



Comissão de Legislação  
Participativa

20 anos em  
defesa da  
democracia  
participativa

CLP 20 ANOS

Comissão de Legislação  
Participativa

20 anos em defesa  
da Democracia  
Participativa



CAMARA DOS DEPUTADOS  
Comissão de Legislação Participativa

**Editora responsável:** Andréa Alexandre de Oliveira Neves

**Preparação de originais:** Erivan da Silva Raposo

**Revisão:** Erivan da Silva Raposo e Cristian Brayner

**Projeto gráfico:** Andréa Alexandre de Oliveira Neves e Erivan da Silva Raposo

**Capa:** Andréa Alexandre de Oliveira Neves

**Diagramação:** Andréa Alexandre de Oliveira Neves

**Imagem da capa:** Fundo Assembleia Nacional Constituinte 1987/88, Arquivo da Câmara dos Deputados

E-book

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Cristian Brayner – CRB1: 1812

---

Comissão de Legislação Participativa: 20 anos em defesa da democracia participativa [recurso eletrônico] / Waldenor Pereira, Erivan da Silva Raposo, Luisa Paula de Oliveira Campos (organizadores). – Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

Versão E-book

Modo de acesso: <https://bityli.com/dDZ0y>

1. Comissão de Legislação Participativa (Brasil) (CLP). 2. Câmara dos Deputados. 3. Democracia Participativa, coletânea. 4. Poder legislativo, Brasil. 5. Instituições Participativas. I. Pereira, Waldenor. II. Raposo, Erivan da Silva. III. Campos, Luisa Paula de Oliveira.

CDU 342.537(81)

---

Direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/2/1998.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem prévia autorização da Comissão de Legislação Participativa/CD.

### **Câmara dos Deputados**

Comissão de Legislação Participativa - CLP

Palácio do Congresso Nacional – Anexo 2 – Ala A – sala 121

Praça dos Três Poderes – Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-6703

<http://www.camara.leg.br/clp>

# Sumário

Apresentação .....	3
Manifestação de ex-Presidentes da Comissão de Legislação Participativa.....	15

## **Artigos Acadêmicos**

Inovações institucionais e legislação participativa: os 20 anos da CLP da Câmara dos Deputados .....	32
A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a efetividade do art. 3º da Constituição Federal de 1988.....	46
A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a legitimidade democrática do processo de formação das leis .....	59
A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados sob a perspectiva da representação de interesses .....	75
O legislativo de portas abertas: análise da organização e estruturação das instâncias participativas nas assembleias legislativas .....	85

## **Conclusão**

Desafios à democracia participativa .....	105
---	-----

## **Apêndices**

Pronunciamento do presidente da Comissão de Legislação Participativa em comemoração aos 20 anos de sua criação .....	115
O que é a Comissão de Legislação Participativa? .....	124

## Apresentação

*Waldenor Pereira*<sup>1</sup>

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

*(Deputada Luiza Erundina)*<sup>2</sup>

A Comissão de Legislação Participativa foi criada e instalada na Câmara dos Deputados em 2001 e, desde a apresentação do Projeto de Resolução nº 151, de 2001, que lhe deu origem, a justificativa da proposta assenta-se em uma visão crítica da democracia representativa, que apostava na criação da nova comissão parlamentar complementando

o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar as 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 o rumo da nação.<sup>3</sup>

Reconhece-se, também, desde logo, que não se trata, por certo, de um instrumento novo. Naquele momento, em 2001, atentava-se para a recente iniciativa do Parlamento Europeu de criar uma comissão específica destinada a analisar petições dos cidadãos do Velho Continente sobre, entre outras coisas, direitos individuais, defesa do consumidor, reconhecimento de qualificações profissionais, concorrência, mercado interno, livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços, energia e meio ambiente.

O direito de petição tem uma longa tradição no continente europeu<sup>4</sup>. Já em âmbito nacional ele aparece algumas vezes<sup>5</sup>, embora raramente se reportando ao

---

<sup>1</sup> Economista, professor universitário e ex-reitor da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Deputado Federal (PT/BA) e presidente da Comissão de Legislação Participativa (2021).

<sup>2</sup> Deputada Luiza Erundina, em discurso proferido em sessão Plenário na Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2001, na votação do Projeto de Resolução, que propunha a Comissão de Legislação Participativa.

<sup>3</sup> Justificativa do Projeto de Resolução nº 151, de 2001. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05MAI2001.pdf#page=66>

<sup>4</sup> Cf. ALLEN, 2001.

exercício de tal direito no âmbito do parlamento brasileiro, menos ainda sobre a possibilidade de cidadãos proporem (iniciativa) ou aprovarem (referendo) uma legislação, uma política pública.

Embora não contemplado na justificativa do Projeto de Resolução, é importante evocar outro instituto, o *direct legislation*, que remonta ao final dos oitocentos, nos Estados Unidos. Como argumenta Arnon (2008, p. 10, tradução nossa),

Essencialmente, o final do século XIX marcou o despertar dos cidadãos americanos para as falhas evidentes e a corrupção generalizada no sistema representativo. Os grupos de interesse, de mente estreita e ávidos de poder, a maneira irresponsável como contas irregulares eram aprovadas, no último minuto da sessão legislativa ou sem consideração e deliberação substanciais, e os poderosos chefes de partido que controlavam os votos de seus membros, tudo isso desempenhou um papel crucial na insatisfação política da época.

Esse contexto levou a que uma reforma política fosse almejada por muitos norte-americanos, com propostas que aspiravam formas mais diretas em um governo democrático. Um marco do que se tornaria um crescente interesse dos americanos pela democracia direta seria uma proposta apresentada por volta de 1885 pelo padre Robert William Haire (1845-1916)<sup>6</sup>, em Dakota do Sul. O projeto do padre Haire não foi levado adiante naquele momento, mas sua discussão foi fundamental para mudanças posteriores no estado.

Em 1892, James William Sullivan (1848-1938), ativista político de Nova Iorque, publicou um livro intitulado *Direct Legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*, inspirado em leituras sobre a Suíça e a possibilidade de seus cidadãos proporem leis ou terem a prerrogativa de rejeitar propostas de lei. Assim, em 1889, já bastante conhecedor da *direct legislation* que ali vigorava, fez uma visita ao país alpino, durante a qual teria observado e estudado mais detidamente os mecanismos de “legislação direta”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> O direito de petição aparece na Constituição do Império em 1824, no § 30, artigo 179: “Todo o Cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo e ao Executivo reclamações, queixas ou petições e até expor qualquer infração da Constituição requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores”. Mantem-se ao longo do tempo nas constituições que se sucederam: Constituição de 1891, art. 72, caput; Constituição de 1934, art. 113, nº 10; Constituição de 1937, art. 122, nº 7; Constituição de 1946, art. 141, § 37; Constituições de 1967 e de 1969, art. 150, § 30 e na Constituição de 1988, em seu art. 5º, XXXIV.

<sup>6</sup> Registrado como Robert Emmet Haire, no Michigan, antes de sua ordenação como padre católico, em Detroit, 1874, adotou o nome William. Mudou-se para Dakota do Sul em 1879 e, ali, além de clérigo, foi um ativista político e social por toda a vida.

<sup>7</sup> Provavelmente esse seria o mais próximo da nossa *legislação participativa*.

A mesma Dakota do Sul que, em 1885, rejeitara proposta do padre Haire para uma substancial reforma política, tornou-se o primeiro estado dos Estados Unidos, em 1898, a incorporar a iniciativa popular de lei e o referendo como parte de sua constituição. Quatorze anos depois o número de estados norte-americanos que passou a adotar processos de iniciativa popular já era dezessete, e um tanto de outros estados passou a permitir apenas o mecanismo do referendo (ARNON, 2008).

Essas reminiscências nos indicam que a busca por participação é tão antiga quanto a crítica à democracia moderna ou, para dizer de outro modo, ela é um elemento central para qualificar os estados ditos democráticos, aqueles que afirmam ter o povo como fundamento de sua existência, cujo governo, lembrando a fórmula de Abraham Lincoln (1809-1865)<sup>8</sup>, seria “do povo, pelo povo e para o povo”.

Democracia hoje, no entanto, tornou-se sinônimo de democracia representativa. Como bem aponta Luís Felipe Miguel (2005, p. 26), “a familiaridade com que a expressão ‘democracia representativa’ é recebida não deve obscurecer o fato de que ela encerra uma contradição. Trata-se de um governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões.”

Embora as críticas à democracia, inclusive à modalidade representativa, tenham se dado em circunstâncias distintas, faz bastante tempo que o descontentamento com a democracia se tornou um problema para nossa época (SANDEL, 1996). O que denominamos de democracia<sup>9</sup>, esta criação ocidental, tem uma história marcada por percalços até se tornar um quase sinônimo de governo civilizado, ou moderno, em contraste à monarquia e à aristocracia, por exemplo.

No século XX, a democracia, como um ideal, se viu confrontada tanto pelo comunismo quanto pelo fascismo. Ambos, cada um a seu modo, puseram em xeque o sentido dos governos ditos democráticos. Enquanto o comunismo alvitra um governo dos proletariados, problematizando a ideia generalizante de ‘povo’, o fascismo evidencia que um governo popular, eleito democraticamente, não impede o autoritarismo, a violência e a desumanidade como essência da ordem político-social.

---

<sup>8</sup> A expressão “*government of the people, by the people, for the people*” compõe o discurso do então presidente dos Estados Unidos, proferido na cerimônia de dedicação do Cemitério Nacional de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863, alguns meses após a vitória na batalha de Gettysburg, que colaborou de forma definitiva para o fim da Guerra de Secessão em 1865. Desde então, passou a ser considerada a fórmula que sintetiza o sentido de democracia.

<sup>9</sup> Seja em sua versão popular moderna ou liberal.

No período pós-guerra, enquanto se exaltava a reconstrução de uma Europa livre e os Estados Unidos se apresentavam como o modelo de país democrático, ditaduras e regimes políticos classificados como não democráticos se instalaram fora dos perímetros da Europa dita Ocidental, bem como na América Latina, África, no Oriente Médio e Ásia. Isso evidencia, por sua vez, que o ideal democrático, a despeito de sua longa aderência no Ocidente, não garantiria, por si só, sua adoção. Ademais, o fato de golpes militares ou parlamentares ocorrerem em profusão mundo afora, em países considerados democráticos, demonstrou que a democracia instalada também não é suficiente para que o ‘governo do povo’ esteja assegurado, assim como revela que a igualdade social não é um objetivo dos regimes democráticos.

Autores como Sheldon Wolin (1996) falam em democracia fugaz, da qual o povo estaria literalmente fugindo, na qual estariam se afastando da política. É em razão disso que o professor Wolin (1996, p.32) levantou a seguinte questão: “por que a democracia é reduzida, e até mesmo desvitalizada, pela forma? Por que sua presença é ocasional e fugaz?”<sup>10</sup>. Tem sido um desafio, para ativistas e pesquisadores, compreender e enfrentar as disfuncionalidades dos regimes democráticos representativos.

O Brasil, seguramente, foi um desses países que, experienciou momentos de forte tensão em sua trajetória democrática já a partir do início da instauração da República. O período da história nacional denominado Estado Novo (1937-1945), que ninguém nega ter sido ditatorial, foi suave quando comparado à ditadura militar imposta com o Golpe civil-militar de 1964, que durou longos 21 anos e cujo legado se estende ainda hoje entre nós.

Sem nos aprofundarmos na abundante seara da teoria democrática, apontamos o caso brasileiro como paradigmático do que passou a ser denominado de processo de redemocratização. Foi paradigmático enquanto ditadura militar e foi objeto de interesse dos estudiosos da democracia pela longa transição (1974-1985), do regime autoritário até a abertura política, ainda sem eleições diretas.

---

<sup>10</sup> O texto completo (tradução nossa): “A política tem se tornado especializada, regulada e burocratizada em caráter e qualidade. A institucionalização marca a atenuação da democracia: líderes começam a surgir; hierarquias se desenvolvem; especialistas de um tipo e outro agrupam-se em torno dos centros de decisão; comandos, procedimentos e precedentes afastam uma política mais espontânea: em retrospectiva, esta última aparece como desorganizada, ineficiente. A democracia parece, assim, destinada a ser um momento e não uma forma. Ao longo da história do pensamento político, praticamente todos os escritores enfatizam o caráter instável e temporário da democracia. “Por que a democracia é reduzida, e até mesmo desvitalizada, pela forma? Por que sua presença é ocasional e fugaz?””

Essa transição, inicialmente pensada para ser lenta e gradual e sob total controle dos militares, inicia-se com a perspectiva de ser feita de maneira institucional, com a retomada de alguma normalidade no campo político partidário. No entanto, é sabido que este programa não se efetivou, não cessando a repressão de pronto, nem mesmo quando já não era mais um projeto dos militares no comando do país.

Somente foi efetivamente possível a queda da ditadura militar quando a sociedade civil assumiu um papel mais ativo no processo (MACIEL, 2014). Inúmeras organizações populares, de feições proletárias e camponesas, são formadas, e outras tantas já existentes são retomadas, incluindo sindicatos, associações de moradores, grupos religiosos, como as comunidades eclesiais de base (inspiradas pela Teologia da Libertação), até clubes de mães, entre outros.

Some-se a isso o peso de organizações, como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, o Conselho Indigenista Missionário, e o impacto de toda essa movimentação de base sobre militantes e organizações de esquerda, mas também sobre segmentos sociais marginalizados, subalternos, em renovada

ação política e social iniciam um processo de enfrentamento “subterrâneo” com o governo militar, na medida em que suas contradições com o modelo político e econômico vigente emergem através da luta por demandas corporativas e localizadas, sem articulações mais amplas e sem ferir abertamente a lógica política definida pela institucionalidade autoritária – o que não impediu que seus agentes se tornassem também vítimas da repressão. No entanto, esse processo foi crucial para originar um novo ciclo de lutas sociais, cuja radicalidade política só irá se afirmar plenamente na etapa posterior, mas que já demonstra visibilidade nesse momento por meio de greves, demandas por serviços sociais e as lutas por terra e direitos, entre outras ações. (MACIEL, 2014, p. 273).

Foi a participação popular organizada que levou ao fim do regime militar, e, também, foi ela que pressionou por eleições diretas até o limite do possível e, posteriormente, pela realização de uma Constituinte. Assim, no dia 1º de fevereiro de 1987, os gramados da Esplanada dos Ministérios em Brasília foram ocupados por cerca de 50 mil pessoas, na abertura dos trabalhos da ANC --- Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988).

A Constituição Federal, forjada na ANC, foi igualmente o resultado de uma luta com ampla participação popular. A despeito de a composição do colegiado ser

conservador e desfavorável aos interesses das classes populares, houve mobilização para garantir, via regimento interno da ANC, uma participação efetiva da população em seus trabalhos. Assim foi realizado um “esforço consistente para conjugar o risco que o Congresso tem corrido, desde os tempos do arbítrio, de se isolar e deixar de exprimir os anseios nacionais.” (MICHILES, 1989, p. 50).

A mobilização popular resultou, entre outras coisas, na apresentação de 72.719 sugestões de cidadãos de todo o País, além de outras 12 mil sugestões dos constituintes e de entidades representativas, mais 122 emendas populares<sup>11</sup>. Ainda na chamada fase das Subcomissões, foram realizadas, no período de três semanas, 197 audiências públicas que contaram com a participação de 887 pessoas (BACKES; AZEVEDO; ARAÚJO, 2009)<sup>12</sup>, das quais 1,2% eram constituintes (11); 27% membros do governo (240); 1,3% membros do Poder Judiciário (12); 7,7% professores (69); e 62,4% da população em geral (554).

O texto constitucional, em seu artigo 14, definiu a iniciativa popular para projetos de lei, o referendo e o plebiscito<sup>13</sup>. No entanto, a regulamentação desses mecanismos demorou dez anos para ser efetivada e o exercício mesmo da soberania popular sempre se mostrou complexo e oneroso para a população<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Das quais 83 cumpriram os requisitos regimentais. Antes das emendas, durante cinco meses, cidadãos e entidades representativas encaminharam suas sugestões para a nova Constituição. Calcula-se que cinco milhões de formulários foram distribuídos nas agências dos Correios de todo o país.

<sup>12</sup> O artigo 13 do Regimento Interno da ANC estabelecia que seriam formadas oito comissões temáticas incumbidas de elaborar o Projeto de Constituição, cada uma das comissões seria integrada por três subcomissões, 63 constituintes titulares e igual número de suplentes. Haveria uma Comissão de Sistematização, formada por 49 titulares e 49 suplentes, e composição complementada com os relatores e presidentes das comissões e os relatores das subcomissões. Artigo 14, por seu turno, definia que “As Subcomissões destinarão de 5 (cinco) a 8 (oito) reuniões para audiência de entidades representativas de segmentos da sociedade, devendo, ainda, durante o prazo destinado aos seus trabalhos, receber as sugestões encaminhar à Mesa ou à Comissão.”

<sup>13</sup> O artigo 14 da Constituição Federal de 1988 garante os direitos políticos da população, destacando que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei”. Ao mesmo tempo, institui três mecanismos: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. A Lei nº 9.709/1998, regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, no qual se inserem estes mecanismos da cidadania.

<sup>14</sup> O art. 13 da Lei nº 9.709 supracitada estabelece que “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”. Até hoje, 33 anos após a promulgação da Constituição Federal e 23 anos após a sanção da Lei 9.709, nenhum projeto de lei de iniciativa popular conseguiu ser efetivamente apresentado como tal, dada a dificuldade de se comprovar as assinaturas. Quatro projetos de lei considerados de iniciativa popular (mesmo sem a comprovação das assinaturas, mas graças à grande mobilização e apoio da imprensa) foram apadrinhados por parlamentares e tramitaram no Congresso Nacional, sendo transformados em Lei: Lei nº 8.930/1994 (alterou a Lei de crimes hediondos para incluir em seu rol assassinatos por motivo fútil ou com crueldade); Lei nº 9.840/1999 (que coíbe a compra de votos); Lei nº 11.124/2005 (que cria o Fundo Nacional de Habitação Popular); e a Lei Complementar nº 135/2010 (Ficha Limpa).

Mas além da iniciativa de lei e a participação direta por meio de referendo e plebiscito, a Constituição de 1988 estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos da Administração Pública (ROCHA, 2008, p. 136):

o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente.

Desse modo, a sociedade civil pós-constituição de 1988 mostrou-se bastante ativa<sup>15</sup>, garantindo a participação social no processo decisório de políticas públicas. Outras práticas participativas abarcam desde conferências de políticas públicas, audiências públicas, conselhos e comitês<sup>16</sup> até os orçamentos participativos, considerados inovadores a época.

Portanto, quando se fala de participação, contemplamos, como já dito, os mecanismos de uma influência mais direta dos cidadãos – referendos, plebiscitos e iniciativa popular de lei –, mas, também, formas indiretas de participação por meio da representação, que são os espaços mais característicos das instituições participativas (IPs)<sup>17</sup>.

Para Leonardo Avritzer (2009), tais instituições, no entanto, operariam simultaneamente por meio dos princípios de participação e de representação, introduzindo novos pontos de interação constante com o Estado. Para o autor, as IPs transformariam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política.<sup>18</sup>

Avritzer (2009) propõe, ainda, uma classificação das IPs distinguindo-as entre **a)** desenhos mais abertos em que o governo teria um papel de facilitador do processo deliberativo, e a inclusão de todos os cidadãos é um pressuposto, tendo como exemplo mais conhecido o dos orçamentos participativos (*bottom-up design*); **b)** desenhos de

---

<sup>15</sup> Ao mesmo tempo, porém, a própria Constituição foi sendo reformada e perdendo seu caráter de Carta Cidadã.

<sup>16</sup> Os comitês de bacia hidrográfica são um bom exemplo desse tipo de espaço de participação social.

<sup>17</sup> O autor entende por instituições participativas ‘formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas’.

<sup>18</sup> Nesse sentido, as IPs interagiriam com partidos políticos e atores estatais, motivo pelo qual o próprio desenho institucional teria relevância fundamental para sua efetividade.

compartilhamento de poder<sup>19</sup> (nos quais se incluíam os conselhos de políticas) (*power-sharing design*); e **c**) desenhos de ratificação (no caso, por exemplo, dos planos diretores participativos) (*ratification design*).<sup>20</sup>

No que diz respeito ao Poder Legislativo, foi desenhada e implementada, em 2001, a primeira instituição participativa na Câmara dos Deputados, a Comissão de Legislação Participativa, por meio da qual entidades da sociedade civil organizada podem propor, desde então, audiências públicas, proposições legislativas e até mesmo instrumentos de fiscalização e controle, como Requerimentos de Informação. Não é demais afirmar que

a Comissão de Legislação Participativa representa uma possibilidade interessante de re-conexão do debate parlamentar com a esfera pública e com os movimentos sociais organizados, permitindo que demandas não sedimentadas em representações partidárias, ou ainda, demandas negligenciadas por essas representações, tenham curso no processo legislativo. (BARBOSA, 2006, p. 18)

Sabemos que o cenário pós-88, tão marcado em seu início por variadas e numerosas possibilidades de exercício da cidadania, tem sido paulatina e sistematicamente esvaziado, contando até mesmo com a criminalização de movimentos sociais e a redução dos espaços institucionalizados já consagrados de participação social<sup>21</sup>. O Brasil, que, no final do século XX, já foi considerado um dos países com o maior número de práticas participativas, tem sido violentamente pressionado a retornar a padrões anteriores, em que havia no país uma baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda (AVRITZER, 2000).

As pesquisas sobre participação e democracia já alcançam centenas de trabalhos publicados, desde pelo menos a década de 1950, e os problemas em torno do binômio continuam promovendo reflexões e renovando o interesse dos pesquisadores. A teoria democrática não tem como fugir do tema, e o mesmo alcança o Brasil. É nesse contexto que, comemorando os vinte anos de criação da Comissão de Legislação Participativa,

---

<sup>19</sup> Aqui a participação se daria em grande medida por meio de membros de organizações da sociedade civil, eleitos ou indicados por elas, que compartilhariam poder de decisão com o governo.

<sup>20</sup> Os participantes de associações representativas, nesse caso, podem aprovar ou rejeitar propostas do Estado, embora não tenham poder de iniciativa, de propositura.

<sup>21</sup> Por meio do Decreto nº 9.759/2019, por exemplo, o governo federal extinguiu colegiados e estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para sua criação e funcionamento. Na prática, revogou a Política Nacional de Participação Social e pretende reduzir drasticamente o número de conselhos previstos, uma redução de 700 para 50.

faz-se urgente reforçar a importância dessa instituição participativa e refletir sobre sua trajetória e papel de resistência a retrocessos na qualidade de nossa democracia.

São vinte anos de existência sem a devida atenção dos estudiosos da participação e da democracia. Ao consultar a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, portal mantido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, recuperamos, apenas, nove trabalhos que tem por objeto a Comissão de Legislação Participativa. Já uma busca de artigo de periódicos na base da *Scielo*, recuperaremos exclusivamente um estudo.

A presente publicação conta com reflexões de cinco pesquisadores que trataram da Comissão de Legislação Participativa em sua trajetória acadêmica, e com a manifestação de alguns dos seus ex-presidentes: a deputada Luiza Erundina, primeira presidenta do colegiado, em 2001; o deputado Lincoln Portela, presidente no ano de 2013; o senador Zequinha Marinho, que a presidiu em 2014; o deputado Fábio Ramalho, em 2015; o deputado Pompeo de Matos, em 2018; e o deputado Leonardo Monteiro, que presidiu a comissão no ano de 2019.

O primeiro texto, “Inovações institucionais e legislação participativa”, de autoria do cientista político Rony Coelho, inclui a criação da CLP no contexto da experiência pós Constituição de 1988, que abriu espaço para a invenção e reinvenção de práticas de democracia participativa, redundando na institucionalização de alguns mecanismos de participação cidadã, de forma continuada e regular com a administração pública. A Comissão de Legislação Participativa é uma inovação, sendo a primeira Instituição Participativa (IP) no âmbito do Poder Legislativo, que abriu portas para outras casas legislativas.

Thiago Ribeiro Rafagnin, que é professor de Direito Constitucional na Universidade Federal do Oeste da Bahia, nos oferece, com um olhar de jurista, em seu “A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a Efetividade do Art. 3º da Constituição Federal de 1988”, uma reflexão sobre o papel a ser exercido pela CLP na efetivação dos denominados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos em nossa Constituição<sup>22</sup>, ultrapassando, portanto, sua importância para a qualificação da democracia participativa em nosso país.

---

<sup>22</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Ariane Duarte Selegim, que tem formação em Direito e Ciência Política, analisou a participação da sociedade civil na CLP, no período de 2001 a 2014. Em seu texto intitulado “A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a legitimidade democrática do processo de formação das leis”, a autora esclarece o funcionamento da comissão e seu principal mecanismo de participação, a apresentação de Sugestões, ao tempo em que procurou, em sua pesquisa, “verificar a permeabilidade do sistema democrático brasileiro, especificamente, no âmbito do processo de formação das leis, à participação do povo nas tomadas de decisão do Estado”.

Por fim, Paula Boarin, Ciro Antônio da Silva Resende, Lucas Henrique Ribeiro e Bárbara Salatiel Borges, participantes do projeto Legislação Participativa: avaliação da experiência da Câmara dos Deputados, da Universidade Federal de Minas Gerais, constatando a inovação democrática que a CLP representa no âmbito do Poder Legislativo, compartilham, em “A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados sob a perspectiva da representação de interesses”, suas preocupações quanto à participação dispersa e descontinuada das instituições, ao longo das três Legislaturas (52<sup>a</sup>, 53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup>), e à tendência de redução continuada na apresentação das sugestões.

Todas essas reflexões, algumas ainda apresentando sugestões de aprimoramento da atuação da, e na Comissão de Legislação Participativa, são mais que bem-vindas nesse momento de celebração da permanência desse espaço de democracia participativa e de sua importância no fomento de experiências similares em outras casas legislativas em nível estadual e municipal, além de sua replicação no Senado Federal.

Trata-se de um momento de comemoração, mas também de preocupação, uma vez que vivemos o ápice de um momento em que a crise da democracia tem sido tão destacada, em que a desconfiança em relação às instituições ditas democráticas tem se tornado a característica de nosso tempo, mas, principalmente, porque efetivamente temos vivido ataques sistemáticos aos valores democráticos, às instituições republicanas, às organizações sociais e de classe, aos movimentos sociais, à própria participação popular.

---

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Compreender, portanto, como chegamos até aqui, ter clareza da trajetória, dos avanços e dos problemas surgidos ao longo desses vinte anos, nos ajudará a pensar e planejar as ações necessárias para que essa experiência fantástica seja aprimorada e, assim, possamos alcançar muitas vitórias na luta por fortalecer a democracia participativa em nosso país, fixando a Comissão de Legislação Participativa como uma conquista da democracia brasileira.

## Bibliografia

ALLEN, Marília Crespo. *Le droit de pétition dans les pays de l'Union Européenne*. Luxembourg: Parlement européen, Direction générale des études, 2001.

ARNON, Harel. *A theory of direct legislation*. New York: LFB Scholarly Publishing LLC, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Democratization and changes in the pattern of association in Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 59-76, Autumn 2000.

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington: Wilson Press/Johns Hopkins University Press, 2009.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah; ARAÚJO, José Cordeiro (org.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: participação popular no processo legislativo*. Observatório da Constituição e da Democracia, Brasília, julho de 2006, Observatório do Legislativo, p. 16-17.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. Cartilha. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

GERBER, Elizabeth R. *The Populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton: Princeton University, 1999.

MACIEL, David. A aliança democrática e a transição política no Brasil. In: PINHEIRO, Milton (org.). *Ditadura: o que resta de transição*. São Paulo: Boitempo, 2014. p.269-301.

MICHILES, Carlos. *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política* [online], Paraná, n. 25, p. 25-38, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>. Acesso em: 8. ago. 2021

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca (coord.). *20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008. P. 131-148.

SANDEL, Michael Joseph. *Democracy's discontent: America in search of a public philosophy*. Cambridge: Belknap Press, 1996.

SULLIVAN, James William. *Direct legislation by the Citizenship through the Initiative and Referendum*. New York: Twentieth Century Publishing, 1892.

WOLIN, Sheldon Sanford. Fugitive democracy. In: BENHABIB, Seyla (ed.). *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996. P. 31-45.



## 20 anos de Democracia Participativa

*Luiza Erundina de Sousa*<sup>23</sup>

No curso das duas últimas décadas, a democracia no Brasil aumentou de intensidade com a criação e o funcionamento da Comissão Permanente de Legislação Participativa – CLP. Proposta por meio do Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados nº 151, de 2001 – este apresentado pela Mesa Diretora da Casa Legislativa como ideia do então Presidente deputado Aécio Neves – resultou na Resolução nº 21, de 2001, aprovada e promulgada em 30 de maio daquele mesmo ano.

A criação da CLP representa uma importante conquista do povo brasileiro, considerando-se que a verdadeira democracia compreende duas dimensões: a democracia representativa e a democracia direta, também conhecida por participativa.

A CLP constitui-se como um mecanismo de democracia participativa possibilitando o exercício da soberania popular que é um dos princípios fundamentais consagrados pela nossa Carta Magna (art. 1º, parágrafo único), que diz: “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” O artigo 14 de nossa Constituição Federal, por sua vez, define a soberania popular como um dos direitos políticos, e estabelece que “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.”

Ao contrário dos países com democracia consolidada, a participação popular no processo político brasileiro, cuja democracia é incipiente, tem se limitado, historicamente, à democracia representativa, ou seja, ao dever e direito de votar em seus representantes a cada eleição.

---

<sup>23</sup> É deputada federal e exerce o sexto mandato na Câmara dos Deputados. Ocupou os cargos de vereadora e deputada estadual de 1983 a 1986. Entre os anos de 1989-1992 foi prefeita da cidade de São Paulo. Em 1993 foi ministra da Administração Federal no governo Itamar Franco. Em 2001, assumiu a primeira presidência da Comissão de Legislação Participativa.

Daí a relevância da CLP enquanto espaço institucional destinado ao exercício da democracia participativa dos cidadãos e cidadãs brasileiros por meio das organizações da sociedade civil, tais como sindicatos, associações, entidades sociais e comunitárias, excetuando partidos políticos e órgãos governamentais.

Para mim é uma enorme satisfação participar das comemorações dos 20 anos da existência e funcionamento da nossa CLP que tive a honra e o privilégio de ter sido sua primeira presidenta. Participei intensamente dos esforços para sua criação, ao lado de outros colegas parlamentares e de representantes de organizações da sociedade civil que, após terem atuado no processo constituinte, seguem engajados na luta por um Estado menos autoritário e mais permeável à cidadania. Era, portanto, fundamental que, além das valiosas conquistas democráticas da Constituição Cidadã, se ampliassem os canais através dos quais a vontade popular pudesse se expressar, com vistas à construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, especialmente naquele momento em que o país acabava de sair de uma ditadura civil-militar.

Contudo, o processo de redemocratização no Brasil continua inacabado. Primeiro, porque grande parte dos dispositivos constitucionais ainda não foi devidamente regulamentada, inclusive o artigo 14, que trata dos mecanismos de democracia direta e participativa, o que dificulta e mesmo impossibilita o seu usufruto; segundo, o desmonte do marco constitucional e legal que vem sendo promovido a partir de 2016 pelo governo golpista de Michel Temer, agravado com a sanha destrutiva do governo fascista de Jair Bolsonaro, o demolidor do futuro.

O importante evento que celebramos, os 20 anos da CLP, nos convida a refletir sobre as perdas das valiosas conquistas do povo brasileiro. Ao mesmo tempo, nos convoca a assumir o protagonismo na defesa das liberdades democráticas e da soberania nacional, antes que se amplie a tragédia que se abateu sobre os brasileiros e brasileiras nos últimos anos.

Diante desse quadro tenebroso, fica evidente que, em termos de democracia, o Brasil está na contramão da maioria dos países democráticos do mundo. Prova disso é o fato de que os mecanismos de democracia direta – plebiscito e referendo –, para serem convocados, dependem de autorização do Congresso Nacional. Assim, reduz-se a soberania popular. Quanto ao mecanismo de projeto de lei de iniciativa popular, as exigências são de tal ordem, a começar pela quantidade de assinaturas requeridas, e o

rigor da sua certificação pelo Poder Legislativo, que praticamente inviabilizam o exercício do direito conquistado pela cidadania brasileira.

Com vistas a simplificar os procedimentos e a reduzir as exigências, conforme o § 2º do artigo 61 da Constituição Federal, apresentei, no meu primeiro mandato de deputada federal, Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 2, de 1999, que “dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida por, no mínimo, meio por cento do eleitorado nacional, por confederação sindical, entidade de classe ou por associação que represente este número”. Chegou a ser aprovado, por unanimidade, o parecer do relator, o deputado Marcos Rolim, na Comissão de Constituição e Justiça, em 8 de junho de 1999. Em 18 de junho daquele mesmo ano, foi criada a Comissão Especial para estudar a matéria, tendo sido arquivada pela Mesa Diretora da Câmara na data de 31 de janeiro de 2003.

Como não desisto daquilo em que acredito, apresentei, em 6 de fevereiro de 2019, o quinto requerimento para desarquivar a referida PEC. Entretanto, não adiantou, pois a proposição continua dormitando nas gavetas do Poder Legislativo que resiste a dividir o poder com o povo, que em uma democracia de verdade é o originário do poder, ou seja, o soberano. Um dia, quem sabe, o povo brasileiro se emancipará e fará valer os seus direitos, no caso, seus direitos políticos.

Face a essa realidade de obstáculos quase insuperáveis ao exercício à soberania popular, torna-se mais relevante o papel institucional da CLP como mecanismo de democracia direta e participativa. Destaca-se, outrossim, o seu caráter democrático e inovador, em oposição ao autoritarismo que caracteriza o sistema político brasileiro.

De fato, a CLP foi a primeira experiência de democracia participativa em uma Casa Legislativa do país e tem sido referência para que colegiados semelhantes estejam sendo criados, inclusive no Senado Federal, o segundo a criar sua CLP. Ao longo dos últimos vinte anos, 13 Assembleias Legislativas estaduais e 21 Câmaras Legislativas municipais já instituíram suas respectivas CLP's, demonstração incontestável do fortalecimento da democracia brasileira.

E ao chegarmos às duas décadas de funcionamento regular da CLP, podemos considerar como sendo uma vitória. Em legislaturas passadas, e nem um pouco comprometidas com a participação popular, a Comissão esteve sob o risco de ser

extinta. E no momento, em que a sociedade brasileira e o próprio parlamento se veem frontalmente atacados pelo Poder Executivo, a presença da sociedade civil nos espaços de decisão do Parlamento é um avanço.

Além disso, um grande desafio que nos é imposto é fazer com que a chamada Casa do Povo reconheça o trabalho da Comissão de Legislação Participativa da Câmara e valorize sua presença na estrutura e dinâmica de funcionamento da Casa. São vinte anos de luta e atenção às legítimas demandas da população, e comemorar esta data evidencia os frutos de uma semeadura de duas décadas atrás.

Por fim, estamos celebrando o resultado do trabalho generoso de todas e todos que participaram da construção deste projeto, inspirados no sonho comum de termos uma Democracia no Brasil que assegure o pleno exercício da soberania popular.

## Os 20 Anos da Comissão de Legislação Participativa

*Lincoln Portela*<sup>24</sup>

No ano de 2013, ao presidir a Comissão de Legislação Participativa – CLP, atuamos ativamente em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, oportunidade em que tratamos de temas extremamente relevantes para a sociedade.

Acredito que a principal justificativa para a criação e a permanente existência da CLP se dá pela valorização da participação ativa da sociedade no parlamento, uma vez que enaltece os aspectos democráticos desta Nação. Sempre que tive oportunidade de falar sobre a Comissão, deixei clara sua relevância para a sociedade brasileira.

É de suma importância destacar que o Brasil, como Estado Democrático de Direito, deve resguardar os direitos dos cidadãos, fazendo valer o disposto na Constituição Federal e na legislação vigente, razão pela qual é imprescindível ouvir o povo e garantir sua efetiva participação no aprimoramento do ordenamento jurídico do país, trabalho este desenvolvido diariamente no âmbito da CLP.

O ano de 2013 foi marcado por uma extensa agenda de reuniões de audiências públicas e seminários realizados pela Comissão, os quais foram primordiais para potencializar as oportunidades de integração da sociedade civil organizada, efetivadas por meio de diversos debates legislativos.

Naquele período debatemos assuntos de extrema relevância nacional, a exemplo das questões ligadas à segurança pública, saúde, educação domiciliar, teletrabalho, questões indígenas, entre outros assuntos que mereciam e ainda merecem a total atenção dos líderes políticos. Foram, ainda, efetivados no âmbito da Comissão em torno de sessenta reuniões deliberativas, audiências públicas, seminários, mesas-redondas, entre outros, dos quais resultaram a apreciação de sessenta sugestões legislativas. Destaco que em 2013 a Comissão recebeu sessenta e uma sugestões, das quais quarenta e seis foram apreciadas ainda naquele exercício, resultando na efetivação do diálogo transparente e direto com a sociedade. Importa, ainda, destacar que neste mesmo período trabalhamos

---

<sup>24</sup> Foi presidente da Comissão de Legislação Participativa no ano de 2013.

em parceria com outras comissões temáticas da Câmara dos Deputados a fim de ampliar o alcance de seus eventos em temas colaborativos.

Acredito veementemente que o papel desempenhado pela CLP nestes últimos vinte anos em busca da construção de uma Nação democrática e participativa possibilitou a atuação ativa da sociedade junto ao parlamento, razão pela qual sinto-me honrado em ter presidido esta Comissão e feito parte dessa luta incansável pela garantia da justiça social.

Com meus mais sinceros votos de estima e consideração, parabenizo a todos aqueles que integraram e integram a Comissão de Legislação Participativa nesses últimos vinte anos de existência, em especial às entidades da sociedade civil organizada, cidadãos, parlamentares e servidores públicos, os quais trabalham diuturnamente e incansavelmente em favor da nossa democracia.

## **A Participação Popular como um Caminho para o Bem Comum**

*Zequinha Marinho<sup>25</sup>*

Partindo da constatação que o regime democrático abriu espaço para a participação política popular, compreende-se que a Comissão de Legislação Participativa – CLP, instalada há vinte anos na Câmara dos Deputados, é um dos principais fóruns do Poder Legislativo brasileiro. Ao dar espaço à participação política, a CLP permite que os brasileiros dos quatro cantos deste país possam exercer seus direitos e deveres enquanto cidadãos. Isso porque não basta a garantia do direito ao voto. O cidadão demanda participação no exercício do poder público em sua pátria.

O processo natural de evolução da nossa sociedade fez com que a Câmara dos Deputados, lá em 2001, atentasse para a relevância de instituir um canal que permitisse a participação popular. É perseguindo esse objetivo que a Comissão de Legislação Participativa foi criada.

Já em primeiro mandato como deputado federal pelo Estado do Pará, vi-me desafiado a presidir a Comissão que, naquele ano de 2004, caminhava para os seus três anos de existência. Naquela oportunidade, lembro de trabalharmos no sentido de que todos os brasileiros pudessem conhecer a filosofia da CLP e que, de fato, pudessem intervir diretamente no sistema de produção das leis, apresentando sugestões para elaboração de novas normas, assim também como para o aperfeiçoamento da legislação já existente.

Por meio de qualquer entidade civil organizada, sejam elas sindicatos, associações, órgãos classistas e ONGs, a sociedade tem acesso direto ao processo legislativo, apresentando à Casa do povo brasileiro propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte e habitação.

Um exemplo bem-sucedido da participação mais ativa da população e dos trabalhos da CLP se deu em 2010, com o projeto que mudaria o rumo das eleições. A

---

<sup>25</sup> É senador pelo Estado do Pará. No final da década de 1990, assumiu mandato como deputado estadual na Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Por três mandatos consecutivos, foi deputado federal, representando a bancada paraense no Congresso Nacional. Em 2014 presidiu a Comissão de Legislação Participativa. Além dos mandatos exercidos no Poder Legislativo, foi vice-governador do Estado do Pará (2015-2019).

Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135, de 2010 – foi uma vitória de toda a sociedade brasileira que se mobilizou e conseguiu a assinatura de mais de um milhão e meio de eleitores, sendo fundamental no sentido de moralizar o sistema eleitoral brasileiro. A partir desta lei, se incentivou o exercício político dos bons e foram criadas barreiras para impedir a perpetuação daqueles que cometeram alguma espécie de crime, seja contra a administração pública, contra o meio ambiente, de lavagem ou ocultação de bens, de abuso de autoridade, de tráfico de entorpecentes, assim como outros tipos de delitos.

Deste modo, a Ficha Limpa foi um importante passo para estabelecer uma série de critérios a serem cumpridos por aqueles que querem ocupar um cargo eletivo, revelando como a participação popular pode aperfeiçoar o arcabouço legal de forma a atender as demandas da sociedade.

Ao longo destes vinte anos de trabalhos desenvolvidos, a Comissão de Legislação Participativa se consolidou como um canal de inclusão. Alegro-me em poder ter feito parte dessa história vitoriosa da CLP. Pelo caminho já trilhado, estou certo que a Comissão continuará avançando para aquilo que foi concebida, agregando mais participação e mobilizando a sociedade em prol da aprovação, manutenção e fiscalização das propostas legislativas.

Acredito num futuro próximo em que, conscientes de seu papel e educados desde a infância como cidadão, todos estejamos comprometidos com as instituições democráticas na busca por um bem comum, em que a iniciativa individual não seja excluída, mas compatível com o interesse público.

## **Reflexões pessoais sobre a Comissão de Legislação Participativa**

*Fábio Ramalho*<sup>26</sup>

Presidir a Comissão de Legislação Participativa – CLP foi um desafio e, ao mesmo tempo, uma grande honra concedida a mim por meus pares. Tive a oportunidade de trabalhar mais próximo da sociedade, conhecendo as dificuldades e as propostas de melhorias apresentadas pelos segmentos sociais, podendo debater diversos temas de relevante interesse do povo brasileiro, o que sempre norteou a minha carreira política.

A possibilidade de a sociedade civil organizada apresentar sugestões de proposições à CLP – projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de resolução, requerimentos de audiências públicas, de seminários, de mesas redondas etc. – torna esta Comissão Permanente diferenciada das demais, o que, certamente, por ser a sociedade a grande protagonista das matérias debatidas, eleva a importância dos trabalhos desenvolvidos por esse colegiado.

Tratar da Comissão de Legislação Participativa é valorizar os aspectos atinentes à democracia, é compreender que a participação da sociedade no Parlamento deve ser enaltecida, pois a sintonia entre os parlamentares e a sociedade é o caminho para salvaguardar os ideais de igualdade e de dignidade humana.

Em minha reflexão, veio à memória uma audiência pública realizada pela CLP, em conjunto com outras comissões da Câmara dos Deputados, que teve por tema os contratos de concessões de unidades lotéricas pela Caixa Econômica Federal. Este evento foi marcante por várias razões, pois, independentemente do mérito – e das opiniões sobre o mérito, vários parlamentares, de diversos partidos, se fizeram presentes, apresentando suas ponderações e debatendo o assunto sob múltiplas perspectivas. Além disso, ao final da referida audiência, pudemos ir, em marcha, ladeados pelos cidadãos interessados, discutir a matéria com o Presidente do Tribunal de Contas da União. Naquele dia, a CLP demonstrou a força que a sociedade, em parceria com seus representantes, pode alcançar para lutar por seus pleitos. É

---

<sup>26</sup> Deputado Federal, presidiu a Comissão de Legislação Participativa no ano de 2015.

exatamente isso que se espera de uma democracia em que a participação social se mostra presente e atuante nas decisões que interferem na vida dos cidadãos.

Não obstante, com poucos anos de existência – pois estava completando somente quinze anos quando da minha gestão como presidente –, a CLP ainda era merecedora de aprimoramentos em certos aspectos para que alcançasse a excelência que se espera de uma Comissão que, diuturnamente, tem a incumbência de dialogar com a sociedade.

Nesse sentido, é importante esclarecer que a CLP é uma Comissão cumulativa, como algumas outras o são, em que o parlamentar é titular de mais de uma Comissão Permanente. Tal fato, embora pareça um facilitador para a participação mais efetiva dos deputados e deputadas em mais de um colegiado, na condição de titular, também pode ocasionar alguns embaraços. Esta afirmação é plenamente justificável, pois pude presenciar, em várias ocasiões, parlamentares envidando esforços para cumprir os diversos compromissos assumidos, os quais vão desde atender correligionários nos gabinetes à participação em diversos eventos realizados pela Câmara dos Deputados, inclusive nas sessões plenárias.

Pude também constatar que, em algumas audiências públicas, seminários e até mesmo em reuniões deliberativas, o número de deputados participantes nem sempre era expressivo, certamente compelidos por outras responsabilidades inerentes ao cargo. Ademais, a própria sociedade nem sempre se fazia representar em número satisfatório em alguns eventos da Comissão, o que era facilmente percebido pelos assentos vagos nos plenários, o que deve ser corrigido com celeridade, pois talvez seja necessária uma maior divulgação das reuniões agendadas.

Parece se fazer necessária uma política da Casa para maior divulgação das competências da CLP e dos trabalhos que têm desenvolvido. Tal constatação toma maior proporção quando analisado o número de entidades da sociedade civil organizada participes dos trabalhos da Comissão que, salvo melhor juízo, parece-me reduzido quando comparado ao grande número de entidades existentes no Brasil.

Ressalvadas essas mudanças pontuais que entendo necessárias ao aprimoramento dos trabalhos da Comissão de Legislação Participativa, posso asseverar, sem quaisquer dúvidas, que a CLP é merecedora de destaque entre as comissões

permanentes da Câmara dos Deputados, haja vista proporcionar maior legitimidade às decisões do Parlamento por meio da participação social no processo legislativo.

Assim, venho manifestar o meu propósito em ver, cada vez mais, as sugestões apresentadas pela sociedade civil organizada à CLP serem deliberadas pelos plenários das Casas Legislativas e transformadas em leis construídas com a participação do povo, o que valorizará, ainda mais, a nossa Comissão.

Aproveito o ensejo para renovar meus agradecimentos aos parlamentares membros da CLP que dividiram comigo a responsabilidade de conduzir essa relevantíssima Comissão no ano de 2015, em especial aos deputados Sarney Filho, Glauber Braga e Janete Capiberibe, que atuaram na condição de Vice-Presidentes.

Por último, mas não menos importante, agradeço a toda equipe técnica da Secretaria da CLP pela parceria construída durante o meu mandato como Presidente da Comissão.

## Comissão de Participação Legislativa

*Pompeo de Mattos*<sup>27</sup>

Criada em 2001, a Comissão de Legislação Participativa – CLP possui uma prerrogativa especial e específica que a difere dos demais colegiados, pois é a única comissão da Câmara dos Deputados em que a sociedade civil organizada, por meio das organizações não-governamentais - ONGs, dos sindicatos, das associações e dos órgãos de classe, pode apresentar suas sugestões de proposições legislativas, de audiências públicas, de seminários, dentre outras.

A CLP representa uma grande e importante vitória que a sociedade obteve no quesito participação. Esse espaço legítimo para a defesa e a discussão de proposições, quase em sua maioria relacionadas a questões sociais, é hoje uma das vinte e cinco comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

Composta por 18 deputados titulares e igual número de suplentes, a CLP não recebe sugestões de organismos internacionais e partidos políticos, além de não aceitar Propostas de Emendas à Constituição – PECs), requerimento de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs ou sugestão de Proposta de Fiscalização e Controle.

Caso receba parecer favorável da CLP, a sugestão é transformada em proposição legislativa de sua iniciativa e passa a tramitar como qualquer matéria. Posteriormente, é então distribuída às comissões temáticas, que examinarão seu mérito. Após passar pelas comissões, a proposição é enviada para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Nos tempos atuais, a representação constitui elemento fundamental para a consolidação democrática. Para isso, como estabelece a CLP, a sociedade deve ter a sua disposição instrumentos e mecanismos institucionais de participação na formulação de leis a fim de fortalecer a representação política formal e a cidadania.

Ademais, ao permitir a participação de diferentes entidades no encaminhamento de sugestões, a Comissão fomenta a heterogeneidade de temas e a inclusão de diversos

---

<sup>27</sup> Deputado Federal, presidiu a Comissão de Legislação Participativa no ano de 2018.

grupos sociais organizados. Por conseguinte, o governo representativo se torna mais democrático quando se aproxima de forma dinâmica do cidadão.

O processo de elaboração legislativa deve ser retroalimentado continuamente por meio das demandas da sociedade, justamente para que tais demandas possam efetivamente ser vistas de forma ampliada, enfrentadas com ações potenciais e articuladas com os representantes eleitos, proporcionando avanço social, especialmente, nesta realidade tão desigual que vivenciamos no Brasil.

## **CLP: 20 anos de luta por uma Câmara democrática e participativa**

*Leonardo Monteiro*<sup>28</sup>

Uma democracia forte só se efetiva quando há participação popular na formulação e execução das leis e das políticas públicas. Como uma democracia representativa, o Brasil teve, a partir da Constituição da República de 1988, significativo avanço nos instrumentos que permitem ao cidadão influenciar na tomada de decisões políticas, como instrumentos assecuratórios do exercício da cidadania.

Neste contexto, a criação da Comissão de Legislação Participativa, em 1991, foi, sem sombra de dúvidas, um dos mais importantes instrumentos de aproximação e participação da sociedade no processo legislativo. Em duas décadas, a Comissão conquistou um espaço único no Parlamento, ampliando o diálogo e a democracia.

A partir de projetos de lei de iniciativa popular, requerimentos, audiências públicas e seminários, a CLP garante que a sociedade civil tenha mais facilidade para levar suas demandas relativas a mudanças na economia, na política, na área social. Trata-se de permitir o exercício pleno da democracia por meio da aproximação dos cidadãos e da Câmara dos Deputados.

Foi em 2019, ano particularmente marcado por grandes embates dentro da Câmara dos Deputados, que tive a oportunidade de presidir a CLP. Ampliamos a quantidade de entidades cadastradas, e fomentamos a participação por meio do envio de sugestões e realização de eventos dos mais variados temas, sempre em consonância com a pauta que estava sendo debatida em plenário naquele momento. Com um momento político delicado, de descrédito das instituições brasileiras, a Comissão cumpriu papel importante no sentido de estimular a participação da sociedade civil no processo legislativo, na construção de uma nova política dentro do espaço público.

São debates que já envolveram temas de grande destaque nacional e polêmicos, como reforma da Previdência, agricultura familiar, agroecologia, privatizações e reforma trabalhista. Esses debates ocorriam também em outras comissões, mas foi na CLP que a voz do povo ecoou, combatendo retrocessos e garantindo avanços. E foi com

---

<sup>28</sup> O Deputado Leonardo Monteiro foi presidente da CLP no ano de 2019.

grande orgulho que participei um pouco dessa história, e hoje a CLP está entre as cinco comissões da Câmara com mais horas de atividades.

Este predicado também contribuiu para que a Comissão ganhasse destaque entre os parlamentares, de diversos partidos, com debates acalorados, mas respeitosos, como deve ser na construção do processo democrático. Assim, vimos a CLP se consolidar como um espaço que dá voz aos movimentos sociais e à população como um todo, influenciando as políticas públicas e, por desdobramento, a vida das pessoas. A CLP também foi instrumento de combate aos retrocessos vividos nos últimos anos, numa escalada de ataques aos direitos dos trabalhadores.

Presenciar o engajamento da sociedade - apesar da dose diária desalento que tempos provado – fortalece o processo democrático e o diálogo dentro do Parlamento, nos enchendo, assim, de esperança. Tenho certeza que a Comissão de Legislação Participativa, sob a presidência do companheiro deputado Waldenor Pereira, continua cumprindo seu papel de fomentar e permitir a participação da sociedade nesse espaço que é de todo o povo brasileiro!

Somente por meio da participação popular é que ocorrerá a transformação do Brasil que tanto queremos: uma democracia participativa com justiça social. Parabéns, CLP! Vinte anos de luta!



# Inovações institucionais e legislação participativa: os 20 anos da CLP da Câmara dos Deputados

*Dr. Rony Coelho<sup>29</sup>*

## 1. Introdução

Em 2021, a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – CLP completa vinte anos. Trata-se de momento oportuno para, do ponto de vista prático, realizar um balanço dessa inovação institucional<sup>30</sup>, e do teórico, questionar sobre suas lições à teoria democrática e, conseqüentemente, a práxis democrática, concebendo-as como reflexivas e dialéticas.

Para Evelina Dagnino (2002), a democracia é um constante processo em construção. Sob a perspectiva desta renomada cientista política, cuja contribuição teórica galgou desnudar, no Brasil e na América Latina, muitos aspectos das inter-relações entre sociedade civil e sistema político, a “construção democrática” é um processo multifacetado, que não se limita às instituições e aparatos do Estado, e no qual a luta por direitos, ou melhor, por direito a ter direitos, encontra-se, também, no terreno da sociedade civil.

Embora esse processo não seja linear, nas três décadas que se seguiram à Constituição Federal de 1988, muitas conquistas foram progressivamente alcançadas, especialmente no que diz respeito à redução das desigualdades e à diminuição da pobreza (ARRETCHE, 2015). A estabilização da moeda na década de 1990, a saída do Brasil do mapa da fome da Organização das Nações Unidas, em 2014, a evolução de indicadores sociais, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, e a estabilidade político-eleitoral, com sucessivas trocas presidenciais sem rupturas (até 2016, pelo menos), dentre outros pontos, são algumas expressões dessas conquistas. Tratam-se de aspectos nada desprezíveis ao considerarmos a longa história do país

---

<sup>29</sup> Atualmente, trabalha como analista de políticas públicas na Pulso Público Consultoria Política. Possui doutorado e mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Atuou como pesquisador visitante no Instituto de Estudos para o Desenvolvimento da Universidade de Sussex (Reino Unido). Tem desenvolvido pesquisas sobre participação social, inovações institucionais e capacidades estatais nos municípios brasileiros.

<sup>30</sup> Este texto recupera e reproduz parte dos resultados e discussões da dissertação deste autor (COELHO, 2013).

marcada por profundas desigualdades socioeconômicas e pelo peso dos matizes culturais, assentados, em larga medida, no autoritarismo social (DAGNINO, 1994).

Direitos foram conquistados, também, no que concerne à participação social da sociedade civil. No pós-CF/88, foram ampliadas as oportunidades de incidência política dos cidadãos e cidadãs para além do processo eleitoral regular. Como destacado por muitos sociólogos e cientistas políticos, sob a intensa mobilização popular, em torno da Assembleia Nacional Constituinte (MICHILES, 1989), o texto final da Carta Magna “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 65).<sup>31</sup>

Ao que se seguiu num processo de “invenção partilhada” (TATAGIBA, 2002, p. 47), muitos canais de participação e representação foram sendo criados, consolidados e, gradativamente, institucionalizados, a exemplo do orçamento participativo – OP, dos conselhos gestores de políticas públicas e das conferências setoriais. Processos participativos esses engendrados a partir do nível local e impulsionados, em grande medida, pelo OP, idealizado e realizado em Porto Alegre, no final dos anos 1980 (ABERS, 1997), mas, também, por outras experiências locais anteriores, como os conselhos das unidades básicas de saúde da zona leste, em São Paulo (SADER, 1988), as quais foram sendo incorporadas, paulatinamente, aos demais níveis de governo.

Com efeito, no transcorrer do tempo, as “invenções” ou “reinvenções” (FUNG, 2011) foram deixando de ser apenas experimentações para tornarem-se instituições. Em balanço sobre os conselhos realizado no início da década de 2010, Almeida e Tatagiba (2012, p. 69) destacaram que, já àquela altura, não eram mais “experiências” ou “apostas”, “termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram”, mas, sim, canais que teriam atingido certa “maturidade” e consolidação. Em razão da perenidade desses mecanismos ao longo de mais de duas décadas, e do acúmulo do conhecimento de uma área de pesquisa que se formou no Brasil,

---

<sup>31</sup> Segundo Teixeira, Souza e Lima (2012, p. 10), “ao menos 30 artigos do texto constitucional expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa. No que se refere à arquitetura da participação, a CF traçou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231).”

pesquisadores do campo da participação passaram a enfatizar menos o seu caráter experimental e a realçar mais seu enraizamento institucional (PIRES, 2011).

Assim, as experiências de participação passaram a ser designadas como “instituições participativas” (IPs), termo tornado conceito por autores como Avritzer (2008) e Côrtes (2011). A rigor, as IPs podem ser entendidas como mecanismos de participação que “permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes” (CÔRTEZ, 2011, p. 137). Segundo a socióloga Soraya Côrtes (2011, p. 137), “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais [...]. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira”, o que é cabalmente compartilhado por muitos estudiosos do tema. Nesse sentido, as IPs se diferenciam dos chamados mecanismos de democracia direta, como os referendos, plebiscitos e iniciativas populares, que não apresentam um caráter de durabilidade e continuidade no tempo (ALTMAN, 2011; BENEVIDES, 1991).

Côrtes (2011) define três critérios básicos para classificar diferentes tipos de IPs: primeiro, se a participação é direta ou através de representantes; segundo, se é individual ou em coletividades; e, por fim, o seu nível de institucionalização. A partir deles, e com foco nos municípios, identifica quatro grandes grupos: i) mecanismos de participação individuais, que propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições; ii) processos conferencistas; iii) orçamentos participativos (OPs); iv) conselhos de políticas públicas e de direitos.

Ainda carente de maior elucidação e elaboração teórica, o conceito de IPs tem sido amplamente utilizado e pode ser dilatado para abarcar maior número de canais<sup>32</sup>, incluindo aí inovações institucionais como a noção de legislação participativa da Comissão de Legislação Participativa – CLP.

---

<sup>32</sup> Coelho (2020), por exemplo, expande os limites da definição de Cortes para abarcar uma série de mecanismos de participação adotados em São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016).

## 2. A CLP como instituição participativa e inovação institucional

A CLP é uma comissão permanente da Câmara dos Deputados, que faz parte da estrutura interna regular do processo legislativo, e tem por principal objetivo acatar iniciativas legislativas de organizações da sociedade civil. Assim, pode ser lida como uma instituição participativa, embora a maior parte desses mecanismos esteja na esfera do Executivo, em programas governamentais ou áreas de políticas públicas específicas, como são os casos dos conselhos e conferências.

Aliás, apesar de ter sido inspirada nos mecanismos de democracia direta, a CLP acabou por assumir características de outras instituições participativas no Brasil. Isto é, ao invés do recolhimento de assinaturas individuais dos cidadãos, como frequentemente ocorre com as iniciativas populares de lei, e assim como em outras instituições participativas, organizações e associações civis se tornaram os atores políticos legítimos e oficialmente credenciados para a iniciativa legislativa, mesclando aspectos da participação e das representações social e tradicional. Pode-se dizer, portanto, que é uma inovação institucional distinta dos clássicos mecanismos de democracia direta mundo afora (ALTMAN, 2011), mas, ao mesmo tempo, resguardando elementos desses.

Inovações institucionais – ou, correlatamente, inovações democráticas – têm recebido atenção internacionalmente no último quarto de século (ZITTEL, 2007; SMITH, 2009), inclusive com fôlego renovado no período mais recente<sup>33</sup>, seja do ponto de vista teórico (ELSTUB; ESCOBAR, 2019; WARREN, 2021) e/ou prático e concreto, como é o caso de uma profusão de iniciativas como as catalogadas por projetos internacionais como o Participedia (2021) e o Latinno (2021) ou por organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (português brasileiro) ou Económico – OCDE (2020).

Para Graham Smith (2009, p. 5, tradução nossa), inovações democráticas “são instituições que foram especificamente concebidas para aumentar e aprofundar a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas.” Seriam inovações no sentido de que representam um afastamento da arquitetura institucional

---

<sup>33</sup> Exemplo no Brasil é o recente dossiê publicado na revista Debates (v. 15, n. 1, 2021), intitulado “As Inovações Democráticas em perspectiva: retrocessos, legados e pluralização”, organizado por Lígia Lüchmann, Carla Almeida, Carla Giani Martelli e Ana Julia Bonzanini Bernardi.

tradicional que normalmente atribuímos a democracias representativas consolidadas. Ou seja, além das formas institucionalizadas familiares de participação do cidadão, como eleições competitivas e mecanismos de consulta, como reuniões comunitárias ou pesquisas de opinião. Já Elstub e Escobar (2019, p. 14, tradução livre) entendem as inovações democráticas como mecanismos ou processos “desenvolvidos para reimaginar e aprofundar o papel dos cidadãos nos processos de governança, aumentando as oportunidades de participação, deliberação e influência.”

Embora a CLP esteja inserida no parlamento, no seio da representação política tradicional, por assim dizer, ela certamente faz jus a qualquer dessas definições de inovação. Como defendem os autores supracitados, entender melhor essas inovações, seja de modo geral ou particular, parece ser importante porque, sem julgamentos de valores, a democracia eleitoral vem sendo constantemente desafiada. Warren (2021, p. 10), por exemplo, levanta a hipótese de que “legitimidade democrática será, muito provavelmente, um bem distribuído que combina diferentes tipos de práticas e instituições, incluindo a democracia eleitoral, mas não se limitando a ela”. Nesses termos, é interessante e convém observar a concepção de legislação participativa contida na CLP.

### 3. Concepção de legislação participativa

Como princípio normativo, a concepção de legislação participativa expressa na nomenclatura da CLP diz respeito, *lato sensu*, a estimular a “participação popular” no interior do poder Legislativo (SANTOS; AVRITZER, 2002; BRAGA, 2007; LIN, 2010). De forma mais específica (*stricto sensu*), isso se daria, principalmente, por meio da possibilidade de apresentação de propostas legislativas populares de forma a assegurar o preceito constitucional de que cabe, também, aos cidadãos a competência legislativa<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Conforme o art. 61 da CF/88, “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”. No mesmo artigo, parágrafo segundo, fica estabelecido os requisitos para a chamada “iniciativa popular”, “que 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” (art. 61 § 2º). A iniciativa popular, como se sabe, é um dos mecanismos designados pela própria Constituição, juntamente com o plebiscito, o referendo, sufrágio universal e o voto direto e secreto, para o exercício da soberania popular (CF/88, art. 14, grifo nosso).

Como dito, a CLP é uma comissão permanente cujo colegiado é formado por deputados e deputadas com indicações partidárias. A rigor, esses órgãos são de “caráter técnico-legislativo ou especializado” que integram o funcionamento do processo legislativo, entendido como uma sucessão de atos realizados para a produção de normas jurídicas. Segundo o Regimento Interno da Câmara (2020, art. 22, *I*) comissões permanentes têm “por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar”.

Criada em agosto de 2001, foram atribuídas à CLP as competências de: (i) receber diversos tipos de sugestões (doravante SUGs) oriundas de organizações civis legalmente constituídas; (ii) apreciar e deliberar sobre as sugestões acatadas, normalmente manifestando-se por meio de parecer favorável ou contrário; (iii) dar encaminhamento às sugestões com parecer favorável, conforme requerido para cada tipo de proposição. No caso das sugestões legislativas aprovadas – projetos de lei, projetos de lei complementar, etc. –, isto é, com parecer favorável aprovado no plenário da CLP, são encaminhadas para iniciarem os trâmites regular no processo legislativo.

Podem submeter sugestões à CLP entidades que tenham i) registro dos seus atos constitutivos nos órgãos competentes; ii) documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade, à época da sugestão; iii) e ata da reunião em que se deliberou sobre a sugestão a ser apresentada. São vários os tipos de sugestões que podem ser submetidos, abarcando desde Proposta de Emenda à Constituição, projetos de leis ordinárias e complementares, requerimento de audiências públicas e seminários até sugestões de emendas ao orçamento.

Assim, essa concepção de legislação participativa é uma inovação que diferencia o desenho institucional da CLP dos mecanismos de democracia direta mundo afora. Combina diferentes aspectos da participação, da representação societal (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006) e da representação tradicional. Se é correta a avaliação de Warren (2021) de que a legitimidade democrática será um bem distribuído que combina diferentes tipos de práticas e instituições, a CLP tem lições a oferecer nessa direção.

## 4. Breve balanço

Durante seu período de existência, a CLP recebeu mais de mil sugestões. De 2001 a 2020, foram 1.027, distribuídas conforme o gráfico abaixo<sup>35</sup>. O ano com maior impacto numérico foi 2005, com 107, seguido de 2007, com 93, e 2019, com 77 diferentes propostas submetidas ao colegiado da CLP. Esse número em 2019 revela a manutenção do interesse de organizações pela CLP.

### Número de sugestões apresentadas à CLP

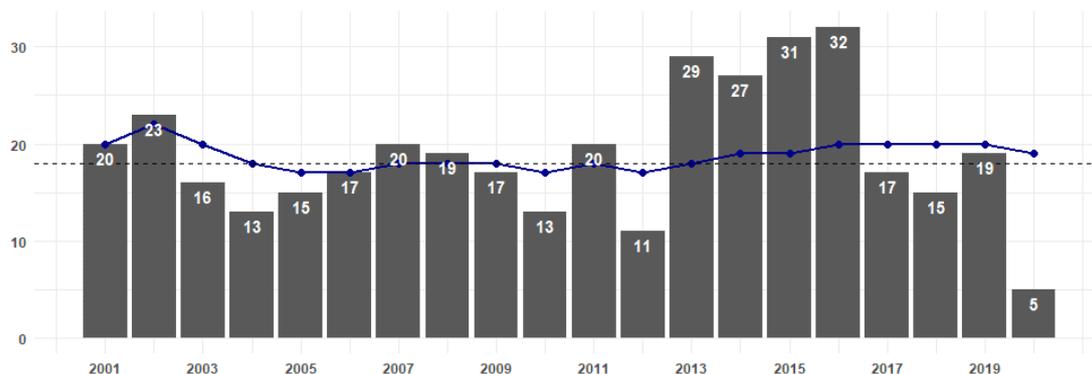


Em 2020, em virtude da pandemia do coronavírus, a Câmara dos Deputados trabalhou de forma remota e foi suspenso o funcionamento das comissões, o que explica o menor valor de sugestões recebidas. A média geral foi de 49 sugestões no período, representado pela linha tracejada. No gráfico, a linha azul representa a média acumulada ao longo do tempo, tendo atingido seu pico (63) em 2007 e, após, 2012, certa estabilidade em torno dos valores 52 e 53.

Considerando o número de organizações distintas que enviaram sugestões à CLP, por ano, temos a distribuição que segue. Os maiores valores estão entre os anos de 2013 e 2016, o que também sugere, se comparado ao próprio histórico da comissão, interesse no período recente por parte de atores da sociedade civil.

<sup>35</sup> Somadas a essas, existem, ainda, mais 259 sugestões de emendas orçamentárias, isto, que incidem sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Projeto de Lei Orçamentária, ou o Plano Plurianual.

### Quantidade de entidades que enviaram sugestões à CLP.



Vale dizer que, em termos gerais, há uma seletividade não intencional das entidades, isto é, a CLP não promove nenhum tipo de seletividade dos atores que devem enviar sugestões, exceto para aqueles casos previstos regimentalmente (partidos e organizações internacionais).

Em estudo anterior (COELHO, 2013; 2015), assentado na discussão sobre a pluralização da representação, leia-se, “no sentido da pluralização dos atores com investidura para realizá-la e da diversificação dos lugares em que é exercida” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, p. 52), sustentamos que as organizações civis estão a exercer função de representação política no *locus* que, por excelência, é o da representação política tradicional. A evidência disto seria que diferentes organizações, com diferentes tamanhos, objetivos e finalidades tiveram vários projetos de lei iniciados no processo legislativo na Câmara dos Deputados.

Sustentamos também que a CLP possui real e alta capacidade de inclusão de iniciativas no processo legislativo. Porém, ao iniciarem a tramitação, essas iniciativas encontram uma série de entraves que escapam à alçada da Comissão e que se inserem em um problema maior, da relação entre Legislativo e Executivo mesmo no que diz respeito à produção legislativa no Congresso. Naquela ocasião, utilizando dados de 2001 a 2011, identificamos que das 530 sugestões recebidas que incidiam sobre normas jurídicas, 493 (93%) haviam sido apreciadas pela CLP. Dentre essas, foram aprovadas 35%. Isto significa que 176 proposições legislativas de autoria da CLP, e que, portanto, se originaram de iniciativas da sociedade civil – da iniciativa de 63 diferentes organizações –, tiveram a tramitação iniciada no processo legislativo. Trinta e oito

dessas chegaram até o Plenário da Câmara, e aguardavam inclusão na ordem do dia para a deliberação; três, inclusive, já haviam sido votadas, aprovadas e remetidas ao Senado. Dentre essas, na verdade, uma logrou se transformar efetivamente em norma jurídica. Contudo, a maior parte delas ainda se encontravam-se tramitando no complexo processo legislativo.

## **5. Considerações finais**

Conforme sugere Evelina Dagnino (2002), a construção democrática não é um processo linear, muito pelo contrário. Ele é contraditório e fragmentado, cheio de idas e vindas, altos e baixos. Na presente quadra histórica, vivenciamos um grande refluxo, no Brasil, das formas de participação institucional. Já no primeiro ano do governo Bolsonaro, um decreto presidencial procurou “extinguir” e/ou “limitar” as formas de participação social institucional no Brasil (Decreto nº 9.759/2019). Graças à pressão social e ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, tal decreto acabou tendo seus drásticos efeitos reduzidos, embora o estrago feito não tenha sido pequeno. Nesse sentido, a própria perenidade da CLP pode ser lida como uma resistência frente às forças contrárias aos processos democráticos.

Para Carole Pateman (1992; 2012), experiências concretas de participação podem trazer lições à teoria democrática. Talvez a lição da CLP seja demonstrar a real possibilidade de combinação e compatibilidade de elementos da democracia direta e da democracia eleitoral. Na CLP, organizações civis são os atores legitimamente credenciados para atuar, combinando aspectos da participação e das representações social e tradicional. Ainda que a teoria tenha avançado muito nesta compreensão, da diluição das fronteiras entre participação e representação, reafirmar essa compatibilidade a partir de um caso concreto parece importante, pois ainda há fortes resistências e forças políticas contrárias.

Exemplo recente – além do Decreto de Bolsonaro citado acima – foi a intensa reação no Congresso Nacional e de parte da mídia quando da tentativa de criação de um Sistema Nacional de Participação Social – PNPS, em 2014 (Decreto nº 8.243/2014). Em editorial, no jornal “O Estado de São Paulo”, de 29 de junho de 2014, defendeu-se que “a participação social em uma democracia representativa se dá através dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos” (FRATESCHI, 2016, p. 7). Como

demonstra Yara Frateschi (2016), a reação adveio de vários segmentos e parlamentares. A Câmara federal aprovou por 294 votos a favor – apenas 54 votos contra – o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, que sustou a aplicação da PNPS. Portanto, o episódio demonstra a necessidade de avançar na compreensão da compatibilização da participação e representação. A CLP oferece boas lições nessa direção. Não que a sociedade civil seja um polo demiurgo de virtude, como ressalta Dagnino (2002), mas o filtro e o crivo da CLP, de parlamentares legitimamente eleitos, oferecem um balanceamento das iniciativas que, de fato, devem iniciar o processo legislativo.

Não obstante, a comissão apresenta ainda grandes limites. Tem cumprido apenas parcialmente seu papel. Se, por um lado, tem sido capaz de iniciar proposições legislativas de organizações civis na Câmara dos Deputados, por outro, essas propostas encontram sérios entraves no processo legislativo, com poucas chances de serem deliberadas no Plenário da casa.

Assim, uma avaliação sobre o balanço dos vinte anos da CLP depende do grau das expectativas normativas e, conseqüentemente, dos parâmetros considerados. O que se espera, normativamente, da CLP? Por um lado, ela tem contemplado parcialmente o que determina o art. 61 da Constituição Federal, que estabelece ser também competência dos cidadãos a iniciativa legislativa. Se comparado à iniciativa popular de lei, por exemplo, o número de proposições iniciadas foi consideravelmente maior. Infelizmente, há poucas referências e evidências para comparar com outras experiências internacionais, mesmo porque o formato institucional da CLP é bastante singular. Calibrar as expectativas é importante porque parte delas, especialmente as abordagens iniciais, eram “demasiado ingênuas” (MIGUEL, 2017) exigindo dos mecanismos de participação mais do que eles podem oferecer. Por outro lado, o papel da CLP tem sido apenas parcial porque, pode-se argumentar, não basta iniciar o processo legislativo para se fazer exercer a soberania popular. Raríssimas sugestões de autoria da CLP foram efetivamente deliberadas no Plenário. É verdade que, do montante existente de proposições legislativas, incluindo mesmo as proposições apresentadas por parlamentares, poucas passam pelo crivo do colégio de líderes para ter sua apreciação final.

Em parte, o problema poderia ser contornado com certas modificações no Regimento Interno da Câmara – RI, a exemplo do que propõe o Projeto de Resolução nº

217/2017, que “dispõe sobre a garantia de ampla transparência e participação da sociedade no processo legislativo”. Modificando o artigo 86 do RI, determina que “uma vez a cada período legislativo semestral, constará da Ordem do Dia das sessões ordinárias ao menos uma proposição priorizada pela sociedade através de sistema digital da Câmara”. Princípio similar poderia ser aplicado à CLP para garantir que ao menos algumas sugestões possam ter garantida sua inclusão na pauta do Plenário, intensificando, assim, o interesse social pelo mecanismo.

Nesse sentido, a CLP também enfrenta o desafio de tornar-se mais conhecida. A divulgação da sua experiência em iniciativas destinadas a difundir as recentemente inovações institucionais, como o Participedia ou o Latinno, pode ser um caminho. Não obstante, outra estratégia viável é a maior integração da CLP com outros canais de participação e interação da própria Câmara dos Deputados, como o LABHacker<sup>36</sup>, oferecendo formas de impulsionar a visibilidade da CLP nas redes sociais.

Além disso, a CLP poderia investir em parcerias com outros órgãos do setor público, os quais facilitariam a aproximação com as organizações sociais, buscando maior alcance entre as organizações sociais. Dentre esses órgãos, pode-se citar, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, responsável pela criação e manutenção do Mapa das Organizações da Sociedade Civil que tem, dentre seus objetivos, disponibilizar dados e fomentar pesquisas sobre organizações sociais e apoiar os gestores públicos a tomarem decisões sobre políticas públicas que já têm ou possam ter interface com essas entidades.

Para finalizar, vale ressaltar que pesquisadores das inovações institucionais têm observado alguns fenômenos nos regimes representativos mundo afora nas últimas décadas. Dentre eles, (i) o declínio da participação eleitoral; (ii) o aumento de novas formas de ação política; (iii) o efeito desses processos sobre os partidos políticos e atores institucionais; e, por fim, em muitos casos; (iv) e o processo de abertura das instituições tradicionais. Como sugerem Dalton, Mcallister e Wattenberg (2003, p. 318), é “possível que os políticos, à medida que forem tomando consciência dessas

---

<sup>36</sup> Laboratório Hacker é uma iniciativa da Câmara dos Deputados, criado pela Resolução nº 49, de 2013, e instalado em 2014, e que se apresenta como “um espaço para promover o desenvolvimento colaborativo de projetos inovadores em cidadania relacionados ao Poder Legislativo. Localizado dentro da Câmara dos Deputados, tem o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, hackers e sociedade civil que contribua para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos.” Cf.: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/servicos-ao-cidadao/espacos-abertos-ao-cidadao/laboratorio-hacker>

tendências, reajam com políticas e iniciativas [...]”. Para esses pesquisadores, “há dados demonstrativos claros de que os líderes e agentes partidários estão cientes [desses processos, e] mais do que resistir os partidos parecem estar a adaptar-se a estas tendências”. Ou, para melhor dizer, embora haja resistências, elas vêm sendo quebradas.

Conforme Mark Warren (2021, p. 10), “para que o projeto democrático continue a se expandir e se aprofundar, devemos olhar para um futuro em que os espaços de participação, representação, deliberação e decisão sejam pluralizados e desconcentrados”. Afinal, se estiver correta a perspectiva deste autor, reforçando o já dito, “a legitimidade democrática será, muito provavelmente, um bem distribuído que combina diferentes tipos de práticas e instituições, incluindo a democracia eleitoral, mas não se limitando a ela” (WARREN, 2021, p. 10).

## Bibliografia

ABERS, Rebecca Neaera. *Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*. 1997. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – University of California, Los Angeles, 1997.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, P. 68-92, Mar. 2012.

ALTMAN, David. *Direct democracy worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

ARRETCHE, Marta. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo: Editora da Unesp/CEM-USP, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 14, n. 1, 2008, p. 43–64.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.

BRAGA, Fabiana Negromonte. *Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa*. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 21ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa*, 2019. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/arquivos/RegulamentoInternoVerso2019Final.pdf>

COELHO, Rony. *Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo: um estudo de caso da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

\_\_\_\_\_. Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 189-225, jun. 2015.

\_\_\_\_\_. A participação institucional em São Paulo: Trajetória e a experiência no governo Haddad (PT, 2013-16) 2. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 31, p. 257-300, jan./abr. 2020.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros”. In PIRES, Roberto Rocha (org.), *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* Brasília, Ipea, 2011, pp. 137-149.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: \_\_\_\_\_ (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p.103-115.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.

DALTON, Russell J.; MCALLISTER, Ian; WATTENBERG, Martin P. Democracia e identificação partidária nas sociedades industriais avançadas. *Análise Social*, Lisboa, v. XXXVIII, n. 167, p. 295-320, 2003.

ELSTUB, Stephen; ESCOBAR, Oliver. Defining and typologising democratic innovations. In: \_\_\_\_\_ (ed.). *Handbook of democratic innovation and governance*. [S.l.]: Edward Elgar Pub, 2019. p. 11-31.

FRATESCHI, Yara. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. *DoisPontos*, Curitiba, v. 13, n. 2, p. 3-14, out. 2016.

FUNG, Archon. Reinventing democracy in Latin America. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 9, n. 4, p. 857-871, Dec. 2011.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação política e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 49-103, 2006.

LATINNO, 2021. *Projeto Latinno*. Disponível em: [www.latinno.net/pt/innovations](http://www.latinno.net/pt/innovations). Acesso em: 11 jun. 2021.

LIN, Nelson Shih Yien. *Participação popular no Legislativo Federal: um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MICHILES, Carlos *et al.* *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luís Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, v. 100, p. 83-118, 2017

OECD. *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave*. Paris: OECD Publishing, 2020.

PARTICIPEDIA. *The Participedia project*. Disponível em: <https://participedia.net>. Acesso em: 11 jun. 2021.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, Cambridge, v. 10, n. 1, p. 7-19, March 2012.

PIRES, Roberto Rocha (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação* Brasília, Ipea, 2011.

QUEIROZ, Marcos Augusto de. *Dez anos de CLP: legislação participativa ou participação legislativa?* 2011. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.

ROLIM, Éricka Sobreira Lucena. *A comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados e a flexibilização da iniciativa popular*. 2005. Monografia (Especialização em Gestão Legislativa) – Departamento de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-78.

SMITH, Graham. Frontmatter. In: \_\_\_\_\_. *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. i-vi.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TEIXEIRA, Ana Claudia C.; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Brasília: Ipea, n. 1735, maio de 2012.

WARREN, Mark E. Inovações democráticas e democracias representativas. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 8-32, jan./abr. 2021.

ZITTEL, Thomas. Participatory democracy and political participation. In: ZITTEL, Thomas; FUCHS, Dieter (ed.). *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?* Abingdon: Routledge, 2007. p. 9-28.

# **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a efetividade do art. 3º da Constituição Federal de 1988**

*Thiago Ribeiro Rafagnin<sup>37</sup>*

## **1. Introdução**

O presente estudo aborda a relação entre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – CLP e a efetividade dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrados no art. 3º da Constituição Federal – CFRB. O fito é demonstrar que pode e se deve buscar, via CLP, o atendimento das metas estabelecidas pelo legislador constituinte ordinário, na denominada cláusula transformadora.

Para tanto, realizar-se-á uma pesquisa com abordagem qualitativa a partir do método indutivo, com suporte documental e bibliográfico. Parte-se da hipótese que o princípio constitucional da soberania popular não consegue atingir um grau elevado de eficácia social e que, por isso, a iniciativa de leis, constante no inciso III, do art. 14 da CFRB, apresenta dificuldades em se realizar, bem como os objetivos constantes no art. 3º da CFRB. Por isso, abordar-se-á, inicialmente, a CLP, anunciando-se a razão circunstâncias de sua criação. Após, dialogar-se-á sobre os objetivos da República, tratando dos princípios constitucionais circunscritos no art. 3º da CRFB.

Por sim, evidenciar-se-á que o advento da CLP na Câmara dos Deputados, que completa 20 anos de existência em 2021, pode e tem de ser um mecanismo que, para além de satisfazer à democracia participativa, deve atuar em prol dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

## **2. Da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**

Devido ao elevado número de entraves à efetivação da iniciativa popular de leis e, conseqüentemente, ao princípio constitucional da soberania popular, um dos

---

<sup>37</sup> Professor de Direito Constitucional no Curso de Direito da Universidade Federal do Oeste da Bahia. Pós-Doutorado em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pelotas. Doutor em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas.

fundamentos da República Federativa do Brasil, criou-se, no ano de 2001, no âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão de Legislação Participativa – CLP.

Com a incumbência de dar início ao trâmite legislativo das “proposições populares”, a CLP foi instituída pela Resolução nº 21, de 30 de maio de 2001, por iniciativa do deputado federal Aécio Neves (PSDB/MG), mediante requerimento da Deputada Federal Luiza Erundina (PSOL/SP). Sua criação pretendeu ser um mecanismo de acesso do povo ao Poder Legislativo, menos burocrático que a iniciativa popular propriamente dita, pretendendo reduzir a “distância” existente entre o parlamento e a sociedade. Nas palavras do citado parlamentar (BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa, 2001, p. 15),

Quando assumi o compromisso de criá-la, ainda como candidato à Presidência da Câmara, guiava-me por um mandamento não-escrito e só ignorado pelos autoritários: o de que, muitas vezes, os representados estão à frente de seus representantes. Inspirava-me, também, a lição histórica de que, aprisionada em suas rotinas e divorciada da vontade popular, a representação parlamentar serve ao esvaziamento da política, à descrença em seus atores e, por decorrência, ao enfraquecimento da democracia.

Nessa senda, cumpre importante papel na definição da função a ser exercida pela CLP o discurso da Deputada Federal Luíza Erundina (PSOL/SP), sua primeira presidenta (BRASIL. Congresso Nacional. Comissão de Legislação Participativa, 2001, p. 15):

Chegou a hora, portanto, de colocar em prática o que dispõe a Constituição Federal de 1988, que consagra, em seu artigo 1º, parágrafo único, o princípio da soberania popular pelo qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, e que, também, estabelece mecanismos de participação popular, como, por exemplo, a Iniciativa Popular Legislativa. Não obstante essa importante conquista incorporada ao texto constitucional, muitas são ainda as barreiras que impedem sua plena e total concretização. Daí o extraordinário significado da recém-criada Comissão Permanente de Legislação Participativa, que possibilita que associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil apresentem Sugestões de Iniciativa legislativa. (NEVES, 2001, p.15).

A mencionada resolução alterou o Regimento Interno – RI daquela Casa Legislativa, modificando o art. 32, inserindo em seu inciso XII a CLP que passou a ser considerada comissão permanente. Segundo o dispositivo mencionado, podem propor

projetos de lei, no âmbito da CLP, associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil organizada, exceto partidos políticos. Por óbvio que esses foram excluídos do rol de possíveis proponentes, pois os mesmos podem deter representatividade parlamentar, não necessitando da via popular para proposição legislativa.

### **3. Dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil**

Preconiza o art. 3º da Constituição Federal os denominados objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Preliminarmente, antes de ingressar no mérito de cada um de seus dispositivos positivados, faz-se necessário esclarecer o que constituem propriamente “objetivos fundamentais”.

Veja-se que um objetivo equivale a uma meta a ser alcançada, um ideal a se atingir. Entretanto, o *caput* do art. 3º vai além e acrescenta a palavra “fundamentais”, o que significa dizer que tais ideais devem ser alcançados, constituindo o próprio fundamento do Estado Democrático e Social de Direito instituído pela Constituição de 1988. Dessa forma, é possível afirmar que, nesse dispositivo, encontram-se as metas que devem ser postuladas pelo Estado brasileiro como condição *sine qua non* da própria manutenção do regime político-jurídico inaugurado com a promulgação da atual Constituição brasileira.

De acordo com García-Pelayo (2009), o Estado Social nada mais é do que uma tentativa do Estado Liberal burguês buscar a solução de seus novos e complexos problemas, isso por intermédio de denominados direitos sociais que dependem, portanto, de uma atuação estatal proativa para que possam ser satisfeitos.

Veja-se que o texto constitucional utiliza verbos imperativos ao estabelecer os “objetivos fundamentais”. Por isso pode-se afirmar que se trata de metas que constituem “dever ser”. Ou seja, é preciso ações do Estado brasileiro no sentido de se alcançarem os ideais ali dispostos. Nesta seara, destaca-se que a Constituição possui força normativa, cuja conceituação deve-se calcar em Konrad Hesse (1991, p. 15), pois é preciso ter-se em mente que ela “[...] não configura, portanto, apenas a expressão de um ser, mas também um dever ser [...]”.

Neste texto, discutir-se-á, justamente, a natureza jurídica e a eficácia do aludido dispositivo. Frise-se que o conceito de eficácia aqui a ser trabalhado está diretamente relacionado à efetividade (ou eficácia social), que “[...] significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social” (BARROSO, 2013, p. 243). Isso porque em relação à eficácia jurídica não há controvérsia quanto a sua plenitude, pois “[...] obriga o Estado e cada indivíduo a proceder tendo em vista os objetivos constitucionais” (BARROSO, 2013, p. 243).

### **3.1 Análise dos incisos do art. 3º da CRFB**

Neste tópico se analisarão os incisos do art. 3º da Constituição no tocante a sua natureza jurídica e efetividade. Preliminarmente, é possível afirmar que pelos verbos utilizados na positivação dos incisos, o Estado brasileiro assume a necessidade de se atingirem tais objetivos, não estando devidamente implementados. A participação popular é fundamental nesse processo, considerando que os anseios sociais devem estar refletidos no parlamento.

Nessa seara, “não se pode dissociar o objetivo constitucional da prática constitucional, caso contrário, o objetivo perde sentido, pois não será alcançado, constituindo-se em mero elemento de retórica” (MASSAÚ, 2013, p. 49). Assim, deve toda a prática constitucional estar calcada nos imperativos dispostos no art. 3º, incluindo as atividades da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Aliás, inclusos nos verbos imperativos que iniciam cada um dos incisos, encontram-se princípios constitucionais (fundamentais). Ademais, pela análise conjunta do art. 1º e art. 3º da Constituição Federal, vislumbra-se o princípio do Estado Social. Por isso, é imprescindível destacar a lição de Humberto Ávila (2011, p. 30), pois “[...] normas não são textos, nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos.”

Encontram-se, assim, nos incisos do artigo em comento objetivos fundamentais que constituem normas-princípio. Trata-se de sua natureza jurídica, cuja eficácia jurídica é plena. Portanto, são normas que não necessitam de complemento para que possam produzir efeitos jurídicos. Afinal, elas já contemplam todas as condições de propiciar a produção de efeitos no mundo dos fatos e, deste modo, estão investidas de

eficácia social. Entretanto, necessita de atuação do Estado ou da sociedade para que possam se concretizar. Assim, por possuírem aplicabilidade imediata, tais normas independem da constituição ou da designação de qualquer autoridade ou Poder, e sequer a criação ou indicação de procedimento especial para que possam produzir efeitos jurídico, ou seja, para que tenham eficácia jurídica (SILVA, 1998).

Nesta senda, Ávila (2011) assevera que os princípios são normas finalísticas, estabelecendo um fim a ser atingido. Isso fica claro nos incisos do art. 3º, o que nos leva a concluir que “[...] a instituição do fim é o ponto de partida para a procura dos meios. Os meios são definidos como condições (objetivos, situações) que causam a promoção gradual do conteúdo do fim” (ÁVILA, 2011, p. 79). Assim, embora sejam normas de eficácia plena, é preciso que haja atuação estatal (ou privada quando couber delegação) no sentido de conceder eficácia social a tais normas-princípio. Trata-se de um importante papel a ser desempenhado pela CLP, pois, assim como toda a atuação parlamentar, deve estar pautada nos aludidos objetivos, eis que são fundamentos da própria República.

Além do mais, conforme Eros Roberto Grau (2010), os objetivos fundamentais do Estado devem ser utilizados como parâmetro hermenêutico, na medida em que devem ser utilizados como base para a averiguação da compatibilidade material das normas em geral em relação à Constituição Federal. Além disso, o autor os denomina de cláusula transformadora, pois é necessária sua eficácia social para que se modifique o *status quo*. Por essa razão, se acredita que as normas constituídas do ordenamento jurídico brasileiro, para além da supremacia formal, devem respeitar a supremacia material da Constituição e, neste aspecto, principalmente as normas-princípio surgidas com o advento dos objetivos fundamentais, sob pena de violação do Texto Maior.

#### **i. Construir uma sociedade livre, justa e solidária**

O primeiro dos incisos do supramencionado artigo tem o condão de estabelecer um objetivo composto para o Estado brasileiro. Isso porque o Estado deve atuar na construção de uma sociedade livre e, ao mesmo tempo, justa e solidária. Para a compreensão do aludido, é importante ter-se em mente que a Constituição de 1988 representou uma nova fase para o país, na qual rompeu-se com uma ditadura civil-militar, instituída pelo golpe de 1964 e instaurou um Estado Democrático e Social de Direito.

Entretanto, pela literalidade do dispositivo em comento, não basta que a construção da sociedade seja livre, devendo, ao mesmo tempo, ser justa e solidária. Nesse diapasão, José Afonso da Silva (2012) leciona que neste domínio estão situados os denominados princípios relativos à organização da sociedade, quais sejam, os princípios da livre organização social, da convivência justa e da solidariedade.

Além do mais, para a construção de uma sociedade efetivamente livre, entende-se que o Estado e a própria sociedade têm de respeitar o que Amartya Sen (2010) denomina de cinco tipos de liberdades: políticas, facilidades econômicas, garantia de oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Para esse autor (2010, p. 25-26):

Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços locais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras.

Importa mencionar, ainda, que o princípio da solidariedade aqui abordado não possui qualquer relação com piedade ou filantropia, apesar de estar relacionado aos âmbitos público e privado. Ademais, deve-se considerar que o ponto de partida do referido princípio é a dignidade humana, sem falar que o próprio Estado Social é resultado da solidariedade (MASSAÚ, 2013).

Ademais, dentro da perspectiva de Eros Roberto Grau (2010), uma sociedade livre está calcada na primazia da liberdade em seus aspectos formal e real. Já uma sociedade justa é aquela que, de fato, atua na realização da justiça social. Enquanto isso, solidária seria a sociedade que não afasta as pessoas umas das outras, ao contrário, as une.

## ii. **Garantir o desenvolvimento regional**

Relativamente ao inciso II do art. 3º da Constituição Federal, garantidor do desenvolvimento regional, preceitua Silva (2012) que nele está contido um dos elementos principiológicos relacionados à prestação positiva do Estado, qual seja, o princípio do desenvolvimento nacional. Este inciso demonstra claramente que, quando

da promulgação da Carta Política, havia uma clara ausência de equidade no desenvolvimento das diversas regiões do país.

Infelizmente não se pode afirmar que, após mais de 30 anos da promulgação da Carta Constituinte tenha sido atingida tal norma-princípio em sua plenitude. Afinal, ainda existem grandes desigualdades regionais, econômicas e sociais. Para que se alcance a eficácia dessa norma, faz-se necessário adotar ações estatais:

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E, por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional, como pela busca da transformação do status quo econômico e social (BERCOVICI, 2005, p. 70).

Portanto, pode-se afirmar que a pretensão da norma contida no aludido inciso tem dupla finalidade, pois o desenvolvimento regional tem o condão de satisfazer aspectos tanto econômicos quanto sociais. Por essa razão é que as ações estatais circunscritas a esse objetivo fundamental não devem focar unicamente no viés econômico ou social, mas em ambos.

### **iii. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**

Neste inciso III do art. 3º da Constituição Federal encontram-se os princípios da justiça social e da integração regional (SILVA, 2012). Trata-se de uma clara relação com o abordado no item anterior e não poderia sê-lo diferente, já que todas as normas-princípio contidas nos incisos do artigo mencionado tem relação.

Em primeiro lugar, pode-se fazer tal afirmação já que o Estado não poderia optar pela consecução de um determinado objetivo em detrimento de outro. Em segundo, essas normas-princípio constituem um sistema jurídico unitário que tem o condão de estabelecer os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e, por isso, estão intimamente conectadas.

Assim, “[...] os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que

usufruem os cidadãos das regiões mais desenvolvidas” (BERCOVICI, 2003, p. 241). Veja-se, como já se disse anteriormente, as normas-princípio contidas no art. 3º possuem eficácia plena, devendo o Estado fomentar as condições para que ocorra tanto a erradicação da pobreza e da marginalização, quanto a redução das desigualdades sociais e regionais. Para tanto, pode-se cogitar políticas públicas de cunho redistributivo, caso do Programa Bolsa Família.

Dessa forma, para consolidar o desenvolvimento regional, é condição lógico-jurídica que o Estado atue na erradicação da pobreza, reduzindo as desigualdades sociais e regionais. Assim, para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que sejam observadas as demais normas-princípio contidas no art. 3º da CRFB.

#### **iv. Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**

Conforme leciona José Afonso da Silva (2012), visualiza-se no inciso IV do art. 3º da Carta Magna o princípio da não discriminação. Trata-se de norma-princípio ampla, considerando que busca vedar qualquer forma de discriminação, não somente aquelas positivadas no dispositivo supracitado.

Por essa razão, a atuação estatal, mesmo nos casos em que se permita delegação para a iniciativa privada, não pode ficar adstrita a determinados grupos, salvo nos casos denominados de discriminação positiva, como ocorre com as denominadas ações afirmativas, as quais têm justamente o condão de reduzir as desigualdades sociais.

Além disso, a referida norma não é aplicável apenas aos brasileiros natos e naturalizados, mas a quaisquer pessoas que estejam em território nacional, assim como todos os demais incisos mencionados acima, considerando que as normas constitucionais se aplicam, também, aos estrangeiros que estejam em território pátrio. A exemplo disso, tem-se as políticas públicas aplicáveis aos estrangeiros que, eventualmente, estejam refugiados no país.

Como já se mencionou anteriormente, tais normas-princípio devem ser utilizadas como parâmetro hermenêutico para verificação da compatibilidade material das normas em geral em relação à Constituição.

#### 4. Os 20 anos de CLP: Mecanismo para a Consolidação do Estado Democrático e Social de Direito

Em 2021 a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados completa 20 anos de existência. Uma estrutura de democracia participativa como essa é fundamental e, obviamente, necessita ser comemorada, sobretudo em face de que o próprio regime democrático é recente no país, inaugurado pela Constituição Federal, promulgada em 1988.

Ao longo desse período<sup>38</sup>, a CLP recebeu, literalmente, milhares de sugestões oriundas da sociedade civil. A pretensão desse estudo não é realizar a análise de mérito, ou ainda um esquadramento quantitativo dos feitos da CLP, até mesmo porque a atuação desta Comissão não fica adstrita ao recebimento de sugestões legislativas, como já se mencionou em tópico anterior. Busca-se ressaltar a sua importância na estrutura da Câmara dos Deputados e, propriamente, no Estado brasileiro.

Nesse sentido, quando se pergunta quem é o povo mencionado pela Carta Política brasileira, sobretudo no parágrafo único do art. 1º, baseando-se em Müller (2003), pode-se afirmar que se trata de todas as pessoas, mesmo daquelas, até este momento, excluídas dos debates democráticos. Isso porque:

*Quanto mais* o “povo” for idêntico a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, tanto mais valor de realidade e consequentemente legitimidade terá o sistema democrático existente *como forma*. E essa correlação conjuntiva “quanto mais... tanto mais” implica que a aproximação das duas figuras ocorre por meio de gradações e tipificações, em correlação com diferentes esferas funcionais: povo ativo, povo como instância de atribuição, povo destinatário em oposição ao povo ícone. (MÜLLER, 2003, p. 111, grifo do autor).

Friedrich Müller (2003) assevera que a democracia significa o direito positivo, ou seja, o direito de cada pessoa. Dito isso, pensando, ainda, num ideal democrático, pode-se trazer o lecionado por Kelsen (2000, p. 406) que afiança ser a “democracia a ‘vontade’ representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos”.

Logo, assevera-se que a democracia se incorpora ao Estado de Direito com o intuito de aperfeiçoá-lo, alcançando seu verdadeiro fim, que é zelar pelo interesse da

---

<sup>38</sup> Os dados relacionados à participação da sociedade civil na CLP podem ser obtidos nesse site: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades>

coletividade. Por intermédio de mecanismos que possibilitam a intervenção dos cidadãos na máquina administrativa pública – uma permanente vigilância e geração de mecanismos diretos de participação popular – objetiva-se afastar a supremacia dos interesses particulares da *res publica*.

Além de ser uma forma de exercício do poder, a democracia é, também, uma forma de investidura no mesmo, pois se constitui de um emaranhado de princípios, os quais se traduzem em instituições e mecanismos com o intuito de garantir a legitimidade deste mesmo poder. É justamente essa a razão de ser da CLP da Câmara dos Deputados. Esta vai além pois a sua atuação tem de estar de acordo com os objetivos fundamentais da República brasileira, visto ser necessário que as metas estabelecidas pelo legislador constituinte originário sejam atingidas. Afinal, não basta que se criem instrumentos de participação popular se o *locus* da mesma não buscar a consecução dos aludidos objetivos. Nesse diapasão, menciona Paulo Bonavides (2001, p. 10, grifo nosso), que

A esta altura não podemos deixar de assinalar que há quatro princípios cardeais compondo a estrutura constitucional da democracia participativa, cada qual com sua peculiaridade conceitual na contextura do sistema. São eles, respectivamente, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da soberania popular e o princípio da unidade da constituição.

Quando Bonavides (2001) menciona os princípios, quer se referir aos elementos necessários à compreensão da nova democracia brasileira, a participativa asseverada pela Carta de 1988. Ademais, quando a menciona, faz expressa referência ao fato de que, na interpretação das normas constitucionais, deve-se dar maior relevância aos seus conteúdos, e que os mesmos devem predominar sobre os elementos formais. Ou seja, o autor põe acima de tudo questões valorativas investidas de força normativa. Salienta-se que “[...] em caso de conflito constitucional, o princípio é superior à regra; o princípio se aplica, a regra não” (BONAVIDES, 2001, p. 116).

Nesse sentido, é somente pela democracia participativa que os anseios populares podem ser respeitados. Assim, a vontade do cidadão é respeitada e não apenas colonizada pelas grandes oligarquias, como pode ocorrer na democracia representativa propriamente dita. É justamente nesse sentido que:

A democracia participativa combate a conspiração desagregadora do neoliberalismo e forma a nova corrente de ideias que se empenham em organizar o povo para opor um dique à penetração da ideologia colonialista, ideologia de submissão fatalista, de autores que

professam a tese derrotista da impossibilidade de manter em pé o conceito de soberania. (BONAVIDES, 2001, p. 34).

É somente no sistema da democracia participativa que o povo é soberano, que o cidadão é, de fato, governante, titular de um poder supremo e decisivo no seio da sociedade. A respeito disso, expõe Bonavides (2001) que a sociedade brasileira (emergente) deve deixar de seguir à risca as transformações ocorridas nos ditos países desenvolvidos. Afinal, não é de interesse do sistema capitalista o desenvolvimento da democracia participativa, pois para aquele sistema, o ideal é que a força (ou o poder) fique confinado (ou restrito) a pequenos espaços, nas mãos de poucas pessoas, geralmente poderosos, em detrimento das massas populares. Se isso acontecer, “[...] restará tão-somente, a ficção e a caricatura de uma pseudo e evanescente soberania, escarnecida por conceito abstrato e sem conteúdo, a par da aceitação resignada da condição colonial irreparável” (BONAVIDES, 2001, p. 34).

Com senso crítico, assevera-se que a única possibilidade de fazer sobreviver a Constituição Federal, já tão transgredida, é por intermédio da democracia participativa (BONAVIDES, 2001). Desse modo, a CLP se reveste de grande importância enquanto instrumento que busca satisfazer o princípio da soberania popular e à democracia participativa, embora, como já dito, é preciso ir além, devendo esta Comissão investir numa atuação pautada nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Trata-se de um dever ser não só da CLP, mas de todos os Poderes do Estado brasileiro, pois a cláusula transformadora não foi inserida sem razão no seio da Constituição Federal de 1988, constituindo o caminho a ser traçado pelo Estado, inclusive para que se consolide o Estado Democrático e Social de Direito.

## **5. Considerações Finais**

Este estudo tratou de abordar a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a efetividade do art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. Para tanto, tratou-se de dialogar, brevemente, acerca da criação da CLP e de sua atuação no âmbito daquela Casa Legislativa. Mostrou-se o seu advento relacionado à necessária efetividade do princípio constitucional da soberania popular.

Ao longo do texto, demonstrou-se a importância que os objetivos fundamentais possuem no Estado Democrático e Social de Direito brasileiro e, mais, que a CLP tem um papel imprescindível para que se atinjam as metas estabelecidas pelo legislador

constituinte ordinário. Para isso, não basta apenas que a Comissão receba uma série de sugestões ao longo dos anos, sendo necessário que a sua atuação esteja pautada nos princípios e objetivos fundamentais da República.

Reitera-se que essa é uma obrigação de todo o Estado, não apenas da mencionada Comissão. Entretanto, possui ela papel de destaque nesse processo, considerando ser um instrumento que busca aproximar a sociedade da Casa do Povo. A sociedade é o povo, o mesmo que lutou em prol da redemocratização, da posituação de direitos e garantias fundamentais – individuais, sociais e coletivos – de uma Constituição Cidadã.

Como já se mencionou ao longo do escrito, não é sem fundamento que objetivos fundamentais foram inseridos na Constituição; eles ali estão justamente para a promoção da transformação social, em prol de um Estado Democrático e Social de Direito, e é por isso que a CLP deve estar sempre pautada nos mesmos, principalmente se forem consideradas todas as (contra)reformas constitucionais e legislativas promovidas na tão recente democracia brasileira, sobretudo aquelas capitaneadas pelos anseios do neoliberalismo.

Por essa razão, ao final, destaca-se a necessidade da ampliação do papel da CLP na estrutura formal da Câmara dos Deputados, pois a democracia participativa tem de ser protagonista, afinal, todo o poder emana do povo e ele necessita do alcance dos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

## **Bibliografia**

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BERVOCIVI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERVOCIVI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. *Cartilha*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *As transformações do Estado contemporâneo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Martins Fontes: São Paulo, 2000.

MASSAÚ, Guilherme Camargo. A solidariedade como princípio jurídico: o exemplo da União Europeia em breves considerações. *Revista Direito e Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, Santo Ângelo, Rio Grande do Sul, v. 13, n. 21, p. 47-58, 2013. Disponível em: [http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito\\_e\\_justica/issue/view/61](http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito_e_justica/issue/view/61). Acesso: 8 de março de 2021.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

## **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e a legitimidade democrática do processo de formação das leis**

*Ariane Duarte Selegim*<sup>39</sup>

### **1. Introdução**

No âmbito do processo de formação das leis, a existência de instituições participativas serve para atribuir caracteres de legitimidade ao regime democrático. Para além do procedimento formal previamente estabelecido, a engenharia institucional apenas se mostra realmente comprometida com a sistemática democrática, ganhando aspectos de legitimidade quando prevê procedimentos de argumentações morais pelos possíveis atingidos pela norma. De fato, é imprescindível a existência de instituições participativas no bojo do procedimento formal previamente estabelecido para o processo de formação das leis.

Nesse contexto, a Comissão de Legislação Participativa – CLP, da Câmara dos Deputados, é instrumento institucionalizado de promoção de permeabilidade: recebe as sugestões e demandas da sociedade civil, transformando-as em projetos de lei. Observando as demandas recebidas pela Comissão, desde sua criação em 2001 até o ano de 2013 (ano em que foi encerrada a presente pesquisa), concluímos que das 293 sugestões encaminhadas, 127 sugestões continham pedidos de realização de audiências públicas, seminários ou eventos. Ou seja, 43,3% das sugestões encaminhadas representam demanda pela participação no processo de argumentação, de debates e construção do conteúdo normativo ali formulado.

Estas cifras evidenciam que a sociedade civil organizada quer ser ouvida, quer efetivamente participar, de forma direta, do processo de formação das leis. Importante destacar que a demanda pela realização de audiências públicas surgiu espontaneamente: a sociedade civil organizada, em algum momento, entendeu que poderia ser mais vantajoso utilizar a permeabilidade do espaço institucionalizado de formação das leis,

---

<sup>39</sup> Bacharel em Direito pela UNESP, mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos e analista legislativa da Câmara Municipal de São Carlos, atualmente cedida ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

através da CLP, ao invés de simplesmente enviar fórmulas prontas (projetos de lei) ou pedidos (requerimentos) de participação dos interessados nos debates.

## **2. Breve análise teórica fundamental à análise de dados**

O Poder Legislativo, ao cuidar da função do Estado de fazer as leis que vão servir para reger o Estado Democrático de Direito, atua como arena política onde muitas decisões são tomadas. É nesse contexto que se decide a respeito das normas de comportamento a serem observadas para a convivência da sociedade. É no processo de formação das leis que se toma as decisões sobre quais as políticas serão adotadas e priorizadas pelo Estado, quais os princípios orientadores das ações estatais e a conformação das instituições do Estado.

No contexto do processo de formação das leis, ou seja, no decorrer do processo legislativo, com as discussões e deliberações acerca das proposições normativas apresentadas, há um espaço maior para a tomada de decisões. É neste momento que são delimitadas as políticas a serem adotadas, que são pensadas e elaboradas as políticas públicas, e que são moldadas as instituições.

Piktin (2006, p. 41) faz uma leitura de Rousseau, em que ressalta a importância da participação direta das pessoas no processo de formação das leis: “as pessoas são livres apenas quando se autogovernam; as pessoas são obrigadas de forma legítima apenas pelas leis que elas ratificaram pessoalmente, pelas leis provadas por sua própria vontade expressa em participação direta”.

Com isso, justificamos e ressaltamos a intenção deste trabalho: verificar a permeabilidade do sistema democrático brasileiro, especificamente, no âmbito do processo de formação das leis, à participação do povo nas tomadas de decisão do Estado, por se tratar de um substrato fértil para a influência da participação do povo nas tomadas de decisão.

No processo de formação das leis, a participação cumpre a função pedagógica e educativa, na medida em que insere as pessoas nas questões a serem enfrentadas pelo Estado, coloca os cidadãos diante dos trâmites burocráticos a serem observados e promove um aprendizado sobre argumentação e elaboração de alternativas.

### **3. A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**

Voltando-se para o esquadramento dos espaços de participação institucionalmente previstos, no âmbito do processo de formação das leis, para além da possibilidade de plebiscitos, referendos e iniciativa legislativa popular, encontramos a Comissão de Legislação Participativa – CLP. Trata-se de um espaço onde a sociedade civil organizada pode enviar sugestões de projetos de lei a serem adotados, sugestões de requerimentos de audiência pública sobre os temas que entenderem como relevantes, e outras propostas que, em resumo, e em tese, permeiam o processo de formação das leis à possibilidade de participação direta, pela sociedade civil organizada.

Assim, a justificativa e fundamento para a escolha da CLP como objeto de análise deste trabalho se dá na medida em que a CLP constitui um instrumento de participação, para além dos previstos pela Constituição Federal, no âmbito do processo de formação das leis, e que, portanto, sua análise se faz imprescindível para a verificação acerca da permeabilidade do sistema político à participação, de forma a verificar a possibilidade de tornar a representação brasileira efetivamente democrática.

Partindo dos pressupostos acima formulados, passamos a analisar o funcionamento da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, com o intuito de verificar a abertura do processo de formação das leis à participação popular e, com isso, proporcionar uma maior legitimidade à democracia brasileira.

Para tanto, como objeto de análise e conforme fundamentamos acima, escolhemos as sugestões enviadas à CLP. Nesse contexto, pretendemos fornecer uma síntese dos dados levantados no desenvolver da pesquisa que serviu de base para este trabalho, com intuito de agregar mais possibilidade e argumentos ao debate acerca da possibilidade de as sugestões encaminhadas à CLP e a demanda por audiências públicas darem a tônica de democrática ao sistema representativo brasileiro.

### **4. Funcionamento das sugestões à CLP**

A CLP, tal como disciplinada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem a função de receber e analisar as sugestões legislativas elaboradas pela sociedade civil organizada. De caráter técnico-legislativo especializado, a Comissão, no

exercício de sua função, recebe e analisa as sugestões enviadas pela sociedade civil organizada, para que, assim, sejam coparticipes e agentes do processo legiferante.

De acordo com a disciplina da CLP, a Comissão não se limita a determinado eixo temático, como ocorre nas demais Comissões. Sua competência contempla a análise de sugestões sobre qualquer matéria ou que se insiram em qualquer área de atividade.

Uma característica essencial da CLP consiste na atuação subordinada à participação da sociedade civil organizada: a Comissão depende do exercício da democracia direta pela sociedade civil para poder exercer sua função essencial. Desta feita, a partir das sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada, a CLP se debruça sobre a demanda social ali reivindicada, avaliando aspectos técnicos de constitucionalidade e juridicidade.

Se a demanda social ali reivindicada estiver dentro dos parâmetros constitucionais, em consonância com a sistemática jurídica, e for conveniente no que diz respeito ao mérito, a Comissão se encarrega de transformar a sugestão em Projeto de Lei, sendo protocolada como de autoria da própria Comissão. Se a demanda em tela não for compatível com a sistemática jurídica, se estiver fora dos parâmetros de constitucionalidade, ou se for inconveniente quanto ao mérito, é rejeitada pela CLP e será arquivada.

A atuação da CLP é prévia às demais Comissões temáticas da Câmara dos Deputados: trata-se de competência para transformar as demandas encaminhadas em forma de sugestões, em projetos de lei ou outras proposições normativas que, a partir de então, seguirão os passos naturais da proposição constituída, seguindo para análise pelas Comissões temáticas, e posterior discussão e deliberação da matéria ali apresentada.

A sociedade civil organizada pode propor sugestões à CLP, com intervenções e reivindicações no processo de formação das leis de diversas formas diferentes. Pode ser sugestão de projeto de lei (complementar ou ordinária, de acordo com o previsto na norma constitucional); pode ser sugestão de decreto legislativo ou de resolução, de forma a interferir no âmbito de regulamentação do funcionamento da própria Câmara dos Deputados, ou pode sugerir que o Poder Legislativo suste um ato regulamentar expedido pelo Chefe do Poder Executivo, quando entender que o ato tenha excedido os

limites de sua competência, exorbitando o poder regulamentar. Através das sugestões é possível, ainda, alvitrar requerimentos: de audiência pública, de depoimento, de informação, de convocação e, por fim, sugestões com relação ao orçamento público. Além das sugestões legislativas, as entidades podem, ainda, encaminhar estudos, pareceres técnicos e exposições sobre questões de interesse legislativo.

Os atores da sociedade civil que podem apresentar sugestões legislativas são: as Organizações não Governamentais (ONGs); as associações e órgãos de classe; os sindicatos; as entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos; os órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil.

Para que se cumpram os requisitos necessários para a configuração de sociedade civil “organizada”, são exigidos alguns documentos: estatuto da entidade ou registro em órgão do Ministério do Trabalho; documento legal que comprove a composição da diretoria da entidade à época do envio da sugestão legislativa (ata de posse, por exemplo); ata da reunião em que a entidade deliberou pelo envio da sugestão à CLP. Nesses termos, a sociedade civil organizada pode e valer de três formas de encaminhamento de sua sugestão para a Comissão de Legislação Participativa, a saber, correio, e-mail ou fax.

Recebida a sugestão pela CLP, há que se proceder a conferência da documentação suficiente para que haja o preenchimento dos requisitos impostos (para constituir sociedade civil organizada). Com a completude da documentação e o preenchimento dos requisitos, a sugestão legislativa é classificada e numerada. Em seguida, a presidência da Comissão indica um(a) relator(a), que deverá elaborar um parecer sobre a sugestão apresentada. Posteriormente, esse parecer será discutido e votado pelo Plenário da CLP.

Para a análise do Plenário, no parecer, deve-se considerar que são inconstitucionais as sugestões que tratam de assuntos de iniciativa privativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público. Os temas de competência das esferas municipal e estadual também não podem ser objeto de lei federal.

Cumpra, ainda, ressaltar que a coleta das assinaturas necessárias – um terço dos membros da Câmara dos Deputados – para o apoio às Propostas de Emenda à Constituição, aos Requerimentos de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, aos Projetos de Decreto Legislativo para convocação de Plebiscito ou Referendo ficará a cargo da entidade proponente da Sugestão, sendo que o primeiro signatário será o autor do parecer aprovado.

Caso o relator entenda que o parecer deva ser favorável à aprovação da sugestão, o mesmo elaborará a adequação formal do conteúdo normativo ali sugerido, de forma a assegurar as condições de redação técnica para sua tramitação. As sugestões que tratem de matéria análoga ou conexa à de outra sugestão já em trâmite serão apensadas (anexadas a esta), sendo, portanto, submetidas a um mesmo relator.

No caso de aprovação da sugestão pelo Plenário da CLP, esta passará a tramitar como proposição legislativa, um Projeto de Lei da CLP, com indicação da entidade que a propôs. Já as sugestões que receberem parecer contrário do relator designado, aprovado em votação do plenário da comissão, deverão ser arquivadas. Nesse caso, a entidade autora da sugestão será devidamente informada sobre os resultados da deliberação referente à sua proposta.

As sugestões legislativas que tiverem como objeto o Requerimento de Informação a Ministro de Estado e de Requerimento de Indicação, terão o devido encaminhamento procedido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, que o fará o em nome da Comissão de Legislação Participativa. Já nos casos de Requerimentos de Audiência Pública, de Convocação de Ministro ou outras autoridades e de depoimentos de cidadãos, a própria CLP deverá se encarregar das diligências necessárias para a realização da sugestão. Para as demais proposições, tais como Projetos de Lei, de Decreto Legislativo, entre outras, a tramitação tem início com o despacho da Mesa da Câmara, para distribuição da matéria às comissões temáticas diretamente ligadas ao assunto em exame, objetivando apreciar seu mérito, tal como previsto para todas as proposições legislativas em geral, tendo seu curso legislativo normal.

Uma característica das proposições legislativas de iniciativa da CLP que merece ser analisada no contexto deste trabalho diz respeito a impossibilidade de aprovação da proposição legislativa no âmbito das comissões temáticas, sendo obrigatória a discussão e votação pelo Plenário. De fato, essa característica influencia no tempo médio que se

leva para um Projeto de Lei de iniciativa da CLP ter seu trâmite finalizado no Congresso Nacional.

Sendo assim, o fato de um Projeto de Lei de iniciativa da CLP ter que, obrigatoriamente, ser discutido e votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, significa que o tempo despendido para a tramitação dessas proposições será mais extenso em relação às proposições que tratam de temas análogos.

Prosseguindo com os procedimentos de tramitação de proposição de iniciativa da CLP, após a aprovação pelas comissões temáticas, o Projeto de Lei é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário da Câmara dos Deputados para discussão e votação. Se aprovada em Plenário, a proposição é remetida ao Senado Federal para deliberação. Se for emendada no Senado, ela retornará à Câmara dos Deputados para apreciação das emendas. No caso de aprovação pelas duas Casas, o Projeto de Lei segue à Presidência da República, para sanção ou veto, podendo este ser total ou parcial. Havendo veto, o Congresso Nacional pode rejeitá-lo. Se sancionada, a matéria se transforma em lei.

Em síntese, são esses os procedimentos que pautam o funcionamento da CLP e o recebimento das Sugestões.

## **5. Análise das Sugestões recebidas pela CLP**

De 2001, ano em que foi constituída, até 2014, quando a pesquisa foi se encerrou, foram encaminhadas 754 Sugestões da sociedade civil, para projetos de lei, indicações para o Poder Executivo, e requerimentos de Audiências Públicas, Seminário e Eventos. Dessas 754 Sugestões, 293 já foram devidamente analisadas pela CLP, e transformadas em Projeto de Lei, Indicação ou Requerimento.

De todas as Sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP - que foram devidamente analisadas no âmbito da Comissão, tendo percorrido todo o trâmite no Congresso Nacional, sendo discutida e votada em Plenário - apenas duas Sugestões conseguiram se tornar lei. São elas: a Lei Ordinária nº 11.419/2006 – que “Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências” – que é resultante da primeira Sugestão encaminhada à CLP, a SUG nº 01/2001, de autoria da Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE; e a Lei Ordinária nº 12.694/2012, criando a

possibilidade de formação de um “Órgão Colegiado de 1º Grau” que tem por objeto os crimes praticados por organizações criminosas, de autoria da mesma Associação dos Juízes Federais do Brasil.

Aqui já encontramos um resultado importante para a análise: as duas únicas leis que resultaram de sugestões enviadas à CLP têm a mesma autoria, a saber, a Associação de Juízes Federais do Brasil. Esta constatação traz à tona alguns pontos a serem debatidos. Conforme já expusemos acima, a necessidade de sociedade civil organizada já retira, por si só, o caráter abrangente e universal devido dos instrumentos de participação. Esta averiguação indica ainda, que, para além da possibilidade de participação, a força política de cada sociedade civil organizada pode influenciar no trâmite do projeto de lei. Os juízes federais, membros do Poder Judiciário e associados ao ente supracitado, conseguem ter maior força política na articulação de suas sugestões. Para além de constituírem um grupo com grande capital político, quando da comparação com os demais grupos que enviaram sugestões à CLP, a Associação de Magistrados Federais do Brasil ainda tem outras vantagens: uma compreensão maior do funcionamento dos processos de tomada de decisões pelo Estado, bem como o exercício argumentativo cotidiano, de forma que uma possível explicação para o resultado é de que acabam se saindo melhor nos processos de argumentação e construção de alternativas.

Prosseguindo na análise dos dados, notamos que as sugestões transformadas em Projetos de Lei e que agora tramitam no Congresso Nacional apresentam diversas e complexas demandas, como por exemplo a regulamentação de profissões, medidas anticorrupção, criminalização de condutas, regras de funcionamento para os Tribunais de Justiça, busca da ampliação do acesso à Justiça, proteção e direitos dos animais entre muitas outras.

As autorias também são diversas, figurando como autor de sugestões encaminhadas à CLP sociedades civis organizadas, tais como Conselho de Defesa Social de Estrela do Sul, Associação Paulista do Ministério Público, Associação Comunitária do Chonin de Cima, Instituto FGTS Fácil, Associação Brasil Legal, Centro Feminista de Estudos e Assessoria, apenas para citar algumas.

Outro resultado interessante é o da variação anual do número de recebimento de sugestões:

Gráfico 1

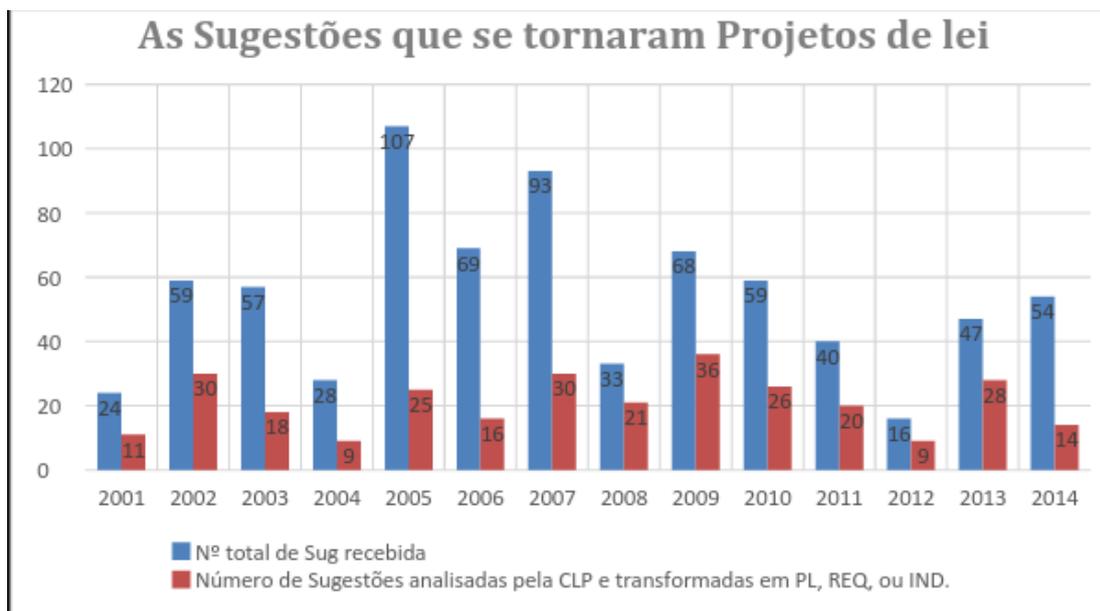


(Fonte: *elaborada pela autora*)

Em 2005 foram recebidas pela CLP 107 sugestões, e já em 2012, apenas 16. Esta variação nos faz lembrar que a participação da sociedade civil organizada no processo de formação das leis está inserida em um contexto, sendo um pressuposto de legitimidade e funcionamento do sistema político democrático. Tantos outros fatores políticos influenciam e impactam diretamente toda a sistemática política, inclusive, nesse aspecto de participação da sociedade civil organizada no processo de formação das leis via CLP. Questões partidárias, problemas com a representatividade, descrença da sociedade para com a democracia e seus instrumentos, casos de corrupção descobertos e divulgados, eleições: esses e tantos outros podem ser motivos que levam a menor ou maior participação da sociedade civil organizada no processo de formação das leis.

Outro resultado que merece ser aqui analisado diz respeito às sugestões que puderam ser transformadas em projetos de lei pela CLP:

Gráfico 2



(Fonte: *elaborada pela autora*)

Neste ponto, é preciso ressaltar que as sugestões encaminhadas pela sociedade civil organizada à CLP são analisadas de acordo com sua constitucionalidade e legalidade. Isso significa que muitas das sugestões encaminhadas são inconstitucionais ou contrárias à legislação federal. São casos de sugestões que tratam de matéria de competência privativa do Presidente da República, de competência temática dos Municípios e Estados, ou matérias que afrontam as cláusulas pétreas constitucionais.

Nota-se, portanto, a necessidade e relevância de um espaço permeável às demandas dos grupos sociais e com caráter educativo e pedagógico, que tenham função de devolver uma resposta ao grupo. Nesse sentido, é importante destacar que até mesmo a negativa da transformação da sugestão no instrumento cabível pode trazer um aspecto positivo, já que enseja uma tônica democrática ao sistema representativo brasileiro. Portanto, a resposta negativa ao grupo que formulou a demanda pode representar um processo pedagógico de educação cidadã.

Outro resultado que notamos quando da análise das sugestões da CLP: sendo transformada, ou não, no instrumento de proposição normativa cabível, o encaminhamento de sugestão promove uma troca de informações, possibilitando uma construção conjunta entre o Poder Público e a sociedade civil organizada, contribuindo com argumentos e fundamentos, necessários e inerentes ao processo de formação da lei.

Dos resultados mais interessantes dessa pesquisa destaca-se a utilização da CLP pela sociedade civil organizada para reivindicar mais espaço de participação, por meio dos requerimentos de audiências públicas, seminários e eventos. Isso pode indicar que a permeabilidade da arena política de tomada de decisões promove um espaço pedagógico, onde os cidadãos podem aprender o funcionamento das instituições do Estado, compreendendo os temas a serem debatidos e decididos, e os procedimentos a serem observados.

Diante disso, surge e se intensifica o interesse por mais espaços de permeabilidade, por mais arenas de discussões e tomadas de decisões que sejam permeáveis à participação, conforme manifesta nos dados abaixo:

**Gráfico 3**



(Fonte: *elaborada pela autora*)

Pode-se perceber que a sociedade civil organizada quer ser ouvida, quer efetivamente participar do processo de debate e da construção do conteúdo normativo. Houve a abertura do espaço institucionalizado para a participação direta da sociedade civil organizada no processo de formação das leis, com a instituição da CLP. Conforme verificamos, houve a efetiva utilização desse instrumento, com o encaminhamento de mais de 700 sugestões.

Dentro desse espaço de participação, a sociedade civil organizada encontrou outro espaço a ser ocupado. Através da análise dos dados coletados nesta pesquisa, é possível verificar a permeabilidade do Poder Legislativo à participação da sociedade civil organizada, e ainda, a demanda por mais espaços de participação, por meio dos requerimentos de audiências públicas.

Mais importante do que sugerir fórmulas prontas é a participação nos debates, a compreensão do funcionamento das instituições, com a contribuição de argumentos e fundamentos dos possíveis atingidos pela norma, com as ideias, anseios e sensibilidade daqueles que enfrentam o cotidiano de determinada matéria.

A demanda pela realização de audiências públicas, eventos e seminários sobre os temas específicos, surgiu da própria sociedade civil organizada. Em algum momento, esta entendeu que ao invés de simplesmente enviar fórmulas prontas, poderia ser mais vantajoso utilizar a permeabilidade do espaço institucionalizado de formação das leis, via CLP.

Desse modo, a sociedade civil organizada participa dos debates, contribui com as discussões e apresenta seus argumentos e fundamentos em contraposição dos expostos pelos legisladores e demais participantes.

Esses foram os resultados que encontramos e que avaliamos serem valiosos para a análise da permeabilidade do processo de formação das leis à participação da sociedade civil.

## **6. Conclusão**

A engenharia institucional brasileira, no âmbito do processo legislativo, se mostrou permeável à participação direta da sociedade civil no processo de formação das leis. A Comissão de Legislação Participativa configura instrumento posto a disposição da sociedade civil organizada para que esta participe, diretamente, do processo de formação das leis, por meio do encaminhamento de sugestões, com o conteúdo de suas demandas e anseios.

As 754 Sugestões encaminhadas à CLP, entre os anos de 2001 e 2014, demonstram que o instrumento foi amplamente utilizado pela sociedade civil. Temos, ainda, as 293 sugestões que se transformaram em Projetos de Lei, e, em sua tramitação

pelo Congresso Nacional foram capazes de fazer o Poder Legislativo, enquanto instituição, ouvir e estar atento às demandas e anseios da sociedade civil.

Mais ainda: temos as 127 sugestões que encaminharam, simplesmente, a demanda pela participação do processo de argumentação, de debates e construção do conteúdo normativo ali formulado, através do Requerimento de realização de audiências públicas, seminários e eventos, sobre os assuntos específicos de interesse do setor representado.

Sobre o tempo de tramitação dos Projetos de Lei da Comissão de Legislação Participativa há que se ponderar que, em mais de dez anos, apenas duas proposições se converteram em lei. Assim, muitos projetos de lei da CLP permanecem no aguardo da agenda de Comissões ou do Plenário.

O porquê disso é certo: os Projetos de Lei de iniciativa das Comissões devem ter tramitação completa, não podendo ser discutidos e votados com dispensa do Plenário, como é a regra geral para os demais projetos, nos termos do art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Isso significa que um projeto de lei, com o mesmo tema que um projeto de lei de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa, tem sua tramitação simplificada e encurtada. Não raramente, quando as demandas da sociedade civil são latentes ao Poder Legislativo, o que acontece é que são iniciados outros projetos, de iniciativas dos parlamentares, e que conseguem finalizar sua tramitação antes que o projeto de lei da Comissão de Legislação Participativa consiga entrar na agenda do Plenário.

É preciso entender que a redação do art. 24 do Regimento Interno, que excetua os projetos de lei de iniciativa das Comissões da regra geral de competência das Comissões Permanentes para a discussão e votação do Projeto de Lei, com dispensa do Plenário, se deu em 1989, com a primeira redação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Naquele contexto, a Comissão de Legislação Participativa sequer tinha sido instituída. Tanto nesta época quanto atualmente, as Comissões podem elaborar projetos de leis que apresentam conteúdo em consonância com sua competência temática, detalhadamente definido pelo Regimento. Pela especificidade das Comissões, o Regimento Interno excepciona da regra geral de dispensa do Plenário os projetos de lei de iniciativa das Comissões.

Entretanto, a Comissão de Legislação Participativa, como pré-comissão que analisa sugestões e as transformam em Projetos de Lei, não trata de temas específicos. Ao contrário, trata dos mais variados temas, de acordo com as demandas trazidas pela sociedade civil organizada.

Somando-se a peculiaridade da Comissão de Legislação Participativa de ter competência para tratar dos mais diversos assuntos ao caráter finalístico de participação direta da sociedade civil organizada no processo de formação das leis, podemos pensar em uma modificação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, excepcionando os Projetos de Lei da Comissão de Legislação Participativa. Ficaria mais ou menos assim:

Projeto de Resolução nº .....

Art. 1º O art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 24. ....

I - .....

II - .....

.....

.....

.....

De Comissão, exceto aqueles de iniciativa da Comissão de Legislação Participativa.

.....

Sala das Comissões, em ..... de ..... de 2021.

Uma modificação simples, que pode muito bem ser justificada tanto juridicamente, já que a Comissão de Legislação Participativa não trata de tema específico, quanto politicamente, na medida em que a possibilidade de tramitação acelerada e simplificada contribuiria para atender aos pressupostos democráticos de efetividade na participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões.

## Bibliografia

ARENDDT, Hannah. *On Revolution*. New York: Viking, 1965.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; AMARAL, Oswaldo Estanislau do. Participação e competição nos governos de esquerda em países da América Latina: os casos do Brasil, Chile, Bolívia e Venezuela. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 7., 2013, Bogotá. *Anais [...]*. Bogotá: Universidade dos Andes de Bogotá, 2013. v. 1. p. 5-245.

GURZA LAVALLE, Adrian; CASTELLO, Graziella. Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: cidade do México e São Paulo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 67-86, jan./abr. 2008.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol. Elections and representation. In: \_\_\_\_\_. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.

MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*. São Paulo: Fórum, 2007.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, São Paulo, n. 59, p. 5-42, jan/jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta. *Opinião Pública*, Campinas, v. 20, n. 1, p. 118-131, 2014.

\_\_\_\_\_. Autorização e accountability na representação democrática. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE TEORIA POLÍTICA, 2., 2012, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: [s. n.], 2012. p. [x-y].

\_\_\_\_\_. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011, p. 353-364.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

\_\_\_\_\_. Representação: palavras instituições e ideias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p.191-228, 2006.

\_\_\_\_\_. Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. *Political Theory*, New York, v. 28, n. 6, p. 758-786, Dec. 2000.

\_\_\_\_\_. *Representative democracy: principles & genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, California, v. 11, p. 387-412, 2008.

## **A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados sob a perspectiva da representação de interesses<sup>40</sup>**

*Paula Boarin<sup>41</sup>*

*Ciro Antônio da Silva Resende<sup>42</sup>*

*Lucas Henrique Ribeiro<sup>43</sup>*

*Barbara Salatiel Borges<sup>44</sup>*

A promulgação da Constituição Federal de 1988 foi marco legal de profundas alterações nas instituições brasileiras e não seria diferente para o sistema de representação de interesses. Com a ampliação do papel do Poder Legislativo no processo decisório de políticas públicas, estava aberta a oportunidade para a intensificação de práticas autônomas e diversificadas de representação combinadas aos elementos corporativistas construídos a partir dos anos 1930 (DINIZ; BOSCHI, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Embora esse sistema definido como híbrido (DINIZ; BOSCHI, 2004) possa não parecer tão novo assim, foi permitido aos grupos de interesse dos mais diversos tipos, tais como associações de profissionais, de empresários, de municípios, dentre outras, explorar novas formas de atuação na arena congressual e, com isso, expandir suas oportunidades de influência sobre as decisões políticas. Dados cadastrais da Primeira-Secretaria da Câmara dos Deputados revelam que o número de grupos que atua na Casa

---

<sup>40</sup> Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig pelo suporte concedido no desenvolvimento do presente capítulo.

<sup>41</sup> Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Principais áreas de interesse: instituições políticas, representação de interesses e trabalho.

<sup>42</sup> Graduado em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, é Mestre e doutorando em Ciência Política pela mesma instituição. É pesquisador do Centro de Estudos Legislativos – CEL-UFMG. Desenvolve pesquisas acerca da atuação dos grupos de interesse, especialmente no Poder Legislativo, financiamento eleitoral, desempenho eleitoral, elites políticas, comportamento legislativo e políticas públicas.

<sup>43</sup> Doutorando em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestre em Ciência Política pela UFMG. Graduado em Gestão Pública pela UFMG. É pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Foi assistente de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, atuando no projeto Dinheiro e política: a influência do poder econômico no Congresso Nacional. Suas áreas de interesse são estudos relacionados a Poder Legislativo, lobbying e financiamento de campanhas eleitorais.

<sup>44</sup> Doutoranda em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Graduada em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB. É pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos – CEL-UFMG e do Centro Internacional de Gestão Pública e Desenvolvimento da UFMG. Suas áreas de interesse são estudos relacionados a Estado e Instituições Políticas, grupos de interesse, lobbying, financiamento de campanhas eleitorais, e relação entre mídia e política.

saltou de 47 no biênio 1983-1984 para 436 no biênio 2015-2016<sup>45</sup> (SANTOS; BAIRD, 2019). Porém, como ocorre em qualquer democracia liberal, diferentes grupos mobilizam recursos múltiplos para exercer influência, de modo que os mais poderosos contam com maior acesso ao sistema político (BINDERKRANTZ, 2008).

No caso brasileiro, há dois evidentes conjuntos de grupos excluídos desse rol. O primeiro são os trabalhadores que estiveram, em grande medida, alijados dos espaços de poder frente a um corporativismo de tipo bifrente em que apenas empresariado e Estado negociavam os rumos políticos do país (DINIZ; BOSCHI, 2004). O segundo inclui aqueles que adentraram ao espaço político institucional de forma substancial a partir da redemocratização, a exemplo de grupos que representam mulheres, LGBTQIA+, ambientalistas, direitos humanos e interesses religiosos (GOZETTO; THOMAS, 2014).

Em perspectiva normativa, instituições devem ser capazes de reduzir essas assimetrias, criando desenhos que possibilitem mitigar desvios à norma democrática. Aqui assume destaque o conjunto de instituições participativas, outra frente de alterações promovidas pela Carta de 1988 (AVRITZER, 2007, 2008, 2012). Enquanto mecanismos de participação, essas instituições surgem para promover o envolvimento regular dos cidadãos com a administração pública (CORTES, 2011). Nesse quadro amplo, espera-se que grupos menos poderosos usufruam das novas possibilidades de participação para acessar o processo político e vocalizar as suas demandas até então reprimidas.

Contudo, se for perguntado para onde vão os grupos após cruzarem a entrada da Câmara, esse quadro não fica nada simples. Isso porque a literatura tem apontado para um amplo leque de estratégias, tais como o contato direto com os congressistas, com lideranças partidárias, com relatores e presidentes de comissão (SANTOS; MANCUSO; BAIRD; RESENDE, 2017). A respeito das comissões, vale destacar que essas arenas se constituem em espaço fundamental na defesa de interesses. Partindo de resultados de *survey*, Resende (2019, p. 453) verifica que, do ponto de vista estratégico, há “uma ênfase dos profissionais respondentes no Legislativo, em sua estrutura de comissões e em seus postos-chave, com destaque para o relator”.

---

<sup>45</sup> Vale notar que, por não ser obrigatório, o cadastro é apenas uma pista do que estamos discutindo, ainda que bastante sólida.

É daqui que emerge a relevância da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – CLP para os estudos sobre representação de interesses. Integrando o atual sistema de comissões, a CLP visa estimular a participação da sociedade civil no processo de elaboração legislativa, possibilitando a apresentação de sugestões legislativas por associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas. Assim, a um só tempo, essa arena se inscreve na tradicional forma de organização legislativa, por se incorporar no sistema comissional, como também se insere no conjunto de instituições participativas possibilitadas pela redemocratização (COELHO, 2013; CORTES, 2011; SANTOS, 2003).

Enquanto as instituições deflagradoras de processos participativos no âmbito do Poder Executivo foram objeto de estudos esquadrihadores nas últimas décadas (AVRITZER, 2009, 2010; FARIA; LINS, 2013, 2017; SILVA; RIBEIRO, 2016), as do Legislativo foram largamente ignoradas até o presente momento. Pouco se sabe acerca dessas experiências em termos de forma de operação, qualidade da participação ou mesmo sobre os seus efeitos mais amplos nas esferas do chamado civismo, bem como das políticas públicas (BRELÀZ; ALVES, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018).

Contudo, observa-se que a participação social no Poder Legislativo tem assumido maior relevância frente a um contexto de enfraquecimento das instituições democráticas mundo afora (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018) e também no Brasil (AVRITZER, 2016). É ainda mais alarmante que o Congresso Nacional brasileiro goze de pouca credibilidade por parte dos cidadãos, de fato, a ausência ou baixa confiança no Congresso Nacional assumiu níveis estáveis de aproximadamente 70% entre 1995 e 2005, crescendo para 77% até 2015 (LATINOBARÔMETRO, 2020).

Assim, considerando que a participação social tem potencial para ampliar a eficácia e a efetividade das políticas públicas, e gerar e difundir aprendizado cívico, o que implica elevar a confiança institucional (LAVALLE, 2011; WAMPLER, 2011), as instituições participativas do Poder Legislativo surgem como elementos necessários para a revitalização da confiança popular neste espaço. Todavia, frente a complexidade dessa configuração, é necessário, de antemão, compreender o funcionamento desses mecanismos, para, em seguida, aprimorá-los.

Ademais, as instituições participativas não devem ser tomadas como um elemento que, a partir da sua introdução em um sistema político, produz automaticamente os resultados apregoados pela teoria democrática. A avaliação de seu desempenho é parte fundamental para garantir os resultados esperados, pois instituições são apropriadas por atores políticos distintos de formas distintas. Este é o legado de três décadas de estudos sobre a operação de instituições participativas na esfera do Poder Executivo: oscilação intensa na qualidade da participação, da deliberação e da representação, sendo que variações deficitárias são bastante comuns (WAMPLER; AVRITZER, 2004; CUNHA, 2007; AVRITZER, 2010). Dessa forma, as potencialidades das instituições participativas podem ser mitigadas ou mesmo suprimidas quando consideradas as características da sociedade civil que delas se apropriam, os procedimentos deliberativos internos, o suporte administrativo, a disponibilidade de informações e a relação com as instituições políticas tradicionais.

Ainda não é possível delinear um panorama completo acerca da participação social no Poder Legislativo. De toda forma, evidências esparsas indicam problemas no modo como as instituições participativas são apropriadas pelos atores da sociedade civil – alta concentração da participação em poucas organizações e um vasto número de participantes esporádicos (COELHO, 2015; RESENDE, 2018) – e na forma como interagem com outras instâncias decisórias (BRELÀZ; ALVEZ, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017; QUINTÃO; CUNHA, 2018; BARROS; MONTEIRO; SANTOS, 2018), resultando em uma percepção de baixa efetividade dessas instâncias.

No âmbito da CLP-CD, o diagnóstico é semelhante. Seguindo a classificação já apresentada por Coelho (2015) e considerando apenas as sugestões de proposições legislativas e de fiscalização, controle e outros<sup>46</sup> protocolados entre 2003 e 2015, os resultados observados são preocupantes (BOARIN; RESENDE; RIBEIRO, 2020). Do total de 671 sugestões à Comissão, 534 (79,6%) se voltaram à criação ou à alteração de

---

<sup>46</sup> Sobre as sugestões de emendas às leis orçamentárias no âmbito da CLP-CD, ver Ferreira Júnior (2013).

leis<sup>47</sup>, porém apenas duas sugestões foram de fato convertidas em lei. A distribuição dessas sugestões entre as legislaturas aponta para uma tendência de redução contínua, o que pode significar a evasão dos grupos que anteriormente estiveram atuando na arena: 261 na 52<sup>a</sup> legislatura, 253 na 53<sup>a</sup> e 157 na 54<sup>a</sup>.

Outro aspecto relevante é a forma como as sugestões legislativas se distribuem entre as sessões legislativas, sugerindo uma predominância de grupos com baixo grau de profissionalização das atividades de relações governamentais e experiência nas arenas políticas. Com média de 55,9 sugestões legislativas por sessão legislativa, houve significativa variação ao longo do período, com número máximo de 107 sugestões em 2005, e mínimo de 16 em 2012. O interessante é que diferente do observado para outras espécies de proposições legislativas (ARAÚJO, 2009), não parece haver um padrão de apresentação associado aos ciclos eleitorais. Esse padrão é caracterizado pela elevada produtividade nos primeiros anos das legislaturas e redução nos anos de realização dos pleitos. Em outros termos, “as organizações da sociedade civil, responsáveis pela apresentação dessas proposições, não parecem considerar esse aspecto na decisão de quando apresentar à CLP-CD uma sugestão” (BOARIN; RESENDE; RIBEIRO, 2020, p. 261).

Ainda no que diz respeito ao período entre a 52<sup>a</sup> e a 54<sup>a</sup> legislatura, foram identificadas 150 organizações responsáveis pela apresentação das 671 sugestões, sendo que a maior parte (92, isto é, 61,3%) o fez em uma única oportunidade. Entre aquelas com o maior número de sugestões, destacam-se o Conselho de Defesa Social de Estrela Sul (233), a Associação Comunitária do Chonin de Cima (40) e o Instituto Ponto de Equilíbrio (38), todas elas compartilhando duas características: são pequenas e focalizadas territorialmente ou tematicamente. Objetivando conectar o perfil dessas organizações ao observado entre aqueles que exercem atividades de influência na arena

---

<sup>47</sup> Os 534 projetos legislativos derivados das sugestões compreendem as seguintes espécies normativas: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); Projeto de Lei Complementar (PLP); Projeto de Lei Ordinária (PL); Projeto de Decreto Legislativo (PDC); Projeto de Resolução; Projeto de Consolidação (PC); Emenda às Proposições a que se refere o art. 24º, inciso I, do RIDCD (EPL); e Emenda às Proposições a que se refere o art. 24, inciso II, do RIDCD (EPL). As outras sugestões (137) dividiram-se em: 124 (18,5%) requeriam eventos, como audiências públicas e seminários, e as demais se referiam a indicações (5), votos de louvor/pesar (4), solicitações de informação (2), requerimento de regime de prioridade (1) e solicitação de convite à autoridade (1) (BOARIN; RESENDE; RIBEIRO, 2020).

legislativa, adaptamos a classificação<sup>48</sup> proposta por Gozetto e Thomas (2014) e chegamos ao seguinte cenário: 72 das 150 organizações representam interesses novos e *outsiders*; 42 são organizações de trabalhadores; nove pertencem a elites políticas e grupos tradicionais; três são organizações do setor privado; e 24 compõem a intitulada categoria residual.

Interesses novos e *outsiders*, grupo com maior representatividade (48% do total), foi também responsável pela apresentação da maior parte das sugestões (74,4%). Esse resultado dialoga com a perspectiva da diferenciação de estratégias conforme o grau de recursos dos grupos, que, por sua vez, impacta o grau de acesso ao sistema político (SANTOS; MANCUSO; BAIRD; RESENDE, 2017). Soma-se a este entendimento os 26,8% de sugestões, no período de análise, que se referem à temática dos direitos humanos, seguida por segurança e Judiciário, com 25,6%. Dito de outra forma, a CLP parece mais atraente para grupos menos influentes, que não compunham o arranjo corporativista ou compunham de forma deficitária. Este aspecto se associa aos baixos custos da atividade, ou seja, à facilidade de apresentação de sugestões propiciada pela Comissão (FERREIRA JÚNIOR, 2013), sendo também corroborado por representante do Conselho de Defesa Social de Estrela Sul em entrevista (BOARIN; RESENDE; RIBEIRO, 2020).

Essa facilidade, porém, não se traduz na passagem de sugestão em iniciativa de lei. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma vez aprovada, a sugestão passa à tramitação já como proposição legislativa de autoria da CLP. Assim, não cabe às organizações proponentes dar início ao processo legislativo (FERREIRA JÚNIOR, 2013). Entre 2003 e 2015, a maior parte (61,1%) das sugestões apresentadas não avançaram, tendo sua tramitação encerrada na própria Comissão (BOARIN;

---

<sup>48</sup> Gozetto e Thomas (2014) apresentam uma tipologia composta por seis categorias: (1) Elites políticas e grupos tradicionais, designando grupos formais e informais que gravitam ao entorno das instituições políticas e usam dos laços pessoais para influenciar os políticos, tais como os militares, a Igreja Católica, os grandes empresários e proprietários rurais; (2) Setor privado, composto por organizações representativas formais que desempenham atividades de relações governamentais baseadas no uso da informação técnica e política, como a Confederação Nacional da Indústria, a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão, entre outras; (3) Sindicatos e órgãos de regulamentação profissional, tais como a Central Única dos Trabalhadores, a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Federal de Medicina e a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais; (4) Agências Executivas e Reguladoras, e entidades subnacionais, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e as agências executivas estaduais e municipais; (5) Interesses novos e *outsiders*, denominando o conjunto de organizações que surgem a partir da redemocratização e as que, apesar de anteriormente presentes, não interagem com o Estado, tais como grupos de mulheres, ambientalistas, estudantes, indígenas, entre outros; (6) Escritórios de relações governamentais e consultoria política, tais como a Patri Consultoria e a Ética Inteligência Política.

RESENDE; RIBEIRO, 2020). No momento da análise, 9,1% das sugestões se encontravam em tramitação, e 28,3% haviam sido aprovadas em termos de oportunidade e mérito, dando origem a outras proposições legislativas. Os restantes (1,5%) tinham indicação de aprovação, porém sem informações sobre sua transformação em outras proposições legislativas. Entre aquelas que geraram projetos de lei entre 2003 e 2015, somente uma foi aprovada na Câmara dos Deputados, a saber, o Projeto de Lei nº 2.057/2007, originado da Sugestão nº 258/2006, apresentada pela Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE.

Considerando um período mais amplo, de 2001 a 2018, verifica-se a apresentação à CLP de 725 sugestões de projetos legislativos, das quais 283 superaram o exame de admissibilidade. Dessas, apenas uma, além da já mencionada, foi transformada em lei, também apresentada pela AJUFE (Sugestão nº 01/2001 transformada na Lei nº 11.419/2006). Cabe observar que as proposições com tramitação concluída possuem tempo de tramitação substancialmente menor do que as proposições ainda em tramitação, o que pode indicar a opção pela não decisão. Nesse sentido, acredita-se haver uma tendência de não se rejeitar explicitamente, e sim pelo limbo da não decisão até a oportunidade de agendamento surgir ou do destino ao arquivo.

Tendo isso em vista, a CLP não se constitui em arena relevante para o exercício de estratégias de influência por parte de grupos de interesse mais poderosos, isto é, aqueles que tradicionalmente contam com espaço de atuação na arena parlamentar, a exemplo do empresariado industrial. Para outros grupos, ainda que se observe maior presença na Comissão, esta é majoritariamente pontual, não havendo direcionamento sistemático de representação de interesses para essa arena, diferentemente do que ocorre nas comissões temáticas. O sucesso legislativo, ou seja, a transformação de sugestão em lei, foi verificado apenas para a AJUFE, entidade que representa profissionais com intensa capilaridade e influência política. Chama a atenção que justamente este grupo tenha sido a exceção e que, diferente de outros grupos com força semelhante, ele tenha buscado na CLP o canal para a representação de seus interesses.

É imperioso observar, de antemão, a necessidade de uma ampla avaliação sobre os impactos da participação social via CLP antes de se concluir a respeito da efetividade do mecanismo. É ainda preciso analisar as razões da elevada rejeição de sugestões no âmbito da Comissão, assim como as razões que justificam a não decisão associada à

maioria de sugestões convertidas em projetos de lei. Observou-se, ainda, uma lacuna relacionada ao uso dos requerimentos via CLP, o que por si representa uma oportunidade de intervenções diversas no processo legislativo, e das sugestões de emenda orçamentária, outro aspecto ainda pouco explorado. Em sua dimensão cívica, na qual se espera observar efeitos positivos da participação, é necessário verificar como a experiência da legislação participativa alterou o estoque de aprendizado político das organizações participantes, possibilitando que se insiram de forma mais efetiva nas arenas políticas formais e, também, as suas percepções sobre o Congresso Nacional, afetando a confiança popular nessa instituição.

## Bibliografia

ARAÚJO, Paulo Magalhães. *O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho Legislativo do Senado Federal (1989-2004)*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimação da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para Discussão IPEA n. 1739).

\_\_\_\_\_. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016

BARROS, Antônio Teixeira de; MONTEIRO, Adriana Resende; SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 26, p. 131-185, maio/ago. 2018.

BINDERKRANTZ, Anne. Different groups, different strategies: how interest groups pursue their political ambitions. *Scandinavian Political Studies*, Hoboken, New Jersey, v. 31, n. 2, p. 173-200, May 2008.

BOARIN, Paula; RESENDE, Ciro Antônio da Silva; RIBEIRO, Lucas Henrique. A institucionalização da participação frente à dimensão informal da influência: um olhar sobre a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (2003-2015). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 32, p. 249-282, maio/ago. 2020.

BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 803-826, ago. 2013.

COELHO, Rony Gleison da Silva. *Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. Legislação participativa: atores, iniciativa e processo legislativo. *Interseções*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 189-225, jun. 2015.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 137-150.

CUNHA, Eleonora. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135-162.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/ IUPERJ, 2004.

FARIA, Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza (org.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013. p. 73-94.

\_\_\_\_\_. Inclusão política? recrutamento e seleção de atores nas conferências de políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 580-611, set./dez. 2017.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: considerações teóricas. In: MIRANDA, Roberto Campos da Rocha; SOUZA, João Ricardo Carvalho de (org.). *O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. p. 37-61.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; THOMAS, Clive S. Interest groups in Brazil: a new era and its challenges. *Journal of Public Affairs*, Hoboken, New Jersey, v. 14, n. 3, p. 212-239, Nov. 2014.

LATINOBARÔMETRO. *Latinobarômetro: opinião pública latino-americana*. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em: 3 jun. 2020.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeito e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42.

LEVISTKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How democracies die*. New York: Crown, 2018.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Democracies and dictatorships in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2013.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Humanitas, 2007.

QUINTÃO, Thales Torres; CUNHA, Eleonora Schettini. Fala que eu te escuto: ouvidorias parlamentares e seu potencial democrático. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 125-143, jun. 2018.

RESENDE, Ciro Antônio da Silva. *O sistema comissional e a atuação de interesses organizados: acesso e influência na Câmara dos Deputados*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

\_\_\_\_\_. Interesses organizados nas comissões parlamentares: percepções de grupos de interesse e assessores parlamentares. In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 433-457.

SANTOS, Manoel Leonardo. *Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: avaliação do biênio 2001/2002*. 2003. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) – Escola do Legislativo de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_. *O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2011.

SANTOS, Manoel Leonardo; BAIRD, Marcello Fragano. O parlamento sob influência: transformações no Legislativo e na representação de interesses organizados (1983/2016). In: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 163-197.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. *Lobbying no Brasil: profissionalização, estratégias e influência*. Brasília: IPEA, 2017. (Texto para discussão IPEA n. 2334).

SILVA, Eduardo Moreida da; RIBEIRO, Antonio Carlos Andrade. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 167-194, abr. 2016.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-51.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil Society and new institutions. *Comparative Politics*, New York, v. 36, n. 3, p. 291-312, Apr. 2004.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 23-46, dez. 2017.

## **O legislativo de portas abertas: análise da organização e estruturação das instâncias participativas nas assembleias legislativas**

*Cleber Ori Cuti Martins*<sup>49</sup>

### **1. Introdução**

Este estudo analisa a implementação, a partir da década de 1990, de instâncias participativas nos legislativos estaduais brasileiros, abordando o seu processo de estruturação, características e objetivos. Considerando as definições estabelecidas nos regimentos internos dos parlamentos estaduais os objetivos são buscar os elementos constitutivos formais do estabelecimento de espaços voltados à participação, os quais se constituem através da formalização de mecanismos de interlocução, intervenção, manifestação e debate de grupos e segmentos sociais.

A definição de processos participativos nas assembleias legislativas opera no contexto de reestruturação das instituições políticas brasileiras, a partir do balizamento da Constituição de 1988. Seus efeitos aparecem nos regimentos internos e constituem os elementos deste estudo, especificamente, na definição formal das instâncias participativas. Assim, é possível verificar, a partir da comparação entre as 26 assembleias legislativas, as características, incluindo regularidades e diferenças da estruturação de tais instâncias. A análise, portanto, abrange os regimentos observados nos regimentos internos das assembleias legislativas dos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins,

Em parte da Teoria Democrática, o argumento em defesa da participação, e não apenas da representação e da participação eleitoral, visa aumentar o campo de influência dos indivíduos e grupos sociais na tomada das decisões públicas, as quais não deveriam ficar apenas restritas aos representantes eleitos. Ao mesmo tempo, a participação incorpora as dimensões da manifestação pública de opiniões e pontos de vista, bem

---

49 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor de Ciência Política na Universidade de Santa Maria. E-mail: cocmartins@gmail.com

como o encaminhamento de demandas por intermédio de instâncias e mecanismos participativos no âmbito do próprio Poder Público. São, via de regra, nas democracias que a temática da participação ocupa posição prioritária nos debates e discussões e nas definições, pelos governos e sociedade, das políticas públicas. Situação que leva em conta o contexto que envolve as demandas, reivindicações e interesses de grupos sociais e indivíduos e a sua relação com as instituições políticas (poderes Legislativo e Executivo e, entre outros, partidos).

O presente trabalho se encontra dividido em três partes. Na primeira, são apresentados alguns elementos teóricos que subsidiam a compreensão acerca da relação entre participação e representação no processo político e, de forma mais específica, nos parlamentos, contexto que contribui para explicar os motivos pelos quais as assembleias legislativas implementaram espaços formais à participação. A segunda parte descreve, principalmente a partir do estabelecimento formal nos regimentos internos das assembleias legislativas, os mecanismos e instâncias abertas à participação, tratando-se das audiências públicas, tribunas populares, consultas plebiscitárias, referendos, ouvidorias, comissões de legislação participativa<sup>50</sup>, proposições de sugestão legislativa e

---

<sup>50</sup>Sites assembleias legislativas (regimentos internos, proposições e constituições estaduais), acessos entre janeiro e fevereiro de 2015, entre junho e dezembro de 2010 e outubro e dezembro de 2011:

Alagoas: <http://www.assembleia.al.gov.br/>

Amazonas: <http://www.aleam.gov.br/>

Acre: <http://www.aleac.ac.gov.br/>

Amapá: <http://www.al.ap.gov.br/>

Bahia: <http://www.al.ba.gov.br/>

Ceará: <http://www.al.ce.gov.br/>

Espírito Santo: <http://www.al.es.gov.br/>

Goiás: <http://www.assembleia.go.gov.br/>

Maranhão: <http://www.al.ma.gov.br/>

Mato Grosso: <http://www.al.mt.gov.br/>

Mato Grosso do Sul: <http://www.al.ms.gov.br/>

Minas Gerais: <http://www.almg.gov.br/>

Paraná: <http://www.alep.pr.gov.br/>

Pará: <http://www.alepa.pa.gov.br/>

Paraíba: <http://www.al.pb.gov.br/>

Pernambuco: <http://www.alepe.pe.gov.br/>

Piauí: <http://www.alepi.pi.gov.br/>

Rio de Janeiro: <http://www.alerj.rj.gov.br/>

Rio Grande do Sul: <http://www.al.rs.gov.br/>

Rio Grande do Norte: <http://www.al.rn.gov.br/>

Rondônia: <http://www.ale.ro.gov.br/>

Roraima: <http://www.al.rr.gov.br/>

Santa Catarina: <http://www.ale.sc.gov.br/>

São Paulo: <http://www.al.sp.gov.br/>

Sergipe: <http://www.al.se.gov.br/>

Tocantins: <http://www.al.to.gov.br/>

projetos de lei de iniciativa popular. A terceira parte busca tecer algumas considerações acerca das definições contidas nos regimentos sobre as possibilidades de aproximações entre a sociedade e os parlamentos estaduais, aproximações e diferenciações entre as 26 assembleias.

## **2. Notas sobre participação e representação no processo político**

As instituições políticas são frequentemente questionadas na sua capacidade de representar<sup>51</sup> a pluralidade da sociedade. A crítica tem como alvo a dificuldade, nessa concepção, de prestação de contas, *accountability*<sup>52</sup> e responsabilização dos governantes sobre suas decisões (SANTOS, 2002; HIRST, 1993). Em contrapartida, ao longo das últimas décadas, mecanismos e canais vêm sendo constituídos pelos poderes Executivo e Legislativo no sentido de possibilitar processos de participação e manifestação da sociedade no âmbito do Estado e das instituições políticas representativas clássicas. São instrumentos que incluem audiências públicas, ouvidorias, comissões abertas à participação de integrantes de grupos sociais organizados, fóruns e conselhos, entre outros<sup>53</sup>, tendência que insere na discussão sobre a representação e a democracia a possibilidade do estabelecimento e ampliação de canais de prestação de contas, fiscalização e controle sobre o trabalho no Executivo e no Legislativo.

Com isso, fica subjacente que a centralidade do debate democrático, nos limites abordados neste trabalho, encontra-se mais voltada para as possibilidades de constituição de meios para a participação da sociedade, e não mais na oposição entre democracia direta e democracia representativa.

As instâncias participativas institucionalizadas tendem a tornar possível o acesso dos indivíduos ao processo legislativo, ainda que apenas com características que envolvam a manifestação de opiniões e interesses, estabelecendo algum tipo de influência e pressão sobre os representantes.

---

51 O debate em relação a pouca amplitude da representação pode ser encontrado em Santos (2002), Souza (2001), Kinzo (2004), entre outros, Hirst (1993).

52 A compreensão de *accountability* utilizada está ligada à ideia de fiscalização, controle e responsabilização dos governos pela sociedade, a partir do estabelecimento de meios pelos governos e pela sociedade (PRADO, 2006).

53 Não se está afirmando que tais instrumentos suprem as demandas por uma maior democratização, embora configurem um conjunto de experiências com características inovadoras e passíveis de pesquisa visando a construção de parâmetros analíticos dentro da teoria democrática.

Na Teoria Democrática, o argumento em defesa da participação, e não apenas da representação e da participação eleitoral, tem o sentido de ampliar o campo de influência dos indivíduos na tomada das decisões públicas, as quais não deveriam ficar apenas restritas aos representantes eleitos. Ao mesmo tempo, a participação incorpora as dimensões da manifestação pública de opiniões e pontos de vista e o encaminhamento de demandas por intermédio de instâncias e mecanismos participativos no âmbito do próprio Poder Público. A ideia de participação implica a existência de alguma forma de envolvimento dos indivíduos com a vida política, seja através do processo eleitoral e da democracia representativa, seja em instâncias da sociedade civil.

Do ponto de vista histórico, as aproximações entre participação e política ganham efetividade em períodos de vigência de regimes democráticos, especialmente no século XX. São, via de regra, nas democracias que a temática ocupa posição prioritária nos debates e discussões e nas definições, pelos governos e sociedade, das políticas públicas. Situação que leva em conta o contexto que envolve as demandas, reivindicações e interesses de grupos sociais e indivíduos e a sua relação com as instituições políticas (poderes Legislativo e Executivo e, entre outros, partidos).

A transformação das instituições representativas em alvo da participação política pode ter a capacidade de efetivar formas de controle do exercício do poder pela sociedade (URBINATI, 2006). Ou seja, a participação, quando em operação, tende a gerar instrumentos para complementar a produção de leis, cujos parâmetros não seriam exclusivamente as eleições, mas também as possibilidades de ampliação da democracia, ao delinear elos entre a sociedade civil e os representantes eleitos.

Ademais, a existência de poucos canais de participação no parlamento pode diminuir as chances de que o processo legislativo ganhe publicidade e envolva as organizações sociais no sentido de promover um debate mais amplo e menos concentrado acerca das proposições em tramitação (ABRUCIO; TEIXEIRA; COSTA, 2001). Em contrapartida, a existência de instâncias participativas pode gerar mais condições para que as organizações sociais passem a ter algum tipo de presença ou influência no trabalho legislativo. A participação no Poder Legislativo, instituição representativa por excelência, pressupõe um elemento a mais no sentido de formalizar instrumentos e mecanismos participativos enquanto complementares à representação e as relações de cada parlamentar com grupos sociais. Isto é, a definição de instâncias

participativas nos regimentos internos e na estrutura organizacional tem o significado de estabelecer um conjunto de procedimentos voltados à participação e manifestação da sociedade.

A efetivação de mecanismos institucionais de interlocução entre o parlamento e a sociedade civil constrói elos entre os processos de participação e de representação. Com isso, as organizações sociais passam a ter a possibilidade de expressar suas preferências no âmbito do Poder Legislativo. Por decorrência, há o aumento no número de atores envolvidos no processo decisório, o que implica em um nível mais elevado de informação aos parlamentares. Ao mesmo tempo, tende a ocorrer um acompanhamento mais próximo sobre o trabalho de cada deputado(a), aumentando as chances de fiscalização e *accountability* (ANASTASIA, 2001).

Nessa perspectiva, os indivíduos não são apenas integrantes do eleitorado, que se manifesta de quatro em quatro anos. As possibilidades para manifestação e crítica ganham um caráter mais rotineiro ao longo dos mandatos dos parlamentares a partir dos mecanismos de interlocução entre sociedade e Poder Legislativo, estabelecendo um procedimento de monitoramento das ações dos representantes eleitos. (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006).

Trata-se de um contexto que favorece a constituição de uma via de mão dupla. De um lado a sociedade passa a ter a chance de acessar informações sobre o funcionamento do processo legislativo; de outro, ela pode expressar seus pontos de vista, propiciando aos deputados uma maneira de perscrutar a opinião dos indivíduos e integrantes de organizações sociais.

Na arena parlamentar os cidadãos expressam suas preferências, fiscalizam as ações dos representantes e trocam informações com os parlamentares sobre a relação entre políticas públicas, condições de execução e resultados (ANASTASIA, 2001).

O conceito básico de representação<sup>54</sup> significa agir, decidir e governar em nome de outro, implicando em um sistema no qual, de forma indireta, todos os indivíduos participam do processo decisório, estabelecendo uma concepção moderna de governo popular. A representação tem relação com a institucionalização da competição política e dos conflitos a partir da formação de mecanismos e procedimentos, com a incorporação

---

54 Uma síntese da Teoria da Representação se encontra em Manin, Przeworski e Stokes (2006) e Lima Junior (1997).

da oposição, ampliação social do sistema político e expansão da participação eleitoral (MILL, 1980). Em outros termos, o processo de formação dos governos representativos e a ampliação da participação política têm como efeito a institucionalização da participação ampliada, via processos eleitorais, incorporando setores populares e ampliando direitos políticos, sendo, ao mesmo tempo, plural e proporcional. John Stuart Mill (1980) lista um conjunto de funções dos governos representativos, entre as quais estão vigiar e controlar o governo, dar publicidade aos atos, exigir explicação e justificação, censurar atos condenáveis, contrapor abusos do governo e retirar governantes dos cargos. Isto é, os representantes possuem tais atribuições, as quais, combinadas com as características de pluralidade e proporcionalidade, visam produzir um sistema político capaz de abarcar de maneira institucionalizada os conflitos e interesses.

No entanto, além das atribuições envolvidas na relação com o Poder Executivo, o parlamento também tem a função de ser uma espécie de comitê de reclamações, no qual a população encaminha suas demandas e considerações, transformando o legislativo em um congresso de opiniões da nação e configurando uma instância de encaminhamento de reivindicações e de debate público. O Poder Legislativo, assim, se transforma em uma arena de controvérsia (MILL, 1980).

A organização interna dos parlamentos estaduais, especificada, em parte, nos seus regimentos internos, pode ser entendida como um fator relevante na estruturação do comportamento dos parlamentares. A análise do funcionamento do Poder Legislativo (INÁCIO; RENNÓ, 2009) leva em conta a argumentação que contrapõe, na atuação dos parlamentares, a influência das regras e organização internas e do próprio funcionamento do Poder Legislativo e as interferências de caráter exógeno, tais como interesses locais ou regionais e pressão de grupos sociais.

O estabelecimento de procedimentos participativos nos regimentos internos implica na consideração de que os parlamentares, de maneira formalizada, realizarão seu trabalho enquanto legisladores convivendo com espaços e instâncias destinados às manifestações advindas da sociedade. Manifestações que possuem um grau de formalidade e, inclusive, de obrigatoriedade, dependendo do regimento estabelecido e inserido na estrutura organizacional de cada parlamento. A definição de instâncias e procedimentos participativos nos regimentos tende a gerar um efeito da presença de

outros agentes políticos no Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, ser algo previsto e esperado, conforme as regras definidas. Assim, é possível entender que o estabelecimento de processos participativos nas casas legislativas implica em um elemento diferente na relação entre a representação e a própria participação, esta considerada como uma parte do processo legislativo. Situação que se difere das mobilizações e manifestações autônomas, por exemplo, das organizações sociais. No caso do Poder Legislativo, a participação encontra-se prevista e delimitada por um conjunto de normas, o que não exclui outros tipos de manifestações independentes oriundas da sociedade.

A definição de instâncias e mecanismos destinados a ações participativas nas assembleias legislativas se desenvolveu, principalmente, a partir do início da década de 1990. Contexto que, em termos estruturais, configura-se através de um padrão que pode ser verificado nos próprios regimentos internos. O padrão envolve a regulação para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, realização de audiências públicas, fóruns e seminários, sempre no sentido de propiciar às organizações sociais a possibilidade de participar do processo legislativo.

A existência de mecanismos comuns, todavia, não impede que existam diferenças importantes entre algumas assembleias legislativas. O desenho institucional da participação nos parlamentos estaduais, fortemente influenciado pelo processo de democratização, pelas exigências e pressões, por parte da sociedade, e pelas determinações constitucionais, são elementos relevantes na compreensão da participação enquanto política pública, no seu processo de estruturação e características. Instâncias e mecanismos, do ponto de vista formal, que são regrados nos regimentos internos.

### **3. Mecanismos e instâncias participativas nos parlamentos estaduais**

Em todos os parlamentos os regimentos internos preveem que as comissões permanentes, temporárias e especiais realizem audiências públicas para a discussão de temas em tramitação ou outros. Da mesma forma, há a possibilidade de manifestação de representantes de organizações da sociedade nas sessões plenárias, mediante cadastramento e agendamento prévios, e nas comissões de trabalho. Cada comissão possui a prerrogativa de convidar representantes de organizações sociais ou pessoas

com conhecimento em determinado assunto para participar das suas reuniões. Os participantes, no entanto, não têm direito a voto. Nas audiências públicas, a participação é aberta e o direito à palavra obedece ao critério de cada comissão.

As possibilidades da realização de consultas plebiscitárias e referendos aparecem em todos os regimentos internos dos parlamentos estaduais, tendo como objeto a criação de novos municípios e a incorporação de espaços territoriais, situação que se encontra paralisada no país. Entretanto, os regimentos e os textos constitucionais dos estados do Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Piauí, Ceará, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Espírito Santo também estabelecem as consultas e referendos para outros assuntos. Em nenhum dos casos, todavia, há a regulamentação acerca de sua operacionalidade e exequibilidade.

Os regimentos internos das assembleias legislativas do Ceará, Espírito Santo, Pará, Tocantins, Amazonas, Maranhão, Santa Catarina e Minas Gerais possuem definições acerca do estabelecimento e funcionamento das ouvidorias nos parlamentos estaduais. Nos demais parlamentos, a existência de órgão similar pode ocorrer, embora sem a respectiva definição nos termos regimentais internos.

No caso do Ceará, a Ouvidoria Parlamentar é o órgão responsável pela fiscalização da regularidade e eficiência dos procedimentos legislativos da Assembleia, competindo-lhe receber e processar sugestões formuladas por Deputados e cidadãos, propondo à mesa diretora as medidas necessárias ao aperfeiçoamento dos serviços legislativos. O ouvidor é um deputado designado pela mesa diretora e referendado pelo plenário, por maioria de votos, com um mandato de dois anos, podendo ser reconduzido. Cabe ao ouvidor solicitar informações ou cópias de documentos e requerer ou promover diligências, sendo que a mesa diretora deverá atender as suas solicitações no prazo máximo de cinco dias úteis.

No Espírito Santo, a Ouvidoria Parlamentar, instituída em 2001, visa tratar do que o Regimento define como reclamações dos cidadãos. É da sua competência, além de receber e examinar as reclamações e representações de pessoas físicas ou jurídicas, encaminhá-las aos órgãos competentes, propor sindicância ou inquérito. A Assembleia Legislativa elegerá dois parlamentares para o exercício da função de Ouvidor Parlamentar Geral e de Ouvidor Parlamentar Substituto, com mandato de dois anos, com uma recondução subsequente na mesma legislatura. Regulamentação semelhante

ocorre nas assembleias legislativas dos estados do Pará e Tocantins, com os órgãos também funcionando como uma possibilidade para encaminhamentos de reclamações e representações por indivíduos e pessoas jurídicas.

Nos estados do Amazonas, Maranhão e Minas Gerais, além das funções gerais enquanto ouvidoria, também são incluídas atribuições de corregedoria. Em Santa Catarina, a mesa diretora tem a incumbência regimental de instaurar serviço de ouvidoria para receber reclamação ou denúncia contra o funcionamento do Poder Legislativo.

Em todos os parlamentos estaduais é possível a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e de representações populares. No caso dos primeiros, as diferenças estão apenas no que é necessário para que a proposição advinda da sociedade possa tramitar, questão relativa ao número de eleitores(as) (ao menos 0,5% do eleitorado) assinantes da proposta e distribuição mínima por município (variações em relação ao número de municípios domicílio dos signatários e ao percentual de eleitores por município), situação que segue determinação da Constituição Federal e das constituições estaduais.

A tramitação dos projetos de iniciativa popular ocorre de maneira similar às demais proposições que não possuem regimes especiais que apressem o processo de votação em plenário e passagem pelas comissões. A exceção ocorre na Assembleia Legislativa da Paraíba, onde a tramitação ocorre de forma urgente, agilizando a condução do projeto ao plenário para votação. Na Assembleia de Sergipe, embora a tramitação ocorra de forma normal, os projetos de iniciativa popular possuem prioridade na ordem do dia das sessões plenárias. Em todas as situações, o primeiro signatário dos projetos passa a ter o direito de defendê-lo, seja nas comissões, seja em sessão plenária.

Entre as 26 assembleias legislativas analisadas, em nove há a definição, nos respectivos regimentos internos, de comissões permanentes voltadas especificamente para tratar da participação da sociedade. São os casos dos estados de São Paulo, Sergipe, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Paraíba, Rio Grande do Sul e Alagoas.

Na Assembleia Legislativa de São Paulo, a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais tem a

incumbência, estabelecida no Regimento Interno, de opinar sobre proposições e assuntos que digam respeito aos direitos humanos e do consumidor, inclusive ouvindo pessoas e autoridades que tenham interesse e conhecimento sobre as temáticas. Afora isso, à comissão também compete receber e analisar propostas legislativas encaminhadas pelo Banco de Projetos, as quais são apresentadas por pessoa física, associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa. As chamadas, regimentalmente, sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão, serão transformadas em proposições de sua autoria e encaminhadas à mesa diretora para tramitação, sendo identificadas pelas iniciais “SL” (Sugestão Legislativa) e ficando sujeitas às disposições regimentais relativas ao trâmite dos projetos de lei nas Comissões.

A Comissão de Legislação Participativa, no parlamento de Sergipe, desde abril de 2007, também tem a atribuição de apreciar e se manifestar acerca de sugestões de iniciativa legislativa, apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. Além disso, também possui a competência de emitir pareceres técnicos sobre exposições e propostas oriundas de organizações e entidades da sociedade civil.

Em Santa Catarina, a Comissão de Legislação Participativa recebe sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. Além disso, opera no recebimento de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais. As propostas de iniciativa legislativa que receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição de autoria desta e encaminhadas a tramitação.

Na Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul, a Comissão de Legislação Participativa tem, principalmente, a atribuição regimental de receber sugestões de iniciativa legislativa, pareceres técnicos e exposições apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos. Em Minas Gerais, a Comissão de Participação Popular tem a função de receber as propostas de ações legislativas encaminhadas por organizações sociais. Caso

as propostas recebam parecer favorável na Comissão, são transformadas em proposições legislativas e entram em tramitação.

A Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa, da Assembleia Legislativa de Goiás, engloba várias áreas temáticas. Em relação à iniciativa popular, tem a atribuição de receber sugestão de iniciativas legislativas oriundas de classes organizadas, sindicatos, movimentos sociais, universidades e outras entidades. No mais, opera na investigação de denúncias de lesão ou ameaça aos direitos humanos, relações de trabalho e, entre outros, na apuração de denúncias de preconceito ou discriminação social.

Na Paraíba, a Comissão de Legislação Cidadã tem por objetivos encaminhar e emitir parecer nas sugestões de iniciativa legislativa proposta por entidades civis, como sindicatos, órgãos de classe, associações, conselhos e organizações não governamentais, as quais deverão ser aprovadas pelas entidades, conforme suas determinações estatutárias e encaminhado junto ao pedido, com cópia da ata da assembleia que deliberou pelo pedido, bem como cópia do estatuto da entidade. Além disso, a Comissão possui a atribuição de transformar em proposição legislativa de sua iniciativa as sugestões que receberem parecer favorável, as quais serão encaminhadas à tramitação.

A Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular, do Rio Grande do Sul, instituída em 2003, tem por objetivo viabilizar a participação no processo legislativo, através da apresentação de sugestões, estudos, pareceres técnicos e exposições de organizações sociais. A Comissão é mista por funcionar em conjunto com uma ou mais comissões permanentes, dependendo da temática de cada uma delas. Caso os integrantes da Comissão considerem pertinentes as questões debatidas, podem transformá-las em proposições legislativas.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Alagoas também possui a incumbência de receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partido, além de receber pareceres técnicos e exposições oriundas de entidades sociais, científicas e culturais.

Uma característica comum às comissões permanentes, mesmo nos casos de São Paulo e Goiás, nos quais as comissões também abrangem temáticas voltadas para direitos humanos, é que elas foram formadas, todas, a partir de 2002, com o objetivo de receber propostas e sugestões legislativas, cujas exigências para proposições são mais simples, comparando-se com as condições necessárias para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular.

Afora as assembleias legislativas que possuem comissões permanentes destinadas ao recebimento de propostas e sugestões legislativas, nos estados do Ceará, Espírito Santo e Maranhão, os regimentos também abrem a mesma possibilidade. No caso do Ceará, o texto regimental estabelece, desde junho de 2004, uma peculiaridade, com a iniciativa popular também podendo ser exercida através do projeto de iniciativa compartilhada, com encaminhamento à mesa diretora.

Na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, as propostas de sugestão de elaboração legislativa podem ser apresentadas por associações ou órgãos de classe, sindicatos ou outras entidades organizadas da sociedade civil, com exceção dos partidos políticos, sendo protocolada e distribuída à comissão temática pertinente.

Situação similar pode ser observada no Maranhão, pela possibilidade regimental de apresentação de sugestões de iniciativa legislativa por organizações da sociedade civil. As que tiverem parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania serão transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa.

As sugestões legislativas, em parte, possuem menores exigências do que os projetos de lei de iniciativa popular. As sugestões, no entanto, precisam ser acatadas por alguma comissão parlamentar especificada em cada Regimento Interno. O projeto de lei, quando cumpre as determinações legais, passa a tramitar com um grau de autonomia mais elevado, por não ficar na dependência da decisão de nenhuma comissão.

#### **4. Considerações sobre a participação e seu estabelecimento nos regimentos internos**

O estabelecimento de procedimentos participativos nos regimentos internos implica na consideração de que os parlamentares, de maneira formalizada, realizarão seu trabalho enquanto legisladores convivendo com espaços e instâncias destinados às

manifestações advindas da sociedade. Manifestações que possuem um grau de formalidade e, inclusive, de obrigatoriedade, dependendo do regramento estabelecido e inserido na estrutura organizacional de cada parlamento. A definição de instâncias e procedimentos participativos nos regimentos tende a gerar um efeito da presença de outros agentes políticos no Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, ser algo previsto e esperado, conforme as regras definidas.

Assim, é possível entender que o estabelecimento de processos participativos nas casas legislativas revela singularidade na relação entre a representação e a própria participação, esta considerada como uma parte do processo legislativo, situação que se difere das mobilizações e manifestações autônomas, por exemplo, das organizações sociais. No caso do Poder Legislativo, a participação encontra-se prevista e delimitada por um conjunto de normas, o que não exclui outros tipos de manifestações independentes oriundas da sociedade.

Os regimentos internos das assembleias legislativas permitem observar que, ao menos no plano formal, há uma tendência, verificada a partir da década de 1990, da implementação de instâncias e mecanismos destinados à aproximação entre sociedade e parlamento. Em todos os 26 estados considerados, há a previsão formal de projetos de lei e de emendas constitucionais de iniciativa popular. Também em todos, as comissões legislativas, por definição regimental, realizam audiências públicas e recebem pareceres e análises técnicas oriundas de organizações e entidades sociais; audiências que, em alguns casos, também podem ser requeridas por organizações externas ao parlamento. No mesmo sentido, há a formalização e regramento das manifestações em plenário, nas chamadas tribunas populares.

A análise dos dispositivos constantes nos regimentos internos possibilita a classificação em dois grupos dos processos participativos nos parlamentos estaduais. O primeiro engloba as instâncias voltadas para propiciar a manifestação das organizações sociais e mesmo de indivíduos. Fazem parte deste grupo as audiências públicas, fóruns temáticos, seminários, discurso em tribunas populares durante as sessões legislativas e participação em reuniões de comissões legislativas.

O segundo grupo de processos participativos trata da apresentação de proposições, incluindo projetos de lei de iniciativa popular, propostas e sugestões legislativas. Os reduzidos índices de projetos de lei de iniciativa popular nas

assembleias legislativas foram um dos fatores que influenciaram as iniciativas no sentido de reduzir as exigências para que organizações sociais pudessem apresentar proposições. Assim, tendo como parâmetro a criação, em 2001, da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, começaram a ser formadas comissões similares nas assembleias legislativas, destinadas, principalmente, a receber, analisar e encaminhar as propostas advindas da sociedade.

Ou seja, a criação das comissões de legislação participativa nos parlamentos estaduais, a partir de 2003, nos estados do Amazonas, Alagoas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Paraíba, São Paulo e Minas Gerais, configurou-se como uma inovação nos mecanismos participativos. Consideração que se sustenta na análise das atribuições das comissões, estabelecidas nos regimentos internos, as quais definem como função principal do seu trabalho a implementação de um elo entre o parlamento e a sociedade, especialmente no sentido de receber as propostas e sugestões legislativas.

A formação de uma comissão específica para o envio e encaminhamento das iniciativas legislativas da sociedade muda, junto com outros fatores, a compreensão do processo participativo nas assembleias. Esta mudança está ligada, além da criação das comissões, à simplificação das exigências para que as organizações sociais pudessem apresentar proposições. As regras incluem a documentação que comprove a existência legal da organização social, comprovantes da deliberação em cada organização (incluindo atas das assembleias), da composição da diretoria e dos participantes. Seguramente são condições mais exequíveis do que, por exemplo, a obtenção de assinaturas de 1% do eleitorado (exigência para projetos de lei de iniciativa popular).

Em sete assembleias foram formadas comissões permanentes específicas de legislação participativa, casos do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Alagoas e Paraíba. Nos estados de São Paulo e Goiás, as comissões incorporam também outras temáticas, em geral, voltadas para os direitos humanos.

Nos estados do Maranhão, São Paulo, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais e Ceará há o recurso regimental da sugestão ou proposta legislativa, que podem ser encaminhadas por indivíduos e organizações da sociedade civil. Em São Paulo, o Regimento estabelece o Banco de Projetos, no qual podem ser apresentadas ideias ou

mesmo projetos com caráter de sugestão para, mediante parecer de uma comissão legislativa, ser transformado em projeto de lei. No Ceará, há a possibilidade de iniciativa compartilhada, com um parlamentar apresentando, junto com alguma organização da sociedade civil, uma proposição.

Os regimentos internos das assembleias dos estados do Ceará, Espírito Santo, Pará, Tocantins, Amazonas, Maranhão, Santa Catarina e Minas Gerais normatizam e estabelecem o funcionamento de ouvidorias, cujos objetivos são, entre outros, receber reclamações e representações originárias de organizações sociais. Embora, nos casos dos estados do Amazonas, Maranhão e Minas Gerais, elas assumam, em parte, também funções de corregedoria.

Em relação às possibilidades de consultas plebiscitárias e referendos, os regimentos internos dos parlamentos do Pará, Pernambuco, Santa Catarina, Piauí, Ceará, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo contemplam elementos, também sustentados no texto constitucional, que fundamentam a sua realização. Contudo, não há um regramento sobre a sua operacionalidade, definição temática e orçamentária.

Já os projetos de lei e emendas constitucionais de iniciativa popular são regulamentados em cada parlamento, a partir da sua respectiva Constituição. As exigências mínimas são a subscrição de projetos e emendas por, ao menos, 1% do eleitorado, distribuídos percentualmente por um número mínimo de municípios. Em geral, a tramitação não tem regime especial. Ademais, mesmo levando em conta as variações em relação às exigências para a apresentação dos projetos e emendas, não foram encontrados registros, considerando as definições restritas de iniciativa popular nos regimentos internos, excetuando-se as sugestões legislativas. A possibilidade de subscrição de projetos de lei de iniciativa popular via internet foi definida apenas na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, a partir de 2014. Situação similar, sem um detalhamento especificando os procedimentos, pode ser encontrada no Regimento Interno do parlamento do Estado do Tocantins.

## 5. Considerações finais

O desenho institucional da participação enquanto política pública nos parlamentos estaduais indica que a sua conformação se situa em duas dimensões. Uma de caráter mais voltado para a apresentação de proposições, seja via iniciativa popular de leis, seja via propostas e sugestões legislativas. A outra possui como característica predominante a abertura de espaço para manifestações, casos, principalmente, das audiências públicas e tribunas populares.

Além disso, mesmo que os dados indiquem uma determinada padronização nos regimentos internos, há especificidades encontradas em alguns destes. Em sete parlamentos existem comissões legislativas permanentes especificamente voltadas para a apresentação de proposições oriundas de indivíduos e organizações sociais. Em mais dois, as comissões têm esse tema apenas como uma das suas atribuições, dividindo espaço com outros assuntos, em geral, voltados para questões vinculadas aos direitos humanos. De qualquer forma, são somente nove comissões em 26 assembleias.

Em sete há, de forma específica, o estabelecimento do recurso que possibilita o encaminhamento de sugestão legislativa, também definido como ação ou proposição. Em todos os casos, a sua transformação em proposição precisa de um parecer favorável de alguma comissão legislativa, podendo ser da comissão específica voltada para a participação ou, nas demais situações, das comissões temáticas pertinentes. Os projetos de lei e emendas constitucionais de iniciativa popular podem tramitar mediante o cumprimento das regras constitucionais em relação ao tema e ao número e distribuição municipal dos signatários, não dependendo, necessariamente, da anuência de alguma comissão.

Os regimentos de oito parlamentos estaduais regulam as ouvidorias, destinadas, em geral, ao encaminhamento, por organizações sociais e indivíduos, de questões. Em outros parlamentos, as ouvidorias também podem existir, mas não se encontram regradas pelo regimento interno.

As consultas plebiscitárias e referendos, não aqueles voltados para a criação e incorporação de municípios, são previstas em oito parlamentos estaduais, cujas definições regimentais estão embasadas no texto constitucional. Não se observou, todavia, a especificação quanto às possibilidades concretas relativas à sua

operacionalidade. Em dois parlamentos, no texto regimental, há o regramento sobre o encaminhamento de propostas de iniciativa popular via internet.

Ficam, por fim, abertas as análises sobre os efeitos de tais mecanismos e instâncias participativas no processo legislativo estadual. Além disso, no mesmo contexto, a análise sobre as questões estratégicas das organizações sociais em encaminhar suas demandas diretamente aos parlamentares, sem a apresentação direta de proposições e sem a utilização das possibilidades definidas regimentalmente. Outra questão importante, no mesmo sentido, implica deixar em aberto os efeitos da participação nos espaços de caráter mais discursivos, casos de audiências públicas, fóruns, seminários e tribunas populares.

## Bibliografia

ABRUCIO, F. L. ; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho ; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira . O papel institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 -1998. In: Fabiano Santos. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. 1ed.Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 219-246.

ANASTASIA, Fátima. *Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 23-83.

ANDRADE, Regis de Castro. *Processos decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo*. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 15-40.

BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BRAGA, Fabiana Negromonte Sande. *Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp022099.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2021.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; OLIVEIRA, Carlos Thadeu Couceiro de. A fraqueza da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp; Fapesp, 1998. p. 117-148.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp e Fapesp, 1998. p. 41-72.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

GOODIN, Robert. *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GROHMANN, Luis Gustavo. *O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998*. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001. p. 113-161.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

LIMA, Marie Madeleine Hutyrá de Paula. *A sugestão legislativa perante a Comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal: nova forma de iniciativa popular*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/6362/1/A%20sugestao%20legislativa%20perante%20a%20Comissao%20de%20Legislacao%20Participativa%20da%20Camara%20Federal.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011.

LIN, Nelson Shih Yien. *Participação popular no legislativo federal: um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20062011-101339/publico/2010\\_NelsonShihYienLin.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20062011-101339/publico/2010_NelsonShihYienLin.pdf). Acesso em: 8 ago. 2021.

MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. *Eleições e representação*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/WzLctJ6mDBHky5PhBYsHHcQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 6 ago. 2021.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora UnB, 1980.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001. p. 247-287.

PITKIN, Hanna Fenichel. O conceito de representação. *In: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (org.). Política & sociedade.* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. v. 2., p. 8-22.

RENNÓ, Lúcio Remuzat. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos. *In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (org.). Reforma política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 269-271.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência.* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001. p. 163-187.

URBINATI, Nádía. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VEIGA, Luciana Fernandes; TOMIO, Fabrício; PAULA, Carolina Almeida de. Conexão eleitoral em uma assembleia legislativa: a atuação do parlamentar e atitude do eleitor. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 6., 2008, Campinas. *Anais [...]*. Disponível em: [www.cienciapolitica.org.br](http://www.cienciapolitica.org.br). Acesso em: 9 ago. 2021.

WITHAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. *In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). Reforma política e cidadania.* São Paulo: Instituto Cidadania; Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 182-200.

## Desafios à democracia participativa

*Erivan da Silva Raposo*<sup>55</sup>

O abandono do estudo da consolidação da democracia tem demarcado, como nos adverte Fernando Limongi (2010), o campo denominado Estudos Legislativos no Brasil, que passa a focar no funcionamento mesmo da democracia no país, numa perspectiva comparativa.

Com isso, o enfoque, pelo menos na vertente denominada neoinstitucionalista, em suas três principais perspectivas (LIMONGI, 1994), distributiva, partidária e informacional, ao analisar o parlamento, o Legislativo, inclusive sua organização e funcionamento, tem os parlamentares, e os partidos, como elementos centrais, em um jogo que conta com variáveis explicativas exógenas<sup>56</sup> e endógenas<sup>57</sup> (SANTOS, 2008).

A questão é que, segundo Araújo e Silva (2012, p. 58), as pesquisas nesse campo têm revelado que, pelo menos no Brasil, privilegia-se “a iniciativa formal e a análise dos resultados advindos da aprovação definitiva da agenda legislativa do Executivo”. Ou seja, o enfoque prioritário diz respeito à produção legislativa e ao impasse em torno do poder de agenda do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo.

Mesmo os trabalhos que tratam da função de fiscalização e controle, que muitos consideram a principal função do parlamento<sup>58</sup>, são parcos e o interesse pelo controle parlamentar é relegado a segundo plano, a despeito do uso constante e continuado de um conjunto de instrumentos de fiscalização e controle pelos parlamentares.

---

<sup>55</sup> Mestre em antropologia social e doutor em ciência política, servidor da Câmara dos Deputados desde 1993. E-mail: erivan.raposo@gmail.com.

<sup>56</sup> Manoel Leonardo Santos (2008) as denomina de Macro-variáveis exógenas, pois agregariam um conjunto de variáveis explicativas, tais como o Federalismo, a forma de governo, o sistema eleitoral, o desempenho eleitoral, o sistema partidário, a ideologia, entre outras.

<sup>57</sup> As macro-variáveis endógenas dizem respeito àquelas presentes na própria arena parlamentar, a saber: poderes do presidente das Casas Legislativas, centralização decisória, direitos parlamentares, partidos políticos, patronagem (aquele conjunto de variáveis atinentes à distribuição de recursos por parte do Executivo destinados, em tese, à formação de coalizões no parlamento em favor da agenda política presidencial), *Pork* (variáveis relativas à distribuição de bens públicos concentrados e localizados que caracterizam a conexão eleitoral), *Seniority* (dizem respeito à carreira do parlamentar, mais especificamente dentro do próprio Legislativo), e Processo Legislativo (as variáveis que dizem respeito às regras de tramitação e ao tipo de proposição, além de seus impactos nos ganhos legislativos).

<sup>58</sup> Tornou-se clássica a assertiva de John Stuart Mill (1980, p. 55): “A função específica da assembleia representativa é vigiar e controlar o governo; é jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; é compelir o governo à completa exposição e justificação de todos esses atos”.

Observa-se que, além da Ciência Política, e da Sociologia Política, o Direito também tem priorizado os aspectos formais e os resultados do jogo político, seja na arena parlamentar seja na arena eleitoral, relacionados ao poder de agenda. Aliás, este se fixa basicamente nos resultados, ou melhor, no embate e nos interesses em torno das negociações políticas e acordos de composição na definição das políticas públicas, que resultam num campo normativo de relevância mitigado.

A participação dos cidadãos, por sua vez, seja individualmente ou investido na condição de organização da sociedade civil, costuma ser lembrada dentro de uma perspectiva meramente histórica, tida ou como elemento ocasional, talvez desnecessário para o funcionamento do parlamento. A democracia representativa, nas palavras de Luís Felipe Miguel (2005, p. 26), diz respeito a “um governo do povo no qual o povo não estará presente no processo de tomada de decisões”.

Embora se possa argumentar que o Congresso Nacional no período pós Constituição de 1988 tenha incorporado alguns mecanismos de ‘participação’, como as audiências públicas e, mais recentemente, a possibilidade de manifestação por meio digital, para submeter ideias, sugestões, opinar sobre a inclusão de proposições na pauta de votação, entre outras. Verdade é que, nem bem passados 10 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, com toda a exaltação a seu caráter cidadão, iniciou-se um conjunto de movimentos internos no Congresso Nacional para dificultar a plena manifestação popular.

Em 1998, o então presidente do Senado Federal, Antônio Carlos Magalhães, propôs a construção de um fosso para dificultar ‘invasões’ ao Congresso Nacional. O arquiteto Oscar Niemeyer fez um projeto de espelho d’água que foi executado no ano seguinte com a mesma função.

Irônico que José Sarney (PMDB-AP), quando empossado também na presidência do Senado Federal em 1995, tenha feito o seguinte pronunciamento:

Como reação, e na esteira dos novos tempos, criou-se no Brasil, não somente instituições formais democráticas, mas uma sociedade e uma democracia participativa e virtual que se derrama num sistema de capilaridade em todo o tecido social [...]. Os meios de comunicação de massa tomaram um espaço dominante e passaram a ser intermediadores entre o povo e o poder político. É necessário, neste instante de transformações históricas, salvar o parlamento do desprestígio, recolocá-lo perante a nação no seu intocável lugar de cúpula do sistema democrático, sendo para o povo o seu grande

instrumento de igualdade, onde todos passam a questionar os governos, fiscalizá-los, acompanhá-los.<sup>59</sup>

De fato, alguns avanços foram feitos, como maior transparência, inclusive dos gastos das casas legislativas, com a criação de ouvidorias, redes de rádio e televisão, bem como o fortalecimento do sistema de comissões parlamentares. Contudo, em algum momento, quando o parlamento teve que enfrentar os trabalhadores, a juventude, os indígenas, as mulheres e tantos outros grupos que demonstram e manifestam contrariedade contra políticas dos governos e do próprio parlamento, essa visão de espaço aberto para o povo foi sendo estrategicamente reconfigurado.

Desde então, se tem fortificado as Casas Legislativas com grades e portas maciças, instrumentalizando e armando os agora policiais legislativos, que contam com toda sorte de mecanismos para conter aglomerações e afastar manifestantes. Além disso, a legislação interna foi atualizada para justificar o controle máximo sobre o quantitativo de cidadãos circulando nas dependências da Câmara dos Deputados<sup>60</sup> e do Senado Federal.

A insatisfação com a democracia representativa passa-se a fomentar, ironicamente, com um maior controle sobre a participação popular, inclusive dentro da Casa do Povo, como se tem denominado a Câmara dos Deputados. Da Parte do Poder Executivo, desde 2016, esvazia-se, ao máximo, as instâncias em que a participação cidadã tenha espaço, os órgãos e colegiados ligados à defesa dos direitos humanos, ou à cultura, à educação, aos interesses indígenas, quilombolas e das mulheres. O enfraquecimento dos sindicatos e mudanças na legislação trabalhista visam o enfraquecimento do poder da classe trabalhadora organizada.

Além de cortejar um discurso criminalizador dos movimentos sociais, o Poder Legislativo tem aprovado iniciativas do Poder Executivo que visam esvaziar ou extinguir órgãos colegiados (conselhos, comitês e outros mecanismos) que possibilitam a participação da sociedade civil na administração pública federal.

O Poder Judiciário, por sua vez, atende costumeiramente às demandas do Executivo, em suas diversas instâncias (federal, estadual e municipal) para conter

---

<sup>59</sup> Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/163326>

<sup>60</sup> Caso do Ato da Mesa nº 132, de 07/12/2016, que “altera o Ato da Mesa n. 106, de 10 de setembro de 2013, que dispõe sobre a população circulante no Complexo Arquitetônico da Câmara dos Deputados e dá outras providências”.

grandes mobilizações. Do mesmo modo, nos últimos anos, a justiça trabalhista caminha sintonizada com a retirada de direitos e garantias e com a precarização do trabalho que acelerou no país nos últimos anos.

A despeito disso, estamos comemorando 20 anos da criação da Comissão de Legislação Participativa, que pode ser compreendida como uma inovação institucional<sup>61</sup>, evidentemente, mas que não teria sido forjada sem que a participação da sociedade o justificasse, sem que a insatisfação com as dificuldades para efetivá-la não fosse real e motivo de pressão sobre os representantes.

Esses 20 anos de existência e persistência da Comissão de Legislação Participativa são um alento diante dos ataques, e até da criminalização da participação cidadã, sendo uma excelente oportunidade de celebrar a própria resistência do povo brasileiro e sua luta por ampliar direitos e qualificar a cidadania em nosso país.

Não à toa, a história brasileira está repleta de exemplos de intensos momentos de participação popular, de organização da sociedade, em nível local, nos bairros, nas cidades, assim como por classes, para fins religiosos, por categorias de trabalhadores e por afinidades de pautas na luta política. O sindicalismo brasileiro, por exemplo, data do fim do século XIX, enquanto temos partidos políticos desde o Brasil colônia.

A juventude brasileira também se organiza e participa da vida nacional pelo menos desde o século XIX, já com o movimento abolicionista. No começo do século XX, os jovens estão presentes em momentos importantes da vida nacional, como no Movimento da Semana de Arte Moderna, no Movimento Tenentista e no Movimento político-partidário que deu origem ao Partido Comunista Brasileiro. Avalia Caccia-Bava (2004, p. 64) que “Os grupos de jovens se formaram em torno desses movimentos e foram protagonistas de novas ideias, novas concepções de nação e de Estado”.

Então, não é surpresa que o movimento estudantil tenha seu início no país, formalmente, já em 1901, quando foi criada a Federação dos Estudantes Brasileiros, nem que, nove anos mais tarde, tenha realizado o I Congresso Nacional de Estudantes, em São Paulo. Tampouco que, após a Revolução de 1930, testemunhemos o surgimento

---

<sup>61</sup> Nas palavras do então presidente da Câmara dos Deputados, Aécio Neves: “A Comissão de Legislação Participativa (...) é o instrumento inovador com que a engenharia parlamentar busca responder a um dos mais preocupantes desafios da democracia contemporânea: como superar o perigoso abismo que vem sendo criado, nas sociedades de massa, entre os representantes e os representados”. Apresentação da Cartilha da CLP (BRASIL, 2001, p. 7)

de organizações como a Juventude Comunista e a Juventude Integralista. O caminho para a criação da União Nacional dos Estudantes – UNE estava aberto. Assim, no dia 11 de agosto de 1937, na Casa do Estudante do Brasil, Rio de Janeiro, consolidou-se o projeto e, no ano seguinte, no II Congresso Nacional de Estudantes, foi criada a UNE, a entidade máxima dos estudantes no país.

Já no início dos anos 1960 veremos igualmente um conjunto de manifestações e greves, em que se testemunha uma intensa participação de estudantes e trabalhadores, mas também de outros grupos sociais, isso antes do Golpe Militar. Após o golpe de 1964, a resistência de trabalhadores, de artistas e de estudantes permanece, desta vez, com um foco mais específico. Após 1968, com a entrada em vigor do Ato Institucional nº 5 (AI 5), as manifestações, e, portanto, a participação, seriam reprimidas violentamente.

Nem por isso a demanda por participação cessou. De fato, a partir da década de 1970, temos no Brasil o que se pode denominar de um ciclo de organização pelas bases (GOHN, 2019), em que as lutas sociais e a resistência ao regime militar darão o tom. A restauração da democracia é o que uniu a sociedade civil: o movimento pela anistia (a exilados e presos políticos), os movimentos inspirados das Comunidades Eclesiais de Base, o novo sindicalismo do ABCD paulista, os movimentos populares, em particular os movimentos de mulheres em bairros periféricos demandando creches, os movimentos de moradores por transportes coletivos, postos de saúde e contra a carestia etc.

Ainda no final da década de 1970, novamente a juventude estudantil e os sindicatos, com manifestações e greves, pressionando o regime militar ao máximo ao ponto de não retorno para a abertura política. Os anos 1980, então, iniciam com fortes movimentos populares nas cidades, com a criação das centrais sindicais, jornais e revistas alternativas fomentando as iniciativas e as tornando visíveis, chegando até às lutas pelas Diretas e, depois, pela Constituinte.

Nesse momento, presenciamos a consolidação de diversos movimentos ligados a gênero e a questão racial, bem como a organização mesma do conjunto dos movimentos populares. São formados a Central nacional de Movimentos Populares (Conam), a Associação Nacional Movimentos Populares (Anampos), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), entre outros (GOHN, 2018).

Com a abertura política e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88), fecha-se o assim chamado 3º ciclo de movimentos/participação no Brasil da segunda metade do século XX. A aprovação da Constituição de 1988, abre-se o caminho para uma institucionalização da participação, como para marcar um novo tempo, um retorno sem volta à democracia.

Marcos Nobre (2004, p. 29) ressalta que o aparelho estatal se abriu para as reivindicações dos movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, mas, ao mesmo tempo, “essas conquistas sociais e políticas se viram filtradas e dirigidas em boa medida pelos limites de negociação impostos pela lógica estatal”, ou seja, junto com “a conquista de novos espaços de participação e de deliberação”, veio “a “tradução” das reivindicações em formas concretas de institucionalização.”

O surgimento de novos direitos, como os chamados “direitos culturais” podem ser relacionados diretamente aos movimentos sociais e, também, a um novo modelo de cidadania. O fato é que a participação se tornou parte dos programas políticos da esquerda brasileira e a institucionalização de espaços de participação ainda hoje constam de políticas públicas nos três níveis da Federação, municípios, estados e União.

Ao mesmo tempo, se está certo James Holston (2013, p. 349), a despeito do avanço da democracia brasileira nas duas últimas décadas, com inovações que colocam o Brasil na vanguarda do desenvolvimento democrático mundial,

Quando a democracia se enraizou, novos tipos de violência, injustiça, corrupção e impunidade aumentaram dramaticamente. Essa coincidência é o paradoxo perverso da democratização do Brasil. Como resultado, muitos brasileiros sentem-se menos seguros sob a democracia política que alcançaram, seus corpos mais ameaçados pela violência cotidiana do que pela repressão da ditadura. Além disso, ao mesmo tempo que uma geração de cidadãos insurgentes democratizou o espaço urbano, criando um acesso sem precedentes aos seus recursos, um clima de medo e incivilidade passou a permear os encontros públicos.

Nesse sentido, o autor classificaria nossa democracia de “disjuntiva”, ou seja, aquela entre as democracias emergentes que, embora conte com um sistema eleitoral saudável, mostra-se incapaz de fazer garantir os direitos civis, sociais e culturais de seus cidadãos de forma universal.

Para Caldeira e Holston (1999, p. 692), a despeito de o Brasil ter criado instituições políticas democráticas, de sucesso, de ter promulgado constituições e

códigos legais, com base na ideia de *rule of law* – e no significado dos valores democráticos, o componente civil da cidadania no país continuaria seriamente comprometido, vez que os cidadãos sofrem violações sistemáticas dos seus direitos.

Esse quadro de disjunção em nossa democracia, porém, ao invés de frear a participação, inclusive a política, promove uma cidadania insurgente<sup>62</sup>. Se a arena institucional não pode conviver com a insurgência, pode, como é o papel da CLP, receber da sociedade civil demandas nascidas dela. Essas demandas não implicam sempre ou somente a feitura de uma nova legislação, mas garante que a sociedade civil organizada tenha espaço certo no parlamento para manifestar-se, oportunizando aos representantes que se atualizem sobre as mais diversas necessidades e expectativas da cidadania. Ou, mais ainda, retomando as palavras do então senador José Sarney<sup>63</sup>, que o Congresso Nacional seja “para o povo o seu grande instrumento de igualdade, onde todos passam a questionar os governos, fiscalizá-los, acompanhá-los”.

O ex-deputado José Genoíno Neto (PT/SP), como muitos outros parlamentares, insiste no valor da democracia e, portanto, no papel do parlamento em sua qualificação<sup>64</sup>:

A democracia tem que dialogar, tem que criar instrumentos para combinar a sua representação democrática com o diálogo direto com as pessoas, com os movimentos, com o coletivo, com as entidades sindicais, com as forças empresariais.

A democracia, na história da humanidade, é a melhor experiência para construir transformações econômico-sociais, seja pela Esquerda, seja pela Direita. Toda vez que se buscou atalhar a democracia, nós conhecemos tragédias na história dos movimentos por transformações no País e no mundo. É exatamente com base nesse pressuposto que a democracia e as suas instituições têm que dialogar, têm que conversar, têm que ler, têm que saber o sentido das manifestações e de como criar um canal de expressão em que o Parlamento possa ter papel fundamental.

Na história da democracia, toda vez que a democracia representativa foi negada, não veio a maior democracia. (...). Agora, ao se afirmar a democracia representativa — com Parlamento, com partidos, com eleições —, ela, hoje, tem que ter uma dimensão na democracia direta,

---

<sup>62</sup> Que se contrapõe à cidadania moderna, na qual se impõe uma política de diferenças legalizadas que, no limite, “reduzem a vida da grande maioria de seus cidadãos a uma desigualdade e uma miséria persistentes” (HOLSTON, 2013, p. 400)

<sup>63</sup> Pronunciamento do senador José Sarney, realizado no dia 1º de fevereiro de 1995, ao assumir a presidência do Senado Federal pela primeira vez.

<sup>64</sup> Pronunciamento realizado no dia 18/06/2013 no Plenário da Câmara dos Deputados. Disponível em <https://bitly.com/eWYko>

na democracia participativa, na democracia com os movimentos, com o plebiscito e com o referendo.

Essas duas pernas compõem um corpo em que a sociedade civilizada se organiza, reivindica e busca perspectiva. É a democracia que busca uma saída diante do caos; é a democracia que busca uma saída diante do muro; (...) se baseia, Sr. Presidente, na soberania popular.

Eu nunca me esqueço de uma frase de Ulysses Guimarães: *Não existe impasse para a política; a política existe para construir saídas e impasses*. É isto que nós estamos discutindo; nós temos aí propostas importantes para discutir. (...) essa maneira de encararmos as manifestações é uma maneira de valorizá-las como legítimas, de prestigiá-las, de dialogar com elas. Manifestações não são casos de polícia nem de violência, são casos de diálogo, de discussão, de debate.

Portanto, questão social, descontentamento, reivindicação, e a maneira de expressá-la, não podem ser tratados nem com gás nem com bomba nem com *spray* de pimenta. Devem ser tratados com diálogo.

E a democracia é o diálogo do contraditório. A democracia é o dissenso e o consenso num processo constante de buscar a solução dos grandes dilemas da sociedade humana.

As pesquisas acadêmicas revelam um movimento de aprendizado das entidades, inclusive sobre a forma de funcionamento do parlamento e do uso das ferramentas disponíveis na Câmara dos Deputados. Resta consolidar a confiança na instituição, o que pode ser colocado em xeque se não for garantido um tratamento diferenciado às suas sugestões, uma vez que é mais oneroso para essas instituições apresentarem uma proposta de legislação, por exemplo, do que o é para o deputado individual, ou grandes empresas e confederações patronais.

Nesse momento em que se faz um grande balanço da trajetória e consolidação da Comissão de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados, é também oportunidade de aprimorar seu funcionamento e pensar em formas que incentivem, estimulem e facilitem maior participação da sociedade civil, garantindo que o adjetivo 'participativa' não se perca ou perda sua força.

Assim, a CLP como instituição participativa, já amadurecida, tem o desafio de, junto com outras comissões similares, em nível estadual e municipal, assegurar que a inovação de 2001 seja permanente e cada vez mais reconhecida pela sociedade civil organizada como instância participativa, como espaço privilegiado da participação cidadã. Que o parlamento brasileiro não ceda à tentação de reduzir a democracia, sua

dimensão participativa e popular, mas antes, que a representação se beneficie dela e reconstrua permanentemente a confiança da população naquele que é o centro da vida política de qualquer democracia.

Desafios não faltam, mas a Comissão de Legislação Participativa tem demonstrado capacidade de sobra para enfrentá-los, e significativa resiliência em sua luta pela democracia participativa.

## **Bibliografia**

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 58-74, out. 2012.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Permanente de Legislação Participativa. *Cartilha*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

CALDEIRA, Tereza; HOLSTON, James. Democracy and violence in Brazil. In *Society for Comparative Studies in Society and History*, v. 41, n. 4, 1999, p. 691-729.

CACCIA-BAVA, Augusto; FEIXA, Cortes; GONZÁLEZ CANGAS, Yanko. *Jovens na América Latina*. São Paulo: Escrituras, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Marcos referenciais teóricos que têm dado Suporte às Análises dos Movimentos Sociais e Ações Coletivas no Brasil – 1970-2018. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 6, n. 14, p. 5-33, set/dez 2018.

----- . *Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Petrópolis: Vozes, 2019.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, 1. Sem. 1994.

----- . *Estudos legislativos*. In LESSA, R. (coord.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: ANPOCS, 2010, pp. 163-189.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política* [online], Paraná, n. 25, p. 25-38, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>. Acesso em : 8. ago. 2021.

MILL, John Stuart. *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Brasília: Editora UnB, 1980.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan Pereira; NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. *BIB*, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem., 2008.

## Apêndice

### **Pronunciamento do presidente da Comissão de Legislação Participativa em comemoração aos 20 anos de sua criação<sup>65</sup>**

*Waldenor Pereira*

Senhoras e Senhores, a comemoração, em 2021, dos 20 anos da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados - nossa CLP - constitui oportunidade ímpar para refletirmos, a partir de uma experiência concreta exitosa, sobre as relações entre democracia representativa e democracia participativa e, em última instância, sobre o próprio regime democrático.

O tema estará presente em muitas das atividades comemorativas que realizaremos. Minhas palavras constituem, pois, apenas pequena parcela de uma reflexão coletiva. Pretendo, com elas, destacar um ponto muito específico na história da democracia contemporânea: a participação popular direta na política não é um elemento periférico, que se agrega -- ou não -- ao regime democrático centrado na representação. A organização e a mobilização popular constituem, na verdade, o núcleo da democracia e a fonte de sua energia. A própria democracia representativa, sem essa energia, se debilita, ou sequer chega a emergir como um regime político viável. Passo a ilustrar essa ideia, avançando passo a passo na história, até que a Comissão de Legislação Participativa encontre nela seu lugar. Veremos, então, o que a experiência da CLP tem a nos dizer sobre o assunto.

A democracia contemporânea vive da relação complementar e contraditória entre o exercício direto da soberania popular e seu exercício por meio de representantes. Em seus melhores momentos, os dois lados da relação se fortalecem mutuamente. Mas a fonte de energia, repito, é sempre a intervenção direta da população na política.

Reparem que a própria ampliação do sufrágio, fundamento da democracia representativa contemporânea, foi -- e é -- altamente devedora da mobilização popular. A participação massiva da população adulta nos processos eleitorais, antes franqueada apenas aos homens de considerável patrimônio e renda, foi conquistada, nos mais

---

<sup>65</sup> Pronunciamento realizado na Comissão Geral da Câmara dos Deputados que debateu “o papel e as contribuições da Comissão de Legislação Participativa (CLP) em defesa da democracia participativa”, Plenário Ulisses Guimarães, 23 de agosto de 2021.

diversos países, pela luta dos cidadãos comuns, que compõem a maioria da população, pelo reconhecimento formal do direito de participar da política representativa.

O Brasil não é exceção. O respeito ao direito de voto esteve entre as palavras de ordem que mobilizaram, por exemplo, o apoio popular à Revolução de 1930. Tanto é assim que uma das primeiras realizações do novo regime foi a promulgação do Código Eleitoral de 1932, que nos trouxe as eleições proporcionais, os instrumentos para a apuração fidedigna dos resultados eleitorais e o reconhecimento do direito de voto das mulheres. Os avanços do Código de 1932 foram represados, é certo, de 1937 a 1945, pela ditadura do Estado Novo, mas logo viriam a mudar a história política brasileira.

Mais tarde, depois do retrocesso ocorrido em 1964, foi mais uma vez a mobilização que garantiu à população e aos trabalhadores, em particular, o direito de construir, de baixo para cima, seus partidos políticos e de voltar a eleger os governadores dos estados e o presidente da República. As memoráveis jornadas das Diretas Já simbolizam essa etapa de nossa história. Volto, pois, a insistir: a construção da democracia representativa se sustenta, desde o início, no Brasil e no resto do mundo, sobre a mobilização popular, por dentro e por fora das instituições de representação política.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, que deve ser celebrada como uma das grandes manifestações da representação política no Brasil, foi também um espaço de confluência da democracia representativa com a democracia participativa. Não apenas a instalação da Assembleia resultou de intensa demanda popular, como seu funcionamento foi sistematicamente marcado pela participação da sociedade.

O Regimento da Constituinte admitia, em seu art. 24, a apresentação de emendas populares, subscritas por trinta mil ou mais eleitores. Cento e vinte e duas emendas foram apresentadas, reunindo doze milhões de assinaturas. Estarei exagerando ao ver aí um dos antecedentes de nossa Comissão de Legislação Participativa?

O processo constituinte foi marcado, ainda, pela consolidação da audiência pública como instrumento de participação popular nas grandes deliberações estatais. O Livro "Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna", publicado, em 2009, pela Edições Câmara, registra bem a amplitude do fenômeno. Vejo também aí um prenuncio de nossa CLP.

Pois bem, Senhoras e Senhores, se a mobilização popular cria, por assim dizer, a representação política democrática, se é ela que leva à adoção do sufrágio universal, é mais do que razoável que o Estado representativo, se efetivamente democrático, encare a valorização e a criação de condições propícias à participação política direta como uma de suas principais preocupações.

Trata-se, ademais, de um mandamento constitucional. Pode-se defender que, em comparação com a intensidade da participação popular na Constituinte, a consagração constitucional dos instrumentos de democracia direta foi tímida. Mas ela foi inequívoca. O parágrafo único do art. 1º da Constituição de 1988 reafirmou o princípio crucial da democracia: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. O *caput* do art. 14 desenvolveu a mesma ideia, especificando mecanismos de democracia direta e indireta: 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.

Faço uma pausa para acentuar um ponto importante. O princípio fundamental que atravessa esses dois dispositivos constitucionais é o que diz que “todo o poder emana do povo”. A participação e a representação, na democracia, são instrumentos da soberania popular e assim devem ser avaliadas. Estão elas, de fato, alcançando sua finalidade? Estão expressando a soberania popular? Ou estão apenas servindo de cortina de fumaça para o exercício do poder por grupos privilegiados? Não nos furtemos a fazer essas perguntas embaraçosas. São elas que nos permitem, a nós, democratas, não nos perdermos de nossos valores. Mas sigamos.

A democracia participativa e a democracia representativa apresentam-se profundamente imbricadas em nossa Constituição Federal. Isso está claro na regulamentação constitucional do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. No caso do plebiscito e do referendo, a decisão popular está no final do processo, mas ela só acontece por iniciativa dos representantes eleitos pelo povo, nos termos do art. 49, inciso XV, que diz que é competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar referendo e convocar plebiscito”. Já no caso da iniciativa popular, a iniciativa é da população, mas a decisão final é dos representantes eleitos. Observemos melhor esse último caso, pois ele nos aproxima da dinâmica de funcionamento da Comissão de Legislação Participativa.

A Constituição Federal possibilita, pelo disposto no art. 61, §2º, a “apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional”. É uma porta que se abre à participação popular direta. Mas é também um desafio e tanto. É certo que a exigência de um número elevado de subscrições faz com que a proposição oriunda de iniciativa popular chegue ao Congresso Nacional com peso político considerável. Entretanto parece exigência excessiva para a apresentação de um projeto de lei que nem por isso deixará de tramitar pela Casa como qualquer outro.

A Comissão de Legislação Participativa foi uma tentativa de criar um mecanismo alternativo e mais acessível de participação popular no processo legislativo. Depois de 20 anos de funcionamento, o sucesso da Comissão é inegável. Mas a constatação do sucesso é insuficiente. É preciso refletir sobre o significado da experiência e dela retirar lições sobre a democracia participativa. Tratemos, pois, diretamente da "aniversariante”.

A Comissão de Legislação Participativa foi criada, como bem sabemos, pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 21, de 30 de maio de 2001. Já no ato de criação vieram à tona questões importantes. Se a ideia era estabelecer um canal mais acessível para que iniciativas legislativas vindas diretamente da sociedade fossem apreciadas pelo Congresso Nacional, não seria o caso de permitir que qualquer cidadão se dirigisse individualmente à Comissão de Legislação Participativa e apresentasse suas sugestões normativas?

A opção por permitir o encaminhamento individual de sugestões não é, certamente, desprovida de atrativos e pode se apoiar em bons argumentos. Não foi essa, contudo, a opção adotada. As proposições apresentadas pela Comissão devem ser sugeridas, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por “associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos”.

Acredito que tenha sido uma opção acertada. Por mais que se queira facilitar a participação popular direta nos processos de decisão estatal, não se deve esquecer que a política é uma atividade coletiva. Cabe ao Estado, representado, no caso, pela Câmara dos Deputados, não apenas se abrir à participação cidadã, mas também incentivar que a

população se organize politicamente para participar, sem o que sua voz será sempre fraca.

A Sugestão nº 1, de 2001, a primeira encaminhada à Comissão de Legislação Participativa, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE, deu lugar a produtivo diálogo entre os membros da Associação, outros especialistas na matéria e os parlamentares integrantes da Comissão, sob a condução do relator, deputado Ney Lopes. Esse diálogo produziu uma nova versão do texto, redigida pela própria AJUFE, de que resultou a apresentação, pela CLP, do Projeto de Lei nº 5.828, de 2001, dispondo “sobre a informatização do processo judicial”. O Projeto foi aprovado, na Câmara dos Deputados, em 19 de junho de 2002, recebeu emendas no Senado Federal, voltou à Câmara, que aprovou algumas das emendas, e se transformou, finalmente, na Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.

Esse caso pioneiro já nos trazia indicações relevantes sobre a experiência da Comissão de Legislação Participativa. Indicava, em primeiro lugar, que ela seria mais do que um lugar por onde pura e simplesmente passariam as sugestões vindas da sociedade, antes de começarem a tramitar como projetos de lei. O processo de aperfeiçoamento da proposição no interior da própria CLP mostrou que ela seria, antes de tudo, um lugar de encontro e diálogo entre a Câmara dos Deputados e as entidades da sociedade civil. Esse traço fundamental da Comissão, que se revelou na tramitação da primeira Sugestão, viria a tornar-se cada vez mais evidente nos anos seguintes.

Em segundo lugar, a experiência pioneira sedimentou a percepção de que a origem popular da proposição não lhe dá vantagem formal sobre qualquer outra sob análise do Congresso Nacional. Mesmo que venha a transformar-se em norma jurídica, como aconteceu cinco anos depois de apresentada, com a Sugestão nº 1, o projeto de lei que resulte de uma sugestão popular terá de ultrapassar todas as fases por que passam os demais.

Em terceiro lugar, aquela experiência pioneira serviu de advertência para uma realidade importante. A participação popular direta não faz com que as decisões coletivas deixem de estar sujeitas à correlação de forças presente na sociedade. No caso da Sugestão nº 1, é provável que o resultado final do processo legislativo, qual seja, a promulgação do diploma legal que dela resultou, se tenha devido, pelo menos parcialmente, ao peso da associação que a apresentou e a sua capacidade de acompanhar

e influenciar a tramitação do Projeto de Lei após a passagem pela CLP. Insisto no fato porque não devemos idealizar nenhum mecanismo institucional como solução mágica para a distribuição desigual de poder na sociedade. Nosso papel é o de combater essa desigualdade pelo estímulo à organização e mobilização dos setores sociais menos providos de recursos.

A Comissão de Legislação Participativa logo revelou-se também um local de aprendizado sobre a democracia e seus desafios. Desde o primeiro ano de atividade, sob a presidência da deputada Luíza Erundina, o colegiado mostrava-se consciente da responsabilidade de estimular a reflexão sobre a participação política popular. Daí ter organizado, já em 2001, o Seminário “Democracia e Soberania Popular”, em que se discutiu, entre outras questões, o lugar da Comissão na democracia. Uma das mesas do Seminário se intitulava justamente “A Comissão de Legislação Participativa - um Mecanismo de Democracia Direta no Parlamento”.

Essa consciência nunca mais se perdeu. A Comissão de Legislação Participativa reabre sistematicamente suas portas para discutir o complexo tema do exercício direto da soberania popular. O tema se faz presente, de alguma maneira, ademais, sempre que os distintos segmentos da sociedade, inclusive, ou principalmente, aqueles que menos espaço tinham para se expressar politicamente vêm discutir no interior do Parlamento as questões concretas que os afligem.

A Comissão de Legislação Participativa, em como as entidades da sociedade civil que nela encontram guarida, aprendem também com experiências práticas. Destaco um caso particularmente ilustrativo. Logo em seu primeiro ano de funcionamento, a CLP, como Comissão Permanente que é, exerceu o direito de apresentar emendas ao Orçamento. A Comissão se abria, assim, e abria a Câmara dos Deputados, às sugestões populares de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, fomentando a participação em um momento decisivo da atividade parlamentar, com tudo que essa participação acarreta de conhecimento a respeito dos meandros das decisões estatais. De 11 sugestões recebidas em 2001, se chegou a 45 em 2006.

Mas o caminho de um instrumento de participação popular direta em uma casa de representação política está salpicado de obstáculos, alguns imprevisíveis. Eis que, de repente, a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, retirou da CLP a faculdade de apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária, com o argumento, cito, de que

suas competências não estariam "direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal", como exigido pelo art. 43 da própria Resolução.

Começou, então, uma luta desnecessária e descabida pela recuperação de uma competência que era inegavelmente da Comissão. Não é o caso de entrar aqui nos meandros formais do processo pelo qual a Comissão de Legislação Participativa perdeu e recuperou somente em 2015! a faculdade de apresentar emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. O que importa acentuar é o grau de insensibilidade que esta Casa de representação política demonstrou a respeito das peculiaridades de uma instância de participação política direta, que, aliás, ela mesma criara.

A Comissão de Legislação Participativa não é um enfeite. Ela deve efetivamente propiciar às organizações sociais oportunidades e instrumentos para participar das atividades parlamentares e, assim, aumentar seu conhecimento sobre o funcionamento do Congresso Nacional. Ainda que razões formais existissem para negar sua competência de recolher e processar sugestões de emendas ao orçamento, e essas razões não existiam, ainda assim o Congresso deveria estar consciente da importância dessa abertura à participação popular e ter imediatamente encontrado soluções formais para superar a restrição criada em 2006.

Permitam-me, Senhoras e Senhores, um último comentário.

Em uma Casa plural como a Câmara dos Deputados, não é tão difícil para uma organização da sociedade civil conseguir, por intermédio dos próprios deputados, que uma proposição legislativa de seu interesse venha a tramitar. O que a Comissão de Legislação Participativa realmente oferece é que essa proposição chegue à Casa pelas mãos da entidade interessada e, principalmente, que ela encontre aqui um ambiente propício ao diálogo. A participação não se restringe ao momento de entrega da sugestão. O papel principal da CLP é o de contribuir para que a Câmara dos Deputados se abra permanentemente ao influxo popular. É recordar-nos, dia após dia, que os órgãos de representação política democrática se alimentam de uma energia que vem de fora deles. Caso contrário, a representação não é democrática.

A manifestação mais contundente dessa faceta da Comissão de Legislação Participativa se encontra, possivelmente, nas inúmeras reuniões de audiência pública,

seminários, mesas redondas e encontros das mais diversas naturezas que ela promoveu ao longo dos anos. Seria injusto destacar esse ou aquele evento. Injusto e desnecessário, pois eles serão frequentemente recordados nessa jornada comemorativa. Há três pontos, no entanto, que quero salientar.

O primeiro é que a agenda de discussão da Comissão de Legislação Participativa não se limita a temas que interessem especificamente a uma ou algumas das entidades que com ela dialogam. Não se trata de uma sucessão de debates sobre temas particulares, embora eles aconteçam e devam acontecer. A Comissão também abre frequentemente suas portas para que entidades da sociedade civil, com interesses e perspectivas distintas, discutam, entre elas e com os representantes eleitos, temas estruturantes da convivência social. Insisto nesse ponto porque não é incomum argumentar-se que a participação política direta prioriza excessivamente demandas particularistas. A experiência da CLP prova que isso não é verdade.

O segundo ponto a salientar -- a que, aliás, já me referi -- é que a Comissão de Legislação Participativa traz constantemente para seu interior a discussão sobre a própria democracia participativa. Ela não cai na postura ingênua de pura e simplesmente dar por conhecido o papel que desempenha na Câmara dos Deputados e na sociedade, mas o problematiza e, com isso, cresce e amplia seus horizontes.

O terceiro ponto a salientar é que as discussões realizadas na Comissão de Legislação Participativa produzem efeitos. O que acontece na CLP repercute na Casa e fora dela. As entidades e indivíduos que por aqui passam adquirem um conhecimento que vai além dos temas específicos discutidos em cada reunião. Elas aprendem, e levam a outras entidades e indivíduos, a maneira de atuar em uma instância de representação política.

Mas não criemos ilusões. A Comissão de Legislação Participativa ocupa uma posição singular na Câmara dos Deputados. Ela é uma exceção à regra de que o que aqui acontece segue exclusivamente a lógica da representação política. Não é a única exceção, mas é provavelmente a mais importante. Sendo assim, há uma resistência difusa, talvez até inconsciente, a que ela venha a ampliar o campo de influência interna da democracia participativa. Nosso desafio é o de nos contrapormos a essa resistência, ampliando a participação popular direta na dinâmica parlamentar. Para o fazer, não

devemos nunca esquecer a experiência acumulada desde 2001, e até desde antes. Afinal, como diz a canção, “aprendemos muito nesses anos”.

Obrigado.

## **O QUE É A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA?**

Em 2001, foi criada uma nova Comissão Permanente na Câmara dos Deputados: a CLP. Não se trata apenas de mais uma comissão, trata-se de um fórum por meio do qual a sociedade civil organizada poderá intervir diretamente no sistema de produção das normas e das leis, apresentando sugestões para elaboração de novas normas ou para o aperfeiçoamento da legislação já existente. Sua criação representa uma inovação de grande alcance, pois permite a aproximação da população com seus representantes. Aproximá-los exige, pois, a criação de mecanismos de participação constante e direta da população, de forma que as leis representem a deliberação autônoma e consciente dos grupos organizados. A CLP trabalha com esse propósito. Assegura a toda a sociedade um espaço legítimo para defesa e discussão de Sugestões Legislativas, dentro da esfera legal. Para que essa iniciativa seja bem-sucedida, é necessário que a sociedade usufrua deste espaço, apresentando suas sugestões. Com este intuito, esta publicação visa esclarecer, de forma sucinta, os passos necessários para o encaminhamento de propostas à Câmara dos Deputados.

## **QUEM PODE APRESENTAR SUGESTÕES LEGISLATIVAS?**

- Organizações não-governamentais (ONGs);
- Associações e órgãos de classe;
- Sindicatos;
- Entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos;
- Órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil.

## **QUAIS SÃO OS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS?**

- Estatuto da entidade ou registro em órgão do Ministério do Trabalho; - Documento legal que comprove a composição da diretoria da entidade à época do envio da sugestão legislativa (a ata de posse, por exemplo); - Ata da reunião em que a entidade deliberou o envio da sugestão à CLP.

## QUE TIPOS DE SUGESTÕES LEGISLATIVAS PODEM SER APRESENTADAS?

- Sugestões de Projeto de Lei Complementar;
- Sugestões de Projeto de Lei Ordinária;
- Sugestões de Projeto de Decreto Legislativo;
- Sugestões de Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados;
- Sugestões de Projeto de Consolidação;
- Sugestões de Requerimento;
- Sugestões de Indicação;
- Sugestões de Emenda;
- Sugestões de Proposta de Emenda à Constituição;
- Sugestões de Requerimento de Convocação;
- Sugestões de Requerimento de Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito.

## COMO ENCAMINHAR SUGESTÕES LEGISLATIVAS?

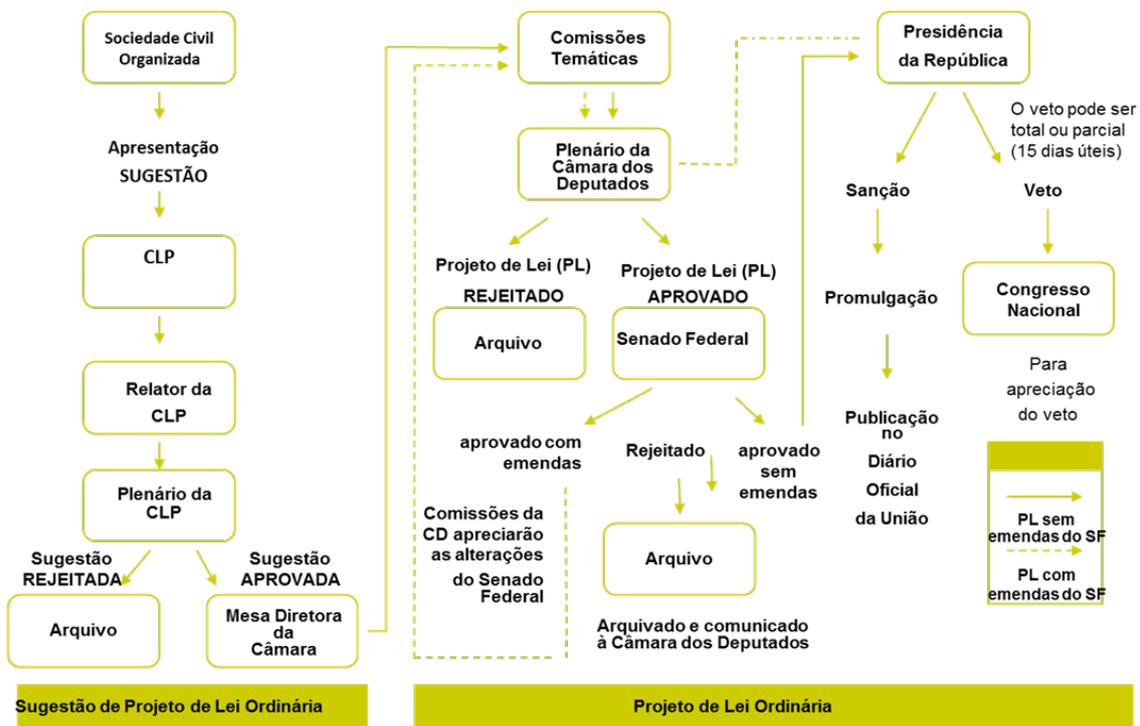
**Opção 1:** - Pelo sítio da Câmara Dos Deputados na internet, clicando em: Sugira uma Proposta de Lei > Sugestão Legislativa > Cadastrar; ou diretamente no link: [www.camara.leg.br/organizadores/sugestao](http://www.camara.leg.br/organizadores/sugestao)

**Opção 2:** - Correspondência eletrônica (e-mail): **clp.decom@camara.leg.br** com os documentos assinados e digitalizados.

**Opção 3:** Correspondência postal assinada; Endereço: **Comissão de Legislação Participativa** Câmara dos Deputados Anexo II, Pavimento Superior Salas 121-A CEP: 70.160-900 – Brasília – DF

Para outras informações: Fones: (61) 3216-6700 / 66701 / 66702 / 66703

## TRAMITAÇÃO DE SUGESTÃO NO CONGRESSO NACIONAL



Comissão de Legislação  
Participativa

20 anos em  
defesa da  
democracia  
participativa



**CLP**  
20 anos

