

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Marcos Augusto de Queiroz

Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?

Brasília

2011

Marcos Augusto de Queiroz

Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa?

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Cefor como parte das exigências do curso de Especialização em Processo Legislativo

Orientador: Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes

Brasília
2011

Autorização

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

Assinatura: _____

Data ____/____/____

FICHA CATALOGRÁFICA

Queiroz, Marcos Augusto de.

Dez anos de CLP [manuscrito] : legislação participativa ou participação legislativa? / Marcos Augusto de Queiroz. -- 2011.

50 f.

Orientador: Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa (CLP). 2. Sociedade civil, participação política, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)

Dez anos de CLP: Legislação Participativa ou Participação Legislativa

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo – 2º Semestre de 2011.

Aluno: Marcos Augusto de Queiroz

Banca Examinadora:

Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes

Rildo José Cosson Mota

Brasília, 05 de dezembro de 2011.

Dedico este trabalho a meus pais, Antônio e Lenir
À Minha mulher, Lilian
E às minhas filhas, Nathália e Camila.

Agradecimentos

Aos professores e colegas de curso, com quem muito
pude aprender.

À professora Ana Gomes, minha orientadora.

Ao Cláudio Paes e à Sônia Hippólito da CLP pelo
auxílio.

Aos amigos da Arko Advice e do Diap, em especial
Rildson e André, pelo incentivo.

"Não há democracia representativa forte e definitivamente consolidada se não se conjugar com a democracia direta, participativa, com o cidadão interferindo no processo legislativo."

(Luiza Erundina)

RESUMO

Este trabalho analisa a atuação da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (CLP) em sua primeira década de existência. A partir de dados referentes às atividades desenvolvidas pelo colegiado, aponta o perfil das entidades da sociedade civil organizada que atuaram na CLP, os resultados obtidos até então, bem como os entraves e as contribuições que o colegiado oferece à participação social no processo legislativo. Aborda conceitos referentes à participação popular e democracia direta e participativa como exercício de cidadania política.

Palavras-Chave: Participação. Sociedade. Processo Legislativo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO	10
1.1 Breve histórico	10
1.2 Precedentes da participação popular no Brasil	11
2. PARTICIPAÇÃO DIRETA NO PROCESSO LEGISLATIVO	13
2.1 Iniciativa popular de lei	14
2.2 Plebiscito	16
2.3 Referendo	17
2.4 Outras formas de participação no processo legislativo	18
3. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP)	21
3.1 A CLP e o sistema de comissões	22
3.2 A CLP em Números	25
3.3 Perfil da atuação das entidades na CLP	27
4. ANÁLISE DAS ATIVIDADES DA CLP	29
4.1 Legislação Participativa: produção legiferante	29
4.1.1 CLP x Executivo	31
4.1.2 CLP x Regimento Interno	33
4.2 Produção Orçamentária	37
4.3 Participação Legislativa	39
5. CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48

INTRODUÇÃO

A CLP surgiu com o propósito de facilitar a participação popular no processo legislativo, aproximando o Parlamento da sociedade. Tal experiência vem se revelando exitosa, ao possibilitar que a sociedade civil possa deflagrar o processo legislativo com maior frequência. Esse importante mecanismo representa uma flexibilização da iniciativa legislativa popular prevista na Constituição Federal, visto que tal modalidade requer um procedimento de maior complexidade. Dessa forma, como o colegiado possui um processo mais simplificado, tornou-se o meio mais utilizado pela sociedade para a propositura de leis ao Congresso Nacional.

Porém, ainda há limitações que dificultam que a comissão possa exercer em sua plenitude a função de oferecer à sociedade um mecanismo eficaz de participação na construção de políticas públicas. Basta observar que, em uma década de existência, apenas uma proposta oriunda do colegiado foi transformada em norma jurídica.

No entanto, o trabalho da Comissão de Legislação Participativa não se restringe unicamente à elaboração legislativa. A comissão também dá voz à sociedade ao promover debates sobre temas diversos. Trata-se de uma tribuna acessível às entidades da sociedade civil, especialmente às ligadas aos movimentos sociais e minorias, na qual não encontram maiores óbices, como em outros espaços públicos de poder.

Nesse sentido, o trabalho se propõe a investigar se o colegiado, a despeito da baixa produção legislativa, cumpre seu papel de aproximar o Parlamento da sociedade. Dessa forma, a pergunta a ser respondida é se os mecanismos da CLP facilitam a participação popular e, conseqüentemente, o exercício da cidadania política?

Para aferir a efetividade da atuação do colegiado, o estudo analisa a produção legislativa da CLP, bem como a realização de audiências públicas e seminários desde a sua instalação em 08 de agosto de 2001 até o dia 27 de julho de 2011, às vésperas de completar uma década de existência. A análise dos dados pretende apontar se a CLP, enquanto um instrumento de participação legislativa, ofereceu contribuições para o debate político e para a construção de políticas públicas.

1. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DECISÓRIO

1.1. Breve histórico

As primeiras experiências de participação popular no processo político-decisório remontam à Antiguidade Clássica, na Grécia e em Roma, berços democráticos da humanidade.

Nas cidades-estado gregas, também denominadas de polis, o poder era exercido pelos cidadãos de forma direta por meio dos conselhos e assembleias populares que deliberavam sobre as questões do estado.

Porém, o direito de voto não era extensivo a todas as pessoas, pois o conceito de cidadão era bastante restrito. Inicialmente, escravos, plebeus, mulheres e estrangeiros não tinham direito à participação política.

Em Atenas, o Areópago era a instituição deliberativa onde os interesses dos poderosos locais se faziam representados. Em Esparta, a Gerúsia assumia o mesmo papel. O Conselho dos Anciãos de Roma, que ficou mais conhecido como Senado Romano, é o mais famoso exemplo desse modelo de organização política.

Contudo, com a expansão dessas sociedades, houve um aumento da demanda por participação política de outras camadas sociais e instituições populares surgem na Grécia, como a Eclésia, e em Roma com os Tribunos da Plebe.

Durante as Idades Média e Moderna, tais modelos de organização política baseados na democracia entram em declínio. Porém, na Idade Contemporânea, as instituições representativas, voltam a desempenhar papel de relevo, especialmente no processo de desidratação do absolutismo.

Para o historiador Antônio Barbosa, tal processo culmina no surgimento dos parlamentos modernos.

Ao longo do período feudal, assembleias de nobres sempre existiram, ainda que se reunissem esporadicamente, quase sempre em face de situação de guerra. Foi na Inglaterra da primeira

metade do século XIII que a decidida atitude da assembleia de nobres locais fixou, pioneiramente e de maneira incontestável, limites à ação do soberano. Esse acontecimento, que levou o rei João Sem Terra a jurar obediência à Magna Carta, em 1215, é por muitos considerados o momento de fundação do moderno Parlamento.

O processo de constituição do Parlamento, tal como o concebemos na atualidade, somente se concretiza na Idade Contemporânea, cujo marco inicial é a Era Revolucionária, a qual, surgida na segunda metade do século XVIII, se completa em meados do século XIX. Todavia, para que se chegasse a esse ponto, foi preciso percorrer um acidentado caminho, em todo o transcurso da Idade Moderna.

1.2. Precedentes da participação popular no Brasil

No Brasil, registros apontam que mecanismos de participação popular permeiam o processo decisório do país desde o Império.

Segundo Afonso Arinos (1987), a primeira experiência surgida em nossa história política, nos reporta à Assembleia Constituinte de 1823, dissolvida pelo Imperador Dom Pedro I cerca de sete meses após sua instalação. O regimento da Assembleia facultava a qualquer cidadão a representação de proposta por meio dos deputados. Caso a Comissão pertinente a acatasse, a representação seria convertida em proposta legislativa e a Assembleia a votaria sem discussão.

Arinos, inclusive, credita ao advento das propostas populares a dissolução da Assembleia:

A Constituinte de 1823 recebeu aquilo que se chamavam propostas, que vinham do povo e eram, depois, entregues a algum Constituinte, que as patrocinavam, e eram as mesmas inseridas nos debates. Infelizmente, a História da Constituinte de 1823 é pouco conhecida, porque ela foi dissolvida. Eu não gostaria de dizer que ela foi dissolvida por causa das emendas populares, mas na verdade, foi isto que aconteceu. O recinto era diferente, não havia galerias, mas uma cerca de madeira que cercava a velha Constituinte. As emendas populares despertaram tal interesse no Rio de Janeiro, houve uma aglomeração tão grande dentro da Assembleia, que provocou tal conflito, que fez com que o Imperador Pedro I dissolvesse a Assembleia. (ARINOS, 1987 apud QUEZADO 2007, p. 28)

Dissolvida a Assembleia de 1823, Dom Pedro outorgou, em 25 de março de 1824, a primeira Constituição do Brasil, redigida por um conselho de dez membros escolhidos pelo Imperador. Essa Carta consagrou o Direito de Petição, presente em todas as constituições brasileiras que se seguiram. A Constituição Imperial estabelecia que:

Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores. (CONSTITUIÇÃO IMPERIAL, art. 179, inciso XXX)

Esse instituto estabeleceu um canal de diálogo entre a sociedade e o Poder Legislativo, por meio do envio à Câmara dos Deputados de petições sobre assuntos de interesse de vários segmentos da população. A Câmara designava comissões parlamentares para analisar tais iniciativas.

Segundo o historiador José Murilo de Carvalho (2007), a atividade peticionária no Império influenciou alterações importantes no ordenamento jurídico da época, como, por exemplo, a aprovação do Código Comercial, em 1850.

Já no período Republicano, houve uma experiência no âmbito estadual bastante semelhante com a que existe atualmente. Durante o processo constituinte nos estados decorrente da instituição da Nova República e promulgação da Carta de 1946, a Constituição de Minas Gerais, de 1947, permitiu que eleitores pudessem propor leis à Assembleia estadual¹.

Bem mais adiante, já na República Contemporânea, a sociedade brasileira pôde experimentar a mais exitosa forma de participação popular. Durante a elaboração da Constituição de 1988, os cidadãos, por meio de entidades associativas, puderam apresentar emendas ao anteprojeto da Carta em análise pela Assembleia Nacional Constituinte².

Ao todo, foram encaminhadas 122 emendas populares. Dessas, 83 atenderam às exigências regimentais e tramitaram na Assembleia. No entanto, não é possível quantificar quantas foram aprovadas, pois as que foram acolhidas tiveram seu conteúdo fundido no texto durante o processo.

Por fim, a chamada Constituição Cidadã de 1988, consagrou a iniciativa popular de lei em seu texto.

¹ Em seu art. 27 inciso IV, a Constituição de Minas Gerais, de 14 de julho de 1947, previa a iniciativa de leis por dez mil eleitores, pelo menos.

² O art. 24 do Regimento Interno da Constituinte, permitiu que, pelo prazo de um mês, entidades associativas, legalmente constituídas pudessem apresentar emendas a esse anteprojeto, desde que subscritas por 30 mil eleitores. A responsabilidade por tais sugestões deveria ser encabeçada por três entidades.

2. PARTICIPAÇÃO DIRETA NO PROCESSO LEGISLATIVO

A iniciativa popular de lei, o plebiscito e o referendo são mecanismos de participação popular direta no processo decisório. Tais instrumentos integram o princípio da soberania popular, no qual “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Também se inserem no conceito de Democracia Participativa, na qual os cidadãos compartilham do exercício do poder.

Segundo Benevides (1991), tais institutos de participação direta no processo legislativo, juntamente com as eleições periódicas para cargos legislativos e executivos, são classificados por autores europeus como "democracia semidireta" e nos Estados Unidos como "legislação direta" (*direct legislation*). Porém, sua existência, por si só, não significa garantia de um bom funcionamento dos mesmos, pois necessita de que a sociedade possua familiaridade com a cultura participativa.

O sucesso de tais mecanismos - do ponto de vista da ampliação da participação popular como resposta à demanda por "mais democracia" - varia muito, de acordo com o enraizamento cultural da prática e com o nível de democratização efetiva da informação. Sociedades com experiências bem-sucedidas, como a suíça e a americana, têm problemas e avaliações diversos. (BENEVIDES, 1991, p. 33)

Para Garcia (2005), “o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular exprimem o desejo de complementar a democracia representativa com elementos de democracia semidireta, podendo haver, até mesmo, o desejo de substituir a democracia representativa por esses elementos de democracia”.

No Brasil, a participação dos cidadãos nas decisões do poder público constitui um direito político e possui previsão constitucional. O art. 14 da Carta Magna prevê que a soberania popular é assegurada pelo voto direto e secreto, universal e igual para todos e exercida através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. No entanto, para alguns juristas europeus prevalece a visão de que tais instrumentos de participação podem ser utilizados de maneira nociva ao bom funcionamento de constituições em consolidação. Benevides acredita que tal ponto de vista ecoa também no Brasil e disso decorre um bloqueio da participação popular pelos poderes constituídos.

2.1. Iniciativa Popular de Lei

Canotilho (2003) define a iniciativa popular de lei como “um procedimento democrático que consiste em facultar ao povo (a uma percentagem de eleitores ou a um certo número de eleitores) a iniciativa de uma proposta tendente à adoção de uma norma constitucional ou legislativa”. Entretanto, tal procedimento compreende apenas a fase introdutória do processo legislativo, visto que a norma pretendida deve ser aprovada pelo Parlamento.

Bonavides (1998) classifica a iniciativa legislativa popular quanto à forma ou quanto à matéria. O primeiro caso é caracterizado pela forma como a proposição é proposta. Ela pode ser simples ou pura, quando a proposta não é formulada, traça apenas suas linhas gerais, objetivos e princípios. Dessa forma, cabe ao Parlamento a redação da proposição dentro dos parâmetros legais e de técnica legislativa. Outro tipo é a iniciativa formulada, situação em que uma parcela do corpo eleitoral apresenta uma proposição num texto formal e articulado, configurado na espécie normativa adequada.

Quanto à matéria, a iniciativa popular pode pretender alterações constitucionais, oportunidade em que o povo pode deflagrar o processo legislativo para promover alguma revisão na Constituição; ou infraconstitucionais, quando se propõe a adoção de leis ordinárias ou complementares.

No Brasil, conforme mencionado anteriormente, a iniciativa popular possui acento constitucional. A Constituição de 1988, em seu art. 61, §2º prevê que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei 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. Dessa forma, a Lei Maior também possibilitou que os estados pudessem dispor de tal instituto em suas respectivas constituições. Atualmente, alguns municípios também contemplam a iniciativa popular em suas leis orgânicas.

O Regimento Interno da Câmara no art. 252 complementa a exigência constitucional ao prever que a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral.

Adicionalmente, a Lei 9.709/1998, que regulamentou o art. 14 da CF, estabeleceu que o projeto de lei de iniciativa popular deverá tratar de um único assunto e que não poderá ser rejeitado por vício formal de redação legislativa.

Embora tenha sido admitida a participação popular no processo constituinte, a Carta de 1988 não contemplou a propositura de emendas constitucionais pela via da iniciativa popular. Apesar disso, algumas constituições estaduais prevêem tal possibilidade. Tal questão envolve grande controvérsia jurídica e mobiliza parcelas dos meios jurídicos, acadêmicos, políticos e sociais na defesa da instituição da iniciativa popular constitucional.

Até o presente momento, a experiência brasileira deu origem a quatro leis. Dentre elas, destaca-se a chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/10), promulgada há pouco mais de um ano. Dentre outras vedações, a norma impede que pessoas que tenham sido condenadas por órgãos colegiados possam concorrer a cargos políticos eletivos.

As outras são a que classifica como hediondo os crimes praticados por motivo fútil (Lei 8.930/1994), a da Cassação por Compra de Votos (Lei 9.840/1999), e a que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005).

No entanto, esse instituto nunca funcionou como deveria, devido à burocracia que envolve o processo de apresentação dos projetos. Todos os projetos que resultaram nas leis citadas foram “adotados” por deputados. Diante da ausência de uma logística para a certificação do cumprimento de todos os requisitos, parlamentares costumam assumir a autoria das propostas, de maneira a não obstar as iniciativas e permitir que elas possam tramitar no Congresso.

Existem propostas em tramitação na Câmara com o intuito de facilitar a iniciativa popular de lei. O tema consta, inclusive, de anteprojeto incluído em relatório apresentado pelo deputado Henrique Fontana (PT-RS) à Comissão Especial de Reforma Política, em funcionamento na Casa³.

³ Anteprojeto 2/2011, disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AF462A96240CC1C5C074675824CB6457.node1?codteor=936057&filename=APJ+2/2011+CEREFPOL

2.2. Plebiscito

O termo Plebiscito, do latim *Plebiscitum*, tem origem na Roma Antiga e genericamente significa “decisão dos plebeus”. Segundo Galante (2003), a decisão subordinava somente a plebe e só posteriormente foi estendida aos patrícios.

Esse instrumento consiste em colher, previamente, a opinião do povo sobre a adoção de determinada medida, “perante a qual, dependendo de seus resultados, adotar-se-ão providências legislativas” (BONAVIDES, 2003).

O Plebiscito é convocado antes do ato legislativo ou administrativo em questão, a ser rejeitado ou ratificado pela vontade popular.

No Brasil, cabe ao Congresso Nacional a competência exclusiva para a convocação dos plebiscitos. O instrumento normativo utilizado para sua convocação é o Decreto Legislativo, pois se destina a regular matérias de competência privativa do Poder Legislativo. Daí porque recai sobre o Congresso o poder de convocar plebiscitos.

Porém, na realidade, o Congresso apenas delibera sobre o pedido de convocação que, se aprovado, procede-se à realização do pleito. No entanto, a iniciativa da propositura convocatória pertence aos parlamentares, ao Presidente da República e, segundo estudiosos, também aos cidadãos pela via da iniciativa direta.

Convocar é chamar, fazer reunir. Quem convoca pode ser mero instrumento de uma vontade maior, o executante de uma ordem ou deliberação de se fazer uma reunião, ou de se proceder à eleição, por exemplo. Nesse sentido, entendo que pode haver iniciativa popular vinculante para a realização de plebiscitos – mas não para referendos. Em relação a estes, a iniciativa popular poderá obrigar apenas o Congresso a deliberar sobre se dá ou não a autorização para convocação da consulta popular. (BENEVIDES, 1991 p. 163)

Ironicamente, esse instituto democrático foi introduzido no arcabouço jurídico do Brasil em um regime exceção. A Constituição do Estado Novo, de Getúlio Vargas, conhecida como “Polaca”, outorgada em 1937, previa que a ratificação da Carta por meio de plebiscito.

O Plebiscito esteve presente em todas as constituições posteriores. Porém, nos textos de constitucionais de 1946, 1967 e na revisão constitucional de 1969, o mecanismo assumiu um caráter

geopolítico, para tratar da subdivisão e o desmembramento dos Estados (GALANTE, 2003).

Entretanto, somente em duas ocasiões o Brasil lançou mão desse instituto. Em ambos os casos, eles objetivaram decidir sobre o sistema de governo a ser adotado no país. Em 1963, um plebiscito restabeleceu o Presidencialismo em substituição ao Parlamentarismo, implantado em 1961 em razão de uma crise institucional⁴. O outro, ocorrido 30 anos depois, em 1993, cuja realização estava prevista na Constituição de 1988⁵, assegurou a manutenção do regime Presidencialista em detrimento do Parlamentarismo e da Monarquia.

Atualmente, tramitam na Câmara dos Deputados 32 Projetos de Decreto Legislativo solicitando a realização de plebiscitos sobre diversos assuntos, porém majoritariamente ligados à questão territorial⁶. Um deles deverá ser realizado em dezembro de 2011. Em atendimento aos Decretos Legislativos 136 e 137, ambos de 2011, os eleitores do Pará irão às urnas decidir se são contra ou a favor do desmembramento do estado em outras unidades federativas, no dia 11 de dezembro de 2011⁷.

2.3. Referendo

O Referendo, que vem do termo *ad referendum*, assim como o Plebiscito, consiste numa consulta popular acerca de decisão a ser ratificada ou não. A diferença entre ambos reside no caráter temporal, pois o Referendo é convocado após a entrada em vigor do ato passível da ratificação, ao passo que o Plebiscito precede o eventual ato normativo.

Trata-se, contudo, de uma consulta feita aos eleitores sobre uma questão ou sobre um texto através de um procedimento formal regulado na lei (CANOTILHO, 2003). Assim como o Plebiscito, a competência para autorizar sua realização pertence ao Congresso, por meio de Decreto Legislativo.

⁴ Com a renúncia de Jânio Quadros à presidência da República, os militares tentaram impedir a posse do vice-presidente João Goulart. O fato gerou um impasse que foi solucionado com a implantação do Parlamentarismo, o que suprimiu poderes de Goulart, empossado presidente.

⁵ Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁶ Pesquisa feita no Sistema de Informação Legislativa (Sileg).

⁷ O plebiscito consultará a população sobre a divisão do estado em três: Pará, Carajás e Tapajós.

Sobre a legitimidade de iniciativa para propositura de Referendo, alguns também defendem que, além de parlamentares e do Presidente da República, ele também pode ser solicitado por iniciativa popular.

Canotilho (2003) é dos que defendem tal visão. Adrian Sgarbi também segue a mesma linha, porém enxerga dificuldades em estabelecer o critério para iniciativa, pois o plano de iniciativa promovida pelos cidadãos carece de um quociente para encaminhamento da proposta (SGARBI, 1999 apud GALANTE, 2003).

De acordo com a Lei 9.709/1998, o referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

A experiência brasileira com referendos se resume a uma consulta em âmbito nacional e outra circunscrita a um único estado. Em 2005, por determinação do Decreto Legislativo 780/2005, foi realizado um referendo para convalidar ou não o art. 35 da Lei 10.826/2010, que tratava da proibição da comercialização de armas de fogo, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Na oportunidade, os eleitores rejeitaram a proibição.

Em função do Decreto Legislativo 900/2009, os eleitores acreanos foram às urnas n 31 de outubro de 2010 para votar no segundo turno da eleição presidencial e para decidir sobre a manutenção da Lei 11.662/2008, que alterou o fuso horário do estado. O resultado foi pelo retorno ao fuso anterior à lei, porém, para surtir efeito, a decisão necessita da aprovação de uma nova lei.

Alteração de fuso horário também é o tema da única proposta de referendo que tramita na Câmara. O Projeto de Decreto Legislativo 2302/2009 prevê a realização da consulta para decidir sobre a alteração da hora nos estados do Pará e Amazonas.

2.4. Outras formas de participação no processo legislativo

Além dos institutos mencionados nos tópicos anteriores, o processo legislativo contempla outros mecanismos de participação da sociedade. Um deles é a audiência pública, que consiste na

discussão de propostas ou temas com representantes da sociedade e o poder público.

Esse instrumento é previsto pela Constituição Federal no art. 58, § 2º II, que faculta às comissões do Congresso a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil. O Regimento Interno da Câmara repete essa redação em seu art. 24, III. O RICD dedica ainda um capítulo do Título que trata da participação da sociedade civil para disciplinar a realização de audiências públicas (arts. 255 a 258).

No âmbito do Congresso Nacional, as audiências públicas são realizadas constantemente durante a fase constitutiva do processo legislativo, mais notadamente com o intuito de instruir a análise das proposições e de subsidiar o trabalho parlamentar com elementos sugeridos pela sociedade civil e pelos especialistas na matéria analisada.

[...] as audiências públicas são apresentadas como um canal que conduz à participação popular no momento da discussão da proposta legislativa. Todavia, no nosso sentir, as forças das decisões proferidas em audiências públicas tendem a vincular o legislador, levando a identificá-las como mais uma expressão do Constituinte na adoção da democracia direta. (GALANTE, 2003, p. 467)

O elevado número de audiências públicas realizadas pelo Parlamento atesta a importância desse instituto para o Poder Legislativo. Na 53ª legislatura (2007-2011) foram realizadas 1482 audiências no âmbito das comissões da Câmara (permanentes e temporárias)⁸, o que corresponde a uma média anual de cerca de 370 oitivas.

A atuação organizada de grupos que defendem interesses específicos perante as instâncias governamentais, também representa uma forma de participação da sociedade no processo legislativo. A pressão exercida por esses grupos junto ao poder público é denominada *Lobby*.

A palavra vem do idioma inglês, que em tradução literal significa "ante-sala", mas fora do contexto político não possui um significado lógico. O termo adquiriu sentido relacionado à defesa de interesses na Inglaterra e nos Estados Unidos, onde as pessoas que queriam apresentar postulações abordavam os políticos nas ante-salas ou nas entradas do Parlamento ou de hotéis onde

⁸ Balanço Geral das Atividades das Comissões, publicado na página da Câmara na internet. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/trabalhos-da-camara-dos-deputados-1/sessao-legislativa-2010>

as autoridades se hospedavam (FARHAT, 2007).

Em sua definição, Luiz Alberto dos Santos (2007) enfatiza o lobby realizado junto ao Parlamento:

Considerada intraduzível para o português, a expressão é utilizada, desde 1925, para designar o grupo, organização ou associação que busca influenciar decisões, mormente do Poder Legislativo, com vistas a aprovar ou impedir a aprovação de proposta, segundo seu interesse, ou buscar a tomada de decisão que seja favorável ao seu interesse, ou ainda o próprio ato de influir nas decisões dos poderes públicos. (SANTOS, 2007, p. 86)

Nos Estados Unidos, onde a atividade se desenvolveu e ganhou contornos institucionais, a atuação dos grupos de pressão foi regulamentada pelo Congresso norte-americano em 1946. Naquele país, a prática do lobby, também chamada de *lobbying*, possui grande transparência.

No Brasil, ao contrário dos Estados Unidos, a atividade não é regulamentada e, por vezes, a opinião pública lhe confere uma conotação pejorativa. Alguns leigos, relacionam o lobby a tráfico de influências, pagamento de propinas e outros expedientes ilícitos visando a obtenção de benefícios junto ao poder público em favor de corporações econômicas.

Tal linha de visão, despreza o caráter contributivo da atividade ao subsidiar os decisores, sobretudo os parlamentares, ao lhes fornecer informações sobre suas áreas de interesse. Além disso, ignora-se ainda a importância desse instituto para os movimentos sociais e minorias.

Devido ao fato da expressão lobby carregar consigo uma imagem de corrupção, alguns defendem o conceito vinculado à defesa de favorecimento de interesse, entretanto, sob uma visão ética, o lobby pode ser identificado como um instrumento de persuasão neutra no Poder e pode ser utilizado por inúmeros grupos de interesses, como, por exemplo, o movimento dos sem terra, dos negros, da mulher, dos direitos humanos, que já o exercem sem abuso de poder. (GALANTE, 2003, p. 469)

Além dos mecanismos descritos anteriormente, há ainda a possibilidade de apresentação de petições, reclamações, representações ou queixas ao Parlamento. O regimento da Câmara, em seu art. 253, faculta que pessoas físicas ou jurídicas possam peticionar contra os atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas, bem como aos membros da Casa. A Ouvidora Parlamentar é o órgão responsável pela recepção e encaminhamento aos órgãos competentes de tais manifestações.

3. A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA (CLP)

A Comissão Permanente de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados foi criada em 2001 pela Resolução 21/2001. A proposição legislativa que deu origem à resolução foi o Projeto de Resolução da Câmara (PRC) nº 151 de 2001, de autoria da Mesa Diretora da Casa.

Sua criação foi idealizada pela deputada Luiza Erundina (PSB-SP), que já havia proposto a instituição do colegiado anteriormente. A comissão foi inspirada no exemplo de organizações semelhantes existentes em países como Portugal, Estados Unidos, França, Itália e Suíça, que prevêm em suas respectivas Constituições algum tipo de iniciativa popular na elaboração legislativa. Porém, a maior referência é a Comissão de Petições do Parlamento Europeu.

A concretização da idéia ocorreu durante a gestão do então deputado Aécio Neves (PSDB-MG), que presidia a Câmara na ocasião e assinou o projeto de criação do colegiado. A justificativa do PRC 151/01 expunha que a comissão surgiu para tornar mais acessível à população o instituto da iniciativa popular:

O projeto complementa com perfeição o instituto constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população. [...] A Comissão de Legislação Participativa é, pois, uma forma de restituir à soberania do cidadão comum, por meio de entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação. (PRC 151, 2001)

A celeridade na tramitação da proposta, refletia a intenção tornar a Casa mais aberta aos anseios populares. A matéria foi aprovada em menos de um mês. Apresentado o projeto em 02 de maio de 2001, a Resolução foi promulgada no dia 30 do mesmo mês. A instalação da comissão ocorreu no dia 08 de agosto de 2001, tendo a deputada Erundina como primeira presidente.

A iniciativa motivou a criação, em 2005, de um colegiado análogo no Senado Federal, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), e também em diversas casas legislativas em todo o país. De acordo com a própria CLP, a comissão existe em 12 assembleias legislativas e em 40 câmaras municipais.

3.1. A CLP e o sistema de comissões

O sistema de comissões parlamentares constitui uma forma de organização dos Parlamentos baseado numa concepção de descentralização e especialização do processo legislativo. Ele se estrutura em colegiados temáticos compostos por pequenos grupos de parlamentares que analisam proposições legislativas afetas a suas respectivas áreas de competência.

Esses colegiados realizam a instrução prévia e especializada das propostas a serem submetidas ao exame da composição total da Casa Legislativa, o plenário. No entanto, em alguns Parlamentos, as comissões são dotadas de delegação para decidir conclusivamente sobre algumas matérias, sem a necessidade de submetê-las ao pleno. Para José Afonso da Silva (2006), as comissões parlamentares “exercem, em todos os casos, papel decisivo no seio do Parlamento”.

O sistema de comissões surgiu como forma de compartilhar os trabalhos e conferir maior dinamismo ao processo de formação das leis diante do aumento das atribuições da função parlamentar. Com o aumento das atividades, a centralização das deliberações no plenário tenderia a congestionar essa instância, de forma a tornar o Parlamento pouco produtivo e decidir sobre as políticas públicas com menor nível de conhecimento.

No Brasil, a existência de comissões parlamentares no Congresso Nacional possui fundamento no art. 58 da Constituição Federal. A organização e as atribuições das mesmas são descritas nos regimentos internos da Câmara e do Senado e pelo Regimento Comum.

Na Câmara, o sistema de comissões é composto por 20 comissões permanentes e por comissões temporárias em quantidade indeterminada. O Capítulo IV do regimento da Casa oferece regramento aos colegiados. As comissões permanentes possuem caráter técnico e suas principais atribuições são discutir e votar proposições, bem como exercer a fiscalização do Executivo nas áreas relacionadas a seus campos temáticos.

No entanto, a Comissão de Legislação Participativa constitui uma exceção ao sistema de comissões da Câmara por possuir atribuições diferenciadas dos demais colegiados. Suas incumbências estão descritas no inciso XII do art. 32 e no art. 254 do RICD. Cabe a ela, o

recebimento e análise de sugestões legislativas de associações, sindicatos, entidades, órgãos de classe, ONGs, exceto partidos políticos.

A CLP, ao contrário dos demais colegiados da Câmara não possui área temática definida. Ela não analisa projetos, apenas deflagra o processo legislativo. Nota técnica da Consultora Legislativa da Câmara Regina Maria Groba Bandeira sobre a competência material da CLP ressalta:

[...] a Comissão aludida não foi criada para fazer às vezes das comissões permanentes temáticas da Casa. Sua atuação é prévia à das demais comissões, eis que o seu escopo é tão-somente o de desencadear a apreciação das matérias por ela aprovadas, sendo mais um canal entre a sociedade e seus representantes no Congresso Nacional. Daí porque competente a Comissão Permanente de Legislação Participativa para o exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sob o prisma da conveniência política, das sugestões da sociedade civil que se enquadrem na competência das comissões permanentes da Casa, atendidos os pressupostos constitucionais e regimentais. (BANDEIRA, 2001, p. 5)

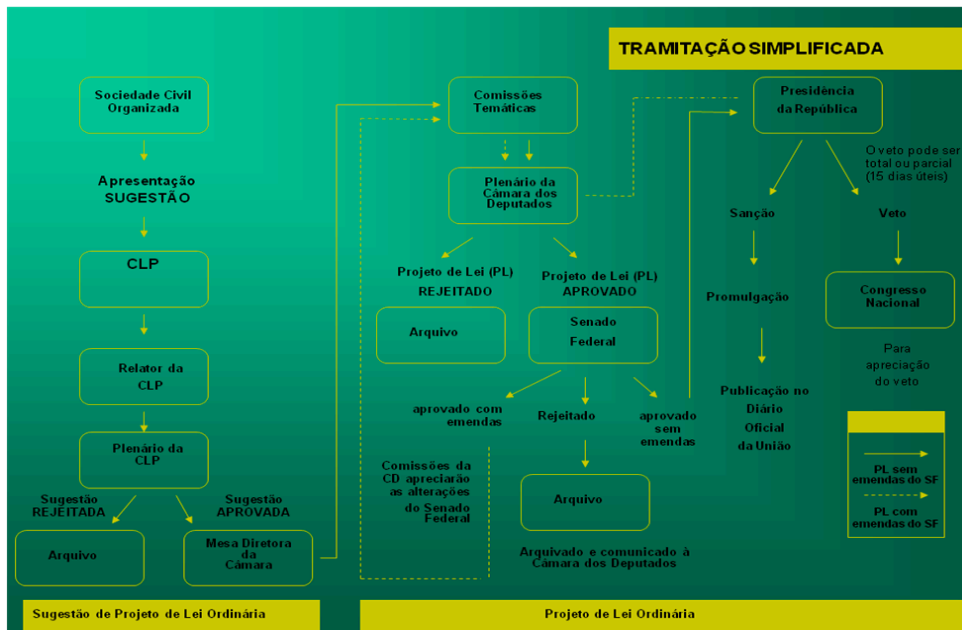
As sugestões não podem versar sobre assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público. As que receberem parecer favorável e forem aprovadas pelo colegiado são convertidas em proposições de autoria da Comissão de Legislação Participativa e podem vir a constituir: Projeto de lei ordinária (PL), Projeto de Lei Complementar (PLP), Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Projeto de Resolução (PRC).

A comissão também possui competência para propor emendas, oferecidas por entidades da sociedade civil, a matérias orçamentárias, exceto ao Orçamento da União (PLOA), pois tal prerrogativa foi suprimida em 2006⁹. As entidades ainda podem propor sugestões para a realização de audiências públicas, depoimentos de autoridades, pedido de informação a ministros de Estado, indicações ao Poder Executivo e a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Após a conversão em proposição, elas são encaminhadas à Mesa Diretora da Câmara, numeradas e passam a tramitar seguindo o mesmo curso das demais propostas apresentadas na Casa. O fluxograma a seguir ilustra o processo de tramitação das sugestões de projeto de lei submetidas à CLP.

⁹ Ver Resolução 1/2006 – CN.

Quadro 1: Tramitação de sugestões legislativas na CLP



Fonte: CLP

Por assumir uma função técnica de analisar a viabilidade jurídica e regimental das sugestões apresentadas pela sociedade civil, a CLP não oferece os mesmos atrativos que as demais comissões aos parlamentares. Ao contrário dos outros colegiados, não oferece possibilidade de negociação em torno das matérias de interesses regionais ou corporativos, de forma a gerar incentivos eleitorais aos parlamentares que possibilitem suas reeleições, conforme a teoria distributivista (Shepsle, 1986).

Isso pode ser verificado pela baixa participação dos parlamentares no colegiado. É comum que algumas vagas fiquem sem preenchimento, após a distribuição anual dos deputados entre as comissões permanentes, que acontece no início de cada sessão legislativa. Na atual composição, inclusive, três vagas de membros titulares estão em aberto e outras oito entre os suplentes.

Outro sinal de desprestígio da CLP é aferido pela ordem de escolha da presidência da comissão pelos partidos. A divisão das presidências das comissões é definida com base no critério da proporcionalidade partidária. Dessa forma, os partidos com maior representação fazem as primeiras escolhas. De acordo com a Secretaria-Geral da Mesa, desde 2002 a presidência da CLP é sempre a última ou a penúltima na ordem de escolha dos partidos.

O baixo apelo político da comissão, pode ser justificado não apenas pela ausência de

benefícios políticos. Um estudo realizado por um Grupo de Pesquisa da Câmara¹⁰ apontou que há desconhecimento do papel da comissão por grande parte dos parlamentares. Ele descreve casos em que membros foram indicados para o colegiado à revelia e até mesmo de ex-presidentes da comissão que não a conheciam antes de assumir o posto.

Para a deputada Luiza Erundina (PSB-SP), primeira presidente e único parlamentar que se manteve na composição da CLP em seus dez anos de existência, os deputados enxergam na comissão uma forma de concorrência na propositura de leis. Segundo ela, os parlamentares sentem-se detentores exclusivos da competência de legislar e imaginam que seu poder estaria ameaçado¹¹.

As mudanças institucionais contribuíram sobremaneira para um processo de esvaziamento do colegiado. Em 2004, houve a redução do número de membros titulares e igual número de suplentes de 32 para 18. Em 2005, uma Resolução alterou o regimento para permitir que o deputado possa ser membro titular de uma comissão permanente paralelamente à CLP¹², o que possibilita que o parlamentar concentre suas atenções em outros colegiados que lhe ofereçam maior visibilidade.

E, por fim, como já mencionado anteriormente, em 2006, a CLP perdeu a competência para apresentar emendas sugeridas pelas entidades da sociedade civil aos projetos de lei do orçamento anual. Sob a alegação de que a comissão não possui área temática específica, o Congresso aprovou a Resolução 1/2006, que retirou do colegiado a faculdade de propor emendas ao Orçamento da União, prerrogativa conferida às demais comissões permanentes da Câmara e do Senado. Com essa medida, a CLP tornou-se a única comissão a não dispor de tal benefício.

3.2. A CLP em números

Desde sua criação até o dia 27 de julho de 2011, a Comissão de Legislação Participativa recebeu um total de 839 sugestões entidades da sociedade civil propondo a apresentação de projetos de lei; emendas ao Orçamento, à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e ao Plano Plurianual -

¹⁰ “Olhares sobre o Parlamento: Incursões Acadêmicas no Território Político”. Disponível em:

<http://bd.camara.gov.br/bd/>

¹¹ Comissão de Legislação Participativa comemora 10 anos de trabalho - Matéria publicada na Agência Câmara em 09/08/2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/POLITICA/200769-COMISSAO-DE-LEGISLACAO-PARTICIPATIVA-COMEMORA-10-ANOS-DE-TRABALHO.html>

¹² § 2º do art. 26, com redação dada pela Resolução 30/2005.

PPA; e realização de audiências públicas.

Desse montante, o colegiado apreciou 766 sugestões, sendo 351 aprovadas e 342 rejeitadas. As demais foram consideradas prejudicadas ou foram devolvidas a seus proponentes¹³. Entre as 351 sugestões aprovadas, 163 foram convertidas em projetos de lei; 79 emendas à LDO; 60 requerimentos; 30 emendas ao Orçamento (até 2006); 12 indicações; cinco emendas a projeto de lei; e duas emendas ao PPA¹⁴.

Gráfico 1: Sugestões aprovadas pela CLP por espécie normativa (Ago.2001 / Jul.2011)



Fonte: CLP

Dos 163 projetos de lei da CLP, 152 estão em tramitação, sendo 141 projetos de lei ordinária e 11 projetos de lei complementar.

Há de se ressaltar que, até o momento, o colegiado não aprovou nenhuma sugestão de Proposta de Emenda à Constituição¹⁵. Embora a CF não tenha previsto a iniciativa popular para emendas constitucionais, tal possibilidade se faz possível, desde que após a aprovação da sugestão com tal finalidade sejam apostas as assinaturas parlamentares necessárias para que a PEC possa começar a tramitar.

¹³ Dados levantados junto à Secretaria da CLP.

¹⁴ Idem

¹⁵ Pesquisa feita no Sistema de Informação Legislativa (Sileg).

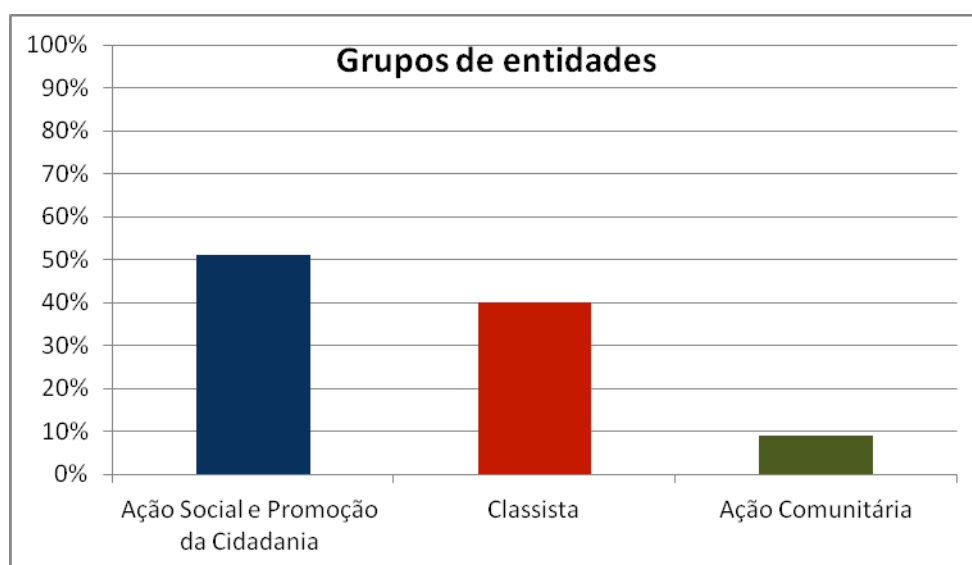
3.3. Perfil da atuação das entidades na CLP

Ao todo, 176 entidades apresentaram sugestões à Comissão de Legislação Participativa¹⁶. Analisando o perfil das mesmas, pode-se propor a classificação quanto às áreas de atuação das mesmas em três grupos:

- 1) Ação Social e Promoção da Cidadania: composto por organizações do Terceiro Setor, como ONGs, OSCIPs e entidades Filantrópicas e beneficentes voltados para defesa de causas sociais, promoção de estudos, desenvolvimento, capacitação e cidadania;
- 2) Ação Comunitária: entidade com atuação restrita a municípios e pequenas localidades, conselhos comunitários e associações de moradores;
- 3) Classista: sindicatos profissionais ou organizações que representem segmentos econômicos específicos.

Dentre esses grupos, o de Ação Social e Promoção da Cidadania possui o maior número de entidades com participação no colegiado, com 51%. Em segundo lugar, vem o grupo Classista com 40% e por fim o de Ação Comunitária (9%), como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Classificação das entidades participantes da CLP



Fonte: CLP, elaboração do autor

Em termos de apresentação de sugestões, há praticamente um empate técnico entre o grupo de Ação Social e Promoção da Cidadania e o de Ação Comunitária, alcançando 43% e 41%, respectivamente, do universo total de sugestões recebidas pela CLP.

A forma de participação dos grupos revela que as entidades tiveram uma linha de atuação focada em dois objetivos básicos: a elaboração legislativa e os debates e participação na elaboração orçamentária.

A análise das sugestões apresentadas aponta que os grupos de Ação Comunitária e Classista se concentraram na propositura de projetos de lei e audiências públicas, destinando 92% e 87%, respectivamente, de suas sugestões a esse tipo de proposta.

Já as entidades representadas pelo grupo de Ação Social e Promoção da Cidadania dividiram o foco de participação entre as sugestões de projetos de lei e audiências públicas (51%) e às emendas a matérias orçamentárias (49%).

Individualmente, o Conselho de Defesa Social Estrela do Sul (CONDESESUL), da cidade de Estrela do Sul, em Minas Gerais, pertencente ao grupo de Ação Comunitária, foi a entidade que apresentou o maior número de sugestões à CLP: 216. Todas elas, foram direcionadas à realização de audiências públicas e seminários e à apresentação de projetos de lei. Conseqüentemente, é a entidade com o maior número de sugestões convertidas em proposições. Suas sugestões originaram 47 projetos de lei e quatro indicações.

No grupo de Ação Social e Promoção da Cidadania, o recordista foi o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), sediado em Brasília, com 87 sugestões, sendo 81 direcionadas a emendar leis orçamentárias (LDO e LOA) e apenas duas propondo reuniões de debates.

Com 16 sugestões, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário no Estado de Sergipe foi a entidade Classista com maior número de iniciativas. Todas as propostas visaram à apresentação de projetos de lei.

¹⁶ Dados coletados junto à secretaria da CLP.

4. ANÁLISE DAS ATIVIDADES DA CLP

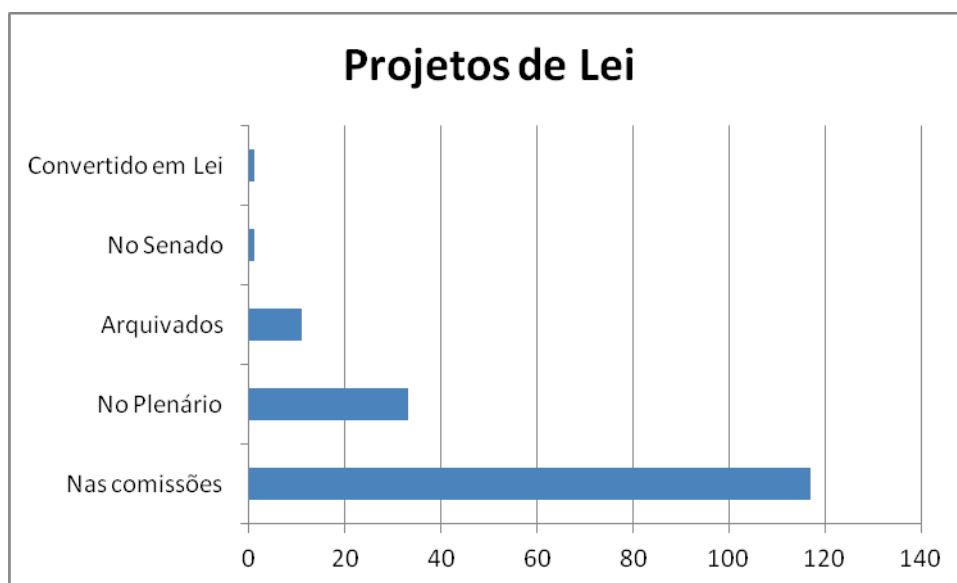
Este capítulo analisa as atividades da Comissão de Legislação Participativa, divididas aqui como Legislação Participativa, que compreende a produção legiferante, e a Participação Legislativa, correspondente aos debates promovidos pelo colegiado. A análise aponta aspectos decorrentes do processo de consecução da atuação do colegiado nas referidas áreas.

4.1. Legislação Participativa: produção legiferante

Os projetos de lei ordinárias e complementares são os únicos instrumentos legislativos produzidos, até então, pela Comissão de Legislação Participativa que podem originar normas jurídicas, visto que o colegiado ainda não aprovou nenhuma sugestão de Proposta de Emenda à Constituição.

Como já explicitado anteriormente, a CLP deu origem a 163 projetos de lei, cuja situação é a seguinte: 11 foram rejeitados e arquivados, 33 foram aprovados nas comissões e aguardam votação no plenário. Apenas dois projetos conseguiram avançar ao Senado. Um deles foi aprovado pelas duas casas e convertido em lei, enquanto o outro foi aprovado pela Câmara e ainda aguarda análise no Senado.

Gráfico 3: Estágio de tramitação dos projetos de lei da CLP



Fonte: Sileg

O único projeto da Comissão de Legislação Participativa que conseguiu alcançar a condição de norma jurídica teve origem na primeira sugestão proposta ao colegiado, pela Associação dos Juizes do Brasil – AJUFE.

A Sugestão 1/2001 foi protocolada em 05/09/2001 e aprovada pela comissão em 04/12/2001. Convertida no PL 5828/2001, o projeto começou a tramitar na Casa, sendo aprovado pelas comissões e pelo plenário, e enviado ao Senado em 19/06/2002. Retornou à Câmara com emendas do Senado em 14/12/2005 e teve sua aprovação definitiva em 30/11/2006. Enviado à sanção presidencial, foi transformado na Lei 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial. Ou seja, seu tempo total de aprovação foi de pouco mais de cinco anos.

Atualmente, o projeto da CLP em estágio de tramitação mais avançado é o PL 2057/2007, que dispõe 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. Ele foi aprovado na Câmara e aguarda análise no Senado. Também é originário de uma Sugestão da AJUFE (258/2006) apresentada em 14/11/2006 e aprovada pela CLP em 12/09/2007, sendo convertida em projeto. Aprovado pelas comissões, foi apreciado pelo plenário em 16/12/2009 e remetido ao Senado, onde tramita como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 3/2010. Aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, foi enviado ao plenário da Casa, onde recebeu emendas e aguarda parecer a elas para enfim passar pela última votação na Casa.

Na fila das propostas que aguardam inclusão na Ordem do Dia, há projetos que estão em condições de entrar em pauta há cerca de sete anos, como os PLs 1972/2003, 1308/2003 e 7432/2002, em ordem cronológica de aprovação pelas comissões, razão pela qual se percebe que há grande dificuldade para que sejam incluídos na pauta de votações do plenário.

A análise da tramitação das proposições legislativas da CLP aponta que existem entraves institucionais que impedem o avanço das mesmas ao Senado. A partir da percepção de tal paralisia, pode-se perceber que dois fatores, que serão abordados a seguir, contribuem bastante para esse quadro de inércia.

4.1.1. CLP x Executivo

Como visto anteriormente, o plenário constitui um gargalo para a tramitação de proposições da Comissão de Legislação Participativa. A falta de espaço para inclusão desses projetos na pauta, decorre, em grande medida, da interferência do Poder Executivo na agenda do Legislativo.

Em sua teoria da separação de poderes, Montesquieu (2000) apregoa que Legislativo e Executivo possuem funções distintas. Cabe ao Legislativo a elaboração de leis e o controle dos atos do governo, enquanto o Executivo se incumba da execução das leis aprovadas pelo Legislativo.

No Brasil, apesar de a Constituição prever em seu art. 2º que os poderes são independentes e harmônicos entre si, o sistema de governo presidencialista impõe uma relativa submissão ao Legislativo.

[...] a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2000, p. 1)

Ao conceder o poder de iniciativa ao Presidente da República, inclusive com competência exclusiva para legislar sobre determinados assuntos, o texto constitucional dotou o Executivo de instrumentos capazes de influenciar os trabalhos parlamentares. Mainwaring e Shugart (1997), classificam tal prerrogativa do Executivo como poder legislativo pró-ativo.

Para Mueller (2000), o principal poder pró-ativo do Executivo garantido na Constituição brasileira é a capacidade do presidente de legislar através das Medidas Provisórias. A medida provisória, prevista no art. 62 da Constituição é instituto que possui um “caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes” (MENDES, 2009).

Raul Machado Horta (1989) aponta que a adoção desse mecanismo foi inspirado na experiência italiana, porém com maior flexibilidade.

A Constituição buscou no art. 77, segunda parte, da Constituição da Itália, o modelo da legislação provisória. É suficiente comparar os dois textos para avaliar as diferenças que separam um regime do outro. Na Constituição italiana, a cláusula geradora do instrumento legislativo, denuncia, desde logo, a excepcionalidade da medida: “*in casi straordinari di necessità e d’urgenza*”. Na Constituição, a cláusula é mais flexível – em caso de relevância e urgência -, sujeita à interpretação discricionária do Presidente da República. (HORTA, 1989, p.26)

As medidas provisórias possuem força de lei imediatamente após a publicação e são submetidas ao crivo do Congresso. Este dispõe de até 120 dias para apreciá-la. Transcorridos os primeiros 45 dias de sua edição, a medida provisória entra automaticamente em regime de urgência e passa a ter preferência sobre todas as matérias em pauta no plenário da casa do Congresso onde estiver sendo analisada, impedindo a votação de quaisquer outras matérias legislativas.

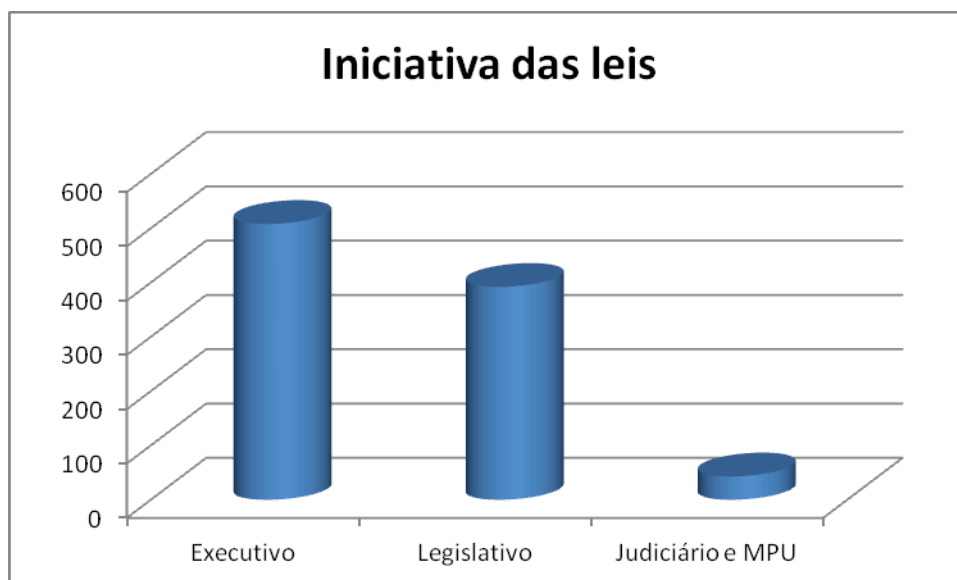
O Executivo também pode apresentar projetos de lei e propostas de emenda à constituição. O Presidente da República ainda pode solicitar urgência para a apreciação dos projetos de sua autoria. A chamada “urgência constitucional”, prevista no art. 64 da Lei Maior, estabelece prazo de votação de 45 dias para a Câmara e mais 45 para o Senado. Se a votação não for concluída nesse período, o projeto passará a trancar a pauta da Casa em que estiver tramitando. Enquanto a pauta estiver trancada, nenhuma matéria pode ser votada, à exceção das medidas provisórias.

Além disso, o Presidente da República possui iniciativa privativa para legislar sobre determinados assuntos. Em seu art. 61, §1º, a Constituição estabelece que as leis que tratam sobre matérias tributárias e orçamentárias e estrutura e organização da administração direta e indireta, das Forças Armadas, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A influência do Poder Executivo sobre o Congresso pode ser medida pelo número de leis cuja iniciativa partiu do Presidente da República. Das 943 leis ordinárias e complementares sancionadas durante o período da última legislatura, 508 foram propostas pelo Executivo. Entre as restantes, 392 tiveram origem no Legislativo (parlamentares ou órgãos da Câmara e do Senado, como comissões e Mesa Diretora), 40 pelos Tribunais Superiores do Poder Judiciário e 3 do Ministério Público da União¹⁷.

¹⁷ Pesquisa realizada na página da Presidência da República na internet: www.planalto.gov.br

Gráfico 4: Autoria das leis (2007/2011)



Fonte: Presidência da República

Na Câmara dos Deputados, onde se inicia a tramitação da maioria das proposições oriundas do Palácio do Planalto, somente no primeiro semestre da 54ª Legislatura, foram votadas 89 matérias. Destas, 62 são de autoria do Executivo, incluindo os projetos de decreto legislativo, que são originários de mensagens sobre acordos, tratados ou atos internacionais firmados pelo Presidente da República submetidos à aprovação do Congresso¹⁸.

Tais prerrogativas constitucionais, aliadas ao chamado “Presidencialismo de Coalizão” (ABRANCHES, 1988), no qual o governo constitui uma maioria parlamentar a partir de alianças partidárias que compartilham do exercício do poder, permitem ao Executivo controlar a agenda do Legislativo.

4.1.2. CLP x Regimento Interno

Em alguns casos, o Regimento Interno da Câmara prejudica o andamento de projetos oriundos da CLP, por não lhes enquadrar entre os que estão sujeitos à apreciação conclusiva das comissões.

¹⁸ Dados extraídos de relatório de Estatística dos Trabalhos da Câmara dos Deputados 2011.

O poder conclusivo das comissões foi introduzido pela Constituição de 1988, no art. 58, como forma de racionalizar os trabalhos legislativos. Também é uma forma de valorização das comissões técnicas e de descentralização das decisões, anteriormente concentradas no plenário. Sua aplicação é disciplinada pelo regimento no art. 24.

Sobre a apreciação conclusiva, José Afonso da Silva (2006) tratar-se do mesmo princípio da Constituição italiana que, em seu art. 72 atribui às comissões “o exercício da função legislativa plena, que, num momento se chamou delegação interna, mas parece ser mais uma função própria de substituição do que uma função delegada”.

O § 1º do art. 254 do RICD estabelece que as sugestões que receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa. Já o inciso II, alínea “d” do art. 24, prevê que para projetos de iniciativa de comissão, não se dispensa a competência de análise do plenário. A combinação desses dois dispositivos constitui um entrave para parcela dos projetos da CLP, pois o simples fato de ser de autoria de comissão obriga a matéria a ser submetida ao plenário, independentemente de seu conteúdo.

Conforme preceitua o Regimento no mesmo inciso II do art. 24, além dos projetos de comissão, não se dispensa a competência do plenário para votar projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular e relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal¹⁹.

Portanto, mesmo que um projeto de lei ordinária da CLP não verse sobre nenhum dos assuntos do rol de competência do plenário, ainda assim ele não poderá ser apreciado conclusivamente pelas comissões.

Comparativamente, pode-se elencar dois exemplos de projetos de conteúdo simples, para ilustrar a questão: o PL 5462/2005, da Comissão de Legislação Participativa, que institui o Dia Nacional do Voluntário; e o PL 2036/2007, de autoria do deputado Jilmar Tatto (PT-SP), que institui o Dia Nacional do Paisagista²⁰.

¹⁹ Atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, reservada à lei complementar, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e matérias orçamentárias.

²⁰ Sistema de Informações Legislativas – Sileg.

Ambos propõem a criação de uma data comemorativa, porém o primeiro por ser de iniciativa de comissão deverá ser submetido a plenário, enquanto o segundo está sujeito à apreciação conclusiva das comissões. O de autoria da CLP, apesar de ser mais antigo ainda está na Câmara aguardando votação pelo plenário, ao passo que o de autoria do parlamentar, mesmo sendo mais recente, pelo fato de ser submetido a regime conclusivo das comissões, já foi aprovado na Casa e enviado ao Senado.

Vários projetos da CLP que versam sobre assuntos de menor complexidade, se enquadram nessa situação. Contudo, a obrigatoriedade de análise pelo plenário é outro fator que impede a progressão dos projetos.

Um caso emblemático no sentido de explicitar o prejuízo no andamento das propostas submetidas ao exame do plenário foi o Requerimento 2878/05, da então presidente da CLP, deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que solicitou a retirada de tramitação do PL 4928/05, de autoria do colegiado²¹. No pedido, a deputada argumentou que o fato de o projeto estar apensado a outros e possuir um rito mais complexo impedia que os demais pudessem avançar em sua tramitação.

O PL 3.967/97, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, encontra-se na primeira Comissão de mérito – Comissão de Seguridade Social e Família – com 37 (trinta e sete) projetos de lei apensados, entre os quais o PL 4.928/05, de autoria desta Comissão.

A norma regimental dispõe no art. 143 – parágrafo único – que o regime especial de tramitação de uma proposição estende-se às demais que lhe estejam apensas. No caso em questão, a apreciação do projeto de lei da CLP sujeita ao Plenário subordina todos os demais projetos, que antes eram de apreciação conclusiva pelas Comissões, àquele rito de tramitação.

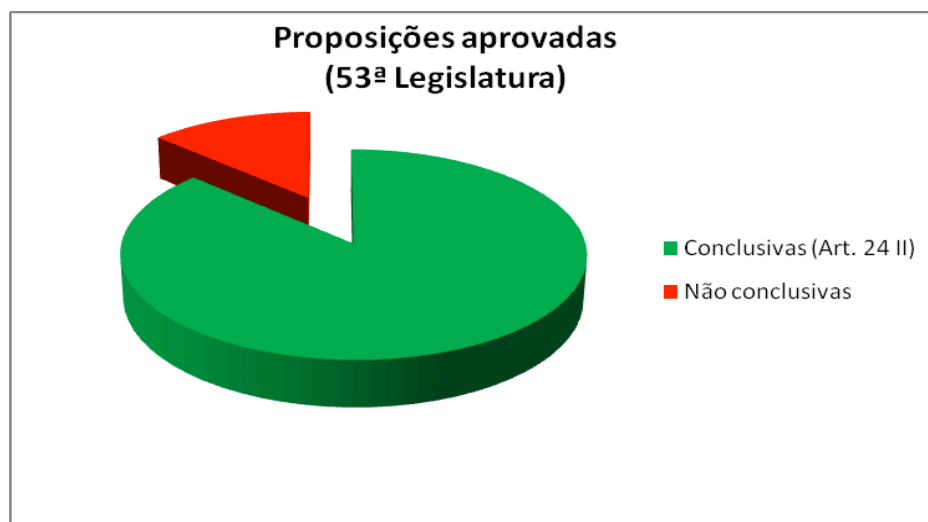
Por isso, no intuito de privilegiar a celeridade processual e por não vislumbrar qualquer prejuízo ao PL. 4.928/05, haja vista três projetos de lei anexos – PLs 6.766/02, 7.234/02 e 770/03 – contemplarem as matérias inseridas no projeto da Comissão, é que peço o apoio de Vossa Excelência para a aprovação deste requerimento.

Por dispensar a competência do plenário para votar as matérias, o regime conclusivo contribui sobremaneira para a celeridade da tramitação. Tal instituto representa um atalho para que os projetos possam avançar à casa revisora ou seguir para a sanção presidencial. Porém, há de ressaltar que a conclusividade se aplica apenas projetos de lei ordinária, desde que não versem sobre atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, de competência privativa da Câmara

dos Deputados ou do Senado Federal, reservada à lei complementar, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais e matérias orçamentárias, bem como projetos de decreto legislativo sobre concessões de radiodifusão.

Durante a 53ª Legislatura (2007-2011), a Câmara aprovou 5904 proposições, entre projetos de lei ordinária e complementar, projetos de decreto legislativo, propostas de emenda à constituição e propostas de fiscalização e controle, que tiveram tramitação no âmbito das comissões da Casa²². Desse universo, 5.133 projetos foram aprovados conclusivamente pelas comissões (86,94% de todas as proposições aprovadas) não passaram pelo plenário, sendo que 126 foram remetidos à sanção (projetos de lei) e 1.787 foram promulgados (projetos de decreto legislativo), o que corresponde a uma taxa de sucesso de 37,5% (percentual de matérias aprovadas conclusivamente que entraram no ordenamento jurídico) de acordo com terminologia de Limongi, aqui adaptada para as comissões²³. Contudo, o levantamento exclui medidas provisórias, pois elas não tramitam em comissões da Câmara.

Gráfico 5: Proposições aprovadas (2007/2011)



Fonte: SGM

²¹ Idem

²² Balanço Geral das Atividades das Comissões, publicado na página da Câmara internet. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/trabalhos-da-camara-dos-deputados-1/sessao-legislativa-2010>

²³ Terminologia apresentada por Fernando Limongi em A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Disponível em: http://www.cebrap.org.br/v1/template.php?lang=pt&area=7&pagina=31&item_biblio=149

Tais números comprovam que a apreciação conclusiva é um mecanismo eficiente que privilegia a especialização temática de suas decisões e, se aplicado aos projetos de autoria das comissões, sobretudo da Comissão de Legislação Participativa, pode resultar num número maior de leis. Uma vantagem adicional é o fato de que a conclusividade contribui para o bom andamento dos trabalhos, pois não sobrecarrega o plenário.

4.2. Produção orçamentária

A atuação da Comissão de Legislação Participativa com relação ao processo orçamentário ficou bastante prejudicada com a supressão do poder de emendar o Orçamento, pois é na lei orçamentária anual que se materializam as ações e programas previstos pelo PPA, em conformidade com as diretrizes traçadas pela LDO.

Enquanto tal mecanismo esteve vigente, a comissão conseguiu alocar recursos em programas de interesse social nos orçamentos anuais de 2002 a 2007, por meio de 24 emendas aprovadas que perfizeram um montante de R\$ 106.993.570,00²⁴, distribuídos conforme a tabela a seguir:

Tabela 1: Emendas da CLP e valores incluídos no Orçamento por ano

Ano	Valor Aprovado na CLP (R\$)	Nº de Emendas Aprovadas na CMO	Valor Incluído na LOA (R\$)
2002	86.000.000,00	5	37.050.000,00
2003	475.600.000,00	5	37.742.858,00
2004	85.280.000,00	2	3.000.000,00
2005	525.000.000,00	5	4.875.712,00
2006	1.033.500.000,00	3	7.825.000,00
2007	80.315.567,00	4	16.500.000,00
TOTAL	2.285.695.567,00	24	106.993.570,00

Fonte: CLP, elaboração do autor

A ex-presidente da CLP, deputada Fátima Bezerra (PT-RS), considera a retomada dessa prerrogativa fundamental:

Essa é uma atribuição que deve ser devolvida à CLP, pois é fundamental para o processo democrático. Como a sociedade pode influenciar nas leis se não pode opinar sobre a

²⁴ Dados levantados na página da CLP na internet.

efetivação das mesmas? Para implementar as leis, necessitamos de recursos. E essa priorização para onde vão os recursos deve passar também pelo debate da sociedade. Fazer com que a sociedade participe diretamente do processo orçamentário, dá mais transparência, legitimidade às emendas aprovadas.

O deputado Roberto Britto (PP-BA), outro ex-presidente da CLP, é autor do Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) 1/2010, que visa restabelecer o poder da Comissão de Legislação Participativa de propor emendas ao Orçamento. Na justificativa do projeto, ele sustenta que “a interrupção da participação popular na elaboração do Orçamento Geral da União representa um passo atrás na relação do Parlamento com a sociedade civil e contraria princípios constitucionais”.

Para o atual presidente da comissão, deputado Vitor Paulo (PRB-RJ), a aprovação do projeto é uma prioridade. Em sua opinião, tal prerrogativa configura uma espécie de orçamento participativo²⁵.

No entanto, a cultura da participação no processo de elaboração do Orçamento disseminada pela Comissão de Legislação Participativa continua presente no ciclo orçamentário mesmo após 2006. Nesse sentido, nota-se uma maior flexibilização no processo de elaboração orçamentária ao contemplar a participação da sociedade no âmbito da Comissão Mista de Orçamento. A partir de 2007, ano em que a CLP já não podia mais emendar os projetos orçamentários, iniciou-se um processo de ausculta às entidades da sociedade civil para colher contribuições ao processo de elaboração das leis orçamentárias. Inicialmente, a comissão realizava seminários regionais. Posteriormente, as oitivas passaram a ser realizadas em todos os estados. No entanto, a inclusão das sugestões formuladas pela sociedade na proposta orçamentária era de caráter discricionário do relator.

Porém, em 2008 o relatório preliminar do Orçamento de 2009, apresentado pelo senador Delcídio Amaral (PT-MS), aperfeiçoou o mecanismo de participação vigente e trouxe a obrigatoriedade de que, pelo menos, uma das emendas das bancadas estaduais fosse oriunda de sugestões apresentadas pela sociedade, preferencialmente no âmbito das audiências públicas regionais, ou por formulário eletrônico disponibilizado na internet.

²⁵ Matéria publicada na página da CLP na internet em 20/09/2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/noticias/ Mesa-diretora-do-senado-deve-votar-resolucao-que-da-direito-a-clp-de-apresentar-emendas-ao-orcamento>

Já o relatório preliminar do Orçamento 2012 (PLN 28/2011), apresentado pelo relator, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), perante à Comissão Mista de Orçamento, instituiu a iniciativa popular de emendas à proposta por municípios com até 50 mil habitantes. Pelo relatório, os recursos alocados por essas pequenas cidades destinam-se à implementação de políticas públicas na área de Saúde, cujas prioridades são definidas pela população. Ainda de acordo com o documento, o relator espera que o mecanismo seja replicado nos demais níveis administrativos.

A iniciativa estimula a participação política de moradores e cidadãos, o que vai contribuir para aumentar a eficiência, a visibilidade e a fiscalização dessas alocações.

A escolha da ação deverá ser feita em audiência pública na Câmara Municipal, com ampla divulgação e participação da sociedade, cabendo ao Prefeito comunicar a decisão, acompanhada da ata da audiência, à CMO e à bancada federal do respectivo estado.

A maior participação e o debate do orçamento resgata sua natureza de lei democrática. A possibilidade de intervenção direta da população na decisão tem potencial transformador, induzindo maior acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos. É um grande avanço na busca da justiça alocativa, na medida em que todos pagam os impostos que, direta ou indiretamente, são distribuídos no orçamento. A legitimidade da lei aprovada aumenta na medida em que sua elaboração tenha a participação direta dos cidadãos.

Esperamos que esse procedimento, inédito no âmbito federal, se desdobre tanto na elaboração dos orçamentos estaduais quanto nos municipais. (CHINAGLIA, 2011, p.23,24)

Modernamente, a democracia é compreendida como um regime essencialmente responsivo (DAHL, 1997, DIAMOND, MORLINO, 2005). Isto implica em que os mecanismos institucionais facilitem a transformação de preferências dos cidadãos em políticas públicas (POWELL, 2005). Nesta perspectiva, muitas vezes esquecida pelo *mainstream* institucionalista, a CLP tem papel fundamental como fórum de debates importantes que formalizam preferências da sociedade civil organizada que, posteriormente, podem se transformar em políticas públicas responsivas.

4.3. Participação Legislativa

Além da atividade legiferante, a Comissão de Legislação Participativa assume um importante papel como fórum de debates que influenciam a propositura de leis. Este papel é sobremaneira importante para uma instituição centra de um regime que se pretende responsivo porque possibilita a participação popular também por meio da realização de debates com a participação de entidades da sociedade civil, nas modalidades de audiências públicas, seminários e

conferências.

A Participação Legislativa na CLP, referenciada aqui como os debates realizados revela-se um traço muito importante da atuação do colegiado por possibilitar que a sociedade possa expor sua visão acerca de assuntos de interesse nacional. Até o dia 27 de julho de 2011, a CLP realizou 140 debates²⁶. Porém, ao analisar a frequência em que tais discussões foram realizadas, nota-se uma irregularidade na quantidade anual desses eventos, conforme mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 6: Debates realizados na CLP (Ago.2001/Jul.2011)



Fonte: CLP

No entanto, verifica-se também que 104 discussões, o equivalente a cerca de 74% do total, ocorreram a partir de 2007, período a partir do qual a comissão teve a prerrogativa de propor emendas ao orçamento retirada. Tudo indica que a retirada desta prerrogativa teve um efeito benéfico na transformação deste colegiado em fórum de debates e porta de entrada de demandas da sociedade civil organizada no parlamento.

O tema mais debatido entre todos refere-se à própria função da comissão: a participação da sociedade no processo decisório. No total, foram realizadas 12 discussões públicas com essa temática, conforme relata o quadro a seguir:

Quadro 2: Debates sobre participação popular na CLP

DATA	EVENTO
5 e 6/12/2001	Seminário: Democracia Popular
09 e 10/09/2003	Seminário: Exercício de cidadania política junto ao poder legislativo
01/09/2005	Audiência Pública em Santana do Paraíso (MG), para debater “O papel da CLP na promoção e ampliação do acesso da sociedade civil ao processo legislativo”.
09 e 10/09/2005	Seminário sobre a participação cidadã na gestão pública, promovido pela Associação de Serviço de Educação Popular (SEDUP).
24/09/2005	Audiência Pública no município Fazenda Rio Grande (PR) para debater “a participação da sociedade civil organizada no Processo Legislativo da Câmara dos Deputados”.
28/05/2006	Seminário nacional Cidadania, Mídia e Política: Relacionamento- Sociedade Civil, Meios de Comunicação e Parlamento
09/08/2007	Audiência Pública para apresentar às entidades da sociedade civil organizada as prerrogativas e os trabalhos desenvolvidos pela comissão de legislação participativa
11/11/2008	Audiência Pública: Discussão acerca da Reforma Política
27 e 28/11/2008	Seminário: Constituição 20 anos: Estado, Democracia e Participação Popular
26/03/2009	Audiência Pública: Entidades da Sociedade civil e a Agenda da Comissão
04/06/2009	Videoconferência da CLP, com Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e entidades da sociedade civil para troca de informações a respeito das atividades desenvolvidas nas Comissões de Legislação Participativa em âmbito Federal, Estadual e Municipal, como objetivo de incrementar o seu funcionamento e de incentivar a criação de comissões análogas nos estados onde não existem.
24 e 31/05/2011	Seminário: "A participação popular no parlamento no séc. XXI"

Fonte: CLP

Ao se observar a sequência de datas, verifica-se uma continuidade nas discussões acerca do tema, o que aponta que a comissão apostou na pedagogia da participação popular, conforme preconizado por Benevides (1991), que defendeu a importância da participação popular na elaboração das leis como mecanismo de educação para a democracia. Esse viés fomentador da inserção popular nas decisões políticas vem se revelando exitoso se levado em consideração que, conforme apontado anteriormente, outras 52 comissões análogas foram criadas em legislativos estaduais e municipais, além do colegiado correspondente no Senado.

A criação de novos meios institucionais de participação nos trabalhos legislativos da Câmara também se insere nesse contexto de incentivo à participação. Atualmente, a Casa dispõe de canais de interação que possibilitam aos cidadãos opinar sobre matérias em discussão ou outros temas afetos ao ambiente legislativo.

Nesse sentido, destacam-se mecanismos tecnológicos de participação virtual, como os chats

²⁶ Pesquisa realizada em dados fornecidos secretaria da CLP, bem como nos relatórios de atividade da comissão, disponíveis na página da comissão na internet.

ou bate-papos, o Portal E-Democracia, as redes sociais vinculadas a órgãos da Câmara e ainda os serviços de atendimento ao cidadão como o Disque-Câmara e o Fale-Conosco.

Ademais, pode-se inferir também que tais discussões no âmbito da CLP ecoam na elaboração legislativa da Câmara. Um exemplo claro é a Reforma Política em discussão na Casa, que inseriu a temática da participação popular em seu bojo. O relator Henrique Fontana (PT-RS) incluiu em seu relatório final um Anteprojeto de lei com dispositivos que alteram os requisitos para a iniciativa popular de lei de forma a facilitar sua propositura e agilizar seu trâmite no Congresso.

Na proposta, Fontana estabelece que a subscrição das proposições populares será feita por meio eletrônico em substituição às assinaturas apostas em formulário de papel e ainda a possibilidade de atribuição automática de procedimento sumário aos projetos.

Com o objetivo de simplificar procedimentos e fortalecer o princípio da soberania popular, o conjunto de propostas que compõem a reforma política buscou aperfeiçoar o mecanismo de iniciativa popular de leis, reduzindo o número mínimo de subscrições e permitindo a coleta de assinaturas em meio digital.

[...] Outro importante aspecto relacionado com os projetos de iniciativa popular é a possibilidade de ser priorizada sua tramitação no Congresso Nacional. Com esse objetivo, estamos propondo que, na hipótese de o número de subscrições atingir o dobro do mínimo exigido na Constituição, a proposição tramitaria nas duas Casas do Congresso Nacional em regime de urgência. (FONTANA, 2011, p.38)

A proposta de Reforma Política também contempla pleitos discutidos na CLP relacionados à Mulher, temática abordada em cinco debates no colegiado. Seminário nacional realizado em 15/05/2007 intitulado “a mulher na reforma política”, reflete essa conexão. A proposta de Fontana prevê que as listas partidárias tenham a obrigatoriedade de alternância de gênero na relação dos candidatos a cada três posições e manutenção da exigência de um percentual mínimo de 30% de candidaturas de cada sexo.

Como cláusula de incentivo ao aumento da representação feminina nas Casas Legislativas, o Projeto também determina que, nas listas partidárias preordenadas, deverá haver alternância de gênero a cada três posições da lista. Considerando-se as disparidades de poder existentes em nossa sociedade, seja na inserção social das mulheres em postos de liderança ou mesmo nas chances diferenciadas de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais, medidas dessa natureza parecem-nos essenciais.

Segundo os dados comparativos levantados pela Interparliamentary Union, organização internacional que estuda o funcionamento parlamentar das democracias representativas, o Brasil ocupa a 104ª posição no ranking das nações democráticas, considerando-se o número

de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal em 2010. (FONTANA, 2011, p.36)

Tal previsão vai ao encontro do que foi debatido em audiência pública no dia 06/05/2009, cujo tema foi “exclusão de mulheres nos espaços de poder e a democracia” e também no Seminário “Trilhas do poder das mulheres: experiências internacionais em ações afirmativas”, promovido entre os dias 19 e 20 de junho de 2007 pela CLP.

Na mesma linha, por meio de alteração no art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, o anteprojeto da reforma política prevê ainda punições às legendas que não promoverem a participação das mulheres:

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e dos negros, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total, em cada caso.

§ 5º O partido que não aplicar os recursos mínimos na forma prevista no inciso V do caput deste artigo perderá, no ano subsequente, dez por cento da quota que lhe seria destinada. (FONTANA, 2011, p. 11)

A instituição de uma cota mínima para participação dos negros contemplada na proposta conforme mencionado no dispositivo acima reflete discussão sobre a questão racial realizada nos dias 7 e 8 de maio de 2005 em seminário promovido pela comissão denominado “Políticas de Promoção da Igualdade Racial”.

5. CONCLUSÃO

A Comissão de Legislação Participativa, bem como os demais colegiados que possibilitam a participação popular no processo decisório, são instrumentos de Democracia Direta que surgiram para diminuir o espaço existente entre o povo e aqueles que dele receberam delegação para exercerem o poder em seu nome.

O estabelecimento de canais de participação direta decorre da falta de sintonia entre os anseios dos eleitores e a atuação de seus representantes eleitos. Essa crise de representação política é um fenômeno que acomete a Democracia Representativa.

Para Miguel (2005), a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a dos representantes é apenas um dos problemas enfrentados. Em sua visão, a separação entre governantes e governados e a formação de uma elite política distanciada da massa da população são outros fatores que contribuem para a descrença na Democracia Representativa.

O distanciamento daqueles que exercem o poder dos que o concederam é um desvirtuamento do regime democrático. O exercício do poder implica em controle e responsabilização daqueles que o exercem. Dessa forma, é obrigação dos governos prestar contas de seus atos e ao mesmo tempo a punição aos que fazem mau uso dele.

Tal premissa constitui a noção de *Accountability*, que pode ocorrer em duas dimensões: a Horizontal que se funda nos mecanismos de *checks and balances* ou o controle repressivo exercido pelas instituições do Estado, e a Vertical que se configura no exercício do voto como instrumento seletivo na escolha dos detentores do poder.

O grau de governança democrática de um estado depende, diretamente, do quantum de *Accountability* existente na sociedade, depende da natureza e abrangência do controle público sobre a ação governamental, porque o princípio da soberania popular, alma da democracia, pressupõe não apenas o governo do povo e para o povo, mas também pelo povo. Esse ponto coloca diretamente a questão da *Accountability* no centro mesmo da prática democrática. (CARNEIRO, 2004)

No entanto, diante da ineficácia dos instrumentos tradicionais em conferir maior legitimidade ao sistema representativo, faz-se necessário o envolvimento da sociedade nas decisões

do Estado. A participação da sociedade no processo decisório, constitui a terceira dimensão de *Accountability*: o social.

Nessa perspectiva, o engajamento de setores organizados da sociedade torna-se imperativo e sua participação nos espaços públicos de poder legitima o processo. A participação das entidades da sociedade civil organizada confere à democracia um caráter republicano. (PEREIRA, 2005).

Porém, apesar de conferir maior legitimidade ao processo decisório, a participação social se revela limitada, dada as dificuldades de articulação com as instituições da Democracia Representativa que, por vezes, as colocam em contraposição. Contudo, ocorre um desestímulo entre os cidadãos a participarem do debate público, de forma a promover um processo de privatização do debate público.

Nesse sentido, o advento da Comissão de Legislação Participativa desempenha um papel pedagógico ao exercício da cidadania, enquanto canal fomentador da participação dos diversos segmentos da sociedade nos destinos da Nação. Dessa forma, a CLP constitui um mecanismo de participação cidadã.

A participação cidadã é o processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder, articulando-se com reivindicações coletivas e gerais, combinando o uso de mecanismos institucionais com sociais, inventados no cotidiano das lutas, e superando a já clássica dicotomia entre representação e participação. (TEIXEIRA, 2001, p.32)

A despeito das visões pouco embasadas sobre a ineficiência da CLP na promoção da interação do povo com o poder público, que levam em consideração unicamente a função legiferante, o presente estudo aponta que o êxito da comissão não pode e não deve ser medido unicamente pelo número de leis oriundas do colegiado, mas sim pela contribuição que o colegiado oferece ao debate político.

A grande maioria das análises sobre a Comissão de Legislação Participativa despreza seu verdadeiro papel institucional. É comum haver comparações com as demais comissões temáticas, o que se revela um grande equívoco, pois diferentemente da CLP, estas são dotadas de delegação legislativa para apreciar projetos. Como o colegiado não possui tal prerrogativa, não há como julgá-lo sob o aspecto da produção normativa.

Este estudo revela, porém, que a baixa produção legiferante pode ser resultante de entraves institucionais importantes como o protagonismo do Executivo, a vedação ao poder conclusivo em comissões e a retirada da prerrogativa de emendar o orçamento que acabaram por gerar um esvaziamento do papel político da comissão e, em decorrência, o desestímulo à atuação de lideranças políticas importantes no colegiado.

No entanto, o enfraquecimento da CLP como instituição de legislação participativa acabou fomentando outro papel ainda mais importante no que concerne à participação popular: o de fórum de participação legislativa. Esta função é fundamental para garantir tanto a *responsiviness* (DIAMOND; MORLINO, 2005), quanto a troca de informações entre cidadãos e governo, imprescindível para a qualidade de um regime que se pretende responsivo e inclusivo, em um cenário assimétrico como o brasileiro.

A Participação Legislativa revela-se um eixo de atuação eficaz, pois apresenta aos decisores a visão popular sobre as questões políticas. Se, pela via da iniciativa legislativa direta, a sociedade não vem conseguindo participar da construção de políticas públicas, a tribuna oferecida pela CLP às entidades da sociedade civil mostra-se exitosa, a se julgar, inclusive, pelo conteúdo de debates realizados no colegiado que se reproduziram na elaboração legislativa parlamentar.

Participação política é exercício de cidadania. Nesse sentido, pode-se recorrer ao que disse Maria Victoria Benevides dez anos antes da criação da CLP sobre a importância dos instrumentos de participação da sociedade para a cidadania política:

Finalmente, é bom lembrar que a educação política através da participação em processos decisórios, de interesse público - como em referendos, plebiscitos e iniciativas populares -, é importante em si, independentemente do resultado do processo. As campanhas que precedem às consultas populares têm uma função informativa e educativa, de valor inegável, tanto para os participantes do lado "do povo", quanto para os próprios dirigentes e lideranças políticas. [...] Possibilita, nas suas diferentes fases, uma efetiva discussão pública sobre as questões em causa, contribuindo, assim, decisivamente, para a educação política do cidadão. (BENEVIDES, 1991, p. 198)

Portanto, conclui-se que, ao longo dos últimos dez anos, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados funcionou como um canal de participação popular em que diferentes segmentos da sociedade puderam expor seus anseios, seja peticionando por meio de

sugestões legislativas ou, principalmente, vocalizando-os em debates públicos, que apresentaram elementos importantes para a elaboração de políticas públicas. Ao se constituir num fórum de iniciativa legislativa e debates, a comissão desempenha um papel pedagógico e fomentador da cultura da participação social na esfera pública, agrega um componente legitimador ao processo legislativo e mostra-se fundamental para a consolidação da jovem democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados 31(1), 1988, pp. 5-33

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Competência Material da Comissão de Legislação Participativa**. Brasília: Nota Técnica – Consultoria Legislativa – Câmara dos Deputados, 2001.

BARBOSA, Antônio José. **Nota Introdutória a uma História do Parlamento**. Texto apresentado em aula do Curso de Especialização em Processo Legislativo – Cefor. Brasília, Câmara dos Deputados, 2010.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Xª ed. ver. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003-2004.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2011. 395 p.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-norma-pl.html>. Acesso em: 12 mar. 2011

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998. 293 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO, Carla B. L. **Governança e Accountability: algumas notas introdutórias**. Fundação João Pinheiro/BH, Texto para Discussão n.º 13, agosto de 2004.

CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: a elite política imperial. **Teatro das Sombras: a política imperial**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. (org.) **Assessing the Quality of Democracy**, The John Hopkins University Press: Baltimore, 2005.

HORTA, Raul Machado. **O Processo Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras**, in: Revista Brasileira de Estudos Políticos, N° 101, jan/mar de 1989.

FARHAT, Said. **Lobby: o que é. Como se faz. Ética e transparência na representação junto a governos**. São Paulo: Aberje, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 29, 1995.

FONTANA, Henrique. **Comissão Especial Destinada a Efetuar Estudo e Apresentar Propostas Em Relação à Reforma Política – Relatório Final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. **Participação popular no processo legislativo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 4/5, p. 435-483, 2003-2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/25586>. Acesso em: 13 out. 2011

GARCIA, Alexandre Navarro. **Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa**. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 9-22, abr./jun. de 2005. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/417>. Acesso em: 13 out. 2011.

MAINWARING, S. & SHUGART, M. **Presidentialism and Democracy in Latin América**. Cambridge, UK: Cambridge University, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba; 25, 2005.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. São Paulo; 2000, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol.15 Nº 43

PAES, C. R.; FERREIRA JÚNIOR, N. A.; SANTOS, S.T. Discussões preliminares sobre a relação entre os parlamentares e a comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados. In: BARROS, A.; PERLIN, G. (orgs.) **Olhares sobre o Parlamento: incursões acadêmicas no território político**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Democracia Republicana e Participativa**. Novos Estudos. São Paulo; Cebrap, 71, 2005.

POWELL, G.B. The Chain of Responsiviness. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (org.) **Assessing the Quality of Democracy**, The John Hopkins University Press: Baltimore, 2005

SHEPSLE, K. A. **The Positive Theory of Legislative Institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models**. Public Choice, n. 50, 1986.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

QUEZADO, Sandra. **O Direito do Povo Emendar a Constituição**. Brasília: Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo – Câmara dos Deputados, 2007.