacional (...). Nossa política externa tem avanços, mas também tem aspectos que precisam ser revistos, como a presença de forças brasileiras no Haiti, cuja situação é crônica, o que agrada muito o Sr. Bush - inclusive dá conselhos indevidos ao Presidente Lula -, e um novo padrão de desenvolvimento socioeconômico sustentável ecologicamente equilibrado. Essa perspectiva continua na conjugação do mundo do trabalho com o mundo da cultura, aproximando a massa trabalhadora e a classe média não absorvida pelo consumismo (Chico Alencar, 2005).

Este é um trecho de um pronunciamento de onde são extraídos principais significantes e significados. Neste caso, ao refinar o pronunciamento, podemos admitir o significante “política externa” condizente ao significado:

Nossa política externa tem avanços, mas também tem aspectos que precisam ser revistos, como a presença de forças brasileiras no Haiti,

cuja situação é crônica, o que agrada muito o Sr. Bush - inclusive dá conselhos indevidos ao Presidente Lula (Chico Alencar, 2005).

O exemplo de pronunciamento elucidado acima necessita ser compreendido em uma regularidade e recorrência de sentidos que estão contidas no glossário de sentidos da seguinte maneira:

ESTADO – Política Externa – Esquerda Liberal: Contra o alinhamento aos Estados Unidos

O glossário de sentidos permite cisão dos sentidos em um gradiente ideológico que compreende tais espectros: ***direita conservadora – direita liberal – esquerda conservadora – esquerda liberal***. Tanto a direita como a esquerda situadas no âmbito do conservadorismo aparecem com menor frequência nas falas dos parlamentares. São preponderantes no glossário as ideias liberais que primam pela manutenção de um sistema econômico e político galgado na democracia representativa.

Percebeu-se a necessidade de dividir os sentidos em três áreas principais denominadas “**Economia, Estado e Social**”², as quais acompanham a gradação ideológica estabelecida. Desta maneira, na área econômica, pode-se vislumbrar a esquerda conservadora, defensora dos ideais comunistas e anticapitalistas; a esquerda liberal, primando pela igualdade de renda; a direita liberal, a qual defende a economia de mercado e no âmbito da direita conservadora não foram encontrados registros de pronunciamentos dos parlamentares. Ademais, no âmbito do Estado é possível aduzir a esquerda conservadora, para a qual prevalece a luta contra o “imperialismo” norte americano; a esquerda liberal, visando o fortalecimento do Mercosul; a direita liberal, argumentando em favor do fomento das relações comerciais com os EUA e a direita conservadora, aliada à manutenção da soberania nacional contra o comunismo. Na área social, a qual este trabalho dá ênfase, a esquerda conservadora defende a radicalização democrática através da participação popular; a esquerda liberal prima pela liberdade de expressão e de imprensa; a

² Em que pese a divisão dos temas ter se dado em três grandes áreas, faz-se necessário esclarecer que esta cisão não é estanque, pois não raramente capta-se um sentido que está contido em “Economia” e “Estado”, por exemplo.

direita liberal intercede pela democracia no sentido do Estado Democrático de Direito; enquanto a direita conservadora defende a legalidade.

Faz-se pertinente frisar que a análise dos pronunciamentos dos parlamentares federais no âmbito da Câmara dos Deputados é fundamental apenas na construção do glossário de sentidos. Enquanto a classificação ideológica, que consiste no segundo momento da pesquisa, será realizada analisando as significações emanadas das medidas provisórias.

Parte II: Análise das medidas provisórias editadas no primeiro governo Lula

Ao entender os pronunciamentos dos parlamentares como significações que estão contidas em um campo que se pode denominar “abstrato” ou “simbólico”, visa-se demonstrar que as medidas provisórias neste trabalho são entendidas como a materialidade que torna possível a classificação ideológica do Poder Executivo de acordo com o recorte temporal estabelecido. Concebe-se as medidas provisórias no campo material pelo fato de se tratarem de decisões, tomadas pelo Chefe do Poder Executivo, que terão repercussão direta na sociedade. Por isso, neste trabalho aborda-se tanto o que se convencionou chamar de nível simbólico, representado pelos pronunciamentos e, ao mesmo tempo, o nível material, equivalente à análise das medidas provisórias.

As medidas provisórias, dispositivos legislativos de uso exclusivo do Poder Executivo, estão disponibilizadas no site do Planalto Central³ para consultas públicas. O *corpus* de uma MP é constituído de ementa, que elucida de forma breve o assunto sobre o qual a MP versa; em seguida são apresentados os artigos, parágrafos, incisos e alíneas constituintes do material legislativo. Outro elemento constitutivo das medidas provisórias é a exposição de motivos, de onde emana uma possibilidade substancial de aprofundar o conteúdo analítico de classificação ideológica. Na exposição de motivos, é explanada a finalidade da edição da MP. Segue abaixo imagem elucidando o *corpus* de uma medida provisória:

³ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias#content>

Imagem ilustrativa dos elementos constituintes da medida provisória



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 132, DE 20 DE OUTUBRO 2003.

[Convertida na Lei nº 10.836, de 2004](#)

Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

[Exposição de Motivos](#)

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o **caput** tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - "Bolsa Escola", instituído pela [Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001](#), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#), do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde - "Bolsa Alimentação", instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo [Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002](#), e do Cadastroamento Único do Governo Federal, instituído pelo [Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001](#).

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - benefício básico: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - benefício variável: destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição:

a) gestantes;

b) nutrízes;

Fonte: Elaboração própria com base no site do Planalto Central.

As MPs do campo social foram sistematizadas e analisadas com o aporte do software Nvivo 11 for Mac. Este é um programa de análise de conteúdo qualitativo que permite a transformação das subáreas em "nós" de classificação ou codificação, o que viabiliza a análise.

A título de exemplificação da análise toma-se como exemplo a medida provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003 a qual cria o Programa Bolsa Família, cujo principal objetivo é a unificação de programas já existentes de transferência de renda do Governo Federal, como Vale Gás e Bolsa Escola. Segue abaixo um trecho da exposição de motivos da referida MP:

Um dos principais desafios da sociedade brasileira no geral, e para o Governo Federal em particular, é o combate à fome e à pobreza, de forma a garantir aos brasileiros o pleno exercício da cidadania e de seus direitos. Nesse contexto, tem se consolidado o consenso sobre a importância de programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza, não somente para melhorar concretamente seu nível de renda, mas também para ampliar o acesso a políticas universais, em especial as de educação, saúde e de alimentação.

Pode-se perceber que o tema da transferência de renda situa-se nas áreas econômica e, sobretudo, social. Deste modo, ao recorrer ao glossário de sentidos previamente elaborado a partir dos pronunciamentos dos parlamentares federais, torna-se possível classificar esta medida provisória em: **Social > Cidadania > Esquerda Liberal > Defesa da igualdade social**. Ou ainda: **Social > Dívida Social > Esquerda Liberal > Ampliação de recursos para programas sociais/Defesa do salário desemprego e do programa bolsa família**.

A classificação ideológica aqui proposta, faz-se necessário esclarecer, não visa em momento algum apresentar uma análise essencialista ou intuir que “tal partido” é essencialmente de esquerda ou de direita, pelo contrário, esta classificação pretende desenvolver um mecanismo sensível às oscilações ideológicas presentes no recorte temporal escolhido. Através disto, será possível perceber quais as políticas contidas nas medidas provisórias do primeiro governo Lula estão situadas em um espectro mais à direita ou à esquerda a partir do glossário de sentidos elaborado a fim de cumprir este intento.

Outro esclarecimento faz-se pertinente. Não é objetivo deste trabalho encontrar uma correspondência direta e exata entre os pronunciamentos proferidos pelos parlamentares federais e as medidas provisórias editadas governo Lula. Como ver-se-á brevemente, de acordo com a corrente teórica balizadora deste trabalho, não existe uma relação perfeita entre significante e significado. Por isto, busca-se, em termos mais gerais, estabelecer um contraste entre pronunciamentos e MPs, que subsidie uma classificação ideológica capaz de captar, nunca plenamente, a fluidez de sentidos presente no campo político.

Análise das medidas provisórias no âmbito social do primeiro governo Lula

Os resultados do trabalho, tomando como base os métodos anteriormente apresentados, serão explanados nesta seção. Para tanto, faz-se necessário frisar que o glossário de sentidos, o qual possibilita a classificação das MPs, é dividido nas três grandes áreas: “ECONOMIA, ESTADO, SOCIAL”.

No entanto, o campo “SOCIAL” contido no glossário foi suficiente na realização desta análise, por isto, as demais áreas temáticas não foram utilizadas.

Dito isso, foram analisadas oitenta medidas provisórias que emanavam sentidos característicos do âmbito “SOCIAL”. As subáreas que apresentaram maior recorrência são “Cidadania” e “Dívida Social”, enfocam os sentidos da ampliação de programas sociais (como o Programa Bolsa Família), fomento aos programas habitacionais, combate à fome, políticas de promoção de igualdade de raça e gênero. Enquanto na subárea das “Relações de Trabalho” estão contidas MPs que visam o benefício do trabalhador, por exemplo, com a implementação de um plano de carreira que inclua aumento de salário. Já na subárea “Educação” notou-se a recorrência de significados que tratam do fornecimento de transporte gratuito a alunos, renegociação de dívidas das mensalidades das universidades privadas, fundação do FIES, etc.

O quadro abaixo demonstra em quais das subáreas temáticas as medidas provisórias foram classificadas juntamente com o número de recorrências de cada.

Quadro de subáreas temáticas

SUBÁREA TEMÁTICA	Nº RECORRÊNCIAS
Cidadania	13
Dívida Social	24
Educação	16
Juventude	02
Mulheres	01
Não Classificável	07
Previdência	05
Relações de Trabalho	28
Relações Raciais	01

Fonte: Elaboração própria.

Importante esclarecer que em uma medida provisória pode estar contida uma ou mais subáreas temáticas. Isto porque, neste trabalho as medidas provisórias não são concebidas como corpos fechados e dotados de uma essencialidade transcendental, antes disso, são fruto de uma articulação de vários sentidos presentes nas subáreas temáticas supracitadas.

As medidas provisórias abarcadas no item “não classificáveis”, em sua maioria, dispõem sobre quadros de pessoal de órgãos do governo, reestruturação de carreiras e instituição de regimes jurídicos de servidores. Estas medidas são entendidas como não classificáveis no caso de sua edição não apresentar benefícios, nem prejuízos aos trabalhadores, impossibilitando, desta forma, a colocação em algum dos substratos ideológicos.

Acerca da subárea “cidadania”, as medidas provisórias classificadas neste âmbito são condizentes, em sua totalidade, ao espectro da esquerda e perpetram políticas de combate à fome, às desigualdade sociais e enfocam em programas governamentais de transferência de renda, políticas habitacionais voltadas às pessoas de baixa renda. Além disso, dispõem sobre a instituição de auxílios emergenciais em situações de desastres naturais. Segue abaixo, exemplo da MP nº 132, que institui o Programa Bolsa Família, a qual foi classificada em **“Social > Esquerda > Cidadania”**:

Um dos principais desafios da sociedade brasileira no geral, e para o Governo Federal em particular, é o combate à fome e à pobreza, de forma a garantir aos brasileiros o pleno exercício da cidadania e de seus direitos. Nesse contexto, tem se consolidado o consenso sobre a importância de programas de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza ou de pobreza, não somente para melhorar concretamente seu nível de renda, mas também para ampliar o acesso a políticas universais, em especial as de educação, saúde e de alimentação (MP, nº 132).

Ao passo que, as medidas provisórias abrangidas na subárea “Dívida Social”, estão igualmente contidas no âmbito da esquerda e se assemelham em muito aos sentidos presentes na subárea de “Cidadania” em seu teor propositivo de reparação do cenário de desigualdades sociais. Neste também são classificadas políticas de combate à fome, erradicação da pobreza e promoção da construção de habitações populares. Mas além disso, a subárea contempla aquelas medidas anuais de aumento do salário mínimo, bem como as medidas provisórias de incentivo ao esporte como prática propulsora do desenvolvimento social:

Tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência o Projeto de Medida Provisória que altera a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que “Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências” (MP nº 342).

Enquanto as medidas provisórias no âmbito da educação tratam substancialmente do apoio à educação pública, transporte de estudantes e acesso ao ensino privado. Invariavelmente, tais medidas foram classificadas no âmbito da esquerda. A título de exemplificação, utiliza-se a medida provisória de nº 156, dispendo sobre o custeio de transporte dos alunos:

"Art. 1º Fica instituído para os exercícios de 2002, 2003 e 2004 o Auxílio-Aluno, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos alunos matriculados em cursos integrantes do Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área e Enfermagem - PROFAE, nos deslocamentos de suas residências para os locais de realização dos cursos que estiverem freqüentando e destes para suas residências." (NR) (MP nº 156).

No âmbito das relações de trabalho, subárea temática com maior recorrência de sentidos, com preponderância na esquerda, considera as medidas provisórias que, em sua maioria, beneficiam ou gratificam trabalhadores. Esta subárea prevê benefícios tais como: saque do FGTS em caso de desastres naturais, reajustes nos salários dos trabalhadores da área da saúde e da segurança e valorização do trabalho dos servidores públicos, de maneira geral.

2. A criação dos cargos na Carreira se insere no processo de regularização dos vínculos precários atualmente encontrados nas unidades hospitalares do Ministério da Saúde, no âmbito do Hospital Geral de Bonsucesso - HGB, Hospital dos Servidores - HSE, Instituto de Cardiologia de Laranjeiras - INCL e Instituto Nacional de Traumatologia - INTO. Insere-se, igualmente, em processo de regularização do funcionamento das Fundações de Apoio, a instituição de gratificação específica, retribuída como incentivo à atividade intensiva de assistência à saúde, em função da superação das metas

de assistência intensiva à saúde prestada no âmbito dos Hospitais retromencionados. Com o pagamento desta Gratificação, institui-se uma razoável e competitiva base de remuneração, privando as Fundações de Apoio, eventualmente vinculadas a estes Hospitais, assim, de receberem transferências orçamentárias e complementarem, ilegalmente, a remuneração dos servidores destas unidades hospitalares. Dessa forma, cumpre o Executivo as determinações já ditadas pelos órgãos de controle e pelo Ministério Público Federal (MP nº 231).

Após breve explanação sobre a análise da ideologia das medidas provisórias é possível perceber uma preponderância das MPs classificadas, de acordo com o glossário de sentidos, no âmbito da esquerda. Isto permite a adução de que, em se tratando da grande área “SOCIAL”, o governo Lula em seu primeiro mandato está fortemente vinculado aos ideais esquerdistas no que a edição de suas medidas.

Considerações finais

O presente trabalho teve o objetivo de apresentar os métodos de pesquisa que resultaram na análise da ideologia das medidas provisórias do primeiro mandato do governo Lula. Com vistas aos trabalhos futuros visa-se classificar as medidas provisórias das áreas de Economia e Estado, tendo como base a mesma metodologia utilizada.

Referências bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio and TAFNER, Paulo. **Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias**. Dados [online]. 2002, vol.45, n.1, pp. 5-38. ISSN 0011-5258. Link: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n1/a01v45n1.pdf>

CARREIRÃO, Y. S. **Opiniões políticas e sentimentos partidários dos eleitores brasileiros**. Opinião Pública, vol. 14, nº2, 2008, p. 319-351.

DA ROS, Luciano. **Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2008, vol.16, n.31, pp. 143-160. ISSN 0104-4478. Link: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a11.pdf>

DERRIDA, Jaques. **A escritura e a diferença**. São Paulo: Perspectiva, 2002. 252 p.

FIGUEIREDO, Argelina. And LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?** NOVOS ESTUDOS N.º 47 Link: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Congresso_e_as_Medidas_Provisorias.pdf

GLYNOS, J. & HOWARTH, D. Ontology. In: **Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory**. Nova Iorque: Routledge, 2007. 253 p.

LACLAU, Ernesto. **La imposibilidad de la sociedad**. In: _____. Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993. p. 103 – 107.

_____. **Misticismo, retórica e política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2002. 128 p.

_____. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A., 2005. 312 p.

LACLAU, E.; MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. Londres: Verso, 1985. 197 p.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006 [p.237-268].

LEÃO, Emanuel Carneiro. Hegel, Heidegger e o Absoluto. In: PACI, Enzo et al. (Org.) **A Crise do Pensamento Moderno**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1970. 131p.

MAINWARING, Scott. Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate In: Idem (Org.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Piados, 2002. [p. 65-120]

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Medidas Provisórias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 269p.

VERSIANI, Maria Helena. **Uma República na Constituinte (1987-1988)**. Revista Brasileira de História. vol.30 no.60 São Paulo, 2010.