



6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



Participação de organizações civis na iniciativa legislativa federal: o caso da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados no Brasil¹

Coelho

Rony Gleison da Silva

Mestrando em Ciência Política no programa de pós-graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
Email: coelhorgs@yahoo.com.br

¹ Trabalho preparado para apresentação no VI Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Quito, 12 à 14 de Junho de 2012.

Resumo

Este *paper* apresenta e discute um estudo de caso de um novo mecanismo de participação política no Brasil, a Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP). Criada em 2001, sua principal competência é receber, analisar e encaminhar, sugestões legislativas oriundas da sociedade civil organizada. Isso significa que a CLP é um mecanismo institucional de participação para organizações civis na proposição de iniciativa de leis federais. A CLP já recebeu mais de 630 sugestões. Cerca de 170 se transformaram em proposições legislativas e estão tramitando na Câmara. Mais de 190 organizações civis, dos mais diversos tipos, já enviaram sugestões à CLP.

Introdução

Este é um estudo de caso, com análises empíricas e teóricas, cujo objeto de interesse é uma reflexão sobre a participação política de organizações civis no processo legislativo federal, no Brasil. Seu referencial empírico é um novo mecanismo institucional de participação, a Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (doravante CLP). Criada em 2001, sua principal competência é receber, analisar e encaminhar, sugestões legislativas oriundas da sociedade civil organizada, leia-se, de associações, de ONGs, de sindicatos e/ou entidades outras. Isso significa que a CLP é um mecanismo institucional de participação política para organizações civis na proposição de iniciativa de leis federais.

Visando complementar o mecanismo de iniciativa popular de lei, que no Brasil apresenta sérias dificuldades para sua efetivação apesar de sua regulamentação, a CLP já recebeu mais de 630 sugestões². Destes, mais de 500 são sugestões para projetos legislativos, dentre os quais, cerca de 170 se transformaram efetivamente em proposições legislativas e estão tramitando na Câmara. O restante das sugestões, em sua maioria, cerca de 70, são pedidos para realização de audiências públicas ou seminários; existem ainda os requerimentos de informação e indicações ao executivo. É relevante o fato de que mais de 190 organizações civis já enviaram sugestões à CLP. São organizações dos mais diversos tipos, desde algumas nacionalmente reconhecidas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), até associações de moradores de bairros de cidades pouco conhecidas, como a Associação dos Amigos Moradores do Jardim Aloha ou a Associação Comunitária do Chonin de Cima, por exemplo.

A pesquisa consiste em (i) analisar a participação dessas organizações, fazendo o mapeamento de suas demandas, e, em (ii) discutir o surgimento e verificar o desempenho da CLP, com o intuito de (iii) compreender, suscitando uma discussão teórica, o surgimento e a dinâmica deste tipo de participação, sob a perspectiva do problema de

² Na verdade, como será visto (p.) a CLP já recebeu cerca de 830 sugestões. Estamos aqui considerando esse número, cerca de 630, porque são os tipos de sugestões identificadas pelo filtro “SUG” no sistema de busca e informações da Câmara. Essas sugestões são projetos legislativos: projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, proposta de emenda à constituição, projeto de resolução; e requerimentos: de audiência pública, seminários, pareceres de autoridades ou técnicos, pedidos de informações, votos de pesar e de louvor. As outras sugestões são projetos de lei orçamentária: lei de diretrizes (LDO), lei orçamentária anual (LOA), plano plurianual (PPA). As leis orçamentárias são pouco consideradas nesse trabalho. Os motivos são explorados na seção Sugestões deste trabalho, p. 17.

pesquisa elaborado nos seguintes termos: pode a participação da sociedade civil impactar o sistema político?³

Situando a CLP no debate teórico e formulação do problema da relação entre participação e sistema político.

O Brasil tem se tornado referência na América Latina no quesito participação da sociedade civil, bem como, na inovação e diversificação das instâncias participativas (DAGNINO; TATAGIBA, 2010; AVRITZER, 2007b). A bibliografia, nesse país, sobre os mecanismos de participação tem avançado com certa consistência teórica. Analisando a literatura que pode vir a respaldar uma análise sobre um mecanismo de participação como a Comissão de Legislação Participativa (CLP) nos deparamos em uma interseção de, pelo menos, três *corpus* de literatura.

Em primeiro lugar, dentre os estudos teórico-analíticos que se voltam para as dinâmicas participativas, alguns autores analisam a relação da participação política da sociedade civil nos processos políticos institucionais (DAGNINO; TATAGIBA, 2010; TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005; TATAGIBA, 2010, 2005; SANTOS; AVRTIZER, 2002; PAOLI, 2002; NEVES, 2007; VIANNA [*et al.*], 2009; TEIXEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2005; GEDC, 1999). Outros, em segundo lugar, chamam a atenção para a representação política exercida por organizações civis, ou grupos sociais, nesses espaços participativos (LAVALLE [*et al.*], 2006a, 2006b; AVRITZER, 2007a; YOUNG, 2006; URBINATI, 2006; PITKIN, 2006).

Não obstante, é preciso considerar que, em algum momento, houve entre os estudos da “participação” e da “representação” certa dualidade, porém, parece evidente que, no interior desses *corpus* de literatura há certos pontos de contato. Nem sempre pareceu assim. Esses pontos passaram a ser explorados apenas recentemente, como sinaliza Lüchmann (2007) em *A representação no interior das experiências de participação*. De tal modo, alguns estudos passaram a tentar “compreender de que forma as experiências participativas comportam esse tipo de representação” (VIEIRA, 2010, p. 131), ou seja, a representação produzida nos espaços participativos pelos próprios atores da sociedade civil. Esse fenômeno é chamado por Lavalle [*et. al.*] (2006a) de pluralização da representação. Isto é de fundamental importância para pensar um mecanismo de participação no qual organizações civis tem legitimidade para iniciar leis federais.

Desse modo, como indica Lüchmann, parte dos estudos, e este pretende estar inserido neste movimento, percebem a “necessidade de problematizar a dimensão da representação no interior da participação” (LÜCHMANN, 2007, p. 141). Ou seja, os estudos sobre a participação da sociedade civil tendem a considerar também a representação política

³ Ressalta-se, no entanto, que esta é uma pesquisa em andamento, portanto, as discussões e os resultados apresentados ainda são parciais. É uma pesquisa que está sendo realizada na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) para obtenção do título de mestrado

exercida por atores sociais. Nesse sentido, tem se enfatizado que a participação política dos indivíduos, por meio de organizações civis, “tem levado a representação política (...) a transbordar as eleições e o legislativo como *locus* da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo” (LAVALLE [et al/], 2006, p. 49). No caso da CLP, não nas funções executivas do governo, mas na elaboração legislativa, o que, da mesma forma, leva a transbordar as eleições como *locus* da representação.

Todavia, a discussão sobre a representação política das organizações civis é recentíssima e tem sido alvo de muitas análises. Como fruto das discussões teóricas o conceito de representação política passa a ser acrescido de designações outras, relativizando as análises tradicionais. Significativo disto é que Nadia Urbinati (2006) se esforça em demonstrar que a representação deve ter uma extensão temporal; Young (2006) lança a ideia de uma “representação da perspectiva de grupo” ou “social”; Lavalle [et al/] (2006) propõe o conceito de “representação virtual”; e Avritzer (2007) está a nos indicar uma “representação relacional”. Ou seja, tem se apontado que as pessoas estão a criar e recriar espaços de representação. Não obstante, segundo Iris M. Young, tem havido reclamações dos cidadãos de que “os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais tem afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos” (2006, p. 140).

Dito isto, passamos a considerar um terceiro conjunto de literatura que vem discutindo, em várias partes do mundo, o que tem se chamado de “mecanismos de democracia direta” ou “semidireta”, com destaques à América Latina (ALTMAN, 2010; 2011; SVENSSON, 2011; BENEVIDES, 2005; WITHAKER, 2005). Despontam nessas análises uma diversidade de modelos institucionais e o debate do que poderia ser classificado como “mecanismo de democracia direta”.

A despeito das divergências conceituais em relação à classificação de modelos institucionais, há que se reconhecer que se tem aumentado, em quantidade e em frequência de uso, mundo afora, os casos dos chamados “mecanismos de democracia direta” (ALTMAN, 2011). Também desse ponto de vista, pode ser debatido o surgimento da CLP. Posto que, este é um mecanismo que se aproxima da conhecida Iniciativa Popular de Lei (doravante IPL), reconhecida amplamente na literatura como um mecanismo de democracia direta. A diferença, no entanto, é que ao invés de a iniciativa legislativa ser subscrita por determinado número de eleitores, ela deve ser apresentada por organizações civis, leia-se, associações, sindicatos, ONG’s, entre outras entidades reconhecidas legalmente.

Não obstante, alguns não consideram mecanismos como a CLP um mecanismo de democracia direta, aliás, essa mesma literatura não considera nem mesmo a IPL, por vários motivos (ALTMAN, 2010; 2011). Mas, principalmente, porque no modelo deste tipo de mecanismo a iniciativa popular não é submetida à votação popular, é votada no Congresso, pelos representantes eleitos. O Brasil é um dos poucos países em que isso acontece. Pelo fator de não ser submetida à votação

popular, Altman (2010), por exemplo, não considera esses mecanismos na construção de sua tipologia dos mecanismos de democracia direta dos países da América Latina. Como mecanismo de democracia direta, o autor entende apenas aqueles que são submetidos à votação popular: “*no se incluyen en esta definición (de democracia directa) las denominadas Iniciativas Populares Legislativas o Iniciativas Populares de Ley (ipl), pues constituyen una herramienta de control de agenda y no una herramienta de decisión política*” (grifo nosso, ALTMAN, 2010, p. 12).

Neste sentido, parte da bibliografia sobre os mecanismos de democracia direta concentra-se em análises comparativas dos modelos (de referendos, plebiscitos, iniciativas populares, agendas legislativas, *recall*, contraproposta legislativa), bem como na construção de tipologias baseadas nas análises de suas variações institucionais (quem promove a ação: cidadãos, governos, leis; com quais objetivos: alterar ou não o *status quo*; o mecanismo é a última palavra ou não: é vinculante ou não) (ALTAMAN, 2010; SVENSSON, 2011)⁴. Não é o intuito deste trabalho aprofundar-se nesse debate em específico, mesmo porque, como indica Svensson (2011), existe grande confusão nas terminologias usadas⁵ para designar esses mecanismos e a posição de Altman, não é unívoca. As considerações tecidas aqui foram no sentido de identificar o campo em que se situa a CLP enquanto um mecanismo de participação. No entanto, vale ressaltar, que dentre as tipologias verificadas, por meio do

⁴ Palle Svensson apresentou no congresso IPSA em 2011 *paper* intitulado “Forms and Terminology of Direct Democracy”, o qual faz uma análise comparando as semelhanças e diferenças de quatro das principais tipologias dos mecanismos de democracia direta. Duas são de autores acadêmicos: ALTMAN, David (2011). **Direct democracy worldwide**, Cambridge & New York: Cambridge University Press; e ULERI, Pier Vincenzo (1966). “Introduction”, pp.1-19 in Michael Gallagher & Pier Vincenzo Uleri (eds.), **The Referendum Experience in Europe**, Houndmills, Basingstoke & New York : Macmillan Press. Uma outra tipologia é institucional: Beramendi, Virginia et al. (2008). **Direct Democracy**. The International IDEA Handbook, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Por fim, Svensson compara essas tipologias acima à outra que chama de tipologia de ativistas: Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi & Nadja Braun (2010). **Guidebook to Direct Democracy, in Switzerland and Beyond, Marburg: The Initiative and Referendum Institute Europe (IRI)**.

⁵ “The terminology is, however, often confusing” (Svensson, 2011, p. 3). Para se ter uma ideia, Altman não considera uma “iniciativa popular de lei” um mecanismo de democracia direta, porém, uma “iniciativa popular” sim. Em acordo com outros autores, ele diz que: “una iniciativa popular es un proyecto de ley, estatuto o enmienda constitucional apoyado por un grupo de ciudadanos que ofrece una alternativa al statu quo [...], y para algunos es la institución más democrática en el mundo de la democracia directa (Hautala, Kaufmann y Wallis, 2002; Marxer y Pállinger, 2007).” (ALTAMAN, 2010, p.17). Outras tipologias considerariam o IPL, no formato que adquire no Brasil, um mecanismo de democracia direta. Por exemplo, para Uleri, citado por Svensson, “iniciative means all kinds of bottom-up processes, whereas the core meaning of an initiative is that citizens are authors of political proposals” (SVENSSON, 2011, p. 6). Diante de outras tipologias, dos institutos IDEA e do IRI, por exemplo, a IPL adquiriria outra terminologia: “agenda initiatives”. Svensson consideraria a “iniciativa popular”, utilizando essa terminologia, dá as aspas, como um mecanismo de democracia direta, numa classificação denominada por ele como não normativa. (idem, p. 27).

paper de Svensson, *Forms and terminology of direct democracy* (2011), nenhuma relaciona algum modelo institucional como o da CLP. Porém, continuar nessa discussão seria estéril.

Anterior a tentar classificar o modelo institucional da CLP, vale acatar a lúcida advertência de que: *“real political life is more complicated than crude typological distinctions, and careful empirical analysis is needed in order to determine the extent to which particular forms and mechanisms serve specific interests and have specific consequences”* (SVENSSON, 2011, p.18). Nesse sentido, a CLP tem sido pouco estudada no Brasil. Na seção posterior vamos apresentar alguns resultados de análise empírica.

De todo o modo, destacamos que, um mecanismo como a CLP só é possível em um país onde haja alto grau de associativismo cívico (AVRITZER, 2007, LÜCHMANN, 2007) e que este seja reconhecido pelo Estado como interlocutor para a ampliação de políticas públicas. No caso da CLP, as organizações são reconhecidas até mesmo para iniciar o processo de processo de construção de leis, o que de certa forma extrapola a concepção liberal de que somente o indivíduo, ou o representante eleito por este, tem esta prerrogativa.

Feito este breve mapeamento da discussão teórica que respalda uma análise sobre a CLP, e tentando avançar na discussão para formular um problema de pesquisa, considerando limitações de ordem metodológicas, os apontamentos a vêm a contribuir. De alguma forma, o esforço feito até então foi no sentido de buscar tentar ampliar as fronteiras desses limites.

Em boa medida, na bibliografia que discute os processos de democratização dos atuais regimes de governo, uns dos principais pontos em pauta são: o que se entende por participação e o que se entende por representação. Compete alegar, dadas as peculiaridades do problema, que sobre os desígnios da participação popular nos processos políticos, teoria e praxes enveredam-se por dilemas de difícil análise. Primeiro, como assinala Tatagiba (2005, p. 230), porque “a riqueza da complexidade das experiências de participação e deliberação em curso [...], não encontram espaço adequado para análise e interpretação nos quadros teórico-conceituais à nossa disposição”: há certo descompasso entre os modelos teórico-normativos e dicotômicos (importados dos países centrais) e as experiências participativas (no Brasil). Apesar dos esforços nos últimos anos de produções no sentido de superação deste quadro.

Segundo, porque, de acordo com Nogueira (2005, p. 129), “o tema da participação tem forte conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições”, sendo assim, complementarmente Teixeira (2002, p. 25), pode ser utilizado de várias maneiras: ora, como ações e espaços cheios de conflitos, contestações e lutas pela afirmação de direitos e interesses gerais, públicos; ora, como canais de manipulação, legitimação e instrumentalização dos mecanismos por interesses governamentais, quando não particularistas; ou ainda negando qualquer institucionalidade.

Terceiro, porque, reforçando o que já fora dito, na literatura sobre o tema da participação, “a representação política exercida por

organizações civis tem sido negligenciada”. Seja com referencia ao debate que envolve “o sistema político e a reconfiguração da representação”, seja no debate que envolve “a sociedade civil e as inovações institucionais participativas” (LAVALLE [et al/], 2006, p. 44). Dado esta complexidade é sempre razoável indagar, como bem fizeram Dagnino (2004) e Vianna [et al/] (2009): participação “do que estamos falando?”.

Mas, além disso, na relação entre participação popular e sistema político, há que se considerar, ainda, que o problema da participação não pode ser resolvido “de uma só penada, mediante, por exemplo, a criação de conselhos populares”, ou outros tipos de mecanismos. Pois, sob os atuais regimes democráticos é razoável o fato de que eles “podem incluir ou não a participação direta e quando a incluem, fazem-no de modo contingente – por deficiência ou por conveniência, nunca por essência” (MARTINS, 1994, p. 174).

Este alerta encontra certa dose de realidade quando pesquisas empíricas demonstram que, por exemplo, “ao buscar uma forma de relação entre democracia participativa e a democracia representativa o governo Marta Suplicy criou uma espécie de institucionalidade paralela, que *efetivamente não impactou* o sistema político, apenas conviveu com ele” (grifo nosso, TEIXEIRA; TATAGIBA, 2005). A conclusão da citada pesquisa, intitulada, *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da Participação*, é que uma discussão fundamental precisa ser feita. A discussão é “se a abertura dos canais de participação impacta o sistema político, a sociedade, e os atores que participam e os atores que não participam” (*ibidem*). Essa problemática é colocada de modo diversos por diferentes autores. Côrtes (2005, p. 1), por exemplo, s formula nos termos: “como fóruns participativos afetam a formulação e a implementação de políticas públicas”. Nesta perspectiva, também Santos e Avritzer (grifo nosso, 2002, p. 54) apontaram que uma das questões mais importantes nos processos de democratização dos países do Sul é a questão “da relação entre procedimento (*político institucional*) e participação social”; e assim por diante.

É perfeitamente possível, no âmbito da ciência política, tomar o estudo dessas relações como problema de pesquisa. Também é possível que esse problema, pensado em termos generalizáveis, possa ser transposto para diversos níveis de análise. Desse modo, o problema proposto aqui, seguindo o exposto no parágrafo acima, poderia ser expresso como algo do tipo: pode a participação da sociedade civil impactar o sistema político? Por impactar entenda alterar o *status quo*. Isso pode acontecer em níveis mais ou menos complexos e se dar em diversas direções, democratizando mais, ou menos, o sistema político, de forma direta ou indireta.

A Comissão de Legislação Participativa e a participação de organizações civis: surgimento e modelo institucional.

O impulso para a criação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP), em 2001, adveio de, no mínimo, duas prerrogativas constitucionais brasileiras e, também, de duas justificativas políticas. Primeiro vamos explorar as prerrogativas constitucionais, tecendo comentários sobre o modelo institucional da CLP e sobre as organizações que enviaram sugestões, e, depois, vamos à exploração das justificativas políticas. Como será visto, essas justificativas são pertinentes à argumentação de parte das análises da ciência política. Em seguida, vamos olhar mais de perto as sugestões legislativas enviadas à CLP, com o intuito de elaborar alguma proposição, ainda que provisória, nas considerações finais, sobre o problema de pesquisa formulado neste *paper*.

A primeira prerrogativa constitucional diz respeito ao princípio da soberania popular. O art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (doravante CF) estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Para atender esse preceito, a carta magna atribuiu competência legislativa⁶ aos cidadãos comuns (não-eleitos) para darem início ao processo de formação de leis e, ainda, instituiu outro preceito normativo segundo o qual (CF, art. 14) “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. Ou seja, a CF relaciona instrumentos de iniciativa legislativa, para o exercício da soberania popular, para além das eleições e dos representantes.

Nestes termos, a CLP constitui-se como um mecanismo de “iniciativa popular” assim como a chamada Iniciativa Popular de Lei (IPL)⁷. Todavia, diferente da IPL, para que uma iniciativa possa ser apresentada à CLP não há a necessidade de ser subscrita por parte do eleitorado, por meio do recolhimento de assinaturas individuais (ver nota 6); nem há a necessidade de consulta popular através de votação, como é requerido nos casos do referendo e do plebiscito.

A CLP enfatiza a participação popular por meio de organizações civis da sociedade, isto significa que as iniciativas devem ser apresentadas por entidades tais como associações, ONG's, entidades, sindicatos, dentre outras⁸ (exceto partido político). Nesse caso, as

⁶ CF. art. 61. **A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

⁷ Estatuto jurídico que regulamenta (Lei 9.709 de 1998) o art. 14 da CF. A regulamentação para apresentação de uma iniciativa popular fica circunscrita aos seguintes termos: “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” (Lei 9.079, art. 13).

⁸ Para que uma entidade seja considerada apta a apresentar sugestões à CLP ela deve apresentar registro em algum órgão público, como cartório ou Ministério do Trabalho, por exemplo. Além disso, é preciso que a sugestão seja encaminhada com ata

organizações civis ganham legitimidade para iniciarem propostas de lei federais. Este fato extrapola a concepção liberal de que somente os indivíduos, ou o representante eleito por este, tem tal prerrogativa.

Nota-se que este formato institucional tem surtido algum efeito: mais de 190 organizações civis apresentaram algum tipo de iniciativa à CLP. Organizações as mais distintas possíveis, desde as nacionalmente conhecidas como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), dentre outras; até associações de moradores de pequenas cidades, ou seja, organizações pouco conhecidas. Não há, aparentemente, um perfil comum de organizações que recorrem à CLP para protocolar suas demandas sob a forma de sugestão legislativa. As áreas de atuação dessas organizações também são bastante distintas, compreendem desde questões de raça, gênero, cultura, meio ambiente, direitos humanos, justiça, moradia, saúde, religião, questões indígenas, etc.; até organizações que atuam nas áreas comerciais, empresariais, industriais, de categorias profissionais diversas, de relações de consumo ou outras que atuam junto a órgãos públicos e visam transparência, dentre outras. Cabe alguns exemplos, como segue na tabela abaixo, de organizações que apresentaram algum tipo de sugestão à CLP:

Organizações que enviaram sugestões à CLP

| | |
|---|---|
| Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento | Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras |
| Associação Solidariedade e Integração de Valparaíso de Goiás e do Entorno | Federação Goiana de Ayahuasca |
| Associação Amigos Moradores do Jardim Aloha | Federação Nacional dos Enfermeiros |
| Associação Artecultura para Paz Isaura Maia | Federação Nacional dos Odontologistas |
| Associação Beneficente Antônio Mendes Filho dos Cabos e Soldados da Brigada Militar | Federação Nacional dos Terapeutas |
| Associação Brasil Legal | Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviários e afins |
| Associação Brasileira da Industria Fitoterápica | Federação Única dos Petroleiros |
| Associação Brasileira da Propriedade Intelectual | Fórum da ONGs Ambientalistas do Distrito Federal e Entorno |
| Associação Brasileira de Acessibilidade | Frente Nacional dos Torcedores |
| Associação Brasileira de COHABs | Fundação S.O.S Pró-Mata Atlântica |
| Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais | Grupo Sempre Ativa |
| Associação Brasileira dos Mutuários da Habitação | Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo |
| Associação Cearense de Magistrados | Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Comunitárias |
| Associação Comercial da Vila Planalto | Instituto Brasileiro de Políticas da Juventude |

da reunião deliberativa da organização onde deve constar o registro da deliberação do encaminhamento de envio da sugestão.

| | |
|--|---|
| Associação Comercial do Crato | Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Humano |
| Associação Comunitária do Chonin de Cima | Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília |
| Associação Comunitária dos Pequenos e Médios Produtores de Inhames, mandioca e outros | Instituto de Estudos Socioeconômicos |
| Associação das Câmaras Municipais da Microrregião Doze | Instituto Doméstica Legal |
| Associação de Classe dos Consumidores Brasileiros | Instituto FGTS Fácil |
| Associação de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros | Instituto Nacional de Assuntos Estratégicos |
| Associação dos Advogados de São Paulo | Instituto Ponto de Equilíbrio - ELO Social |
| Associação dos Demitidos da Petromisa de Sergipe | Instituto para Promoção da Igualdade |
| Associação dos Esteticistas de Niterói | Instituto São Paulo de Cidadania e Política |
| Associação dos Juízes Federais do Brasil | Instituto Ser Humano |
| Associação dos Jurados de Ipatinga | Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social |
| Associação dos Magistrados Brasileiros | Movimento de Cursilhos de Cristandade do Brasil |
| Associação dos Moradores de Guaianazes | Movimento de Resistência ao Crime |
| Associação dos Pescadores do Município de Mamanguape | Movimento Ecumênico Mundial |
| Associação dos Terapeutas Naturalistas Alternativos na Saúde e Cultura do Brasil | Movimento Nacional de Direitos Humanos |
| Associação Eduardo Banks | Movimento Nacional de Direitos Humanos / Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos |
| Associação Gabriela Sou da Paz | Movimento Popular Pró-Moralização no Poder Legislativo |
| Associação Nacional do Advogados Afro-descendentes | Núcleo de Resistência Comunitária |
| Associação Nacional dos Árbitros de Futebol | Núcleo Mineiro de Obesidade |
| Associação Nacional dos Carroceiros e Catadores de Materiais Recicláveis | ONG Instituto de Apoio Popular |
| Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho | ONG SOS Segurança da Vida |
| Associação Pankararu Fonte da Serra e Centro de Etnoconhecimento Sócio Ambiental Cauieré | Ordem dos Advogados do Brasil |
| Associação Paulista do Ministério Público | Pensamento Nacional das Bases Empresariais |
| Associação Secundarista e Universitário de Alagoas | Sindicato dos Carroceiros de Nossa Senhora do Socorro |
| Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas | Sindicato dos Empregados em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades Coligadas e Afins do Distrito Federal |
| Casa do Compositor Musical | Sindicato dos Propagandista e Vendedores de Produtos Farmacêuticos de São José do Rio Preto |
| Centro Acadêmico Edêzio Nery Caon | Sindicato dos Servidores da Universidade Federal de Pelotas |

| | |
|---|--|
| Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos Marçal de Souza Tupã-I | Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe |
| Centro de Teatro do Oprimido do Rio de Janeiro | Sindicato dos Trabalhadores e Empegados Rurais de Barbacena e Região |
| Centro Evangélico de Reabilitação e Trabalho Orientado de Uberlândia | Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Radiodifusão e Televisão no Estado de São Paulo |
| Centro Feminista de Estudos e Assessoria | Sindicato dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas no Estado de Minas Gerais |
| Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal | Sindicato dos Trabalhadores nas Industrias de Alimentação e Afins de Marília e Região |
| Confederação Nacional do Comércio | Sindicato dos Trabalhadores Promotores, Repositores e Demonstradores de Merchandising do Estado de São Paulo |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura | Sindicato Médico do Rio Grande do Sul |
| Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde | Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional |
| Conferência Nacional dos Bispos do Brasil | Sindicato Nacional dos Trabalhadores Aposentados, Pensionistas e Idosos |
| Conselho Administrativo Municipal de Grupiara | Sindicato Rural de Iporã |
| Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria | Sindicato União dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de São Paulo |
| Conselho da Defesa Social de Estrela do Sul | Sindicatos dos Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo |
| Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil | Sindicatos dos Peritos Criminais do Estado de São Paulo |
| Conselho Indigenista Missionário | Sociedade Brasileira de Física |
| Conselho Nacional da Umbanda do Brasil | Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos- Movimento Nacional de Direitos Humanos |
| Coordenação Federativa de Trabalhadores do Estado do Paraná | Sociedade Organizada Salvando o Cerrado |
| Coordenação Nacional dos Mutuários e de Defesa da Moradia | Terra de Direitos - Organização Civil de Direito Privado |
| Federação Brasileira de Associações Fiscais de Tributos Estaduais | União dos Auditores Federais de Controle Externo |
| Federação Brasileira dos Profissionais Esteticistas | União dos Estudantes do Amazonas |
| Federação das Industrias do Distrito Federal e outras | União dos Jurados do Brasil |
| Federação de Associações e Departamentos de Aposentados e Pensionistas do Estado de São Paulo | União Nacional dos Garimpeiros e Mineradores do Brasil |
| Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados | União Nacional dos Estudantes |

Fonte: Sistema oficial de busca e informações do site da Câmara Federal - <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>
Elaboração própria (provisória; dados dispostos aleatoriamente).

É relevante o fato de que, apesar de pouco conhecida - em relação à outros mecanismos de participação, como o orçamento participativo (OP), os conselhos, ou, aos planos diretores, por exemplo - a CLP tem sido utilizada por um número considerável de organizações civis como

instrumento de participação. Evidente que o número de organizações está abaixo das expectativas geradas, de quando foi criada a Comissão, haja visto, o discurso parlamentar dos membros que compõe a CLP. Tal discurso sempre caminha no sentido de que a CLP precisa ser melhor divulgada para que mais organizações participem. Tal discurso pode ser exemplificado nas palavras do deputado Adão Preto, presidente da CLP no ano de 2008: “a sociedade organizada precisa conhecer mais e melhor esta Comissão para se entusiasmar, para acreditar que há espaço para apresentar propostas ao Parlamento, para desafiar os Deputados(as) a olhar com mais atenção os interesses populares”⁹.

Ainda quanto ao modelo institucional, outra atribuição distintiva da CLP, em relação ao IPL, é que as iniciativas que são passíveis de serem acatadas são todas aquelas que, de competência legislativa federal, podem vir a transformarem-se em: **a)** projetos legislativos (projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, proposta de emenda à constituição, projeto de resolução); **b)** leis orçamentárias (LDO, LOA, PPA); **c)** requerimentos (de audiência pública, seminários, pareceres de autoridades ou técnicos, pedidos de informações, votos de pesar e de louvor). Para fins desse trabalho as sugestões são agrupadas nos três grandes subgrupos (a, b, c), são de extrema relevância.

Não obstante, conforme seu regimento interno, ao todo a CLP pode encaminhar até 18 tipos de proposições diferentes. Deste modo, o escopo para apresentação de iniciativas legislativa foi ampliado em relação aos outros instrumentos que atribuem competência legislativa aos cidadãos. Em função disto, não há, em princípio, temas ou matérias específicas que são objetos de iniciativa das organizações. Uma gama imensa de temas podem ser observados (como segue os exemplos abaixo) dentre as sugestões enviadas à CLP.

Exemplos de Sugestões encaminhadas à CLP

| ORGANIZAÇÃO | TIPO DE PROPOSIÇÃO/ PROPOSTA (EMENTA) |
|---|---|
| Sindicato Médico do Rio Grande do Sul | Proposta de Emenda à Constituição. <i>Ementa:</i> Sugere Proposta de Emenda à Constituição para acrescentar o § 2º ao art. 7º da Constituição Federal, que trata dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. <i>Explicação:</i> Faculta aos profissionais da saúde, a prorrogação de jornada de trabalho, desde que prevista em acordo ou convenção coletiva de trabalho. |
| Associação Amigos moradores do Jardim Aloha | Projeto de Lei Ordinária. <i>Ementa:</i> Sugere projeto de lei que altera a redação do artigo 13, parágrafo 2º, inciso III, alínea "c", da Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a alteração da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. |

⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório Anual de Atividades, 2008, p. 10.

| | |
|--|--|
| Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo | Projeto de Lei Complementar. <i>Ementa:</i> sugere Projeto de Lei Complementar para regulamentar o art. 192 da Constituição Federal, instituindo limite máximo para o spread bancário, estabelece multa e dá outras providências |
| Centro Feminista de Estudos e Assessoria | Proposta de Emenda à LDO. <i>Ementa:</i> Sugestão: altera a redação do 4º do PLN 4/2010, para estabelecer como prioridades a redução do desemprego e da mortalidade materna, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e a igualdade étnico-racial. |
| Conselho de defesa social de Estrela do Sul | Requerimento de Audiência Pública. <i>Ementa:</i> Audiência Pública para se discutir o aperfeiçoamento das políticas sociais, em especial o teor da lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983 (atestado de pobreza) e lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 (judicial). |
| Movimento de cursilhos cristandade do Brasil. | Proposta de Emenda à Constituição. <i>Ementa:</i> Sugere Proposta de Emenda à Constituição para instituir às vítimas ou às famílias das vítimas, inseridas ou não na seguridade social, por um tempo providencial e necessário à sua recomposição sócio-econômica, por atos cometidos por agentes de forma dolosa ou culposa. Explicação: Sugere alteração no art. 201 da Constituição Federal; |
| Associação Paulista do Ministério Público; | Projeto de Lei Ordinária. <i>Ementa:</i> Sugere projeto de lei para alterar a redação dos artigos 54, inciso I, IV,VII; 56; 208, incisos I, III, e V e 245 da lei 8. 069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), objetivando tornar obrigatória a educação básica para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos de idade, bem como o atendimento, em creche às crianças de 0 à 3 anos de idade. Explicação: Altera a Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990. |
| Instituto de Estudos Socioeconômicos | Projeto de Lei Ordinária. <i>Ementa:</i> Sugere Projeto de Lei para dispor sobre reforma política, regulamentando o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular e alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre financiamento dos partidos políticos, sobre voto em listas partidárias pré-ordenadas, sobre coligações eleitorais, sobre instituição de federações partidárias e sobre fidelidade partidária. Explicação: Regulamenta a Constituição Federal de 1988, altera as Leis nºs 4.737, de 1965 - Código Eleitoral, 9.096, de 1995 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos e 9.504, de 1997 - Lei das Eleições e revoga o art. 11 da lei nº 6.978, de 1982, os arts. 1º e 2º da Lei nº 7.015, de 1982; o art. 3º da Lei nº 7.454, de 1985; incisos da Lei nº 9.096; a Lei nº 8.037, de 1990; arts. da Lei nº 9.504; a Lei nº 9.709, de 1998. Lei das Eleições, mini reforma Eleitoral; |
| Associação dos Pescadores Município Mamanguape | Projeto de Lei Ordinária. <i>Ementa:</i> Sugere a criação e formatação do Serviço Nacional de Aquicultura e Pesca (SESAP) e Serviço Nacional de Aprendizagem de Aquicultura e Pesca. |
| Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. (CNBB) | Projeto de Lei Ordinária. <i>Ementa:</i> Propõe as bases para a construção de uma "Lei do Patrimônio Hídrico Brasileiro", alterando a Lei nº 9.433, de 1997. |
| Ordem dos Advogados Brasil (OAB) | Projeto de Lei Ordinária. <i>Ementa:</i> Aplica-se aos crimes de improbidade administrativa a Lei nº 1.079, de 1950 (crime de responsabilidade). |

| | |
|---|--|
| Conselho Nacional de Umbanda do Brasil. | Requerimento de Seminário. Ementa: sugere a realização de uma Semana por ocasião do centenário da Umbanda no Brasil. Constam da programação a realização de Sessão Solene 'Homenagem à Matriz Religiosa Brasileira'; de um Seminário 'Matriz Religiosa Brasileira: Espiritualidade, Diversidade e Cultura de Paz'; e de uma exposição "Centenário da Matriz Religiosa". |
| Associação Artecultural para a Paz Isaura Maia | Projeto de Lei Ordinária. Ementa: Sugere Projeto de Lei para dispor sobre a concessão de meia-passagem a estudantes e professores em sistemas ferroviários administrados por operadoras vinculadas à União. |
| Associação Pankararu Fonte da Serra, Centro de Etnoconhecimento Sócio-Ambiental Cauieré. | Projeto de Lei Ordinária. Ementa: Sugere Projeto de Lei para criar o Conselho Nacional dos Direitos Indígenas |

Fonte: Sistema oficial de busca e informações do site da Câmara Federal - <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>
Elaboração própria (provisória; dados dispostos aleatoriamente).

No âmbito da CLP, as iniciativas legislativas são chamadas de “sugestões legislativas”. Quando uma “sugestão” é apresentada à CLP, poderá ser aprovada ou rejeitada. Se rejeitada, será arquivada e/ou devolvida para a entidade que a apresentou. Se aprovada, a sugestão será transformada em “proposição legislativa” (as atas servem para indicar que estamos nos referindo ao estatuto jurídico de matérias em tramitação no Congresso) de autoria da própria CLP para efeitos de tramitação no Congresso Nacional. Por se tratar de uma comissão permanente terá suas “proposições” tramitando em regime de prioridade, seguindo os mesmos caminhos de quaisquer outras “proposições” para votação no plenário e, caso aprovada, envio ao Senado. Destaca-se que a “proposição” será sempre apresentada oficialmente com o nome da organização que a submeteu como proponente.

Sinalizamos que o fato de ser uma comissão permanente abriga a segunda prerrogativa constitucional que assegurou a criação de um mecanismo desse tipo. A criação de comissões no âmbito do Congresso estava prevista na carta magna, para organização do Poder Legislativo, como instâncias autônomas, cuja definição das atribuições é delegada ao regimento interno de cada Casa Legislativa. A circunscrição das atribuições deve obedecer ao princípio geral de que as comissões permanentes são órgãos “de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar”¹⁰. Contudo, à CLP é reservada outra peculiaridade: ela não tem suas atribuições vinculadas a campos temáticos, técnicos, específicos, como as outras 19 comissões permanentes da Câmara¹¹. Nesse sentido, a CLP

¹⁰ Regimento Interno da Câmara Federal, art. 32.

¹¹ São elas: Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional - CAINDR ; Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e

é uma comissão permanente *sui generis*. O caráter, ou conteúdo, das matérias submetidas à sua apreciação depende de provocações externas, das organizações. Todavia, é incumbência da CLP, também, delegar às outras comissões ou órgãos técnicos, ou ainda convocar autoridades, para sob seu parecer, aprovar, ou não, determinada iniciativa, quando em seu quadro não houver parecerista com a competência que exige a matéria.

Todas as comissões permanentes, incluindo a CLP, obedecem uma regra geral para sua composição, estabelecida no regimento interno da Câmara. É a regra da representação proporcional dos partidos, resguardada uma vaga para a minoria. Compete a Mesa diretora da Câmara a fixação do número de membros que devem compor cada comissão. A renovação acontece a cada ano. Quanto a composição, é patente o fato de que o número de membros da CLP eram, inicialmente, 31 deputados, passou a 25 em 2002 e foi reduzido em 2004 para 18; esses números são equivalentes para titulares e suplentes. Adverte-se ainda que, apesar do baixo número de membros da CLP, em boa parte das seções legislativas (anual), na composição da CLP, ficaram sobrando vagas, ou seja, as vagas desta comissão não são preenchidas pelos partidos. Uma hipótese para isso é a baixa visibilidade desta comissão frente às outras, conforme interpretação de Santos (2007).

Posto essas ordens jurídicas que permitiram a criação da CLP, podemos explorar duas ordens de justificativas políticas, que se interpuseram na ocasião da criação da CLP. Ambas caminham, mais ou menos, no sentido de que o parlamento estaria a reinventar-se para atender novas demandas e absorver novas formas de participação.

A primeira justificativa seria a de suprir a lacuna deixada pela IPL. No projeto de resolução que originou à CLP consta na justificação: “complementa com perfeição o instrumento de iniciativa popular”. Consoante ao disposto, Whitaker (2005), em 2003, atestando as “armadilhas” e a “inviabilidade” da IPL após sua regulamentação (ver nota 6), acena para que uma “porta substitutiva” foi aberta com a criação da CLP, posto que, a IPL nunca se efetivou oficialmente. Isto significa que, no Brasil, nenhum dos projetos que ficaram conhecidos como de “iniciativa popular lei”, o mais recente o “ficha limpa”, tramitaram no Congresso como sendo, de fato, uma IPL, apesar da legitimidade frente à sociedade e aos deputados. Um dos motivos para esse fato é a impossibilidade de conferência das mais de um milhão e trezentas mil assinaturas (1 % do eleitorado nacional), com seus respectivos registros eleitorais (título de eleitor), como requer a IPL.

Informática - CCTCI; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC ; Comissão de Defesa do Consumidor - CDC; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC; Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU; Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM; Comissão de Educação e Cultura - CEC; Comissão de Finanças e Tributação - CFT; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS; Comissão de Minas e Energia - CME; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO; Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF; Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Comissão de Turismo e Desporto - CTD; Comissão de Viação e Transportes - CVT

Nessa perspectiva, acentua-se que, a iniciativa popular de lei, que fora concebida como um instrumento de “cidadania ativa” no fim dos anos 80, agora, segundo Benevides (2005), defensora perspicaz deste instrumento, há que se fazer uma ressalva em relação a ela. Com regulamentação da IPL “perdeu-se, uma boa oportunidade de ampliar o escopo do sistema de democracia semidireta”. Logo após o surgimento da CLP, Whitaker sugeriu, até mesmo, que o caso de “esquecer de vez a iniciativa popular de lei tem sentido”, a não ser que ela fosse aperfeiçoada. Portanto, a CLP surgiu com o intuito de suprir a lacuna deixada pela IPL na possibilidade de a sociedade participar da elaboração de propostas legislativas, conforme previsto na Constituição.

Ressalta-se que, até então, nenhuma iniciativa popular, nem mesmo através da IPL, como dito, tinha sido oficialmente aprovada no Brasil. Com a CLP isto se tornou possível, uma sugestão legislativa foi aprovada. A sugestão número 01 de 2001, sugerida pela Associação dos Juizes Federais transformou-se na Lei 11.419/2006¹². No entanto, o fato de a única sugestão transformada em lei ter sido a primeira enviada à CLP, e esta ter sido, por uma organização civil de alto capital político no país, pode diminuir algum otimismo que possa existir em relação à CLP. Nesse caso, há que se questionar, dado o número de sugestões apresentadas, e apenas esta, específica, aprovada, em que medida seria o caso de comemorar uma conquista, ou, identificar limites deste modelo?

Para não cair em total desanimo, como será visto na seção posterior, pelo menos, as sugestões propostas estão se tornando “proposições legislativas”. Na Câmara tramitam hoje mais de 170 “proposições legislativas”, fruto de sugestões de diversas organizações civis.

A segunda justificativa de ordem política é que a CLP seria um importante espaço para diminuir a distância entre representantes e representados. O presidente da Câmara na época da criação da CLP, deputado Aécio Neves, reconhecendo o instrumento como inovador na engenharia institucional e, ainda mais, reconhecendo nas entrelinhas de seu discurso a crise de representatividade do parlamento, admitiu que o mais “preocupante desafio” da CLP seria o de “superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre representantes e representados”. (Cartilha, 2001, p. 8).

Corroborando tal ideia, o título de uma cartilha produzida, a partir de 2007, para apresentação da CLP, é sugestivo: “O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados”. A superação do “abismo” dar-se-ia pela possibilidade da sociedade civil organizada participar do processo legislativo apresentando sugestões de maneira simplificada e de amplo escopo ao corpo de representantes na Câmara, a partir da Comissão.

Tais justificativas, principalmente esta segunda, vão ao encontro de algumas análises da ciência política, para as quais, com o declínio do interesse pela política partidária e pelas eleições, as pessoas estariam a buscar novas formas de participação e os parlamentos estariam

¹² A ementa de tal sugestão foi protocolada como segue: “Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providência”

tentando reagir a isso. Para Dalton, McAllister e Wattenberg, por exemplo, “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes destes desenvolvimentos [*das novas formas de participação*](...) mais do que a resistir, os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências.” (grifo nosso, Dalton [*et al.*], p. 318). Para esses autores, defensores da tese do desalinhamento partidário, a qual “sustenta que estamos a assistir a um amplo e contínuo declínio no papel dos partidos políticos face aos eleitores contemporâneos”, tal efeito “sugere também que novas formas de política democrática — como a expansão da democracia directa, a abertura de processos administrativos à participação do público e o aumento do recurso aos tribunais por grupos de cidadãos — irão desenvolver-se à medida que os cidadãos adoptam formas de acção não partidárias” (Dalton [*et al.*], p. 298). Essas análises estão baseadas em pesquisas em países altamente industrializados, mas talvez elas possam servir para interpretar o que como surgem alguns dos novos mecanismos de participação em outros lugares e, diga-se de passagem, essa interpretação pode ser transposta para a criação da CLP.

Isso pode ser casado, também, de alguma forma com o que também fora dito aqui antes (p. 5), nas palavras de Martins: sob os atuais regimes democráticos é razoável o fato de que “podem incluir ou não a participação direta e quando a incluem, fazem-no de modo contingente – por deficiência ou por conveniência, nunca por essência” (MARTINS, 1994, p. 174). Isto pode ser verdadeiro ou não.

Sugestões Legislativas

Ao todo a CLP já recebeu 856 propostas de “sugestões legislativas”, como distribuídas na tabela abaixo. O período analisado é de agosto de 2001 à outubro de 2011¹³.

Sugestões Legislativas Recebidas pela CLP

| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Total |
|------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Recebidas | Sugestões (projetos de lei, requerimento de audiência pública, seminário, etc.) | 24 | 59 | 57 | 28 | 107 | 69 | 93 | 34 | 68 | 59 | 37 | 635 |
| | Sugestões Emendas à Lei | 11 | 21 | 16 | 12 | 21 | 45 | - | - | - | - | - | 126 |

¹³ Agosto porque a CLP, criada em 2001, passou a funcionar apenas em agosto. Outubro de 2011 é o último mês que coletamos os dados para elaboração deste trabalho.

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|---|
| Orçamentária Anual | | | | | | | | | | | | | |
| Sugestões Emendas ao Plano Plurianual | - | - | 1 | - | - | 1 | - | - | - | - | - | - | 2 |
| Sugestões Emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias | - | - | - | - | 5 | 7 | 26 | 16 | 12 | 23 | 4 | 93 | |
| Total | 35 | 80 | 74 | 40 | 133 | 122 | 119 | 50 | 80 | 82 | 41 | 858 | |

Fonte: Tabela fornecida pela secretaria da CLP, solicitada pelo canal de comunicação institucional "fale conosco".

Modificada pelo autor (tabela provisória)

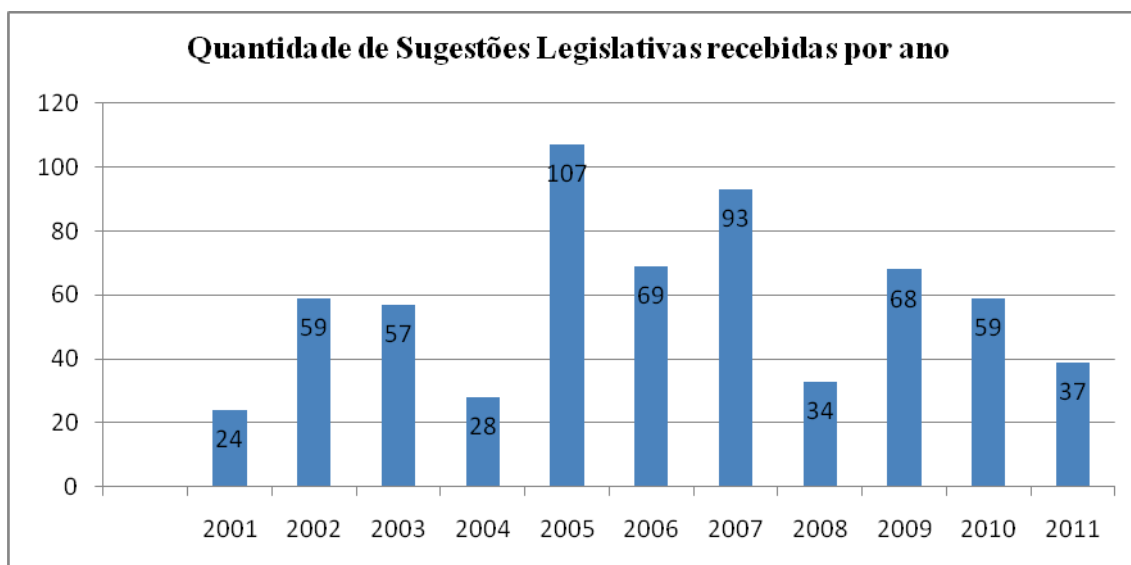
A tabela mostra, na primeira linha, que foram enviadas à CLP 635 sugestões que se enquadram em dois subgrupos que definimos anteriormente: a) projetos legislativos (projeto de lei ordinária, projeto de lei complementar, projeto de decreto legislativo, proposta de emenda à constituição, projeto de resolução); e c) requerimentos (de audiência pública, seminários, pareceres de autoridades ou técnicos, pedidos de informações, votos de pesar e de louvor). Na perspectiva desse trabalho o subgrupo a) é o que interessa em maior grau por ter a *potencialidade* de alterar, em diversos níveis de relevância, alguma cláusula do estatuto jurídico do país. E, portanto, se for o caso, impactar o sistema político, alterando o *status quo*, mesmo que indiretamente.

O outro subgrupo - b) leis orçamentárias (LDO, LOA, PPA) - mostrado nas linhas 2,3 e 4, da tabela, apesar da relevância e da quantidade (221) de sugestões apresentadas, não é considerado para as análises empreendidas aqui. Três são os motivos. O primeiro, é que por se tratar leis orçamentárias as demandas das organizações que as propõe, nesse quesito, são muito específicas; o segundo motivo é a complexidade que se teria ao tratar a verificação da execução orçamentária, caso adotássemos esse subgrupo como variável analítica. Seria exigido um corpus de literatura totalmente diverso do utilizado aqui, e portanto, a análise tomaria outros rumos; o terceiro motivo é que já foi mostrado, em trabalho específico (COUTO, 2007), que "a execução orçamentária dos programas que tiveram aporte de recursos por meio de emendas da CLP demonstrou que estas não tiveram o efeito que se esperava e não fizeram qualquer diferença na liberação dos recursos" (COUTO, 2007, p. 11). De modo mais enfático, já se "demonstrou que a execução orçamentária das emendas da CLP tem sido nula" (*idem*, p. 49).

Sendo assim, o gráfico a seguir demonstra as sugestões de projetos legislativos e requerimentos (a e b)¹⁴ recebidos por ano. Apesar

¹⁴ Por ora, estamos considerando os projetos legislativos e os requerimentos num mesmo gráfico porque o sistema de busca e informação da Câmara não faz a distinção entre esses tipos diferentes de sugestões. Na busca ambos são encontrados num mesmo "filtro" pela sigla "SUG". Para consulta acesse: <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

da grande variação de um ano para outro, pode-se considerar que organizações continuam recorrendo à CLP, buscando atender demandas. Logo, dois questionamentos são pertinentes. O primeiro, porque, apesar de apenas uma sugestão ter sido aprovada, organizações continuam a recorrer à CLP? O segundo, qual o motivo de as organizações recorrerem à CLP e não à mecanismos tradicionais para atender seus interesses? Entenda por tradicionais, os partidos políticos, o contato pessoal com algum deputado ou burocrata influente, enfim, a prática de clientelismo, concebida de modo amplo.

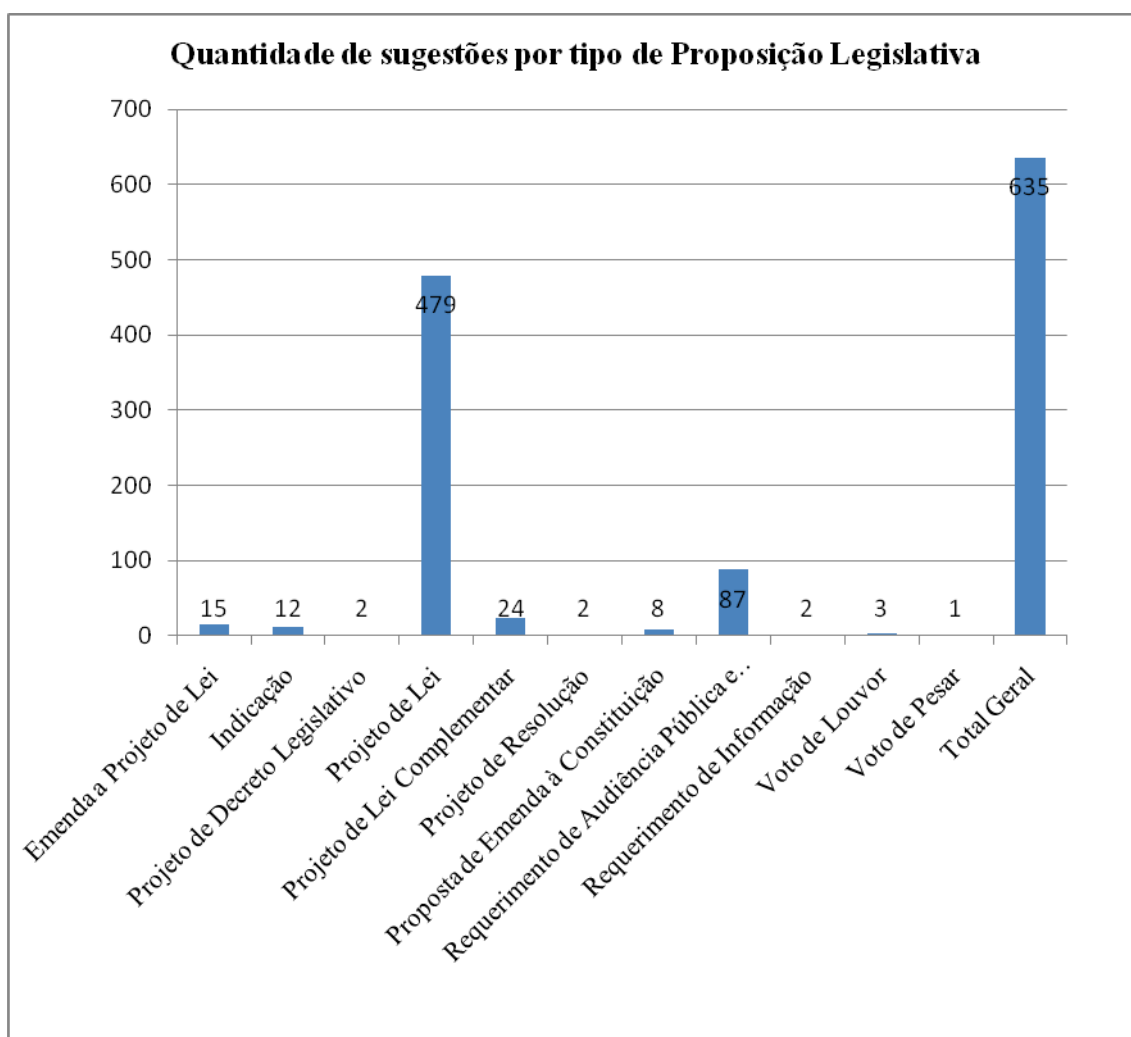


Fonte: Sistema oficial de busca e informações do site da Câmara Federal - <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>
Elaboração própria (provisória)

A esta altura da pesquisa, na impossibilidade de ariscar uma hipótese plausível para tais questionamentos, consideramos apenas que eles estão a animar o debate proposto no início. Seja, para pensar de que modo este tipo de participação pode vir a impactar, ou não, o sistema político. Seja, para pensar a relações entre sociedade civil e sistema político na chave da representação, ou melhor, da pluralização da representação. Atores coletivos da sociedade estão a exercer funções de representação em lócus distinto do tradicional, pois pessoas estão a ser representadas por organizações civis e não apenas por representantes eleitos, mas ao mesmo tempo, no caso da CLP, no lócus que por excelência é da representação tradicional, ou seja, no legislativo, na iniciativa de construção de leis.

Isto posto, das 635 sugestões dos subgrupos a) e b) recebidas, a maior parte, quase 480, são sugestões de projetos de lei ordinária. A segunda maior quantidade de sugestões enviadas são pedidos para realização de audiências públicas e seminário, cerca de 87. É relevante o fato de que também foi recebida pela CLP 24 sugestões para projetos de lei complementar, 15 sugestões para emendas à projetos de lei e 8 sugestões de propostas de emenda à constituição (veja gráfico a seguir). Ou seja, somadas as sugestões de projetos legislativos (subgrupo a), são mais de 500 enviadas à CLP. Essas são sugestões que

visão criar ou alterar alguma lei, regulamentar algum item da constituição, ou, até mesmo, algumas delas sugerem mudanças na Constituição. Isso parece ter algumas relevância.



Fonte: Sistema oficial de busca e informações do site da Câmara Federal - <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>
Elaboração própria (provisória)

Muitas dessas sugestões se transformaram efetivamente em “proposições legislativas” e estão tramitando na Câmara. A tabela a seguir mostra a quantidade, por tipo de “proposição legislativa”, aprovada na CLP. Temos que, estão tramitando na Câmara, fruto de sugestões de organizações civis, 156 projetos de lei, 12 projetos de lei complementar, 1 proposta de Emenda à Constituição, 5 emendas à projetos de lei. Somando são mais de 170 “proposições legislativas” da sociedade civil organizada.

Sugestões Transformadas em Proposições Legislativas

| PROPOSIÇÕES | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | TOTAL |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Projeto de Lei (PL) | 1 | 20 | 22 | 10 | 8 | 14 | 19 | 22 | 19 | 13 | 8 | 156 |
| Projeto de Lei Complementar (PLP) | 1 | 4 | 1 | - | - | - | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 12 |
| Proposta de Emenda à Constituição | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| Emenda a Projeto de Lei | - | - | - | 1 | 2 | - | 1 | 1 | - | - | - | 5 |
| Indicação (INC) | - | 2 | - | 1 | - | 1 | 3 | 4 | 1 | - | - | 12 |
| Requerimento de Audiência Pública e Seminário | - | 2 | 1 | - | 3 | 3 | 7 | 14 | 11 | 2 | 26 | 69 |
| Requerimento de Informação (RIC) | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Voto de Louvor | | | | | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Voto de Pesar | | | | | 1 | - | - | - | - | - | - | 1 |
| TOTAL | 2 | 29 | 24 | 12 | 15 | 18 | 32 | 42 | 32 | 16 | 36 | 258 |

Fonte: Tabela fornecida pela secretaria da CLP, solicitada pelo canal de comunicação institucional "fale conosco".

Modificada pelo autor (tabela provisória)

Por fim, apresentamos uma lista que contém as ementas de várias das sugestões de projetos legislativos (subgrupo a) que foram aprovadas na CLP e estão tramitando na Câmara como "proposição legislativa".

Ementas de Sugestões transformadas em Proposições Legislativas

Sugere Projeto de Lei alterando o Código Civil Brasileiro, no artigo 2002, acrescentando o inciso 2º e 3º referente ao autor da herança.

Sugere Projeto de Lei que altera o Código Penal Brasileiro referente a Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210, de 1984, e dá outras providências.

Sugere Projeto de Lei para criação do artigo 310-A no Código Penal Brasileiro com vistas a punir os chamados "testa-de-ferro".

Sugere Projeto de Lei alterando o dispositivo do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, do Código Penal Brasileiro, e dá outras providências.

Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 9.605, 12 de fevereiro de 1998, e tipifica o crime de tráfico de animais silvestres.

Sugere Projeto de Lei acrescentando parágrafo único ao art. 342 do Código de Processo Civil, que permite à parte que requeira ao juiz que a ouça pessoalmente em juízo

| |
|--|
| Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para permitir que o Juizado Especial julgue causas oriundas do serviço notarial e registral. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 192 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação da Leis do Trabalho-CLT, estabelecendo que o adicional de insalubridade passe a ter como base de cálculo a remuneração do trabalhador. |
| Sugere Projeto de Lei para criar o Dia Nacional dos Trabalhadores em Entidades Culturais e Recreativas e Conexas e Similares. |
| Sugere Projeto de Lei que cria tipos penais de homicídio culposo de trânsito e lesão corporal culposa de trânsito no Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503/97, quando o condutor do veículo está sob a influência de álcool ou substância tóxica ou entorpecente de efeitos análogos |
| Sugere Projeto de Lei para que todo profissional da área médica e odontológica, que concluir a graduação em universidades públicas, preste serviço voluntário por determinado tempo, atendendo à população carente. |
| Sugere Projeto de Lei visando acrescentar o art. 112-A à Lei nº 7.210, de 1984 (Lei de Execução Penal) no sentido de prever a interrupção do prazo de contagem da pena, pelo cometimento de falta grave, para a obtenção do benefício da progressão de regime. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar a redação do § 1º do art. 18 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) com o objetivo de reduzir de 30 para 10 dias o prazo para os fornecedores solucionarem vícios nos produtos. |
| Sugere a criação dos arts. 5-A, 5-B, 5-C, 5-D, 5-E e 5-F à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com o objetivo de dar maior transparência à execução das obrigações contraídas pela Administração Pública, nos termos da referida Lei de Licitações e Contratos. |
| Sugere a regulamentação da atividade de Promotores e Demonstradores de Vendas. |
| Sugere Projeto de Lei Complementar para regulamentar o art. 192 da Constituição Federal, instituindo limite máximo para o spread bancário, estabelece multa e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei para dispor sobre a obrigatoriedade de manutenção de registro de inclusões e exclusões em bancos de dados que especifica. |
| Sugere Projeto de Lei para instituir a obrigatoriedade de qualificação completa das partes nos contratos de consumo e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei para definir princípios da universidade brasileira pública, democrática para a sociedade brasileira, estratégica para o projeto de desenvolvimento do país e sob controle nacional |
| Sugere Projeto de Lei para acrescentar dispositivo ao Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, dispondo sobre a prorrogação da jornada de trabalho dos profissionais da saúde. |
| Dá nova redação ao parágrafo único do art. 1177 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) |
| Sugere Projeto de Lei para acrescentar parágrafo único ao art. 791 do Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, dispondo sobre a suspensão do processo de execução. |
| Sugere Projeto de Lei para revogar o art. 176 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 9º da Lei nº 10.684, 30 de maio de 2003, estabelecendo prazo para suspensão da pretensão punitiva do Estado em, no máximo, cinco anos. |
| Sugere Projeto de Lei para incluir parágrafo no art. 331 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil, aumentando as possibilidades de audiência de conciliação. |
| Sugere Projeto de Lei para criar a Semana Nacional da Justiça Fiscal e o Dia Nacional da Justiça Fiscal. |
| Sugere Projeto de Lei para tornar a pedofilia um crime hediondo. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos arts. 16, 22, 43, 44, 51, 100 e 155 e revogar o art. 46 e o § 2º do art. 60 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal. |
| Sugere Projeto de Lei para implantar o Piso Salarial da Advocacia |

| |
|--|
| Sugere Projeto de Lei para conceder anistia àqueles servidores públicos civis e empregados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da união que, entre 1º de janeiro de 1995 e 31 de dezembro de 2002, tiveram seus vínculos empregatícios interrompidos, conforme especifica. |
| Sugere Projeto de Lei para acrescentar dispositivo à Lei nº 12.006, de 29 de julho de 2009, que "estabelece mecanismos para a veiculação de mensagens educativas de trânsito, nas modalidades de propaganda que especifica", objetivando dispor sobre a publicidade via internet em todas as suas formas de mídia, inclusive a que se utiliza da telefonia móvel. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar o art. 20 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que disciplina o Registro de Obras Intelectuais, com o objetivo de tornar gratuitos os serviços de registro previstos nesse diploma legal. |
| Sugere Projeto de Lei que acrescenta dispositivos à Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (Código Tributário Nacional). |
| Sugere Projeto de Lei que acrescenta o inciso VI ao artigo 1º da Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, que regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. |
| Sugere Projeto de Lei que acrescenta parágrafo único ao art. 10 da Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996, que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei que acrescenta inciso V ao art. 35 e inciso IV ao art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar a redação dos Artigos 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257 e 258 da Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente - para que as penas de multa previstas nesses dispositivos sejam fixadas com base no salário mínimo. |
| Sugere projeto de lei que altera o disposto no art. 299 do Código Eleitoral. |
| Sugere projeto de lei que estabelece a obrigação de manter relação atualizada de presos e dá outras providências. |
| Propõe Projeto de Lei alterando o caput do art. 342 do Código Penal, que prevê o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do inquerito civil. |
| Altera o Código Penal, tipificando a figura de mentir para autoridades. |
| Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente. |
| Dá nova redação ao § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 |
| Sugere Normas para a Educação Superior Pública - "Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores. |
| Propõe nomear a BR-265, que passa no Sul de Minas, com o nome de BR - CAMINHO REAL. |
| Sugere que se proíba a utilização de espaços públicos para veiculação de propaganda política. |
| Sugere Projeto de Lei Complementar alterando dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de políticas públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e social e dá outras providências. |
| Regulamenta o exercício das atividades de Terapias Naturais e cria os Conselhos Federal e Regionais de Terapias Naturais. |
| Sugere Projeto de Lei para crime de omissão estabelecendo prazo de 30 dias para comunicação do Agente Público |
| Dispõe sobre a obrigatoriedade de vigilância das piscinas de uso público. |
| Regulamenta o art.37, § 1º da Constituição Federal. |
| Modifica o artigo 1º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. |
| Propõe que a gratificação por função e produtividade não sejam incorporadas ao salário para qualquer fim. |
| Propõe projeto de lei que trate do princípio da insignificância penal e delitos privilegiados. |
| Sugere que os conteúdos das Súmulas 310, 311 e 312 do STJ sejam adotadas como Lei. |

| |
|---|
| Sugere alteração na Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal. |
| Sugere Projeto de Lei que regulamenta o art. 29, inciso I, da Constituição Federal. |
| Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre normas sobre o processo e julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes de competência da Justiça Federal praticados por grupos criminosos organizados e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei que cria o Fundo Nacional de Segurança da Justiça Federal - FUNSEG - JF e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre o direito de greve dos servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 10.257, de 1991 (Estatuto das Cidades), incluindo o Ministério Público como parte legítima para propositura da ação de usucapião coletivo. |
| Altera a redação dos artigos 730 e 733 do Código de Processo Civil. |
| Sugere Projeto de Lei que cria, entre outros, os seguintes direitos às detentas : implantação de creches para seus filhos e possibilidade de permanência no pátrio poder durante o período de recolhimento |
| Propõe Projeto de Lei que estabelece a existência de um posto de saúde para cada complexo prisional com mais de 1200 detentos e unidades prisionais que tenham acima de 700 presos deverão ter seus próprios ambulatórios. |
| Sugere Projeto de Lei que cria o Dia Nacional da Vítima de Crime. |
| Sugere Projeto de Lei que dispõe sobre a gratuidade do serviço de identificador de chamadas a todos os clientes das operadoras de telefonia fixa. |
| Sugere Projeto de Lei que proíbe a cobrança de valores para a emissão de segunda via das contas de consumo em aberto por parte das empresas públicas ou privadas que adotam o sistema de cobrança através de fatura impressa. |
| Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 1.521, de 1951, referente aos "crimes contra a economia popular". |
| Sugere Projeto de Lei que altera a redação de alguns artigos do Código Penal Brasileiro, além de criar outros tipos penais. |
| Sugere Projeto de Lei possibilitando a utilização dos juzizados especiais pelos condomínios residenciais, associações sem fins lucrativos e espólios. |
| Sugere Projeto de Lei acrescentando o art. 29-A ao texto da Lei nº 7.998, de 1990, que dispõe sobre o seguro-desemprego. |
| Sugestão de Projeto de Lei intitulado "Enforcement" para garantir o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis. |
| Sugere Projeto de Lei que reduz o prazo para obtenção definitiva da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) de um ano para seis meses. |
| Sugere Projeto de Lei que altera dispositivos da Lei nº 8.036, de 11 de Maio de 1990, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), objetivando trazer justiça e cidadania para o trabalhador contra perdas. |
| Sugere Projeto de Lei no sentido de estabelecer a suspensão do prazo prescricional durante o curso da investigação administrativa de delito tributário. |
| Sugere Projeto de Lei que assegura acumulação de pulsos ou minutos de franquia mensal que as operadoras de telefonia fixa disponibiliza aos clientes. |
| Sugere Projeto de Lei no qual o ordenador de despesas que não cumprir o determinado no orçamento ficará responsável civilmente. |
| Propõe Projeto de Lei alterando os artigos 8º, § 2º, 66, 74, 84, 86 da Lei do Juizado Especial e dá outras providências. |
| Sugere Projeto de Lei para alterar o caput do art. 342 do Código Penal, que prevê o delito de falso testemunho ou falsa perícia para incluir a figura do inquirido civil. |
| Altera a parte especial do Código Penal nos crimes de homicídio, lesão e outros. |
| Dificulta as fraudes contra a Administração Pública |
| Regulamenta o art. 52, X, da Constituição Federal. |
| Dá nova redação ao art. 1184 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) |
| Dá nova redação ao art. 1187 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) |

| |
|--|
| Modifica o item 2.2.2 do Anexo II da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, acrescentando trechos ao trajeto da Rodovia de Ligação BR-451/MG |
| Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional das Organizações Não-Governamentais. |
| Dispõe sobre a criação do Passe Livre para idosos maiores de 65 anos, no uso de transporte rodoviário municipal, intermunicipal, estadual e interestadual |
| Implementa o seguro de responsabilidade civil do poluidor, pessoa física ou jurídica, que exerça atividade econômica potencialmente causadora de degradação ambiental; cria o Fundo de Estabilidade do Desenvolvimento Sustentável. |
| Altera os artigos 57, 166 e 175 da Lei nº 9.279, de 1996. |
| Altera o artigo 2º da Lei nº 10.555, de 13 de novembro de 2002. Assegura aos maiores de sessenta anos e seus beneficiários com igual idade o direito ao complemento de atualização monetária do FGTS, previsto na Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001. |
| Atualiza e consolida a legislação sobre direito autoral do compositor musical. |
| Assegura aos estudantes desvinculados da instituição de ensino de origem o fornecimento de certidão de currículo escolar para fins de prosseguimento nos estudos e dá outras providências. |
| Altera os artigos 199 e 200 da Lei nº 9.279, de 1996. |
| "Dá nova redação ao inciso V do art. 2º e ao caput do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, "que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências" |
| "Dispõe sobre direitos dos jurados do Brasil." |
| Introduz alterações na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, que dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, e dá outras providências." |
| "Altera o art. 2º da Lei nº 9.289, de 4 de julho de 1996, que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus e dá outras providências." |
| Cria o dia nacional do Líder Comunitário. |
| "Altera dispositivo da Lei nº 7.418, de 16 de dezembro de 1985, que institui o vale-transporte, para dispor sobre o pagamento em dinheiro." |
| Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular. |
| Veda ao funcionário público federal, estadual ou municipal, o direito de remuneração no período em que estiver licenciado para concorrer às eleições que menciona |
| Altera dispositivos no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de Justiça Criminal, em casos de crimes e contravenções penais. |
| Declara o ex-Presidente da República, Tancredo Neves, patrono da redemocratização brasileira |
| Propõe alteração do art. 17 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. |
| Estende às empregadas domésticas o FGTS e determina outras providências. |
| Altera a Lei nº 7.347, de 1985 - Lei de Ação Civil Pública. |
| Altera a Lei nº 4.595, de 1964, incluindo as administradoras de cartão de crédito no Sistema Financeiro Nacional. |
| Altera a Lei nº 8.987, de 1995, definindo critérios para suspensão de serviços essenciais por inadimplemento. |
| Altera o Decreto-lei nº 201, de 1967, adequando-o a proposta da ONU de combate à corrupção, a qual teve anuência do Brasil. |
| Altera a Lei nº 5.764, de 1971 - Lei do Cooperativismo, no tocante às cooperativas de serviço. |
| Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 1941 - Código de Processo Penal, adequando-o à nova ordem constitucional. |
| Altera a Lei nº 10.741, de 2003 - Estatuto do Idoso. |
| Disciplina a doação de equipamentos de informática de instituições públicas para projetos de inclusão digital. |
| Altera a Lei nº 7.116, de 1983 - que regula a expedição e a validade de carteiras de identidade. |
| Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - adequando-a |

| |
|--|
| ao contraditório e dinamizando as decisões colegiadas. |
| Sugere alterações no Código Penal, no tocante aos Crimes contra a Administração Pública. |
| Sugere a utilização da Internet como veículo de publicação oficial. |
| Sugere alterações na Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. |
| Altera a Lei nº 7.210, de 1984 - Lei de Execução Penal. |
| Sugere projeto de lei que altera a redação do artigo 13, parágrafo 2º, inciso III, alínea "c", da Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a alteração da legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências |
| Dispõe sobre a informatização do processo judicial e dá outras providências |
| Dispõe sobre revisão, reposição de valores e manutenção dos seguros da Previdência Social e dá outras providências |
| Dispõe sobre a forma de emissão e fornecimento de informação ao usuário do serviço público e dá outras providências |
| Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre as regras de contribuição e de benefícios de trabalhador rural. |
| Estabelece normas para utilização dos Títulos da Dívida Externa, no pagamento de parte das exportações. |
| Regulamenta a profissão de líder comunitário e dá outras providências. |
| Regulamenta o direito de greve e o dissídio coletivo dos servidores públicos civis. |
| Dispõe sobre a criação de uma moeda social, denominada Bilhete de Investimento Social - BIS |
| Altera o Artigo 651 da Consolidação das Leis do Trabalho |
| Dispõe sobre a extinção da tarifa interurbana para as ligações telefônicas em localidades com o mesmo DDD. |
| Dispõe sobre a extinção da taxa de assinatura cobrada nas contas telefônicas |
| Requer informações ao Diretor-Geral do DNER acerca da BR 451/MG |
| Permite às entidades representativas de distritos e zona rural emitirem a Carteira de Trabalho e Previdência Social |
| Dispõe sobre a indenização cabível por infrações aos direitos de Propriedade Industrial |
| Dispõe sobre a liberação de verbas federais a estados e município |
| Dá nova redação aos dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho referentes à Comissão de Conciliação Prévia. |
| Modifica o artigo 20, inciso II, letras "a", "b", "c" e "d" da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 |
| Altera a redação do artigo 8º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, que cria o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências |
| Dispõe sobre o nome empresarial e dá nova redação aos artigos 1.158, § 2º, 1.160, 1.163, 1.165 a 1.168 do novo Código Civil (Lei nº 10.406/01) |
| Dispõe sobre o nome empresarial e dá nova redação aos artigos 1.158, § 2º, 1.160, 1.163, 1.165 a 1.168 do novo Código Civil (Lei nº 10.406/01) |
| Dispõe sobre a criação do Título de Eleitor Eletrônico e dá outras providências |
| Dispõe sobre a Vigilância Sanitária a que ficam sujeitos os produtos de origem natural para a saúde e dá outras providências. |
| Inclui os municípios do Vale do Rio Doce na área de atuação da Adene. |
| Dá denominação de "Pedro Tassis" à Rodovia BR 116 no perímetro urbano da cidade de Governador Valadares. |
| Dá denominação de "Presidente Tancredo Neves" à rodovia BR 451 em Minas Gerais. |
| Dispõe sobre a profissão de esteticista e cosmetologista e dá outras providências. |
| Dispõe sobre alterações no Código de Trânsito |
| Publicidade de atos da Administração Pública na contratação de pessoas para prestar serviços públicos |
| Acesso da população ao sistema judicial no interior |
| Dispõe sobre a acessibilidade das pessoas com deficiência ou necessidades especiais aos portais públicos na Internet, alterando a Lei nº 10.098, de 19/12/2000 |
| Dispõe sobre a audiência preliminar, alterando o art. 331 do Código de Processo Civil |
| Cria a tarifa social de água e dá outras providências |

Altera o Código Penal visando ao estabelecimento do princípio de igualdade de direitos entre homens e mulheres

Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (institui o Código Eleitoral) e 9.099, de 26 de setembro de 1995 (dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências).

Altera o art. 511 do Código do Processo Civil, suprimindo a incidência da taxa judiciária nos embargos do devedor.

Dispõe sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares dos estados brasileiros criarem crédito educativo interno aos estudantes de baixa renda

Dispõe sobre a revogação de artigos do novo Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de contas do Banco Central do Brasil a cada troca de presidente da instituição.

Regulamenta a terceirização de mão-de-obra no serviço público.

Altera a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e sobre o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências

Fonte: Sistema oficial de busca e informações do site da Câmara Federal - <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>

Elaboração própria (provisória; dados dispostos aleatoriamente)

Considerações Finais

Do exposto destacamos os questionamentos de ordem teórica levantados que interpelam vários processos em curso na sociedade brasileira. Do problema principal - expresso na questão, pode a participação da sociedade civil impactar o sistema político? - derivamos outros questionamentos: alguns de ordem metodológica, sinalizando que teóricos buscam entender o que se entende por participação e o que se entende por representação; outros de ordem empírica, questionando em que medida seria o caso de comemorar uma conquista ou identificar limites de um modelo institucional de participação como a Comissão de Legislação Participativa.

Sinalizamos que por meio deste mecanismo uma sugestão legislativa de uma organização civil de alto capital político, a Associação dos Juizes Federais, foi transformada efetivamente em lei. Sugiram, assim, outros questionamentos como, porque, apesar de apenas uma sugestão ter sido aprovada, organizações continuam a recorrer à CLP? E outros como, qual o motivo de as organizações recorrem à CLP e não à mecanismos tradicionais para atender seus interesses?

Esta pesquisa ainda encontra-se em um estágio que não permite ariscar conclusões. No entanto, fizemos apontamentos no texto que permite pensar de que modo a participação de organizações civis por meio da CLP pode vir a impactar, ou não, o sistema político. O impacto, como deve estar subentendido, pode ser de modo restrito, limitado, indireto, fragmentado, mas pode vir a ser um impacto. Desse modo, destacamos a seguir algumas ementas, dentre as mais de 170, de sugestões de projetos legislativos que se tornaram “proposições legislativas”:

- Sugere Projeto de Lei para que todo profissional da área médica e odontológica, que concluir a graduação em universidades públicas, preste serviço voluntário por determinado tempo, atendendo à população carente.
- Sugere Projeto de Lei para tornar a pedofilia um crime hediondo.
- Altera a Lei nº 8.069, de 1990 - ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente.
- Sugere Normas para a Educação Superior Pública - "Projeto Universidade Cidadã para os Trabalhadores.
- Regulamenta o art.37, § 1º da Constituição Federal.
- Sugere Projeto de Lei que altera a Lei nº 1.521, de 1951, referente aos "crimes contra a economia popular
- Sugere Projeto de Lei acrescentando o art. 29-A ao texto da Lei nº 7.998, de 1990, que dispõe sobre o seguro-desemprego.
- Sugestão de Projeto de Lei intitulado "Enforcement" para garantir o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis.
- Dificulta as fraudes contra a Administração Pública
- Regulamenta o art. 52, X, da Constituição Federal.
- Implementa o seguro de responsabilidade civil do poluidor, pessoa física ou jurídica, que exerça atividade econômica potencialmente causadora de degradação ambiental; cria o Fundo de Estabilidade do Desenvolvimento Sustentável.
- Regulamenta o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular.
- Estende às empregadas domésticas o FGTS e determina outras providências.
- Dispõe sobre a criação de uma moeda social, denominada Bilhete de Investimento Social – BIS
- Dispõe sobre a liberação de verbas federais a estados e município
- Dispõe sobre a criação do Título de Eleitor Eletrônico e dá outras providências
- Cria a tarifa social de água e dá outras providências
- Dispõe sobre a obrigatoriedade das universidades e faculdades particulares dos estados brasileiros criarem crédito educativo interno aos estudantes de baixa renda

Dizer que o impacto no sistema político pode ser fragmentado e indireto pode ser dizer ele advém, também, de leis que regulamentam direitos sociais, acesso a recursos, à educação, disciplinam sobre a redistribuição de renda, entre outros. Várias “proposições” destacadas vão nesse sentido. Outras “proposições” são mais diretas, como a “proposição” que busca regulamentar o art. 14 da Constituição Federal, em matéria de plebiscito, referendo e iniciativa popular”, dando nova redação à lei que institui esses mecanismos de participação.

Na verdade, procuramos destacar aqui algumas “proposições” que têm como caráter questões sociais ou de bem comum, se é que se pode dizer isto. Analisando a lista das proposições (p. 19-24) verifica-se que muitas parecem ter caráter mais específico, mas isto não quer dizer menos importante. Mas apenas aprofundando a pesquisa sobre as organizações e sobre os temas específicos propostos na Comissão se poderá dizer se algumas sugestões buscam atender interesses particularistas, ou não. Essa hipótese de maneira alguma pode ser

descartada. Por ora, ficamos apenas com esses apontamentos para posterior aprofundamento da pesquisa.

Também procuramos evidenciar no texto que é preciso pensar as relações entre sociedade civil e sistema político na chave da representação, ou melhor, da pluralização da representação. Assim, sinalizamos que atores coletivos da sociedade estão a exercer funções de representação em *lócus* distinto do tradicional, pois pessoas estão a ser representadas por organizações civis e não apenas por representantes eleitos; *lócus* distinto, mas ao mesmo tempo, no caso da CLP, no *lócus* que por excelência é da representação tradicional, ou seja, no legislativo, na iniciativa de construção de leis. As conseqüências disso, para o caso da CLP, só poderão ser avaliadas mediante o aprofundamento da pesquisa empírica. Esperamos que, sendo isso possível, estejamos contribuindo para teoria política.

Bibliografia

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendo e iniciativas populares en América Latina: mecanismos de control político o politicamente controlados? Revista Perfiles Latinoamericanos, nº 35, enero-junio, pp. 9-34, 2010.

_____. Direct Democracy Worldwide, New York, Cambridge University Press, 2011.

ANDRADE, Aparecida. A participação da sociedade civil no processo legislativo: a contribuição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara, Monografia, Especialização em Gestão Legislativa, Brasília, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação, In: Revista Dados, Rio de Janeiro, vol. 50, nº3, pp. 443-464, 2007a.

_____. Sociedade Civil e participação no Brasil democrático. In: Melo, Carlos R; SÁEZ, Manuel A (orgs). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21, Belo Horizonte. Editora UFMG, 2007b.

BENEVIDES, M. V. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victória M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

BRAGA, Fabiana Negromonte. Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa, Mestrado em Ciência Política, UFRJ, 2005.

- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. Cartilha. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 51 p.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. O menor caminho entre os interesses da população e a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Relatório Anual de atividades, 2001-2010. Brasília. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/clp/publicacao/relativ>
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Consolidado até a Resolução nº 45/2006. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Consolidado até a Emenda Constitucional nº 53/2006 – Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/constituicaofederal.html/CF1988.pdf>
- BURGOS, Cristiano. O processo de participação da sociedade civil na elaboração de políticas: a experiência da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados de 2001 a 2005. Gestão Social e Trabalho (profissionalizante), Brasília, 2007.
- CÔRTEZ, Soraya Vargas. Céticos e Esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança. Paper apresentado ao X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21. Oct, 2005.
- COUTO, Amílcar A. Comissão de Legislação Participativa da Câmara. Participação da sociedade civil organizada na elaboração das leis orçamentárias anuais de 2002 a 2006, Monografia, Especialização em Processo Legislativo, Brasília, 2007.
- DAGNINO, E. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mário (Orgs). Democracia, teoria e prática, Curitiba, Fundação Araucária, 2002.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.). Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

_____; TATAGIBA, L.(orgs). Democracia, Sociedade civil e participação. Chapecó: Ed. Universitária Argos, 2007.

_____; TATAGIBA, Luciana. Mouvements sociaux et participation institutionnelle : répertoires d'action collective et dynamiques culturelles dans la difficile construction de la démocratie brésilienne. In: Revue Internationale da Politique Comparée, 17 (2), 2010. (a versão utilizada aqui fora fornecida pela autora)

DALTON, Roussel J.; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P.. Democracia e identidade partidária nas sociedades industriais avançadas, Revista Análise Social, Portugal, vol. Xxxviii, 2003, pp. 295-320.

GECD (Grupo de Estudo Sobre a Construção Democrática). Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática. Revista Idéia. Ano 5 (2)/ 6(1), 1998-1999.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter, P.; CASTELLO, Graziella. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil, In: Revista Lua Nova, São Paulo: Cedec, nº 67, pp. 443-464, 2006a.

_____; _____; _____
_____. Representação política e organizações civis. Novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade, In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, nº60, pp. 43-63, 2006b.

LIMA, Marie M. H. P. A sugestão legislativa perante a comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal: nova forma de iniciativa popular, Mestrado em Direito, São Paulo, PUC-SP, 2005;

LORDELO, Tenafae da Silva. A Comissão de Legislação Participativa: uma análise do site da Comissão e suas ferramentas de interação, Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea, Salvador, UFB, 2009.

LÜCHMANN, Lígia H. H. A representação no interior das experiências de participação, Revista Lua Nova, São Paulo: Cedec, nº 70, pp. 139-170 2007.

MARTINS, Carlos E. O circuito do poder: democracia, participação, descentralização. São Paulo: Ed. Entrelinhas, 1994.

NERY, Carlos A. F. A iniciativa popular na elaboração legislativa: um estudo sobre a participação da sociedade no processo de formulação das leis. Monografia, Especialização em Desenvolvimento Gerencial, Brasília, 2001.

NEVES, A. V. Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. Democracia, Sociedade civil e participação. Chapecó: Ed. Universitária Argos, 2007.

NOGUEIRA, M. Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ªed., São Paulo: Cortez, 2005.

ROLIM, Érika S. L. Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a flexibilização da Iniciativa Popular de Lei, Monografia, Especialização em Gestão Legislativa, Brasília, 2005.

SANTOS, Luiz C. A. A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil. Mestrado em Ciência Política, Dissertação de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

_____. A participação da sociedade na iniciativa das leis: da iniciativa popular à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Monografia, Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

SANTOS; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SVENSSON, Palle. Forms and Terminology of Direct Democracy. Paper apresentado à Conferência IPSA, 2011. Disponível em: <http://saopaulo2011.ipso.org/sites/default/files/papers/paper-1281.pdf>

TATAGIBA, L. Novos arranjos da democracia - resenha crítica. In: Revista Novos Estudos Cebrap, São Paulo, edição 71, Mar-2005.

_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo. Colombia Internacional, nº 71, pp. 63-83, 2010.

TEIXEIRA, A. C. Chaves; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo. O Local e o Global. Limites e Desafios da participação cidadã. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?, Revista Lua Nova, São Paulo: Cedec, nº 67, pp. 191-228, 2006.

- VIANNA, M. L. Werneck; CAVALCANTI, M. de Lourdes; CABRAL, M. de Pina. Participação em Saúde: do que estamos falando? In: Revista Sociologia, nº21. Porto Alegre, jan./jun., pp. 218-251, 2009.
- VIEIRA, Natália Aurélio. A representação dos usuários no conselho municipal de Saúde. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Unicamp, 2010.
- WHITAKER, Francisco. Iniciativa Popular de Lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, M.V.M; KERCHE, F.; VANNUCHI (Orgs.). Reforma política e cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias, In: Revista Lua Nova, São Paulo: Cedec, nº 67, pp. 139-190, 2006.